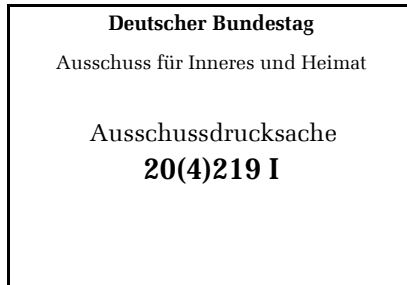




Institut f. Völker- und Europarecht · Platz der Göttinger Sieben 5 · 37073 Göttingen



**Dr. Ferdinand Weber, MLE.**

Akad. Rat a.Z.

Juristische Fakultät

Lehrstuhl für Öffentliches Recht  
und Europarecht

Göttingen, den 22. Mai 2023

**Stellungnahme für die öffentliche Anhörung des Innenausschusses des  
Deutschen Bundestages am Montag, dem 22. Mai 2023 zum**

**Gesetzesentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung  
der Fachkräfteeinwanderung“, BT-Drs. 20/6500 vom 24.04.2023**

Sehr geehrter Professor Castellucci,

ich bedanke mich für die Einladung zur öffentlichen Anhörung am 22.05.2023 und äußere mich  
wie folgt zum Gesetzentwurf:

- A. Migrationsbedarf der Bundesrepublik im Fachkräfteeinwanderungsrecht .....2**
- B. Erleichterungen von Erteilungsvoraussetzungen, Flexibilisierung von Aufenthaltstiteln und  
leichtere Zugänglichkeit zur Niederlassungserlaubnis .....4**
- C. Absenkung der Qualifikationsanforderungen (Erfahrungssäule und Potenzialsäule) .....6**
- D. Verwaltungsverfahren, Ausbau des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge .....8**

## A. Migrationsbedarf der Bundesrepublik im Fachkräfteeinwanderungsrecht

Die Bundesrepublik Deutschland hat über die Einbettung in das reformbedürftige Gemeinsame Europäische Asylsystem (GEAS) ein Migrationssteuerungsproblem,<sup>1</sup> zugleich aber einen **nicht realisierten Bedarf nach Migration**, wenn es um Fachkräfteeinwanderung geht.<sup>2</sup> Dieser Bereich ist ebenfalls, wie auch der vorliegende Gesetzesentwurf zeigt, unionsrechtlich mitbestimmt. Für den Primärzugang von Drittstaatsangehörigen zum Zweck der Wirtschaftsmigration existiert in Art. 79 Abs. 5 AEUV zwar eine quantitative Begrenzungsklausel.<sup>3</sup> Materiell hat der Unionsgesetzgeber aber durch eine Reihe von Rechtsakten auch hier gemeinsames Recht gesetzt.<sup>4</sup>

Die OECD beschrieb bereits im Jahr 2013 mit Blick auf den demografisch bedingten Rückgang der Erwerbsbevölkerung in der Bundesrepublik und Reformen im Zuwanderungsrecht, dass Deutschland im Bereich des Einwanderungsrechts für hochqualifizierte Fachkräfte über eines der liberalsten Regelungsregime unter den OECD-Staaten verfüge. Gleichwohl bleibe die Zuwanderung im Sektor gesteuerter Arbeitsmigration sowohl im Verhältnis zu anderen Ländern als auch zur Größe des deutschen Arbeitsmarktes gering.<sup>5</sup>

Im Grundsatz befindet sich die Migrationspolitik in diesem Bereich zehn Jahre später in einer ähnlichen Lage, wenn auch über die Gründe – jenseits einer im Vergleich möglicherweise nicht für alle attraktiven Abgabenlast und (zusätzlichen) sprachlichen Voraussetzungen – diskutiert wird.<sup>6</sup> In der Berichterstattung findet sich die Annahme einer **erforderlichen Nettozuwanderung<sup>7</sup> von 400.000 Personen im Jahr**, um das bereits jetzt teils prekäre Arbeitskräftepotenzial, etwa in IT-Berufen, dem Handwerk, der Pflege sowie im Erziehungs- und Bildungsbereich zu halten.<sup>8</sup> Daneben stehen der Politik andere flankierende Maßnahmen wie die Unterstützung von Umbildungsmaßnahmen, der Ausschöpfung des innerstaatlichen Ausbildungspotenzials oder ein Hinwirken auf die Verringerung von Teilzeitbeschäftigungen zur Verfügung, die hier nicht von

---

<sup>1</sup> Vgl. bereits *Günther*, Gerichtliche Durchsetzung von Zuständigkeitsregelungen im Dublin-System, ZAR 2017, 7 (12 ff.).

<sup>2</sup> Jew. mit Zahlen *Weber*, Contested Borders. Migrationsrechtsdenken und Grenzen, ZAR 2023, 102 (103).

<sup>3</sup> Dazu *Thym*, in: Kluth/Heusch, BeckOK AuslR, 36. Edition Stand: 1.7.2020, Art. 79 AEUV Rn. 25-27.

<sup>4</sup> Im Detail *Langenfeld/Lehner*, Einwanderungsrecht in Deutschland – Entwicklungslinien, konzeptionelle Grundentscheidungen und offene Frage, ZAR 2020, 215 (217-222); *Kolb/Lehner*, Aus der Zeit gefallen: Warum ein Punktesystem kaum mehr Platz im deutschen Erwerbsmigrationsrecht hat, NVwZ 2018, 1181 (1182-1185).

<sup>5</sup> OECD, Zuwanderung ausländischer Fachkräfte: Deutschland, 2013, S. 15.

<sup>6</sup> Siehe auch Stellungnahme *Brücker*, A-Drs. 20(4)219 E, 2; im Vergleich zu Kanada, den USA oder Australien sind hohe Lohnnebenkosten und die zusätzliche Spracherwerbsvoraussetzungen als Faktoren einzupreisen, vgl. *Offer/Mastmann*, Wie endlich den gordischen Knoten der Fachkräftemigration lösen?, ZRP 2022, 234.

<sup>7</sup> D.h. unter Berücksichtigung der Fortzüge/Auswandernden.

<sup>8</sup> *Demircan/Peer/Spocht*, Die Einwanderungillusion, Handelsblatt Nr. 187 v. 27.9.2022, 12 f., unter Berufung auf das Nürnberger Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), das im zweiten Quartal 2022 einen Rekord von mehr als 1,9 Millionen offenen Stellen zählte, und das Institut der deutschen Wirtschaft, das etwa 540.000 offene Stellen für Fachkräfte ausmachte; Stellungnahme *Brücker*, A-Drs. 20(4)219 E, 1; Stellungnahme des ZDH, A-Drs. 20(4)218, 2 berichtet von derzeit über 250.000 nicht besetzbaren Stellen im Handwerk; *Offer/Mastmann*, Wie endlich den gordischen Knoten der Fachkräftemigration lösen?, ZRP 2022, 234.

Interesse sind.<sup>9</sup>

Blickt man auf die Zweiteilung des Migrationsrechts in das Flüchtlingsrecht und das reguläre Einwanderungsrecht, insbesondere wie letzteres in §§ 18 und 20 AufenthG zum Ausdruck kommt, dürften großzügige Spurwechsel nach den bisherigen Erfahrungen dem Fachkräftemangel nicht abhelfen. Gerade für die Bundesrepublik wird aus der Außenperspektive beobachtet, dass eine schnelle Integration von Flüchtlingen in die komplexen Ausbildungs- und Arbeitsmarktzusammenhänge der Bundesrepublik nicht gelingt und – ganz wertfrei – hierüber den „wirtschaftlichen und arbeitsmarktpolitischen Interessen“ der Bundesrepublik (§ 1 Abs. 1 S. 2 AufenthG) und dem Anliegen „der Sicherung der Fachkräftebasis und der Stärkung der sozialen Sicherungssysteme“ (§ 18 Abs. 1 S. 2 AufenthG) nicht unmittelbar Rechnung getragen werden kann.<sup>10</sup> Das Qualifikationsniveau erreicht nur bei einer Minderheit das Fachkräfteniveau, Arbeitslosigkeit sowie Aufstockerquote bleiben auch mehrere Jahre nach Ankunft in der Bundesrepublik durchaus hoch. Das verwundert angesichts des Bedarfs nach basalem Integrationsbedarf – der Zeit braucht – und der regelmäßig fehlenden Gelegenheit, sich hiermit zuvor befassen zu können, nicht,<sup>11</sup> weist den Gesetzgeber aber auf zwei wichtige Punkte hin: Erstens besteht eine gesamtgesellschaftliche Perspektive aus mehr Variablen als Arbeitsmarktintegration.<sup>12</sup> Zweitens richtet sich der rechtliche Fokus mehr auf Stellschrauben im Fachkräfteeinwanderungsrecht selbst.

Sofern es im zugrundeliegenden Entwurf um eine Umsetzung zwingender Vorgaben der Richtlinie (EU) 2021/1883 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Oktober 2021 über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung

---

<sup>9</sup> Siehe auch den wichtigen Hinweis in der Stellungnahme der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände, A-Drs. 20(4)219 D, 3 die für 2021 auf 47.500 jugendliche Schulabgänger ohne Schulabschluss verweist und Stellungnahme des DBG, A-Drs. 20(4)219 B, 4.

<sup>10</sup> Exemplarisch *Fairless*, Migrants Struggle to Get Jobs Amid German Worker Shortage, *The Wall Street Journal* No. 139 v. 13.12.2022, S. 9; ausführlich und mit Zahlen *Koopmans*, Die Asyl-Lotterie, 2023, S. 83-106, mit dem Zwischenfazit, dass die Lasten insgesamt überwiegen, „wenn nicht innerhalb von zehn Jahren mindestens 60 Prozent der Flüchtlinge die fiskalische Leistungsfähigkeit von Einheimischen mit abgeschlossener Berufsausbildung erreichen.“, S. 91 ff. dann mit methodischer Kritik zu einer Anfang 2020 mit großer Medienresonanz aufgenommenen Studie des IAB, wonach die Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen weitgehend gelungen sei.

<sup>11</sup> Vgl. *Brücker/Hauptmann/Keita/Vallizadeh*, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Zuwanderungsmonitor April 2023, 1-3; *Brücker/Kosyakova/Schuß*, Integration in Arbeitsmarkt und Bildungssystem macht weitere Fortschritte, IAB-Kurzbericht 4/2020, 15: „[...] Partizipation an Integrationskursen, anderen Sprachprogrammen, arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen und Arbeitsvermittlung“ geht mit einer höheren Erwerbstätigkeit einher; ebd.: „Diese Ergebnisse können zwar nicht als kausale Evidenz zur Wirksamkeit derartiger Maßnahmen interpretiert werden, sind aber ein starker Hinweis darauf, dass das breite Maßnahmenangebot die Erwerbstätigkeitschancen der Geflüchteten erhöht hat. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die untersuchten Effekte mit zeitlicher Verzögerung zum Tragen kommen [...].“

<sup>12</sup> Jüngst bilanzierend *Koopmans*, Die Asyl-Lotterie, 2023, S. 102: „Von den 1,75 Millionen Menschen aus den acht wichtigsten Herkunftsländern von Asylsuchenden, die Ende 2021 in Deutschland lebten (davon 1,22 Millionen im erwerbsfähigen Alter zwischen 15 und 64 Jahren), arbeiteten nur etwa 200.000 als Fachkraft. Über 200.000 zusätzliche Fachkräfte freut sich die deutsche Wirtschaft ganz bestimmt, und auch manchen Stellen für Helferberufe wären ohne die Flüchtlinge schwer zu besetzen gewesen. Aus Arbeitgebersicht fällt die Bilanz der Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen deshalb trotz der niedrigen Beschäftigungsquoten positiv aus. Gesamtgesellschaftlich betrachtet müssen aber auch die Kosten, die mit einer geringeren Beteiligung am Arbeitsmarkt einhergehen, in Betracht gezogen werden.“

einer hoch qualifizierten Beschäftigung und zur Aufhebung der Richtlinie 2009/50/EG geht,<sup>13</sup> wird hierzu nicht Stellung genommen, da die unionsgesetzgeberische Entscheidung bereits getroffen, die Richtlinie in Kraft und die Bundesrepublik zur Umsetzung verpflichtet ist. Auch verfassungsrechtlich kommt dem Gesetzgeber im Bereich nicht fluchtbedingter Migration ein weiter Gestaltungsspielraum zu. Der umfangreiche Gesetzentwurf zeigt, dass an vielen Stellschrauben gedreht wird, um die Einwanderungsmöglichkeiten zu verbreitern und Übergangsmöglichkeiten innerhalb der Regelungen zu flexibilisieren. Im Grundsatz wird der Ansatz des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes anerkannt, dazu erkannt, dass dieses aufgrund der COVID19-Pandemie nicht wirklich in praktische Bewährung treten konnte und mit dem vorliegenden Entwurf das Ziel verfolgt, die Einwanderung qualifizierter Drittstaatsangehöriger um jährlich 60.000 Drittstaatsangehörige, insgesamt bis zu 75.000 Personen zu erhöhen. Neben der Beibehaltung und Modifikation der Fachkräftesäule als zentralem Element der Fachkräfteeinwanderung sollen die Gesetzesänderungen (analytisch) eine sogenannte Erfahrungssäule (v.a. Arbeitskräfte mit praktischer Berufserfahrung) und eine Potenzialsäule (Erweiterungen der Möglichkeiten zur Beschäftigungssuche) einführen.<sup>14</sup> Aufgrund der kurzfristigen Anfrage und der geringen Vorbereitungszeit muss sich mit Blick auf den Umfang des Gesetzesentwurfs auf ausgewählte Aspekte beschränkt werden.<sup>15</sup>

## **B. Erleichterungen von Erteilungsvoraussetzungen, Flexibilisierung von Aufenthaltstiteln und leichtere Zugänglichkeit zur Niederlassungserlaubnis**

In den geplanten Änderungen der §§ 18a und 18b AufenthG-Entwurf zeigt sich die Verbreiterung der Beschäftigungsmöglichkeiten über die **Flexibilisierung der Aufenthaltstitel**. Fachkräften mit Berufsausbildung oder akademischer Ausbildung soll fortan eine Aufenthaltserlaubnis zur Ausübung jeder qualifizierten Beschäftigung erteilt werden anstatt zur Ausübung einer qualifizierten Beschäftigung, zu der ihre erworbene Qualifikation sie befähigt (Streichung des sog. Passungskriteriums). Die Regelungen erlauben damit eine Anwerbung zwar grundsätzlich qualifizierter, aber konkret ggf. fachfremder Personen durch Arbeitgeber, was Betroffenen eine erste Beschäftigungsmöglichkeit mit anschließender Weiterorientierung ermöglichen kann, um später eine ihrer Qualifikation angemessene Beschäftigung zu finden. Die Kehrseite dieser Flexibilisierung kann je nach Lage aber auch im Verbleib in – aufgrund der Fachfremdheit – einem Status geringer vergüteter Anstellung sein.<sup>16</sup> Das legitime Regelungsanliegen des Gesetzgebers, das Fachkräfteeinwanderungsrecht für Arbeitsmarktbedarfe durch diese Flexibilisierung zu öffnen und so zur Stärkung der sozialen Sicherungssysteme beizutragen (§ 18 Abs. 1 S. 2 AufenthG-Entwurf) sollte unter den Gesichtspunkten der nachhaltigen Integration von Fach- und Arbeitskräften in den Arbeitsmarkt *und* die Gesellschaft hinsichtlich seiner praktischen Auswirkungen

---

<sup>13</sup> ABIEU L 382 v. 28.10.2021, 1, gem. Art. 31 Abs. 1 im nationalen Recht umzusetzen bis zum 18. November 2023.

<sup>14</sup> BT-Drs. 20/6500, 2 f.

<sup>15</sup> Siehe auch die Vorbemerkung in der Stellungnahme der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände, A-Drs. 20(4)219 D, 1 f.

<sup>16</sup> Vgl. auch Stellungnahme des DGB, A-Drs. 20(4)219 B, 9 f.

begleitend evaluiert werden.

Mit der **generellen Absenkung der Mindestgehaltsschwelle** für die Erteilung der **Blauen Karte EU** in § 18g AufenthG-Entwurf, zudem der Ausweitung der Engpassberufe und der Anwendung der niedrigeren Mindestgehaltsschwelle auf Berufsanfänger in den drei Jahren nach Abschluss eines Hochschulstudiums setzt der Gesetzgeber auch im unionsrechtlich gerahmten Bereich auf eine größere Zugänglichkeit dieses Aufenthaltstitels. Ein abgeschlossenes Hochschulstudium ist keine zwingende Titelerteilungsvoraussetzung mehr (§ 18g Abs. 1 S. 6 AufenthG-Entwurf).<sup>17</sup> Die Blaue Karte wird so insgesamt, auch mit Blick auf die allgemein verkürzte Zugänglichkeit zur Niederlassungserlaubnis (§ 18c Abs. 1 und 2 AufenthG) für einen deutlich weiteren Adressatenkreis als zuvor geöffnet, was kritisch gesehen werden kann.<sup>18</sup> Solange neben den abgesenkten Zugangserfordernissen und Voraufenthaltszeiten jedoch, wie bislang, weiter die **gesellschaftlichen Integrationsanforderungen** (§ 9 Abs. 2 Nr. 8 und 9 AufenthG) und **Sprachkenntnisse** (§ 18c Abs. 2 S. 1 und 3 AufenthG) gelten, wird das Gesamtanliegen der Arbeitsmarkt- und Gesellschaftsintegration durchaus gleichgewichtig weiterverfolgt.

Die **leichtere Zugänglichkeit der Niederlassungserlaubnis** für Fachkräfte (Absenkung auf drei statt vier Jahre) führt in der Tat zur Annäherung an die Mindestaufenthaltsdauer für Inhaber der Blauen Karte (§ 18c Abs. 1 S. 1 Nr. 1 gegen Abs. 2 AufenthG) und weicht ihre Sonderstellung damit weiter auf, weil umfassende Wechsellmöglichkeiten in §§ 18a und 18b AufenthG-Entwurf ermöglichen, dass Personen während ihres Aufenthalts als Fachkraft im eigentlichen Sinne gar nicht als solche, d.h. in ihrem originären Fachbereich tätig waren.<sup>19</sup> Die Annäherung liegt indes ganz im rechtspolitischen Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers.<sup>20</sup> Ein normativer **Wertungswiderspruch** tut sich hier jedoch mit Blick auf nicht qualifizierte Geduldete auf: Während qualifizierte Geduldete, die einen Aufenthaltstitel nach § 19d AufenthG beantragen, nicht von § 18c Abs. 1 AufenthG erfasst werden, findet bei ‚nicht qualifizierten‘ Geduldeten im Rahmen von § 9 AufenthG eine Anrechnung der Voraufenthaltszeiten im Rahmen humanitärer Aufenthaltstitel gem. § 26 Abs. 4 Satz 3 AufenthG statt. Das macht die Beantragung eines Aufenthaltstitels nach § 19d AufenthG tendenziell unattraktiv, weshalb der Wertungswiderspruch vom Gesetzgeber aufgelöst werden sollte.<sup>21</sup>

Die verfahrensrechtliche Verknüpfung für mit einreisende Ehegatten und Lebenspartner von Fachkräften (**§ 9 Abs. 3a AufenthG-Entwurf**) erscheint dagegen integrationspolitisch und verfahrensrechtlich sinnvoll.

Mit **§ 16a Abs. 1 S. 3 AufenthG-E** scheint der Gesetzgeber während einer nicht

---

<sup>17</sup> BT-Drs. 20/6500, 62 f.

<sup>18</sup>Vgl. auch Stellungnahme der kommunalen Spitzenverbände, A-Drs. 20(4)219 D, 7 auch zu Lockerungen im Familiennachzug.

<sup>19</sup> Stellungnahme der kommunalen Spitzenverbände, A-Drs. 20(4)219 D, 11.

<sup>20</sup> Für eine Ausweitung auf Personen mit einer Aufenthaltserlaubnis nach § 19d AufenthG noch Stellungnahme des Paritätischen Gesamtverbands, A-Drs. 20(4)219 F, 11.

<sup>21</sup> Vgl. ebenso Stellungnahme des DAV, A-Drs. 20(4)195, 15 f.: ggf. Schlechterstellung von Ausländern mit beruflicher Qualifikation ggü. Ausländern ohne dieselbe.

abgeschlossenen Qualifikationsphase eine Verstetigung des Aufenthalts in einen Daueraufenthaltstitel (Niederlassungserlaubnis) ausschließen zu wollen. Auch wenn der bewusste Wechsel in einen nicht ‚blockierten‘ Aufenthaltstitel unter Abbruch der Ausbildung kaum als praktikabel erscheint,<sup>22</sup> könnte hier insofern nachgebessert werden, als § 9 AufenthG bei erfolgreichem Abschluss der Berufsausbildung zur Anwendung kommt.

### C. Absenkung der Qualifikationsanforderungen (Erfahrungssäule und Potenzialsäule)

Mit der Änderung des § 18 AufenthG wird der Bezugspunkt der nachfolgend normierten „besonderen Möglichkeiten“ von Fachkräften auf Arbeitskräfte erweitert. Es geht dem Gesetzgeber nun auch um die Sicherung der Arbeitskräftebasis und die „nachhaltige Integration“ von Arbeitskräften mit ausgeprägter Berufserfahrung in den Arbeitsmarkt und die Gesellschaft unter Beachtung der Interessen der öffentlichen Sicherheit“ (§ 18 Abs. 2 S. 2 und 3 AufenthG-Entwurf). Insbesondere über Änderungen in der Beschäftigungsverordnung findet eine Ausweitung der Einwanderungsmöglichkeiten für Arbeitskräfte statt, teils unter Verzicht auf das Bestehen berufspraktischer Vorerfahrungen.

Der **Verzicht auf die Anerkennung beruflicher Qualifikationen in nicht-reglementierten Berufen** wird von IT-Fachkräften (der bisherige § 6 BeschV iVm § 19c Abs. 1 AufenthG) auf alle qualifizierten Berufe ausgeweitet, dafür eine mindestens zweijährige einschlägige Berufserfahrung und eine formale Qualifikation im Heimatland zur Voraussetzung gemacht (§ 6 BeschV-Entwurf<sup>23</sup>). Hier bleibt Prüfaufwand und eine feste Erfahrungszeitgrenze, die indes beide nicht verzichtbar sind, wenn der Gesetzgeber im Rahmen der „Erfahrungssäule“ nicht völlig auf messbare praktische Vorerfahrungen, die er festlegen kann, verzichten möchte. Auch auf das Kriterium der drittstaatlichen Anerkennung der Berufsqualifikation oder des Hochschulabschlusses (§ 6 Abs. 1 Nr. 3 a und b BeschV-Entwurf) sollte nicht verzichtet werden, weil so ein **Rest an messbarer Qualifikation** identifizierbar bleibt, der beim Ausreichenlassen jeder, auch nicht staatlich anerkannter Fach- oder Hochschulabschlüsse aus dem Ausland, nicht mehr in gleicher Weise gewährleistet ist.<sup>24</sup> **Kritisch** zu sehen ist der **völlige Verzicht auf das Vorhandensein deutscher Sprachkenntnisse** (bisher nur in begründeten Einzelfällen, s. den bisherigen § 6 S. 1 aE und S. 3 BeschV). Entweder geht der Gesetzgeber ersichtlich davon aus, dass dieselben sich im Rahmen der konkreten Tätigkeit/betrieblichen Zugehörigkeit irgendwie einstellen, oder er hält sie für die Tätigkeitsaufnahme praktisch für verzichtbar, was im Einzelfall aus Arbeitgeberseite zutreffen kann. Auch wenn in § 6 Abs. 2 S. 1 BeschV-Entwurf folgerichtig eine Anwendung von § 9 AufenthG ausgeschlossen wird, läuft der Verzicht dennoch dem in § 18 Abs. 2 S. 2 und 3 AufenthG-Entwurf gleichgewichtig niedergelegten Anliegen der nachhaltigen Integration in den Arbeitsmarkt *und* die Gesellschaft zuwider. Der Umstand, dass selbst für einen Praktikumsaufenthalt (§ 15 Nr. 8 BeschV-Entwurf) nicht auf Sprachkenntnisse verzichtet werden soll, führt

---

<sup>22</sup> So indes Stellungnahme des DAV, A-Drs. 20(4)195, 8 f.

<sup>23</sup> [https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Gesetze/Regierungsentwuerfe/reg-verordnung-zur-weiterentwicklung-der-fachkraefteeinwanderung.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Gesetze/Regierungsentwuerfe/reg-verordnung-zur-weiterentwicklung-der-fachkraefteeinwanderung.pdf?__blob=publicationFile&v=3) .

<sup>24</sup> Anders für den Verzicht auf das Merkmal der staatlichen Anerkennung Stellungnahme des BDA, A-Drs. 20(4)219 C, 2 und 5 f.

normativ zu nicht verständlichen Wertungswidersprüchen.<sup>25</sup>

Die **Chancenaufenthaltskarte (§ 20a AufenthG-Entwurf)** ist der sogenannten Potenzialsäule zuzurechnen und erlaubt eine Beschäftigungssuche unter Verzicht auf das Wohnraumerfordernis und einem möglichen Verzicht auf das Erfordernis deutscher Sprachkenntnisse (vgl. § 20a Abs. 2 Nr. 4 a und b AufenthG-Entwurf). Bezüglich der Sprachkenntnisse gilt das oben zur BeschV Ausgeführte entsprechend, wobei auch hier die Anwendung des § 9 AufenthG gem. § 20a Abs. 6 AufenthG-Entwurf ausgeschlossen ist. Dort wie hier wird sich zeigen müssen, ob sich das vom Gesetzgeber eigentlich verfolgte Anliegen der auch gesellschaftlichen Integration gleichermaßen von selbst einstellen wird. Ob der Verzicht auf ein Wohnraumerfordernis (Abs. 4-Entwurf) und der mögliche Verzicht auf den Erwerb deutscher Sprachkenntnisse integrationspolitisch sinnvoll ist, obwohl Letztere inzwischen sicher auch online vom Ausland aus in Grundzügen erwerbbar sind, wird sich zeigen müssen. Der Grundsystematik des Aufenthaltsgesetzes läuft das tendenziell zuwider. Auf den absehbar erheblichen Prüfaufwand regulärer aufenthaltsbeendender Maßnahmen in den ohnehin bereits überlasteten Ausländerbehörden nach Auslaufen der Höchsterteilungsdauer von einem Jahr wurde bereits an anderer Stelle hingewiesen.<sup>26</sup>

Keine Probleme dürften in der Einrichtung eines **Arbeitstagekontos in § 16b Abs. 3 AufenthG-Entwurf** bestehen, mit denen die Zulässigkeit von Beschäftigungen für bis zu 140 Arbeitstage rechnerisch ermittelt werden sollen.<sup>27</sup> Richtig ist, dass der EuGH die sekundärrechtlich verankerte Pflicht, organisatorische Vorkehrungen zum Schutz der Sicherheit und Gesundheit der Arbeitnehmer zu treffen, mit Blick auf Art. 31 Abs. 2 GRCh dahingehend ausgelegt hat, dass die Mitgliedstaaten dafür sorgen müssen, dass Arbeitgeber ein objektives, verlässliches und zugängliches System einführen müssen, um diesem Belang nachzukommen.<sup>28</sup> Diese letztlich im Arbeits- und Gesundheitsschutz wurzelnde Verpflichtung hindert und schließt andere Erfassungsmaßstäbe, die anderen, rein aufenthaltsrechtlichen Zwecken dienen, indes nicht aus. Da der Gesetzgeber mit § 16b Abs. 3 AufenthG-E nichts an den anderen unionsrechtlichen Verpflichtungen ändert, besteht hier kein Problem.

Die Ausweitung der Fachkräfteeinwanderung von der Fachkräftesäule auf die sogenannte „Erfahrungs-“ und „Potenzialsäule“<sup>29</sup> kommt schließlich am deutlichsten in der **Kontingentverdopplung und Entfristung der sog. Westbalkanregelung (§ 26 Abs. 2 BeschV-Entwurf)** zum Tragen, die den Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt ohne Qualifikationsanforderungen für Staatsangehörige der Westbalkanstaaten öffnet. Hier zeigt sich wie bereits zu den §§ 18a und 18b AufenthG-Entwurf ausgeführt wurde, das Spannungsverhältnis zwischen flexiblen Arbeitsmarktbedürfnissen und gesellschaftlicher Integration sowie Beschäftigungsstandards

---

<sup>25</sup> Dem Vorschlag des Verzichts auf Sprachkenntnisse an dieser Stelle, weil Unternehmen Praktikanten sowieso nur einstellen, wenn die Verständigung gewährleistet ist (Stellungnahme des BDA, A-Drs. 20(4)219 C, 3), ist insofern nicht zu folgen.

<sup>26</sup> Stellungnahme der kommunalen Spitzenverbände, A-Drs. 20(4)219 D, 11 f.

<sup>27</sup> So aber Stellungnahme des DAV, A-Drs. 20(4)195, 10 f.

<sup>28</sup> EuGH (Große Kammer), Urt v. 14.5.2019, Rs. C-55/18, Rn. 60-62, 65, 71 – CCOO, sog. „Stechuhr-Urteil“.

<sup>29</sup> BT-Drs. 20/6500, 3.

andererseits.<sup>30</sup> Sollte sich der Verzicht auf formale Qualifikationsanforderungen in wirtschaftlichen Spannungslagen und unter Personalmangel leidenden Sektoren in Begleitevaluationen als prekär erweisen, müsste rechtspolitisch über eine neue Austarierung der vom Gesetzgeber selbst benannten Elemente befunden werden, für die unmittelbare verfassungsrechtliche Direktiven indes nicht greifbar sind.

#### **D. Verwaltungsverfahren, Ausbau des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge**

Einige Aspekte des Gesetzesentwurfs erhöhen die Anforderungen an Verwaltungsverfahren, aber auch die **grenzüberschreitende Verwaltungszusammenarbeit in der Europäischen Union**. Praktische Schwierigkeiten zeigen sich exemplarisch in § 31 Abs. 1a AufenthG-Entwurf. Danach sind in anderen EU-Mitgliedstaaten zurückgelegte Zeiträume innerhalb einer ehelichen Lebensgemeinschaft unter Umständen zugunsten des Ehegatten des Besitzers einer Blauen Karte EU für die Begründung eines eigenständigen Aufenthaltsrechts zu berücksichtigen. Hier kommt alles auf die transnationale Behördenzusammenarbeit an, die auch in anderen Bereichen Defizite aufweist. Einwände sollten hier ernstgenommen werden und auf Regelungen, die **praktisch erheblichen Verwaltungsaufwand mit begrenztem Ertrag erzeugen**, verzichtet werden.<sup>31</sup>

Auf das größere Problem ist verschiedentlich hingewiesen worden. Es ist die auf verschiedenen Faktoren beruhende, **strukturelle Überlastung der Ausländerbehörden**.<sup>32</sup> Hinsichtlich der Chancenkarte (§ 20a AufenthG-Entwurf) wurde die zentrale Verwaltung durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) oder das Bundesamt für Auswärtige Angelegenheiten (BfAA) angemahnt.<sup>33</sup> Hinzu kommt, dass der Gesetzesentwurf einige sachlich zusammenhängende Aufgaben auf verschiedene Stellen verteilt. Exemplarisch dafür steht § 45b AufenthG-Entwurf, der ab 2026 eine Beratungsstelle in der Verantwortlichkeit des BMAS vorsieht, die Konzeption von Vorintegrationsmaßnahmen dagegen dem Amt der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration überträgt, die Zuständigkeit für das Portal „make it in Germany“ schließlich dem Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) zuordnet und jede dieser Stellen noch eine Übertragung auf Dritte beschließen kann. Das BAMF hat zudem die Aufgabe der „Koordinierung der Informationen über den Aufenthalt zum Zweck der Erwerbstätigkeit“ zwischen Ausländerbehörden, Arbeitsagentur und deutschen Auslandsvertretungen, u.a. in Visasachen (§ 75 Nr. 1 AufenthG).

Hinzu kommt eine länger anhaltende Überlastung der mit Visaverfahren befassten deutschen Auslandsvertretungen. Im Gefolge jüngerer EuGH-Entscheidungen zum Familiennachzug<sup>34</sup> hat

---

<sup>30</sup> Kritisch Stellungnahme des DBG, A-Drs. 20(4)219B, 12 f.

<sup>31</sup> Für einen Verzicht auf die Regelung siehe auch Stellungnahme der kommunalen Spitzenverbände, A-Drs. 20(4)219 D, 7 f.

<sup>32</sup> Plastisch die Stellungnahme der kommunalen Spitzenverbände, A-Drs. 20(4)219 D, 4 f.; eindringlich zuletzt Kluth, Das Fachkräfteparadoxon, ZAR 2023, 145 f.

<sup>33</sup> Stellungnahme des BDA, A-Drs. 20(4)219 C, 3, 8 f.

<sup>34</sup> EuGH, Urteil vom 1.8.2022, Rs. C-273/20 und C-355/20 – Bundesrepublik Deutschland gegen SW, BL und BC, auf zwei Vorabentscheidungsersuchen des Bundesverwaltungsgerichts; für Einzelheiten Weber, Zeitlichkeit und Normgrenzen am Beispiel des Familiennachzugs zu während des Verwaltungsverfahrens volljährig gewordenen minderjährigen Flüchtlingen, ZfL 31 (2022), 467 ff.; die Revisionsverfahren wurden Ende 2022 durch Rücknahme



das Auswärtige Amt angekündigt, das BfAA mit einem weiteren Referat auszustatten, dass die deutschen Auslandsvertretungen bei der Bearbeitung von Familiennachzugsanträgen unterstützt. Die Inlandsbearbeitung von Visa durch das BfAA wurde zur Umsetzung des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes eingeführt.<sup>35</sup> Das Visumverfahren im Fachkräfteeinwanderungsrecht unterliegt gesetzlichen Beschleunigungs- und Kooperationsgeboten (§ 81a AufenthG, § 31a AufenthV), das nach einigen Einschätzungen **struktureller Verbesserungen** bedarf.<sup>36</sup>

Für die Fachkräfteeinwanderung könnte eine **institutionelle Konzentration fachlicher Kapazitäten und behördlicher Aufgaben in einer eigenen Behörde** angedacht werden (Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG), um dem BfAA die Bearbeitung von nicht fachkraftbedingten Familiennachzugsanträgen zu belassen, die Ausländerbehörden strukturell zu entlasten und die Aufgaben des BAMF im Schwerpunkt bei anderen Elementen wie Fluchtmigrationsverwaltung zu belassen. Hierfür wäre über die Ansiedelung echter Handlungskompetenzen nachzudenken. Offene Punkte wie die Prüfung der im Herkunftsstaat anerkannten Berufsqualifikation als Aufenthaltstitelerteilungsvoraussetzung (§ 16d Abs. 3a AufenthG-Entwurf) könnten ebenfalls hier zugeordnet werden<sup>37</sup> und so insgesamt eine sichtbare und handlungsfähige Anlauf- und Ansprechstelle auf Bundesebene<sup>38</sup> für die Fachkräfteeinwanderung geschaffen werden, die für alle Schritte von der Arbeitsplatzvermittlung und Zusammenarbeit mit Arbeitgebern bis zur Prüfung der Voraussetzungen für Einreise, Visa und Aufenthaltstitel zuständig ist.

Dr. Ferdinand Weber, MLE.

---

der Revision eingestellt, vgl. BVerwG, Beschluss v. 15.11.2022, 1 C 15.22 und Beschluss v. 17.11.2022, 1 C 17.22.

<sup>35</sup> Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage der Fraktion die Linke, BT-Drs. 20/4146 v. 20.10.2022, 14.

<sup>36</sup> Stellungnahme des BDA, A-Drs. 20(4)219 C, 4 aE, auch für die Ausweitung auf weitere Aufenthaltstitel; auch zentrale Ausländerbehörden iSv § 71 Abs. 1 S. 5 AufenthG wurden von einer Reihe von Ländern bislang nicht benannt.

<sup>37</sup> Vgl. auch Stellungnahme des DAV mit dem Hinweis darauf, dass eine Datenbank wie ANABIN – <https://anabin.kmk.org/anabin.html>, ein von der KMK getragenes Portal über die Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen, hier nicht existiert.

<sup>38</sup> Für eine neue Bundesagentur für Einwanderung („Work-and-Stay“-Agentur) CDU/CSU, Für Humanität und Ordnung in der Asyl- und Flüchtlingspolitik, Positionspapier des geschäftsführenden Vorstands der CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag, 3.3.2023, 9 f.