

Mehr Mut bei der Zuwanderung in Beschäftigung – Tempo machen bei den Verwaltungsverfahren

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache
20(4)219 C

Stellungnahme zum Gesetzentwurf zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung¹

17. Mai 2023

Zusammenfassung

Die gezielte Zuwanderung in Beschäftigung ist ein wichtiger Baustein zur Abfederung des Fach- und Arbeitskräftemangels und somit zum Erhalt unseres Wohlstandes. Die mit dem Regierungsentwurf vorgelegten gesetzlichen Regelungen verbessern zwar den bestehenden Rechtsrahmen, gehen jedoch an vielen Stellen nicht weit genug, um die Erwerbsmigration deutlich zu steigern.

Wesentliches Hemmnis für die gezielte Erwerbsmigration sind die komplizierten und langwierigen **Verwaltungsverfahren**. Ohne echten Fortschritt im Bereich der Migrationsverwaltung wird eine Weiterentwicklung des Rechtsrahmens kaum Wirkung entfalten. Der politische Wille dazu ist auch im Regierungsentwurf nicht ausreichend erkennbar. Die vollzogene Umwandlung von „Kann“-Regelungen in „Soll“-Regelungen bei einigen Aufenthaltstiteln zur Erwerbs- und Bildungsmigration reduziert zwar das Ermessen der ausführenden Behörden, führt aber in der Konsequenz zu keiner deutlichen Aufwandsreduzierung. Verfahren und Prozesse müssen dringend durch Bund und Länder digitalisiert und die verschiedenen Anforderungen und Formulare der am Verfahren beteiligten Behörden vereinfacht und vereinheitlicht werden. Das Ausländerzentralregister (AZR) muss schnellstmöglich zur zentralen Plattform für alle beteiligten Behörden ausgebaut und die elektronische Akte verpflichtend eingeführt werden. Alle im Zuwanderungsverfahren beteiligten Behörden müssen personell, fachlich und finanziell ausreichend ertüchtigt und von unnötigen Aufgaben entlastet werden. Hier ist eine gemeinsame Kraftanstrengung von Bund und Ländern notwendig. Soweit die Verfahrensverbesserungen nicht mehr in das aktuelle Gesetzgebungsverfahren aufgenommen werden können, bedarf es eines nachfolgenden Verfahrensgesetzes.

Bei der sog. **Westbalkanregelung** (§ 26 Abs. 2 BeschV-E) sollte nicht nur das Kontingent verdoppelt, sondern auch die Liste der Staaten erweitert werden. Sie hat sich als eine in der Praxis einfache Regelung für Arbeits- und Fachkräfte bewährt. Wichtig ist, dass das Auswärtige Amt die schon bisher unzureichenden Kapazitäten in den Visastellen dem Bedarf anpasst bzw. der vorgesehene Verfahrensweg über eine verpflichtende Vorabzustimmung so organisiert wird, dass die Verfahren spürbar beschleunigt werden und planbar für alle Beteiligten sind.

¹ Die Stellungnahme bezieht sich auch auf Regelungen des parallel zum Gesetzentwurf vom Bundeskabinett zur Kenntnis genommen und noch später zu beschließenden Verordnungsentwurfs zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung.



Mit dem Verzicht auf die formale Anerkennung der ausländischen Berufsqualifikation stellt die **Einreisemöglichkeit aufgrund von Berufserfahrung** (§ 6 BeschV-E) einen notwendigen Paradigmenwechsel dar. Das ist ein richtiger Schritt. Mit der Voraussetzung der im Herkunftsland staatlich anerkannten, mindestens zweijährigen Berufsqualifikation grenzt die Bundesregierung den Anwendungsbereich allerdings wieder ein. Eine flexiblere Handhabung ist aus Sicht der Unternehmen wichtig, damit nicht Fachkräfte mit etwas kürzerer Ausbildung oder aufgrund von einer fehlenden staatlichen Anerkennung der Fach- oder Hochschule ausgeschlossen werden, obwohl sie die nachgefragte Berufserfahrung mitbringen. Auf das Kriterium „staatlich anerkannt“ sollte verzichtet werden. Die Mindestgehaltsgrenze ist relativ hoch im Vergleich zu inländischen Fachkräften und sollte daher herabgesetzt werden, wenn der Gesetzgeber nicht ganz darauf verzichten will. Notwendig ist sie genauso wenig wie die sachfremde Verknüpfung mit der Tarifbindung: Ein angemessener Schutzmechanismus besteht durch die Prüfung der Arbeitsbedingungen durch die Bundesagentur für Arbeit (BA).

Der teilweisen **Verknüpfung der Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte mit der Tarifbindung des Arbeitgebers in §§ 6 und 15d BeschV-E** bedarf es nicht. Sie ist ein Verstoß gegen die negative Koalitionsfreiheit. Insbesondere kleine Unternehmen und Start-Ups werden durch die Regelung daher im Zweifel auf den Einsatz solcher Kräfte verzichten müssen. Zumindest ist es erforderlich, dass auch eine mittelbare Tarifbindung im Wege einer Bezugnahme im Arbeitsvertrag auf tarifliche Entgeltvereinbarungen die gesetzlichen Tatbestandsvoraussetzungen erfüllt.

Die neue Regelung zur **kurzzeitig kontingentierten Beschäftigung** (§ 15d BeschV-E) wird für saisonale Bedarfe genutzt werden können. Den Bedürfnissen von vielen Unternehmen, die Bedarf an einer längerfristigen Beschäftigung von Arbeitskräften haben, entspricht das nicht. Die Regelung, auch mit der vollzogenen Änderung der Erhöhung des Beschäftigungszeitraums auf acht Monate, bietet auch den Beschäftigten keine Perspektive und Integrationschance in Deutschland. Sie sollte deshalb zumindest um die Option eines längeren Aufenthalts ergänzt und der Wechsel in andere Aufenthaltstitel unter Berücksichtigung der bisherigen Beschäftigung ermöglicht werden.

Das weitere Festhalten am **Beschäftigungsverbot in der Zeitarbeit** (§ 40 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG) ist nicht nachvollziehbar. Zeitarbeitsunternehmen verfügen über etablierte Strukturen und langjährige Erfahrungen bei der Auswahl, Betreuung und Weiterbildung von Menschen aus dem Ausland. Insbesondere kleine und mittelständische Unternehmen (KMU) brauchen für die Anwerbung, erfolgreiche Durchführung des Visumverfahrens, ggf. Nachqualifizierung und Integration ausländischer Beschäftigter Unterstützung, die die Zeitarbeit bieten kann.

Bei den **zusätzlichen Anforderungen und Sanktionsregelungen für Arbeitgeber** (§ 45c AufenthG-E, § 36 Abs. 4 BeschV-E), die die Informations- und Nachweispflichten für Unternehmen erhöhen und Rechtsunsicherheit schaffen, bedarf es Nachbesserungen. Unbestimmte und unklare Regelungen im Rahmen der Erteilung und Versagung der Zustimmung (insbesondere § 36 Abs. 4 Nr. 2 und 4 BeschV-E) sollten konkretisiert werden, damit eine rechtssichere Handhabung möglich wird. Unternehmen müssen wissen, wann ein schwerwiegender Verstoß gegen einen Tatbestand angenommen wird.

Die **Chancenkarte** (§ 20a AufenthG-E) bietet als Ergänzung zu den bestehenden Regelungen Potenzial. Sie droht jedoch zu einer verpassten Chance zu werden. Um eine einfache Umsetzung zu ermöglichen, sollte sie zentral durch eine Bundesbehörde, wie dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) oder dem Bundesamt für auswärtige Angelegenheiten (BfAA), administriert werden. Durch die Einbeziehung von Personengruppen, die bisher nicht auf anderem Wege einreisen konnten, würde ein zusätzlicher Mehrwert geschaffen werden.



Es fehlt an gesetzlichen Regelungen, durch die **Anerkennungsverfahren vereinfacht und beschleunigt** werden können. Die Bundesregierung sollte z. B. gesetzlich festlegen, dass Unterlagen auch auf Englisch eingereicht werden können. Das spart Zeit und Kosten, weil auf die Übersetzung verzichtet werden kann. Auch sollte die Beratung von Zuwanderungsinteressierten zur beruflichen Anerkennung aus Mitteln des Bundes verstetigt werden.

Gerade in der Zuwanderung von jungen Menschen liegen für Deutschland viele Chancen. Die **Einreisemöglichkeiten für junge Talente** sollten nicht durch Altersgrenzen oder andere starre Vorgaben verhindert werden.

Im Einzelnen

Der Gesetzesentwurf der Bundesregierung enthält viele materielle Rechtsänderungen, die zusätzliche Zuwanderungsmöglichkeiten schaffen oder bestehende Regelungen erweitern. Diese Erleichterungen, wie die Reduzierung der Gehaltsschwellen bei der Blauen Karte EU, Vereinfachungen bei der Migration in Studium und Ausbildung sowie die Aufhebung von Zweckwechselverbote zwischen Aufhalten zu Bildungs- und Erwerbszwecken sind richtige Schritte. Im Folgenden fokussieren wir uns auf die Punkte, die noch weiterentwickelt werden sollten:

Digitalisierung und Beschleunigung der Verwaltungsverfahren bisher unzureichend

Erwerbsmigration steht und fällt mit einer funktionierenden Migrationsverwaltung. Diese ist aktuell nicht gegeben und gemeinsame Aufgabe und Verantwortung von Bund, Ländern und Kommunen. Monatelange Wartezeiten, unbeantwortete Anfragen, „morgendliches in der Schlange stehen“ und unsichere Aufenthaltsperspektiven durch provisorisch ausgestellte Fiktionsbescheinigungen sind die Realität, wie sie ausländische Arbeitskräfte und ihre Arbeitgeber jeden Tag erleben. Unternehmen berichten auch, dass sich die Lage in den letzten Jahren weiter verschlechtert hat. Die lediglich marginalen Verbesserungen zur Straffung und Beschleunigung der Verwaltungsverfahren, die der Gesetzesentwurf der Bundesregierung vorsieht, sind nicht ausreichend. Auch der Normenkontrollrat der Bundesregierung hat in seiner Stellungnahme Nachbesserungsbedarf deutlich gemacht. Die vollzogene Umwandlung von „Kann“-Regelungen in „Soll“-Regelungen bei einigen Aufenthaltstiteln zur Erwerbs- und Bildungsmigration reduziert zwar das Ermessen der ausführenden Behörden, führt aber in der Konsequenz zu keiner deutlichen Aufwandsreduzierung. Für eine spürbare Verbesserung sind zusätzliche gesetzliche und untergesetzliche Maßnahmen sowie eine bessere personelle und technische Ausstattung aller am Verfahren beteiligten Behörden erforderlich.

Der vorgesehene Wegfall von einigen Zustimmungserfordernissen durch die Ausländerbehörden sowie kleine Änderungen bei den Schweigefristen sind sinnvoll, schaffen aber keine große Entlastungswirkung. Durch die zu Recht angestrebte Steigerung der Zuwanderungszahlen und damit auch die zu bearbeitenden Anträge, kommt weiterer Mehraufwand auf die ohnehin schon vielfach überlasteten Behörden zu. Es braucht dringend weiterreichende Verbesserungen:

- Die Weiterentwicklung und Ertüchtigung des Ausländerzentralregisters (AZR) als zentrale digitale Datenbank für den Austausch zwischen den Behörden ist notwendig. Die AZR-Nummer sollte zudem als einheitliche, behördenübergreifende Identifikationsnummer gesetzlich festgelegt werden. Im Gesetz zur Weiterentwicklung des Ausländerzentralregisters wurde in der letzten Legislaturperiode die Speicherung der Vorabzustimmung der BA im AZR eingeführt. Die verpflichtende Speicherung muss auf alle für das



Einreiseverfahren notwendigen Dokumente ausgeweitet werden. Nur durch die Speicherung von allen relevanten Dokumenten und Nachweisen wird der aufwändige, langwierige und verlustanfällige postalische Versand zwischen Behörden, Arbeitgeber und Arbeitskraft beendet und ineffiziente Mehrfachprüfungen vermieden. Wenn es kurzfristig nicht möglich sein sollte, die Ausweitung des AZR im Gesetzentwurf zu verankern, sollte vereinbart werden, diese Anpassungen in einem zusätzlichen Verfahrensgesetz umzusetzen.

- Um die Situation in den Visastellen strukturell und nachhaltig zu verbessern, muss die Bundesregierung den „Aktionsplan Visabeschleunigung“ des Auswärtigen Amts umsetzen. Insbesondere die Zentralisierung der Visabearbeitung im Bereich der Erwerbsmigration durch das Amt für Auswärtige Angelegenheiten (BfAA) kann die Visabearbeitung beschleunigen und qualitativ verbessern. Die im Aktionsplan vorgesehenen rechtlichen Anpassungen sollten, wenn möglich, in die Referentenentwürfe integriert, zumindest jedoch parallel vorangetrieben werden.
- Der Bund sollte ein kompatibles IT-System für die Ausländerbehörden (ABH) bereitstellen, mit dem die ABH intern arbeiten können und Schnittstellen zum AZR ohne Abbrüche möglich sind. Bisher nutzen die Bundesländer unterschiedliche Systeme, die nicht auf das AZR abgestimmt sind. Das führt zu ineffizienten Prozessen sowie Fehlern und Verzögerungen in der Datenweitergabe. Bisher nutzen nicht alle Ausländerbehörden die digitale Schnittstelle beim Bundesverwaltungsamt. Hier bedarf es zumindest einer gesetzlichen Verpflichtung zur Nutzung der digitalen Schnittstelle und einer elektronischen Akte, um den zusätzlichen Aufwand durch verschiedene Übermittlungswege bei den anderen Behörden zu reduzieren.
- Die Arbeitsmarktprüfung der BA kann noch effizienter gestaltet werden. Dazu sollte zum einen die Dauer der Vorabzustimmung auf ein Jahr verlängert werden, um zu verhindern, dass wegen Zeitverzögerungen neue Zustimmung eingeholt werden muss. Zum anderen sollte die BA-Zustimmung bei der Blauen Karte für Mangelberufe (§ 18g S. 2 AufenthG-E) und für Personen mit inländischem Hochschul- oder Berufsabschluss (§ 18a und 18b AufenthG) entfallen, um die Prüfungskapazitäten auf Gruppen zu konzentrieren, bei denen ein höheres Schutzinteresse besteht.
- Bei einem Arbeitsplatzwechsel von Inhaberinnen und Inhabern der Blauen Karte in § 18g Abs. 4 AufenthG-E soll zukünftig die Ausländerbehörde nur noch informiert werden und muss nicht mehr zustimmen. Diese Regelung sollte auf alle Aufenthaltstitel für Personen mit Hochschulabschluss übertragen werden. So können die Ausländerbehörden strukturell entlastet und unnötige Verzögerungen für den Eintritt bei einem neuen Arbeitgeber durch fehlende Terminkapazitäten in den Ausländerbehörden vermieden werden.
- Das beschleunigte Fachkräfteverfahren (§ 81a AufenthG) bedarf strukturellen Verbesserungen. Das Bundesinnenministerium (BMI) sollte hier die Möglichkeit nutzen, per Verordnung konkrete Verfahrensvorgaben zu machen. Zudem braucht das Verfahren mehr Verbindlichkeit. Bislang haben Arbeitgeber keine Möglichkeit dagegen vorzugehen, wenn die gesetzlichen Verfahrensvorgaben nicht eingehalten werden oder das Verfahren durch die Ausländerbehörden verschleppt wird. Die Nutzung des beschleunigten Fachkräfteverfahrens sollte auf weitere Aufenthaltstitel wie z. B. den internationalen Personalaustausch (§ 10 BeschV) sowie auf Entsendungsfälle generell erweitert werden.
- Die Bundesregierung muss rechtlich verbindlich regeln, dass Unterlagen in englischer Sprache im Antragsverfahren akzeptiert werden müssen. So können teure und langwierige Übersetzungen vermieden und die Prozesse beschleunigt werden.
- Die neue Ansprechstelle (§ 75 Nr. 1 AufenthG-E) wird dann ein Erfolg, wenn sie eine richtige Beschwerdestelle für Arbeitgeber und Fachkräfte mit Handlungskompetenz ist. Sie muss bei Problemen unterstützen und die im Verfahren zuständige Stelle verwaltungsintern kontaktieren bzw. zur Problemlösung beitragen können. Eine Ansprechstelle, die nur Probleme sammelt und auf andere Stellen verweist, greift zu kurz. Für Arbeitgeber und ausländische Arbeitskräfte gibt es sonst wenig Anreiz, sich bei Problemen an die



Ansprechstelle zu wenden. Das ist nur sichergestellt, wenn die Stelle bei dem konkreten Problem verwaltungsintern eingreifen und unterstützen kann.

- Die Ausländerbehörden sind in der Umsetzung der Fachkräfteeinwanderung gefordert wie selten zuvor. Um die Rekrutierung und Entwicklung von Beschäftigten aktiv zu stärken, können und sollten die Behörden jetzt handeln und dementsprechend unterstützt werden, dass sie sich als attraktive Arbeitgeber positionieren können. Dazu gehört auch ein neues Mindset als Grundlage für eine echte Willkommenskultur.

Erfolgsmodell „Westbalkanregelung“ im § 26 Abs. 2 BeschV-E um zusätzliche Staaten erweitern

Deutschland braucht auch mehr Zuwanderung in Beschäftigung auch unterhalb des Fachkräfteniveaus. Über die Regelung für bestimmte Staatsangehörige, die sog. Westbalkanregelung (§ 26 Abs. 2 BeschV), sind sowohl dringend benötigte Fach- als auch Arbeitskräfte nach Deutschland gekommen. Die Regelung war deswegen vergleichsweise erfolgreich, weil auf komplexe Prüfungen und die formale Anerkennung ausländischer Abschlüsse verzichtet und stattdessen eine Vorrangprüfung und eine Vergleichbarkeit der Arbeitsbedingungen geprüft wurde. Die Westbalkanregelung ist für viele Branchen unverzichtbar geworden. Die Evaluation des Instituts für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (IAB) hat bestätigt, dass der Bedarf für die Regelung vorhanden ist und alle Beteiligten von der Regelung profitieren.

Die vorgesehene Erweiterung des Kontingents der sog. Westbalkanregelung ist daher richtig, reicht aber nicht aus. Eine Ausweitung der Regelung auf weitere Staaten wird in der Gesetzesbegründung angekündigt, sollte jedoch nicht auf die lange Bank geschoben, sondern tatsächlich „zeitnah“, d. h. möglichst noch im laufenden Gesetzgebungsverfahren angestrebt werden. Möglich wäre z. B. eine Ausweitung auf Staaten, mit denen Deutschland bereits ein Migrationsabkommen abgeschlossen hat (wie z. B. Indien) oder in denen es mit „Zentren für Migration und Entwicklung“ aktiv ist. Eine Verknüpfung mit noch abzuschließenden Migrationsabkommen, wie es in der Gesetzesbegründung ausgeführt wird, kann durchaus sinnvoll sein, würde jedoch in der Konsequenz bedeuten, dass eine Erweiterung der Länderliste erst in einigen Jahren zu erwarten wäre.

Wichtig bleibt, die Kapazitäten der Auslandsvertretungen an die Bedarfe anzupassen, damit die Anträge schneller gestellt und bearbeitet werden können. Die Terminvergabe per Losverfahren muss beendet werden, damit zumindest eine gewisse Form der Planungssicherheit für Zuwandernde und Arbeitgeber möglich ist. Auch wenn für die sog. Westbalkanregelung das Vorabzustimmungsverfahren der BA obligatorisch sein sollte, bleibt das Problem der fehlenden Kapazitäten in den Auslandsvertretungen bestehen. Hier bedarf es einer spürbaren Beschleunigung.

Anforderungen bei Beschäftigung mit berufspraktischer Erfahrung im § 6 BeschV-E sind noch zu hoch

Die Möglichkeit der Zuwanderung für Personen mit Berufserfahrung im nicht-reglementierten Bereich (§ 19c Abs. 1 AufenthG i.V.m. § 6 BeschV-E) ist eine notwendige und sinnvolle Erweiterung der Zuwanderungsmöglichkeiten. Dort, wo eine formale Anerkennung schon jetzt nicht erforderlich ist (z. B. bei der sog. Westbalkanregelung, Zuwanderern aus der EU oder Personen, die zum Familiennachzug nach Deutschland kommen) sind keine negativen Auswirkungen auf die Arbeitsmarktintegration erkennbar. Mit der Voraussetzung der im Herkunftsland staatlich anerkannten, mindestens zweijährigen Berufsqualifikation grenzt die Bundesregierung den Anwendungsbereich allerdings wieder ein. Eine flexiblere Handhabung ist



aus Sicht der Unternehmen wichtig, damit z. B. nicht Fachkräfte mit etwas kürzerer Ausbildung oder aufgrund von einer fehlenden staatlichen Anerkennung der Fach- oder Hochschule ausgeschlossen werden, obwohl sie die nachgefragte Berufserfahrung mitbringen. Auf das Kriterium „staatlich anerkannt“ sollte verzichtet werden. Arbeitgeber können im Regelfall durch stellenbezogene Bewerbungsverfahren gut einschätzen, ob die Fachkraft für die Tätigkeit fachlich geeignet ist. Es steht jeder Fachkraft auch weiterhin die Möglichkeit offen den Weg eines formalen Anerkennungsverfahrens zu gehen, wenn sie es möchte.

Das in der Regelung vorgesehene Mindestgehalt ist mit 45 % der Beitragsbemessungsgrenze der allgemeinen Rentenversicherung relativ hoch und sollte, wenn der Gesetzgeber nicht komplett auf ein Mindestgehalt verzichten will, zumindest abgesenkt werden. Mehr als 75 % der in Deutschland beschäftigten Fachkräfte erreichen in den ersten 12 Monaten einer Beschäftigung die aktuell geltende Mindestgehaltsschwelle nicht². Die Gehaltsgrenzen sind eher für das Tätigkeitsniveau von Spezialist/-innen und Expert/-innen angemessen, nicht jedoch für Personen auf Fachkräfteniveau. Arbeitgeber müssen bei der Gehaltshöhe von ausländischen Arbeitskräften auch immer berücksichtigen, dass sie dem betrieblichen Gehaltsgefüge entspricht und keine Ungerechtigkeiten zwischen den Beschäftigten entstehen. Besser als ein Mindestgehalt wäre deshalb eine alleinige Prüfung der vergleichbaren Beschäftigungsbedingungen durch die BA.

Faktischer Tarifvorbehalt in §§ 6 und 15d BeschV-E sachfremd und nicht erforderlich

Die Verknüpfung der Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte mit der Tarifbindung des Arbeitgebers in §§ 6 Abs. 1 und § 15d BeschV-E stellt einen Eingriff in die in Art. 9 Abs. 3 Grundgesetz (GG) normierte Koalitionsfreiheit dar. Es wird faktisch ein Tarifvorbehalt normiert. Insbesondere kleine Unternehmen und Start-Ups werden durch die Regelung daher im Zweifel auf den Einsatz solcher Kräfte verzichten müssen. Die Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung wird sachfremd genutzt, um Unternehmen in die Tarifbindung zu drängen. Zumindest muss die Unterschreitung der Mindestgehaltsgrenze in § 6 BeschV-E durch den Arbeitgeber möglich sein, soweit er durch arbeitsvertragliche Inbezugnahme eines entsprechenden Tarifvertrages das tarifliche Entgelt zahlt. Ein angemessener Schutzmechanismus besteht bereits durch die Prüfung der Arbeitsbedingungen durch die BA, die nicht schlechter sein dürfen als bei Personen, die im Inland vergleichbar beschäftigt sind. Die Prüfung umfasst auch die Höhe des Arbeitsentgeltes.

Die betreffende Regelung klammert zudem den Fall aus, dass auch ausländische Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer von sich aus nach einem passenden Arbeitgeber suchen. Sie stehen vor der Herausforderung ein tarifgebundenes Unternehmen zu finden. Es ist fraglich, inwieweit der Umstand der Tarifbindung im Ausland bekannt ist bzw. inwieweit Personen im Ausland in Erfahrung bringen können, ob ein Unternehmen tarifgebunden ist. Die Verknüpfung von Tarifbindung mit der Einwanderung von Arbeitskräften ist vor allem eine neue Beschäftigungshürde.

Bei kurzzeitig kontingentierter Beschäftigung in § 15d BeschV-E Aufenthaltsdauer verlängern

Die zeitlich befristete, kontingentierte Beschäftigung ohne qualifikationsabhängige Beschränkung (§ 15d BeschV-E) sollte deutlich stärker auf die Bedürfnisse von Beschäftigten und Arbeitgebern ausgerichtet werden. Grundsätzlich kann die vorgesehene Regelung für

² Siehe Sonderauswertung der BA-Beschäftigungsstatistik, Vergleich der Bruttonomentsentgelte von sozialversicherungspflichtigen Vollzeitbeschäftigten



Arbeitgeber die Möglichkeit bieten, durch eine kurzfristige Beschäftigung auf saisonale Bedarfe reagieren zu können. Viele Unternehmen haben auch bei Helfertätigkeiten einen Bedarf für längerfristige Beschäftigungen.

Auch die mit dem Kabinettsentwurf vollzogene Erhöhung der Gültigkeit von insgesamt sechs auf acht Monate macht die Regelung weiterhin nur begrenzt attraktiv. Viele Aufträge oder Projekte haben eine längere Laufzeit als acht Monate. In der Praxis würde das dazu führen, dass Arbeitskräfte nach Einarbeitung und Anlernphase wieder ausreisen müssen. Insbesondere in den Fällen, wenn sich an die Einreise noch ein inländisches Genehmigungsverfahren anschließt (z. B. eine Zuverlässigkeitsüberprüfung im Luftverkehr) und die Einarbeitung erst im Anschluss erfolgen kann, reicht die Zeitspanne von lediglich acht Monaten nicht aus. Mit Blick auf den angespannten Wohnungsmarkt dürfte die Anmietung von Wohnraum für einen befristeten Zeitraum nicht nur eine große Herausforderung, wenn nicht gar unmöglich sein.

Die kurzzeitig kontingentierte Beschäftigung bietet den Menschen, die zu uns kommen, keine Perspektive und Integrationschance in Deutschland und widerspricht dem gemeinsamen Ansinnen nach bedarfsgerechter und gezielter Einwanderung in Beschäftigung. Die Regelung sollte deshalb zumindest um die Option eines längeren Aufenthalts ergänzt und der Wechsel in andere Aufenthaltstitel unter Berücksichtigung der bisherigen Beschäftigung ermöglicht werden.

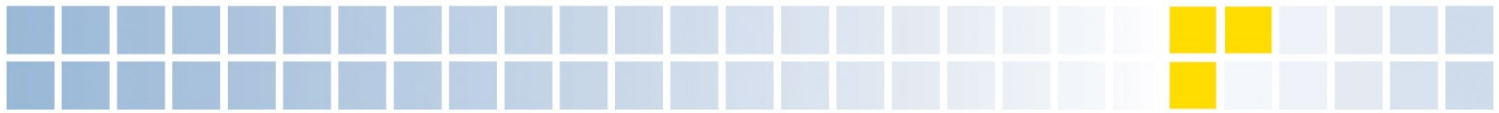
Die Wirkung der Regelung wird auch wesentlich davon abhängen, wie die BA die Kontingente und den geforderten Bedarf festlegt. Hier sei auf die Probleme verwiesen, die es in der Vergangenheit bereits mit der Definition von Engpassberufen gab, wie sie vor dem Fachkräfteeinwanderungsgesetz durch die Positivliste der BA nach § 6 Absatz 2 Nr. 2 BeschV a. F. für Drittstaatsangehörige mit ausländischer beruflicher Qualifikation galt. Die alte Engpassanalyse der BA basierte z. B. auch immer auf den gemeldeten Arbeitsstellen. Das dieser Wert nicht immer den tatsächlichen Bedarf darstellt, wurde bei Erzieherinnen und Erziehern deutlich. Sie waren nicht auf der Liste zu finden, obwohl der Bedarf offenkundig war.

Zeitarbeit als Chance für die Erwerbsmigration nutzen

Das Festhalten am Beschäftigungsverbot in der Zeitarbeit (§ 40 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG) ist nicht mehr zeitgemäß gemessen an dem Arbeits- und Fachkräftebedarf, den wir in Deutschland erleben. Zeitarbeits- und Personaldienstleistungsunternehmen sind ein Integrationsmotor für den Arbeitsmarkt³. Sie haben langjährige Erfahrung bei der Auswahl, Betreuung und Weiterbildung ihrer Beschäftigten und haben daher auch einen großen Anreiz, Beschäftigte langfristig zu halten oder zu vermitteln. Insbesondere kleine und mittelständische Unternehmen (KMU) können die Expertise der Zeitarbeits- und Personaldienstleistungsbranche für sich nutzbar machen. Denn für KMU ist die Anwerbung, ggf. Nachqualifizierung und Integration ausländischer Beschäftigter in der Regel „unbekanntes Terrain“. Zeitarbeitsunternehmen können verschiedene Bedarfe bündeln und dann einzelne Arbeitskräfte an KMU überlassen. Um die Qualität in der internationalen Mobilität sicherzustellen, haben sich z. B. die Mitgliedsunternehmen des Branchenverbands Bundesarbeitgeberverband der Personaldienstleister (BAP) zu einer Reihe von Qualitätsstandards verpflichtet⁴. Diese umfassen die Anwerbung, Mobilität, Betreuung, Unterkünfte und den Umgang mit Vertragspartnern.

³ Siehe für mehr Informationen die [BDA-Kurzposition zur Abschaffung des Zeitarbeitsverbots](#)

⁴ Siehe [BAP-Qualitätsstandards für gute internationale Mobilität in der Zeitarbeit](#)



Immer weiter zunehmende Anforderungen an Arbeitgeber begrenzen und Klarheit bei den Versagensgründen in § 36 BeschV-E schaffen

Der rechtmisbräuchlichen Verwendung der Zuwanderungsmöglichkeiten, Ausnutzung oder sogar Ausbeutung von Menschen, die aus dem Ausland nach Deutschland kommen, müssen wirksame Riegel vorgeschoben werden. Dies ist notwendig, zum Schutz der Menschen, der Unternehmen und auch für die Akzeptanz von Erwerbsmigration. Es ist deshalb auch richtig, dass es ab 1. Januar 2026 eine dauerhafte Förderung der Beratungsangebote zu arbeits- und sozialrechtlichen Fragestellungen in Trägervielfalt geben soll. Wichtig ist bei der Umsetzung die Zusammenarbeit mit den bestehenden Migrationsberatungsstellen und Jugendmigrationsdiensten, damit Doppelstrukturen vermieden werden.

Ob der angestrebte Schutz und damit die Sicherstellung fairer Migration jedoch über immer weitergehende gesetzliche Erweiterungen bei Informations- und Auskunftspflichten erreicht werden kann, ist mehr als fraglich. Praktikerinnen und Praktiker aus den Unternehmen machen mehr und mehr die Erfahrung, dass die Bewältigung der Vorschriften immer zeitintensiver wird. Informations- und Auskunftspflichten müssen für Arbeitgeber erfüllbar sein und so umgesetzt werden, dass der zusätzliche Aufwand für Arbeitgeber möglichst gering ist. Für nachfolgende Regelungen ist dies nicht der Fall. Sie sollten nachgebessert werden:

- Die Informationspflicht in § 45c AufenthG-E ist unverhältnismäßig und kostet die Unternehmen laut Gesetzesentwurf der Bundesregierung insgesamt 132.000 € an Erfüllungsaufwand. Zumal es eine einfache Alternative gibt, da die Informationen über bestehende Kontaktmöglichkeiten im Rahmen des regulären Visumsverfahrens mitgeteilt werden können. Zumindest sollte ein genereller, nicht ortsgebundener Hinweis auf die Beratungsstellen ausreichen und nicht zusätzlich abhängig vom konkreten Arbeits- bzw. Einsatzort sein. Bei Konzernen mit mehreren Standorten würde z. B. die geplante Informationspflicht zu deutlichem Mehraufwand führen, da die Organisation der Einreise durch zentrale Einheiten organisiert wird.
- Die Versagensgründe des § 36 Abs. 4 BeschV-E müssen so überarbeitet werden, dass eine rechtssichere Handhabung möglich ist. Für Arbeitgeber, aber auch für die Verwaltung muss Klarheit bestehen, wann ein Arbeitgeber in schwerwiegender Weise gegen die Tatbestände verstößt. Zum Ausgleich dieser sehr weit gefassten Anlassverstöße müsste die Verordnungsermächtigung und damit auch § 36 Abs. 4 BeschV-E auf vorsätzliche Verstöße beschränkt sein. Gerade die Regelungen im § 36 Abs. 4 Nr. 2 und 4 BeschV-E scheinen fast uferlos.
- Die bußgeldbewehrte Verpflichtung für Arbeitgeber, innerhalb von vier Wochen gegenüber der Ausländerbehörde eine vorzeitige Beendigung der Beschäftigung anzuzeigen (§ 4a Abs. 5 S. 3 Nr. 3 AufenthG), sollte abgeschafft werden. Die Regelung ist in der Praxis aufwändig in der Administration. Es ist z. B. auch weiter unklar, ob sie nach dem weiten Wortlaut auf sämtliche Aufenthaltstitel, also auch eine Niederlassungserlaubnis, anwendbar ist. Da jede Beendigung eines Beschäftigungsverhältnisses an die Sozialversicherung gemeldet wird, ist eine behördeninterne Weiterleitung der Meldung alternativ möglich.

Chancenkarte § 20a AufenthG-E zentral umsetzen

Die Chancenkarte (§ 20a AufenthG-E) bietet als Ergänzung zu den bestehenden Regelungen Potenzial. Gleichzeitig wird die Komplexität des Zuwanderungsrechts weiter erhöht. Es bedarf deshalb einer einfachen und zentralen Umsetzung bei z. B. dem Bundesamt für auswärtige Angelegenheiten (BfAA) oder dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF), da eine dezentrale Lösung einen hohen Umsetzungs- und Schulungsaufwand in den bereits



überlasteten Behörden verursachen würde. Es ist nicht sinnvoll, dass jede Visastelle oder Ausländerbehörde die genaue Ausgestaltung und Bepunktung kennen muss bzw. verwaltungstechnisch ausführen kann.

Die Chancenkarte könnte noch wirkungsvoller ausgestaltet werden, wenn sie einen größeren Personenkreis ansprechen würde. Durch die Einbindung von weiteren Zielgruppen bringt die Chancenkarte einen zusätzlichen Mehrwert. Dies könnten z. B. Personen sein, die die starren Qualifikationsanforderungen nicht erfüllen (wenn sie in ihrem Heimatland keine zweijährige Ausbildung absolviert haben, sondern nur 1,5 Jahre) oder auch Personen in Helfertätigkeiten mit guten Sprachkenntnissen oder besonders gefragten Fähigkeiten. Sie fallen bisher durch das Raster. Durch das Punktesystem wäre es möglich, dass sie bei zusätzlichem Erfüllen anderer Kriterien eine Chance in Deutschland erhalten. Eine Erweiterung der Kriterien um z. B. ein bereits bestehendes Arbeitsplatzangebot würde die Möglichkeit schaffen, die Chancenkarte um arbeitsplatzbezogene Kriterien zu ergänzen und die Arbeitsmarktnähe des Personenkreises zu gewährleisten. Das geregelte Verfahren zur flexiblen Anpassung der Punktegrenze und Bepunktung der einzelnen Kriterien durch die Bundesregierung gewährleistet ein relativ schnelles Reagieren auf die Bedürfnisse am Arbeitsmarkt.

Richtig ist, dass für die Erteilung der Chancenkarte neben den hinreichend deutschen Sprachkenntnissen alternativ auch englische Sprachkenntnisse auf dem Niveau C1 anerkannt werden sollen. Dies sollte auch bei anderen Aufenthaltstiteln möglich sein, die nur deutsche Sprachkenntnisse explizit vorsehen.

Anerkennungsverfahren verbessern

Die aufwändigen Anerkennungsverfahren stellen eine große Hürde für die Erwerbsmigration dar. Zwar werden durch die geplante Anpassung des Aufenthaltsgesetzes und der Beschäftigungsverordnung neue Aufenthaltstitel und damit verbundene neue Wege für die Einreise bzw. Beschäftigung ohne Anerkennung von Berufsqualifikationen im nicht reglementierten Bereich eröffnet, jedoch werden die Verfahren selbst dabei nicht adressiert. Neben der Schaffung eines aus dem Ausland gut zugänglichen und übersichtlichen Beratungsangebots sollten die Anerkennungsverfahren durch Bund und Länder planungssicherer für ausländische Fachkräfte ausgestaltet werden. Dabei geht es nicht um eine Reduzierung der Qualität, sondern um vereinfachte und beschleunigte Verfahren. Die hierfür dringend notwendige Digitalisierung der Anerkennungsverfahren, welche in den Eckpunkten angekündigt wurde, wird im Referentenentwurf nicht umgesetzt. Darüber hinaus braucht es neue Regelungen im Gesetz über die Feststellung der Gleichwertigkeit von Berufsqualifikationen (BQFG), die mehr Flexibilität in Bezug auf die einzureichenden Unterlagen bieten. Es sollte z. B. gesetzlich die Möglichkeit eingeführt werden, dass erforderliche Unterlagen auch in englischer Sprache eingereicht werden können. In vielen Staaten werden Qualifikationsnachweise im Original auf Englisch ausgestellt und auch beeidigte Übersetzungen ins Englische sind in vielen Regionen leichter zugänglich. So könnten die Hürden für Antragstellende gesenkt und ein größerer Personenkreis erreicht werden.

Die Erfahrungen mit der „Zentralen Servicestelle Berufliche Anerkennung (ZSBA)“ der Zentralen Auslands- und Fachvermittlung (ZAV) der BA haben deutlich gemacht, dass die Verfahren ohne Unterstützung für die Zuwanderungsinteressierten nur schwer zu organisieren sind. Auf der Grundlage der Evaluierung sollte daher rechtzeitig entschieden werden, in welcher Form und mit welchem Auftrag die ZSBA über 2023 hinaus weiterhin mit Mitteln des Bundes finanziert und verstetigt werden soll. Eine Finanzierung durch den Bund ist zwingend notwendig, da die Zuwanderungsinteressierten bisher keine Beiträge in die Arbeitslosenversicherung gezahlt haben.



Das Konzept der geplanten Anerkennungspartnerschaften nach § 16d Abs. 3a AufenthG-E wirkt mit seinen starren Vorgaben sowohl für Arbeitgeber als auch für Beschäftigte sehr kompliziert in der Umsetzung. Auch ist das Konzept nicht ausreichend abgestimmt mit den anderen Aufenthaltstiteln (z. B. § 6 BeschV-E). Einige Punkte und Fristen erscheinen in Anbetracht der aktuellen Auslastung der Migrationsverwaltung als wenig praktikabel in der Umsetzung.

Mehr Flexibilität für junge Talente

Einzelne Einreise- oder Beschäftigungsmöglichkeiten für junge Talente, wie für Studierende, Schülerinnen und Schüler sowie Ausbildungsplatz- und Studienplatzsuchende sind in Teilen noch zu restriktiv und sollten flexibilisiert werden. Gerade in der Zuwanderung von jungen Menschen liegen für Deutschland viele Chancen.

- Die besseren Möglichkeiten für eine Nebenbeschäftigung bei Studienaufenthalten (§ 16b AufenthG-E) sind ein kleiner Baustein gegen den Fach- und Arbeitskräftemangel. Die Regelungen sind jedoch sehr kompliziert ausgestaltet und für ausländische Studierende schwer zu verstehen. Sie sollten auf 150 bis 160 h erweitert und vereinfacht werden.
- Ausbildungsplatz- und Studienplatzsuche eröffnen nach § 17 AufenthG-E die Möglichkeit, eine größere Anzahl von potenziellen zukünftigen Fachkräften schon frühzeitig zu gewinnen. Die Hochschulzugangsberechtigung ist für die Aufnahme einer betrieblichen Aus- oder Weiterbildung nicht zwingend erforderlich und reduziert die Zahl der potenziellen Fachkräfte.
- Gesetzliche, starre Altersgrenzen schränken die Zuwanderungsmöglichkeiten unnötigerweise ein. Die Altersgrenzen sollten deshalb bei der Ausbildungs- und Studienplatzsuche (§ 17 AufenthG) und der Ferienbeschäftigung ausländischer Studierender (§ 14 Abs. 2 BeschV-E) wegfallen.
- Die in § 15 Nr. 8 BeschV-E geregelte Voraussetzung der deutschen Sprachkenntnisse ist nicht erforderlich und sollte gestrichen werden. Ein Unternehmen wird eine Praktikantin oder einen Praktikanten nur einstellen, wenn die Verständigung im Unternehmen gewährleistet ist.
- Bei der Ferienbeschäftigung von ausländischen Studierenden (§ 14 Abs. 2 BeschV-E) sollten ausländischen Fachschulen nicht flächendeckend ausgeschlossen werden. Gerade im Hotel- und Gaststättengewerbe gibt es viele etablierte Kooperationen mit Hotelfachschulen. Die Beschäftigung während der Semesterferien kann der Einstieg in eine spätere Ausbildung sein.

Ansprechpartner:

BDA | DIE ARBEITGEBER

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände

Arbeitsmarkt

T +49 30 2033-1400

arbeitsmarkt@arbeitgeber.de

Die BDA organisiert als Spitzenverband die sozial- und wirtschaftspolitischen Interessen der gesamten deutschen Wirtschaft. Wir bündeln die Interessen von einer Million Betrieben mit rund 30,5 Millionen Beschäftigten. Diese Betriebe sind der BDA durch freiwillige Mitgliedschaft in Arbeitgeberverbänden verbunden.