

Empfehlungen zum Referentenentwurf zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung durch die Migrationsexpert:innen der Bertelsmann Stiftung

Gütersloh, den 08.03.2023

Das Ziel der Weiterentwicklung des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes unterstützen wir, denn faktisch verharret die Fachkräfteeinwanderung aus Drittstaaten auf bisher eher niedrigem Niveau (vgl. Schultz, 2022), wozu sicher auch die Corona-Pandemie beigetragen hat. Die angedachten Lösungen (vgl. B, S.2ff.) gehen in die richtige Richtung, aber unserer Einschätzung nach nicht weit genug.

Da das Erreichen der ambitionierten Ziele im Bereich der Fachkräfteeinwanderung aber nicht nur von der Rechtslage, sondern auch von der Effizienz und Effektivität der Migrationsverwaltung abhängt, bedarf es nicht nur einer Weiterentwicklung der rechtlichen Rahmenbedingungen, sondern vor allem einer besseren Umsetzung derselben. Wir begrüßen die angekündigten flankierenden Änderungen im Entwurf einer Verordnung zur Erleichterung und Steigerung der Erwerbsmigration, die unter anderem auf die Beschleunigung von Visaverfahren abzielen (vgl. B, S.4). Neben der Notwendigkeit der Digitalisierung der Visa- und Verwaltungsverfahren möchten wir an dieser Stelle auf die Relevanz der Verschlankung und Vereinheitlichung derselben sowie der konsequenten Anpassung personaler und finanzieller Ressourcen in den Vollzugsbehörden an den Bedarfen, welche die Verbesserungsoptionen im materiellen Zuwanderungsrecht nach sich ziehen, hervorheben.

Den folgenden Vorschlägen sei die normative Erwartung vorangestellt, dass trotz des großen Handlungsdrucks der Bundesregierung die Anwerbung von (potenziellen) Fachkräften aus dem Ausland im Sinne einer Triple-Win-Perspektive in jedem Fall fair und nachhaltig gestaltet wird, indem sie gewinnbringend für alle Beteiligten ist.

Attraktivität Deutschlands steigern

Das materielle Recht in den Bereichen Aufenthalt und Beschäftigung ist nur ein Aspekt; für interessierte Fachkräfte aus Drittstaaten gehören auch andere Aspekte zur Attraktivität eines Ziellandes, insbesondere Zukunftsperspektiven und Umgang mit Diversität. Laut Ergebnissen der im Auftrag der Bertelsmann Stiftung durchgeführten Studie „OECD Indicators of Talent Attractiveness“ (2023) fällt Deutschland im internationalen Wettbewerb um hochqualifizierte Fachkräfte aus dem Ausland im Vergleich zu 2019 zurück (vgl. Liebig & Ewald, 2023). Mit Blick auf eine mögliche Einbürgerung sind andere Länder im OECD-Raum deutlich besser aufgestellt, weil sie schneller einbürgern und doppelte Staatsbürgerschaft nicht nur als Ausnahme akzeptieren. Zudem finden Unternehmer:innen und Gründer:innen aus dem Ausland (§21 AufenthG) in Deutschland höhere Hürden, ein Unternehmen oder Start-up zu gründen. Zwar wurde ein quantifiziertes Investitionsvolumen für Unternehmer:innen im Aufenthaltsgesetz bereits 2012 gestrichen, aber in der Praxis scheinen sich die mit der Zulassung beauftragten Behörden immer noch daran zu orientieren und eine bundesweit einheitliche und verbindliche Regelung zur Nachweiserbringung zu fehlen. Hier sollten einfache und transparente Regelungen erlassen werden, um die Ermessensspielräume der Behörden zu spezifizieren (vgl. Tollenaere & Çelik, 2023).

Nicht zuletzt ist im internationalen Vergleich die bereits angesprochene Visumspolitik in Deutschland optimierbar. Das Schaffen eines Datenpools, der zu Beginn des Verfahrens geschaffen wird, der von Antragssteller:innen und Arbeitgeber nur einmal bedient werden muss und auf den dann weitere Behörden zugreifen können sowie einheitlicher systemintegrierter Kommunikationskanäle, über die Nachrichten und Daten innerhalb und zwischen Behörden ausgetauscht werden können, würde die Qualität und Geschwindigkeit des behördlichen Ablaufs maßgeblich verbessern.

Berufserfahrung bei Chancenkarte stärker berücksichtigen

Das Konzept der Chancenkarte (§ 20a AufenthG) begrüßen wir; kritisieren aber, dass dem Potential der Berufserfahrung nicht ausreichend Rechnung getragen wird. Im Referentenentwurf ist Berufserfahrung bisher an einen zweijährigen, im Herkunftsland staatlich anerkannten Abschluss gekoppelt. Hierdurch wird der Stellenwert der Berufserfahrung massiv eingeschränkt. Wir halten eine separate Bepunktung der Berufserfahrung für zwingend erforderlich, um die Zahl ausreisewilliger Bewerber:innen nicht künstlich einzugrenzen, weitere Potentiale in den Herkunftsländern zu erschließen und dem Begriff der Chancenkarte gerecht zu werden. Hier befürworten wir zum Nachweis von Berufserfahrung neben der Prüfung vorhandener Dokumente insbesondere den Einsatz von zertifizierten und validierten Kompetenzfeststellungsverfahren, deren Kompetenzmessung auf Basis des deutschen Berufsbildungssystems durchgeführt werden (vgl. Wittig & Neumann 2016; Herdin 2019).

Migration zur Ausbildungsplatzsuche erleichtern

Um die vergleichsweise hohen Bedarfe im Ausbildungsbereich zu bedienen und die Gefahr von Brain-Drain-Effekte in den Herkunftsländern zu verringern, unterstützen wir die geplanten Erleichterungen der Bildungsmigration zum Zwecke der Ausbildungssuche (§ 17 Abs. 1 AufenthG). Eine Erhöhung der Altersgrenze zur Ausbildungsplatzsuche erscheint uns jedoch als unzureichend; stattdessen sollte das erforderliche Deutschniveau auf B1 abgesenkt werden (kongruent zu § 16a AufenthG Aufenthaltserlaubnis Ausbildung) und die Voraussetzung einer Hochschulzugangsberechtigung abgeschafft werden. Zusätzlich sollte die mögliche Suchdauer auf bis zu neun Monate (entsprechend der Studienplatzsuche § 17 Abs. 2 AufenthG) ausgeweitet werden.

Westbalkanregelung auf andere Drittstaaten ausweiten

Die vergleichsweise bürokratiearme Maßnahme der Westbalkanregelung sowie ihre Entfristung und die Erhöhung des Kontingents (§ 26 Abs. 2 BeschV) sind zu begrüßen. Bei nicht-reglementierten Berufen erlaubt die Verordnung durch ihre Niederschwelligkeit einen flexiblen Einsatz von Arbeitskräften gemäß ihren Fähigkeiten und Fertigkeiten, unabhängig von formalen Zertifikaten und auf Basis der bedarfsgerechten Stellenbesetzung in Verantwortung der Betriebe. Im Ergebnis arbeiten diese Beschäftigten auf einem vergleichsweise (mit anderen EU-Zuwanderern) hohen Tätigkeitsniveau, erzielen ein höheres Einkommen und sind seltener auf Transferleistungen angewiesen (vgl. Bither & Zierbart, 2018). Die positiven Effekte sprechen für eine Ausweitung der Regelung auf weitere Drittstaaten mit entsprechender Kontingentierung. Bei der Skalierung zu berücksichtigen ist der Schutz der Erwerbsmigrant:innen. Dies impliziert z.B. Recht auf Familiennachzug, Recht auf Arbeitsplatzwechsel, Einhaltung der Arbeitnehmer:innenrechte, Recht auf Arbeitgeber:innenwechsel und tarifliche Vergütung. Hierzu benötigt es auch wirksame Kontroll- und Beschwerdemechanismen.

Innovative transnationale Skills Partnerships stärken

Nur durch die Berücksichtigung der Perspektiven und Bedarfe von Ausbildungssystemen und Arbeitsmarkt im Herkunftsland sowie der Migrant:innen lässt sich eine nachhaltige, entwicklungspolitisch orientierte Fachkräfteentwicklung und -zuwanderung für alle Seiten sichern. Dort, wo Fachkräftegewinnung bereits bei der Qualifizierung und nicht erst bei der Abwerbung ansetzt, hat sie das Potenzial, die Fachkräftebasis global zu stärken, den notwendigen Interessensausgleich zwischen allen Parteien zu organisieren und schädliche Effekte der Arbeitsmigration wie etwa Brain drain zu reduzieren. Mit Hilfe von transnationalen Skills Partnerships und Ausbildungspartnerschaften gewinnen Herkunftsländer nicht mehr allein durch die Geldtransfers der Migrant:innen, sondern ihnen kommen überdies wichtige Impulse für ihre Ausbildungssysteme und Arbeitsmärkte zugute. Dabei profitiert Deutschland ebenfalls durch qualifizierte Fachkräfte aus dem Ausland und steuert die dringend benötigte

qualifizierte Zuwanderung in geordnete, reguläre und damit sichere Bahnen (vgl. Azahaf 2020). Wir fordern dazu auf, transnationale Kooperationen zur Fachkräfteentwicklung und -gewinnung, die gemeinsam mit Herkunftsstaaten entwickelt werden, zu stärken. Diese sollten vom Sonderbevollmächtigten für Migrationsabkommen vorangetrieben und die damit notwendige Koordinierung zwischen den Ressorts organisiert werden, was eine adäquate personale und finanzielle Aufstellung des zugehörigen Arbeitsstabs voraussetzt.

Literatur:

- Azahaf, N. (2020). *Wie transnationale Ausbildungspartnerschaften in Deutschland vorangebracht werden können*. Bertelsmann Stiftung. https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/Migration_fair_gestalten/IB_Policy_Brief_2020_Transnationale_Partnerschaften.pdf
- Bither, J. & Ziebarth, A. (2018). *Legale Zugangswege schaffen, um irreguläre Migration zu verringern? Was wir von der Westbalkanregelung lernen können*. Migration Strategy Group. https://www.bosch-stiftung.de/sites/default/files/publications/pdf/2019-01/Bither_Ziebarth%20Westbalkanregelung%20Okt%202018.pdf
- Herdin, G. (2019). *Stellungnahme für die Anhörung des Ausschusses für Arbeit, Gesundheit und Soziales und des Integrationsausschusses am 13.3.2019. Anhörung „Integration in Arbeit – A01 – 13.03.2019, Landtag NRW*. Bertelsmann Stiftung. <https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMST17-1235.pdf>
- Schultz, S. U. (2022). *Fachkräftemigrationsmonitor 2022. Fachkräfteengpässe von Unternehmen in Deutschland, Trends und Potenziale zum Zuzug ausländischer Fachkräfte*. Bertelsmann Stiftung. https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/Migration_fair_gestalten/Fachkraeftemigrationsmonitor_2022.pdf
- Liebig, T. (OECD), Ewald, H. (2022). *Deutschland im internationalen Wettbewerb um Talente: Eine durchwachsene Bilanz*. Bertelsmann Stiftung. Im Erscheinen
- Tollenaere, M. & Çelik, A. (Fragomen G. L.) (2023). *Von analog zu digital: Derzeitige Abläufe der Visaerteilung für Fachkräfte*. Migration Strategy Group. Im Erscheinen
- Wittig, W., & Neumann, F. (2016). *Können belegen können. Lernwege, Kompetenzen und Zertifikate aus Sicht von Arbeitgebern und Arbeitnehmern*. Bertelsmann Stiftung. https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/LL_Studie_Koennen_belegen_koennen_Langfassung_30.11.16.pdf