16.05.2023 | Bundesagentur für Arbeit

Stellungnahme der Bundesagentur für Arbeit zu den Referentenentwürfen zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache
20(4)219 A

Vorbemerkung

- Auf Grundlage des am 30.11.2022 vom Bundeskabinett verabschiedeten Eckpunktepapiers haben das BMAS und das BMI Gesetzes- und Verordnungsentwürfe zur Neuregelung der Fachkräftezuwanderung vorgelegt. Es handelt sich um den **Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung** und den **Entwurf einer Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung**. Im Rahmen der Verbändebeteiligung hat die BA bereits am 08.03.2023 gegenüber dem BMAS und BMI eine Stellungnahme abgegeben. Im Zuge der Verbändeanhörung erfolgte eine Aktualisierung. Die hier vorgelegte Stellungnahme bezieht sich auf die Kabinettvorlage vom 29.03.2023.
- **Insgesamt** bewertet die Bundesagentur für Arbeit (BA) die **Intention** der geplanten Änderungen zum Abbau von Zuwanderungshürden **sowie** die **zu erwartende Arbeitsmarktwirkung positiv.**
- Nicht nur aufgrund erhöhter Fallzahlen, sondern auch wegen zusätzlicher Anforderungen an die Aufgabenwahrnehmung der BA ist von einem **höheren Beratungs- und Bearbeitungsaufwand** in den **Agenturen für Arbeit** sowie der **Zentralen Auslands- und Fachvermittlung (inklusive der Arbeitsmarktzulassung)** auszugehen. Bezogen auf die in den Referentenentwürfen avisierten Zuwanderungszahlen entstehen bei der BA **Erfüllungsaufwände** i.H.v. **34,5 Mio. Euro**, was einem Personalmehrbedarf von **rund 285,5 VZÄ** entspricht. Alle derzeitigen Angaben von Erfüllungsaufwänden sind **vorläufige** Einschätzungen.
- Da es sich bei der Verstärkung der Zuwanderung um eine **gesamtgesellschaftliche Aufgabe** handelt, spricht sich die BA dafür aus, diese **nicht allein über Beitragsmittel** der Arbeitslosenversicherung, **sondern auch über Steuermittel** zu finanzieren.
- Die **Verbesserungen,** die zur Beschleunigung und Transparenz von **Verfahren** und **Prozessen** zwischen den beteiligten Behörden führen sollen, und welche im **Eckpunktepapier** der Bundesregierung aufgeführt sind, werden **begrüßt**. Allerdings müssen **zahlreiche Prozesse** neu ausgearbeitet und **Schnittstellen zwischen den beteiligten Behörden definiert** werden. Für die Frist des Inkrafttretens wäre ein Zeitraum von zwölf Monaten ab Verkündung von Vorteil.

Stellungnahme

Im Rahmen der Verbändeanhörung nimmt die BA zum Referentenentwurf eines **Gesetzes** zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung sowie zum Referentenentwurf einer **Verordnung** zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung Stellung. Grundlage der Stellungnahme ist die Kabinettvorlage vom 29.03.2023.

Der Referentenentwurf des Gesetzes erläutert, dass die Fachkräfteeinwanderung künftig auf drei Säulen ruhen soll: der Fachkräftesäule, der Erfahrungssäule und der Potenzialsäule. Darüber hinaus werden weitere Regelungen zu Einreisemöglichkeiten für Arbeitskräfte getroffen. Die nachfolgende Stellungnahme orientiert sich an dieser Struktur. Der **Fokus der Stellungnahme** liegt auf jenen **Änderungen**, die mit einer **nennenswerten Arbeitsmarktwirkung** verbunden sind **und / oder zusätzliche Erfüllungsaufwände** in der BA auslösen.

Die BA behält sich vor, sich auch nach der Stellungnahme in der Verbändebeteiligung im parlamentarischen Verfahren einzubringen und ihre Stellungnahme je nach weiteren auftretenden Themenstellungen zu präzisieren. Insbesondere zum **Erfüllungsaufwand** ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt **keine abschließende Aussage möglich**. Die geplanten Termine des Inkrafttretens sind mit finanziellen, organisatorischen und personellen Risiken verbunden. Dies wird dadurch verstärkt, dass auch Teile des Bürgergeld-Gesetzes sowie auch des Weiterbildungsgesetzes im gleichen Zeitraum umgesetzt werden.

Die BA unterstützt insbesondere ein effizientes Visumverfahren und wird sich im parlamentarischen Verfahren für eine finanzielle und personelle Stärkung aller am Visaverfahren beteiligten Behörden stark machen.

1 Erste Säule – Fachkraftsäule

1.1 Geplante Neuregelungen

1.1.1 Mehr Flexibilität beim Zielberuf (+ 7.000 Aufenthaltstitel)

Wer eine **Vollanerkennung** seiner beruflichen Qualifikation erreicht hat, kann künftig nach Deutschland **auch für eine andere qualifizierte Beschäftigung** einreisen, als nur die, zu der die berufliche Qualifikation befähigt (§ 18a AufenthG[1] n. F.).

1.1.2 Erweiterung des Anwendungsbereichs der Blauen Karte EU (+ 15.000 Aufenthaltstitel)

Die Einwanderung auf Grundlage der **Blauen Karte EU** wird erleichtert. Diese betrifft Personen, die einen akademischen Abschluss im Ausland oder Inland

[1] Aufenthaltsgesetz (AufenthG)

erworben haben und ein bestimmtes Mindestbruttogehalt verdienen (§ 18g AufenthG n. F.).

Diese **Gehaltsgrenze** soll nun – nach derzeitiger Berechnung und bezogen auf das Jahr 2023 – auf etwa 4.019 Euro **sinken** (bisher waren es 4.700 Euro), in Mangelberufen auf 3.216 Euro (bisher waren es 3.666 Euro).

Außerdem wird die Blaue Karte EU für **IT-Fachkräfte mit Berufserfahrung** auch ohne akademischen Abschluss ermöglicht (§ 18g Abs. 2 Nr. 3 AufenthG n. F).

Der **Übergang** von einem **humanitären Aufenthaltsrecht** zu dem Aufenthalt mit einer Blauen Karte EU wird ebenfalls **erleichtert** (§ 91f AufenthG, § 59b BeschV[2] n. F.).

1.1.3 Verkürzung der Frist für die Niederlassungserlaubnis

Die Frist für die Niederlassungserlaubnis (also das Daueraufenthaltsrecht) soll **auf drei Jahre verkürzt** und bestimmte Zeiträume des Anerkennungsverfahrens sollen hierauf angerechnet werden (§ 18c Abs. 1 Nr. 1 AufenthG n. F.)

1.1.4 Ausweitung Nebenerwerbsmöglichkeiten

Die Nebenbeschäftigung während des Anerkennungsverfahrens wird **von bisher 10 auf 20 Stunden pro Woche** (§ 16d AufenthG n. F.) ausgeweitet. Gleiches gilt auch für die Nebenbeschäftigung bei Aufenthalt zum Spracherwerb.

1.1.5 „Ü-45-Regelung“

Die bestehende „Ü-45-Regelung“ (§ 18 Abs. 2 S. 5 AufenthG n. F.), nach der die Zuwanderer über 45 Jahre einen Nachweis über ausreichende Alterssicherung erbringen müssen, wird **fortgeschrieben und flexibilisiert**.

1.2 Bewertung der BA

Durch die Neuregelungen werden Zugangshürden abgesenkt und es wird mehr Flexibilität geschaffen. Es ist davon auszugehen, dass auch im Rahmen der Fachkraftsäule hierdurch die **Nachfrage nach Fachkräften** aus dem Ausland **steigen** und sich das **Interesse an einer Beschäftigung** in Deutschland **erhöhen** wird. Bezogen auf die durch den Anstieg an Fallzahlen zu erwartenden, zusätzlich benötigten Bearbeitungsressourcen wird auf Ziffer 6 verwiesen.

Die leichte Änderung der **komplizierten „Ü45-Regelung“** schreibt im Wesentlichen eine bisher schon wenig praxistaugliche Regelung mit hohem Prüfaufwand fort. Die vorgesehene Änderung, wonach weitere Ausnahmen möglich sind, wenn von Altersgrenze oder Gehaltsschwellen nur geringfügig abgewichen wird, stellt einen erhöhten Verwaltungsaufwand und erhöhte Rechtsunsicherheiten dar. Die **BA spricht sich für eine Abschaffung aus**.

Die Verkürzung eines Wechsels in die **Niederlassungserlaubnis** für Fachkräfte nach drei statt bislang nach vier Jahren ist attraktiv für Einreisende, schafft Planungssicherheit und reduziert Verwaltungsaufwand.

[2] Beschäftigungsverordnung (BeschV)

Die BA schlägt vor, dass Personen, die **in Deutschland Studium oder Berufsausbildung absolviert** haben, für qualifizierte Anschlussbeschäftigungen keine BA-Zustimmung benötigen. Bei diesem Personenkreis ist davon auszugehen, dass der Informationsstand über den deutschen Arbeitsmarkt hoch ist und daher kein Schutzbedarf in einem Genehmigungsverfahren besteht. Bereits die Rechtslage vor dem Fachkräfteeinwanderungsgesetz (vor 2022) sah Zustimmungsfreiheit vor, die Rechtslage hatte sich seinerzeit bewährt.

2 Zweite Säule – Erfahrungs-Säule

2.1 Geplante Neuregelungen

2.1.1 Zuwanderung in qualifizierte Beschäftigungen auf Grundlage von Berufserfahrung (unter Verzicht auf das berufliche Anerkennungsverfahren, + 15.000 Aufenthaltstitel)

In **nicht-reglementierten Berufen**, also solchen Berufen, bei denen zur Berufsausübung keine Anerkennung der beruflichen Qualifikation notwendig ist, ist künftig eine Einwanderung möglich, die maßgeblich auf Berufserfahrung aufbaut. Diese im Eckpunktepapier so genannte Erfahrungssäule orientiert sich an einer Regelung (§ 6 BeschV aktueller Fassung), die bislang nur für IT-Fachkräfte galt und nun auf alle qualifizierten Berufe ausgeweitet wird. Voraussetzungen sind im Einzelnen eine **mindestens zweijährige einschlägige Berufserfahrung** und eine **formale Qualifikation im Heimatland**. Die **Gehaltsschwelle** wird gegenüber dem Status quo (verglichen mit der derzeitigen Regelung für IT-Berufe) deutlich **abgesenkt** und liegt künftig – nach derzeitiger Berechnung – bei 3.216 Euro pro Monat, von der **bei Tarifgebundenheit** des Betriebs nach unten **abgewichen** werden kann (§ 6 BeschV n. F.).[3]

2.1.2 Erleichterte Einwanderung für IT-Spezialistinnen und -Spezialisten (+ 4.000 Aufenthaltstitel)

Die **Einreise** von IT-Spezialistinnen und -Spezialisten soll **erleichtert** werden (§ 6 BeschV n. F.). Die Erleichterungen bestehen insbesondere in einer **Absenkung** der **Gehaltsgrenze**, der erforderlichen **Berufserfahrung** auf zwei Jahre in den letzten fünf Jahren sowie der Abschaffung des Erfordernisses von **Deutschkenntnissen**.

2.1.3 Anerkennungspartnerschaft (+ 8.000 Antragsstellungen)

Personen, die noch keine Anerkennung (auch keine Teilanerkennung) ihrer Qualifikation haben, können **zur Durchführung eines Anerkennungsverfahrens erleichtert einreisen**. Die Anerkennung kann im Inland beantragt werden, für die Erreichung der Vollanerkennung stehen bis zu drei Jahre zur Verfügung. Grundlage ist die neu geschaffene Möglichkeit für eine sog.

[3] Die Eurobeträge beruhen auf einer vorläufigen überschlägigen Berechnung der im Eckpunktepapier angegebenen Formel. Sie sind daher ohne Gewähr.

Anerkennungspartnerschaft zwischen Betrieb und Arbeitnehmerin bzw. Arbeitnehmer (§ 16d AufenthG n. F.).

2.1.4 Nebenbeschäftigungsmöglichkeiten

Die Nebenbeschäftigung während des Anerkennungsverfahrens wird **von bisher 10 auf 20 Stunden pro Woche ausgeweitet**. Bei der Einreise zum Zwecke der Anerkennung und bei Einreise im Rahmen einer Vermittlungsabsprache für potenzielle Fachkräfte sollen die Nebenbeschäftigungsmöglichkeiten auf 20 Wochenstunden erweitert werden (§ 16d AufenthG n. F.).

2.2 Bewertung der BA

Die geplante Erleichterung der **Einwanderung von Personen mit Berufserfahrung ohne formale Anerkennung** ihres ausländischen Abschlusses in Deutschland ist sinnvoll und arbeitsmarktpolitisch **sehr zu begrüßen**. Es handelt sich um einen der innovativsten Teile der Neuregelungen. Damit wird zum ersten Mal in der Einwanderungsgesetzgebung honoriert, dass Personen in ihrer beruflichen Entwicklung im Ausland auch auf Grundlage von Berufserfahrung eine gute Qualifikation erreichen, die für den deutschen Arbeitsmarkt nachgefragt werden kann. Ebenso sind die erleichterten Einreisemöglichkeiten für IT-Spezialistinnen und -Spezialisten zu begrüßen.

Durch die **Absenkung der geforderten Gehaltsgrenzen** werden Zugangshürden auch für IT-Spezialistinnen und -Spezialisten abgesenkt. Hinsichtlich der Gehaltsgrenze bei Einwanderung auf Grundlage von Berufserfahrung wird eine Grenze von 45 Prozent der Beitragsbemessungsgrenze festgeschrieben. Mit den relativ hohen Gehaltsgrenzen wird einerseits Potenzial eingeschränkt, andererseits begrüßt die BA, dass Lohndumping und Verdrängungseffekte am deutschen Arbeitsmarkt verhindert werden. Eine Auswertung des Entgeltatlasses der BA (https://web.arbeitsagentur.de/entgeltatlas/) ergibt, dass bei einem **Großteil der nicht reglementierten Berufe** die **Gehälter** von Fachkräften im Median **unter dem Wert von 45 Prozent** der Beitragsbemessungsgrenze liegen. Daher kann hier eine Einwanderung nur mit Tarifbindung erreicht werden. Für rund 43 Prozent der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Deutschland war das Beschäftigungsverhältnis 2021 durch einen Tarifvertrag geregelt.[4] Dies könnte das Potenzial der Neuregelung einschränken. Die Entwicklung bleibt abzuwarten. Insgesamt ist die Regelung jedoch **zu begrüßen**.

Die Neuregelung zu den **Anerkennungspartnerschaften** ist ebenfalls **grundsätzlich begrüßenswert**. Jedoch bleiben hier die Hürden bestehen, die schon den Erfolg der bisherigen Einwanderungsgesetzgebung beeinträchtigt haben. Die Anerkennungspartnerschaft sieht als Modell vor, dass jemand bereits alle Qualifikationen für eine qualifizierte Beschäftigung im Heimatland erworben hat und hierfür

[4] https://www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Arbeitsmarkt/Qualitaet-Arbeit/Dimension-5/tarifbindung-arbeitnehmer.html
Allerdings wird in dieser Statistik zur Tarifgebundenheit nicht danach unterschieden, ob ein Beruf reglementiert ist oder nicht, so dass das Potenzial nicht-reglementierter Berufe deutlich unter den genannten 43 Prozent liegen dürfte.

im Heimatland auch ein staatlicher Abschluss vorliegt. Auf dieser Grundlage wird eine Einreise für eine qualifizierte Beschäftigung ermöglicht. Es muss aber im Bundesgebiet ein Anerkennungsverfahren durchgeführt und in einem Zeitraum von bis zu drei Jahren abgeschlossen werden.

Es bleibt abzuwarten, ob im Regelfall die Vollanerkennung in dieser Frist sicher erreicht werden kann. Aber selbst, wenn das Anerkennungsverfahren keine Probleme bereitet, sind für die Vollanerkennung – die alle Qualifikationen eines Ausbildungsberufs nach deutscher Ausbildungsordnung beinhaltet – intensive Qualifizierungen notwendig, sowohl sprachlich als auch fachlich. Für ein erfolgreiches Anerkennungsverfahren ist in diesem Zusammenhang daher auch relevant, dass passgenaue Qualifizierungsangebote auf dem freien Markt zur Verfügung stehen. Die Konzeption sowie die inhaltliche Ausgestaltung der Angebote obliegt dabei den Bildungsanbietern. Die BA ist in diesem Kontext der Wettbewerbsneutralität verpflichtet.

Es ist daher **schwer zu prognostizieren**, **inwiefern** sich diese **grundsätzlich sinnvolle Regelung in der Praxis bewährt**.

Bei der Anerkennungspartnerschaft sind zudem noch **einzelne Fragen der Prüfverfahren ungeklärt** (z. B. Prüfung des Abschlusses im Heimatland). Hier wird bei der weiteren Ausgestaltung der Prozesse darauf zu achten sein, dass keine zusätzlichen Hürden und Schnittstellen entstehen, für die Prüfung genügend Ressourcen zur Verfügung stehen und der Prüfauftrag gemäß dem gesetzgeberischen Willen erfüllt werden kann.

3 Dritte Säule – Potenzial-Säule

3.1 Geplante Neuregelungen

3.1.1 Chancenkarte (+ 30.000 Aufenthaltstitel)

Es soll eine Chancenkarte zur Arbeitsplatzsuche eingeführt werden. Diese wird an Personen erteilt, die bestimmte **Auswahlkriterien** erfüllen (Qualifikation, Sprachkenntnisse, Berufserfahrung, Deutschlandbezug und Alter).

Personen mit **Vollanerkennung** ihres ausländischen Berufsabschlusses erhalten die Chancenkarte **ohne weitere Voraussetzungen**, mit Teilanerkennung mit erleichterten Voraussetzungen. Im Zeitraum der Arbeitssuche ist eine **Beschäftigung bis 20 Stunden pro Woche** möglich (§ 20a AufenthG n. F).

3.2 Bewertung der BA

Bei der Erteilung der Chancenkarte sind Verfahrensdetails noch nicht geklärt. Die Zahl der **festgelegten Prüfkriterien** erscheint mit Blick auf den Prüfaufwand **hoch**. Im Sinne eines **effizienten Prüfprozesses** wird eine **Reduzierung der Kriterien empfohlen**. Zudem sollten **behördliche Schnittstellen** in der Prüfung **möglichst vermieden** werden.

Die **systematische Einbindung der BA** in die Prüfung der Kriterien ist **nicht erforderlich**, da es sich nicht um einen Arbeitsmarktzulassungsprozess handelt. Der

Gesetzentwurf sieht vor, dass die BA bei der Prüfung der Tatbestandsvoraussetzungen der Chancenkarte nicht beteiligt wird. Dies wird von der BA befürwortet. Auf Grund des Beratungsbedarfes und Vermittlungswunsches ist aber von einer **steigenden Inanspruchnahme des Dienstleistungsangebotes der BA durch Zugewanderte auszugehen.**

4 Weitere Regelungen zu Einreisemöglichkeiten für Arbeitskräfte

4.1 Geplante Neuregelungen

4.1.1 Kontingentierte Helfertätigkeit (+ 30.000 Aufenthaltstitel)

Eine Einreise zu Beschäftigungen **unabhängig von einer Qualifikation** (also auch als Helferin oder Helfer) soll auf Grundlage eines **von der BA festgelegten Kontingents** möglich werden. Diese Einreise soll **für 90 Tage innerhalb eines Zeitraums von 180 Tagen** mit einer Arbeitsmarktzulassung der BA möglich sein. Bei visafreien Staaten sollen von der BA Arbeitserlaubnisse erteilt werden (§ 15d BeschV n. F.). Der Beschäftigungsbetrieb hat die Reisekosten des Arbeitnehmers oder der Arbeitnehmerin zu tragen. Hier soll das Verfahren der Vorabzustimmung gemäß § 36 Abs. 3 BeschV durchgeführt werden.

4.1.2 Westbalkanregelung (+ 25.000 Aufenthaltstitel)

Das **Kontingent** der Westbalkanregelung wird von derzeit 25.000 pro Jahr auf 50.000 **deutlich erhöht** und entfristet (§ 26 Abs. 2 BeschV n. F.). Hier soll ebenfalls das Verfahren der Vorabzustimmung gemäß § 36 Abs. 3 BeschV gelten.

4.1.3 Ferienbeschäftigung

Die Ferienbeschäftigung wird **eingeschränkt**. Künftig können **nur noch Studierende** ausländischer Hochschulen **bis zur Vollendung des 35. Lebensjahres** eine Ferienbeschäftigung aufnehmen.

4.1.4 Einreisemöglichkeit für Pflegehilfskräfte (+ 1.200 Aufenthaltstitel)

Es wird eine neue Einreisemöglichkeit für Pflegehilfskräfte geschaffen. Zielgruppe sind Personen, die einen **inländischen Abschluss als Pflegehilfskraft** besitzen **oder** einen im Ausland erworbenen, bei denen die Anerkennungsstelle die **Gleichwertigkeit** festgestellt hat (§ 22a BeschV n. F).

4.1.5 Verstetigung der Beratungsangebote von fairer Integration

Gemäß § 45b AufenthG n. F. soll das Netzwerk faire Integration verstetigt werden. Betriebe haben gemäß § 45c AufenthG n. F. den Auftrag, auf dieses Beratungsangebot hinzuweisen.

4.1.6 Familiennachzug

Die **Möglichkeiten** des Familiennachzugs bei der Blauen Karte EU und der ICT-Karte werden **erleichtert** (§ 81 Abs. 6 AufenthG n. F.; Gesamtzahl des Familiennachzugs über alle Zuwanderungswege +15.060 Aufenthaltstitel).

4.2 Bewertung der BA

Die Zielsetzung einer **Einwanderung auch für Arbeitskräfte, die keine Fachkräfte** sind, ist **zu begrüßen**. Dies **darf jedoch keine negativen Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt** (Ausbeutung, Verdrängungseffekte u. a.) haben und die Ressourcen der Bearbeitung nicht überfordern. Gerade die bisherigen Erfahrungen der BA im Bereich der Saisonarbeit in der Landwirtschaft zeigen, dass im Helfersegment ein erhöhtes Ausbeutungsrisiko besteht und aufgrund der hohen Volatilität erhebliche Aufwände für die Arbeitsmarktzulassung entstehen (hohe Anzahl an Mehrfacheinreisen, hohe Anzahl nicht realisierter Einreisen für erteilte Arbeitsmarktzulassungen).

Bei der Regelung zur **kontingentierten Helferzuwanderung** (90-Tage-Regelung) **sind viele Prozessdetails unklar**, was eine fundierte Bewertung zum aktuellen Zeitpunkt erschwert. Außerdem sollten die **Grundsätze der fairen Migration**, die in der neuen Helferregelung festgelegt sind (Tarifbindung, Sozialversicherungspflicht) **auf weitere, bereits bestehende Regelungen** für Helfertätigkeiten (Saisonbeschäftigung, Ferienbeschäftigung) **übertragen** werden. Damit würde wichtigen Aspekten der fairen Migration durchgehend Rechnung getragen und Ausweicheffekte auf die herkömmlichen Helferregelungen vermieden. Die **Kontingentierung** der BA im Zusammenhang mit der Helferzuwanderung sollte sich **nicht nur an den Bedarfen des Arbeitsmarktes, sondern auch an den Bearbeitungskapazitäten** der BA orientieren. Die Kapazitäten wären ansteigende Kontingente anzupassen und die BA mit den notwendigen Ressourcen zu versehen. Die Übernahme der Reisekosten durch den Beschäftigungsbetrieb ist ein wichtiger Beitrag zu der Lösung des Anliegens fairer Mobilität.

Die Kontingenterhöhung und Entfristung bei der **Westbalkanregelung** werden von der BA begrüßt. Die positive Wirkung der Regelung wurde bereits u. a. vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (siehe u.a. IAB-Forum, 25.11.2020, „Die Westbalkanregelung bleibt auch in der Corona-Krise für viele Betriebe wichtig“[5]), nachgewiesen. Weiterhin muss ein Augenmerk daraufgelegt werden, dass in Ausführung der Regelung und im Kontext der Beschäftigung in Helfertätigkeit die Grundsätze der fairen Migration gewahrt werden.

Durch die geplante **Vorabzustimmung** bei der kontingentierten Helferzuwanderung und bei der Westbalkanregelung werden jedoch die Verfahren nicht mehr allein über die deutschen Vertretungen im Ausland koordiniert, sondern können durch die Arbeitgeber in Deutschland organisiert werden. Das entlastet zwar die Visastellen der Auslandsvertretungen mit ihren langen Verfahrenswegen, belastet aber die BA. Diese Aufgabenverschiebung auf die BA ist wahrscheinlich geeignet, die Auslandsvertretungen zu entlasten. Auch mögliche Optimierungen bei IT-Unterstützungen und Automatisierungen, die wir prüfen, werden nicht die Zusatzbelastung der BA auffangen können, so dass hier zusätzliche Ressourcen in Rechnung zu stellen sind.

[5] https://www.iab-forum.de/die-westbalkanregelung-bleibt-auch-in-der-corona-krise-fuer-viele-betriebe-wichtig/

Bei der Westbalkanregelung sind in der Umsetzung noch verschiedene Fragen ungeklärt.

Positiv zu bewerten sind die in diesem Kontext vorgesehenen **Einschränkungen** der missbrauchsanfälligen Regelungen zur **Ferienbeschäftigung.**

Die **Neuregelung für Pflegehilfskräfte** wird von der BA angesichts der besonders hohen Arbeitskräftenachfrage in diesem Bereich **begrüßt**.

Die Neuregelungen zu dem Themenbereich **„Faire Integration“** werden von der BA positiv bewertet. Die BA arbeitet mit dem Projekt „Faire Integration“, derzeit auf Grundlage des Europäischen Sozialfonds finanziert, bereits jetzt gut zusammen, so dass eine **Verstetigung** von der BA **begrüßt** wird.

Die **Erleichterungen des Familiennachzugs** sind als **wichtiger Faktor der dauerhaften Integration** von Zuwanderern zu begrüßen, worauf auch eine aktuelle Studie des Instituts für Angewandte Wirtschaftsforschung (IAW) hindeutet. Die **Regelungen zum Familiennachzug sollten** aber nicht nur für die Blaue Karte EU und die ICT-Karte erleichtert werden, sondern **für alle Aufenthaltstitel für Aufenthalte zur qualifizierten Beschäftigung**.

5 Weitere aufenthaltsrechtliche Aspekte

5.1 Aufenthaltstitel bei Jobwechseln

Die BA spricht sich dafür aus, **gesicherte Aufenthaltsrechte für den Fall eines Arbeitsplatzverlustes** zu schaffen, die der betreffenden Person die Gelegenheit eines Aufenthalts zur Suche eines neuen Arbeitsplatzes geben und einen nahtlosen neuen Titel bei Finden eines neuen Arbeitsplatzes ermöglichen.

5.2 Neues Instrument der Globalzustimmung (§ 39 Abs. 2a AufenthG n. F.)

Gemäß § 39 Abs. 2a AufenthG n. F. gilt die BA-Zustimmung als erteilt, wenn die BA für **einzelne Berufe oder Beschäftigungen** festgestellt hat, dass die Besetzung offener Stellen für einen befristeten Zeitraum mit den durch Tarifvertrag oder durch die BA festgelegten Arbeitsbedingungen arbeitsmarkt- und integrationspolitisch verantwortbar ist (Globalzustimmung), und der Arbeitgeber ihre Einhaltung zugesichert hat.

Hier handelt es sich um ein **bislang gesetzlich nicht geregeltes Instrument**.

Die BA hat bereits in der Vergangenheit von dem Instrument der Globalzustimmung Gebrauch gemacht, z. B. bei der Globalzustimmung vom 06.07.2022 für Flughafenpersonal. Bislang war das Instrument der Globalzustimmung als Rechtsinstitut nicht geregelt, und es widersprach der bisherigen Rechtssystematik, die auf einzelfallbezogene Zustimmungen ausgerichtet war. Daher wird **mit der Neuregelung** eine **systematische Klarheit geschaffen**.

Die BA spricht sich dafür aus, das Instrument der Globalzustimmung so auszugestalten, dass Prozesse und Kriterien noch klarer bestimmt werden. Bei der

Globalzustimmung sollte es sich um eine **Ausnahmelösung** handeln. Die anderen rechtlichen Zuwanderungswege sollten im Vordergrund stehen.

5.3 Sanktionierung von Betrieben

Gemäß § 22a Abs. 4 BeschV n. F. kann die BA Betriebe, die gegen bestimmte rechtliche Bestimmungen verstoßen haben, **bis zu fünf Jahren** aus dem Arbeitsmarktzulassungsverfahren **ausschließen**.

Die BA hält diese Regelung **im Sinne der fairen Migration** für **sinnvoll**, hält aber die **Zuordnung der Aufgabe zur BA** für **problematisch**. Die BA darf nicht in die Rolle einer Arbeitsmarktinspektion gebracht werden, die nicht mit Auftrag und Expertise der BA vereinbar ist. Die Kernaufgabe der BA liegt im Arbeitsmarktausgleich, also arbeitsuchende Personen mit Betrieben zusammen zu bringen. Die Kernkompetenz der BA liegt mithin in beratenden und vermittelnden Dienstleistungen. Dies wird durch eine Rolle der Arbeitsmarktinspektion konterkariert, bei der der BA Aufgaben der Sanktionierung von Betrieben bei Rechtsverstößen zugeschrieben werden.

Die **Feststellung von Verstößen** gegen Mindeststandards bei **Arbeits- oder Unterkunftsbedingungen** liegt zu Recht in der **Zuständigkeit anderer Behörden**, wie z. B. dem Zoll.

Der Ausschluss aus dem Arbeitsmarktzulassungsverfahren ist zudem ein **sehr gravierender Eingriff in die Gewerbefreiheit**, der **Strafcharakter** hat. Die Ausschlussentscheidung muss den Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit genügen. Zur vollständigen Sachverhaltsermittlung wären alle rechtlichen Beweismittel (Zeugeneinvernahme, Urkundenbeweis, Augenschein usw.) einzusetzen und auszuschöpfen. Hierfür **müssten** einer Behörde, die diese Prüfung zu übernehmen hat, auch **polizeiliche Befugnisse übertragen** werden. Derartige Aufgaben wären auf Polizeibehörden zu übertragen und nicht der BA, deren Hauptaufgabe der Ausgleich zwischen Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt ist.

5.4 Onlineanbindung aller Ausländerbehörden an das elektronische BA-Zustimmungsverfahren

Bereits jetzt steht allen Ausländerbehörden eine **Onlineschnittstelle** zur Verfügung zur Einbindung der BA im **Zustimmungsverfahren**. Diese Schnittstelle wird vom Bundesverwaltungsamt bereitgestellt und derzeit **noch nicht von allen Ausländerbehörden genutzt** (Quelle: Bundesverwaltungsamt). **Die übrigen Ausländerbehörden** schalten die BA per **Telefax** oder auf dem **Briefpostweg** ein. Dies löst bei der BA **erheblichen Bearbeitungsaufwand** aus. Die BA spricht sich dafür aus, im Aufenthaltsgesetz **alle Ausländerbehörden zu verpflichten**, das Onlineverfahren zu nutzen.

Um eine eindeutige **Identifikation einer Person sicherzustellen**, ist eine Identifikation in den IT-gestützten Verwaltungsprozessen anhand einer **Passnummer sowie AZR-Nummer** als unterstützendes Merkmal der Identitätsprüfung unabdingbar. Dies würde eine bestmögliche behördenübergreifende Suche unterstützen. Diese Vorgehensweise ist derzeit aus rechtlichen Gründen nicht möglich. Die BA

spricht sich dafür aus, hierfür die **notwendigen Gesetzesgrundlagen zu schaffen**, um dem im Eckpunktepapier formulierten Ziel einer verbesserten Digitalisierung in den behördenübergreifenden Prozessen (end to end) gerecht zu werden.

6 Zuwanderungszahlen, Erfüllungsaufwände, Finanzierung

Gesamtheitlich werden von der BA darüber hinaus noch folgende Punkte angemerkt:

6.1 Angenommene Zuwanderungszahlen

Aus den Referentenentwürfen ergibt sich die Erwartung, dass nach Inkrafttreten des neuen Rechts mit der **Zuwanderung von 88.500 Fachkräften** (Summe der Fachkräfte- Erfahrungs- und Potenzialsäulen sowie 60 Prozent der Westbalkanregelung[6]) und **41.200 weiteren Arbeitskräften** (Kontingentierte Helferregelung und Pflegehilfskräfte sowie 40 Prozent der Westbalkanregelung), also **insgesamt 129.700 zusätzlichen Drittstaatsangehörigen** zu rechnen ist.

6.2 Erfüllungsaufwände der BA

Die in den Referentenentwürfen zugrunde gelegten Erfüllungsaufwände sind nach derzeitigem Kenntnisstand zutreffend. Allerdings handelt es sich um vorläufige Einschätzungen, die mit Blick auf die weitere Ausdetaillierung der Verfahren erneut überprüft werden müssen.

Die **Fallzahlen** erscheinen anhand der in den Referentenentwürfen getroffenen Annahmen **grundsätzlich nachvollziehbar**. Die einzelnen **Bearbeitungszeiten** erscheinen jedoch **teilweise zu niedrig** angesetzt, die Quellen sind unklar. Zudem beziehen sich die Entwürfe **nur auf das unmittelbare Arbeitsmarktzulassungsverfahren**. Weitere Aufwände, insbesondere in der **Beratung, Vermittlung und Qualifizierung werden nicht aufgeführt**, sollten aus Sicht der BA jedoch berücksichtigt werden.

Hinzu kommt die geplante Verfahrensregelung, dass die BA bei der Westbalkanregelung und bei der kontingentierten Helferregelung künftig das Verfahren der **Vorabzustimmung** gemäß § 36 Abs. 3 BeschV durchführen soll, was die Bearbeitungszeit pro Fall in diesen Massenverfahren deutlich erhöht.

Legt man **alleine das Arbeitsmarktzulassungsverfahren** zu Grunde, ergibt sich aus Sicht der BA ein Erfüllungsaufwand von **rd. 24,8 Mio. Euro**. Hier sind 3,6 Mio. Euro für IT-Anpassungen, die alleine mit der Rechtsänderung zusammenhängen, als einmaliger Aufwand enthalten.

Werden die **mittelbar entstehenden Beratungsaufwände** berücksichtigt, ergibt sich ein Erfüllungsaufwand von **rd. 9,70 Mio. Euro.**

Alle derzeitigen Angaben der Erfüllungsaufwände sind **vorläufige Einschätzungen**. Hier können sich bei weiteren Ausdetaillierungen von Zuständigkeiten und

[6] Quelle: IAB Kurzbericht 16/2020 - Erwerbsmigration über die Westbalkanregelung

Prozessen noch Veränderungen ergeben. Auch für die IT können sich im Zusammenhang mit der konkreteren Konzeptionierung noch höhere Erfüllungsaufwände ergeben. **Insgesamt** entstehen aus Sicht der BA damit Erfüllungsaufwände von **34,5 Mio. Euro.**

Der hieraus resultierende **Personalmehrbedarf** für die BA wird mit **285,5 VZÄ** beziffert.

Die aus dem Gesetzesvorhaben resultierenden zusätzlichen Personalaufwände hängen stark von der tatsächlichen Ausgestaltung des Gesetzes ab.

Die **Auswirkungen auf Lebensunterhaltsleistungen** (z. B. nach SGB II und SGB III) können hier ebenfalls **noch nicht detailliert eingeschätzt** werden. Da die Aufenthaltstitel im Einreiseprozess Lebensunterhaltssicherung voraussetzen, ist damit zu rechnen, dass im zeitlichen Zusammenhang mit der Einreise kein SGB II-Bezug entsteht. Allerdings führen die neuen bzw. zeitlich erweiterten Nebenbeschäftigungsmöglichkeiten (z. B. bei Anerkennungspartnerschaft, Chancenkarte und Vermittlungsabsprachen) dazu, dass hier **Versicherungsanwartschaften** erworben werden und damit ein Anspruch auf Arbeitslosengeld nach dem SGB III grundsätzlich möglich ist, sofern dieser Personenkreis auch nach Ende der Nebenbeschäftigung einen Aufenthaltstitel erhalten kann, der die Ausübung einer Erwerbstätigkeit erlaubt. Bei einer versicherungspflichtigen Beschäftigung ist bei Erfüllung der weiteren Voraussetzungen ein Anspruch auf **Kurzarbeitergeld** möglich. Auch im Bereich **Insolvenzgeld** könnten, unabhängig von der Versicherungspflicht, Ansprüche entstehen. Eventuelle Mehrausgaben sind nicht bezifferbar.

6.3 Finanzierung

Ungeachtet der Frage, wie genau der Erfüllungsaufwand zu errechnen ist, gibt es **in den Referentenentwürfen keine spezifischen Regelungen über die Finanzierung**. Daher würde bei unverändertem Inkrafttreten der Neuregelungen der Grundsatz gelten, dass die BA-Aufgaben aus Beitragsmitteln der Arbeitslosenversicherung zu finanzieren sind. Da es sich bei der Verstärkung der Zuwanderung um eine **gesamtgesellschaftliche Aufgabe** handelt, **spricht sich die BA dafür aus**, diese Ausgaben **nicht allein über Beitragsmittel der Arbeitslosenversicherung, sondern auch über Steuermittel zu finanzieren**. In bestimmten Bereichen, z. B. der aktiven Rekrutierung von Fachkräften im Ausland, könnte ergänzend über gebührenfinanzierte Kooperationsmodelle mit Dritten nachgedacht werden.

6.4 Frist des Inkrafttretens

Die Referentenentwürfe sehen für wesentliche Teile der Neuregelung eine Inkrafttretensfrist von sechs bis neun Monaten nach Verkündung vor. Die gestaffelte Inkrafttretensregelung wird begrüßt, aber teilweise als sehr ambitioniert eingeschätzt, um Personal zu rekrutieren, zu schulen sowie die notwendigen Anpassungen in Infrastruktur und IT vorzunehmen. Daher wäre eine Inkrafttretensfrist von zwölf Monaten ab Verkündung von Vorteil.

7 Änderung des Berufsqualifikationsfeststellungsgesetzes (Art. 8 Gesetzentwurf)

Im Berufsqualifikationsfestellungsgesetz ist vorgesehen, dass die Antragstellerin oder der Antragsteller im Anerkennungsverfahren den Vermerk über eine Standortberatung der Zentralen Servicestelle Berufsanerkennung (ZSBA) vorlegen kann. Nach aktueller Rechtslage ist die ZSBA in der derzeitigen Organisations- und Finanzierungsform bis 31.12.2023 befristet (§ 421 b Drittes Buch Sozialgesetzbuch – SGB III). Eine **Verlängerung der ZSBA** ist im vorgelegten Gesetzentwurf **noch nicht geregelt**. Die BA würde zu der Verlängerung selbst erst Stellung nehmen, wenn das hierfür notwendige Gesetz zur Stellungnahme vorgelegt wird. Insgesamt gilt für die BA die Bewertung, dass eine Verlängerung nur in Betracht kommt, wenn wie bisher die Finanzierung nicht durch Beitragsmittel der Arbeitslosenversicherung erfolgt.

8 Bezug zu noch nicht umgesetzten Regelungen des Eckpunktepapiers

Zu beachten ist auch, dass die **Referentenentwürfe nicht alle Aspekte des Eckpunktepapiers umfassen** (z. B. mit Blick auf die Optimierung von Schnittstellen zwischen den Behörden, die Beschleunigung von Digitalisierung und IT-Vorhaben, die Durchführung von Marketingaktivitäten und Vorintegrationsmaßnahmen etc.). Diese Vorhaben des Eckpunktepapiers müssten noch seitens der Bundesregierung präzisiert und können erst dann hinsichtlich ihrer Aufwände separat bewertet werden.