
Stellungnahme des SVR Wirtschaft zu den Referentenentwürfen zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung

März 2023

FACHKRÄFTESICHERUNG: HANDLUNGSOPTIONEN BEI ERWERBSMIGRATION

Stellungnahme des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung im Rahmen der Verbändebeteiligung zu den Referentenentwürfen eines Gesetzes und einer Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung

März 2023

1. Mit Schreiben vom 17. Februar 2023 wurde der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (Sachverständigenrat Wirtschaft) vom Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI) sowie vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) im Rahmen der Verbändebeteiligung zu einer Stellungnahme zu den Referentenentwürfen eines Gesetzes und einer Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung eingeladen. Im Jahresgutachten 2022/23 hat der Sachverständigenrat Wirtschaft die Notwendigkeit einer erleichterten Fachkräfteeinwanderung angesichts bereits bestehender Fachkräftengpässe und des demografiebedingt sinkenden Erwerbspersonenpotenzials diskutiert (JG 2022 Ziffern 355 f.). Vor diesem Hintergrund äußert sich der Sachverständigenrat Wirtschaft zu den aktuellen Reformvorhaben anhand der dort aufgezeigten Handlungsoptionen.
2. Die vorliegende Stellungnahme gliedert sich in vier Abschnitte, je einen zu jeder der in den Entwürfen vorgesehenen drei neuen Säulen („Fachkräfte-“, „Berufserfahrungs-“ und „Potenzialsäule“) sowie einen zur angestrebten Entfristung der Westbalkanregelung in Kombination mit der Aufstockung des Kontingents. In Abschnitt 1 zur „Fachkräftesäule“ werden die Umsetzung der revidierten Hochqualifizierten-Richtlinie der Europäischen Union (EU) in Deutschland sowie Reformvorhaben für Personen mit Fachkraftstatus diskutiert. Abschnitt 2 zur „Berufserfahrungssäule“ beinhaltet die Einführung der Kombination von Berufserfahrung und einer im Ausland staatlich anerkannten Ausbildung als Voraussetzung zur Zuwanderung. Reformvorhaben im Bereich der Aufenthaltstitel zur Arbeitsuche werden in Abschnitt 3 zur „Potenzialsäule“ erörtert. In Abschnitt 4 wird die Westbalkanregelung diskutiert, die den Fokus auf Arbeitskräftezuwanderung ohne Qualifikationsnachweis aus ausgewählten Herkunftsländern setzt. Abschnitt 5 schließt die Stellungnahme mit einer zusammenfassenden allgemeinen Einschätzung der Referentenentwürfe zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung ab.

1. Fachkräftesäule

3. Nachdem im Jahr 2005 mit dem Zuwanderungsgesetz eine rechtliche Basis für gesteuerte Erwerbsmigration geschaffen wurde (JG 2022 Ziffer 421), hat die Bundesregierung im Jahr 2012 die im Jahr 2009 in Kraft getretene Hochqualifizierten-Richtlinie in nationales Recht umgesetzt. Die **Blaue Karte EU** (§ 18b Abs. 2 AufenthG) als befristete Aufenthaltserlaubnis für hochqualifizierte akademische Fachkräfte und mit den Voraussetzungen eines Arbeitsvertrages, eines akademischen Abschlusses und der Erreichung eines Mindestgehalts stellt derzeit einen der wichtigsten Einzelkanäle für die Fachkräftezuwanderung nach Deutschland dar. So entfielen auf die Blaue Karte EU im Jahr 2021 knapp 28 % der Erwerbsmigration (ohne vorherigen Aufenthaltstitel; Graf, 2022, eigene Berechnung). Mit dem aktuellen Referentenentwurf setzt die Bundesregierung die Vorgaben der revidierten Hochqualifizierten-Richtlinie vom Oktober 2021 in nationales Recht um und senkt dabei die Mindestgehaltsschwellen für Regelberufe von 58.400 Euro auf 49.581,60 Euro im Jahr 2023 und für Engpassberufe von 45.552 Euro auf 39.682,80 Euro (§ 18g Abs. 1 AufenthG-E). Darüber hinaus findet eine Ausweitung der Absenkung der Gehaltsschwellen auf Berufsanfängerinnen und Berufsanfänger mit akademischer Bildung statt, wobei die Mindestgehaltsschwelle derjenigen der Engpassberufe entspricht (§ 18g Abs. 1 S. 2 Nr. 2 AufenthG-E). *Der Sachverständigenrat Wirtschaft begrüßt diese Reformvorhaben, da hierbei Handlungsoptionen aus dem Jahresgutachten 2022/23 aufgenommen wurden (JG 2022 Ziffer 453).*

Ergänzend soll beim Arbeitgeberwechsel für Inhaberinnen und Inhaber der Blauen Karte EU die Zustimmung der Ausländerbehörde entfallen, ausgenommen der Wechsel findet innerhalb des ersten Jahres der aktuellen Beschäftigung statt (§ 18g Abs. 4 AufenthG-E). *Die Vereinfachung der administrativen Prozesse ist an dieser Stelle zu begrüßen, allerdings gehen die Handlungsoptionen im Jahresgutachten 2022/23 noch weiter.* Auf Länderebene zentralisierte Ausländerbehörden, digitalere Prozesse und eine Beschleunigung der administrativen Prozesse sowie bei der Terminvergabe würden dazu beitragen, die Hürden für Erwerbsmigration weiter zu senken (JG 2022 Ziffer 456).

4. Im Rahmen der Umsetzung der Hochqualifizierten-Richtlinie 2021 (Artikel 1 Nr. 7 Weiterentwicklungsgesetz) wird neben der formalen Qualifikation das Kriterium der Berufserfahrung in der Fachkräftesäule neu eingeführt. So können **IKT-Fachkräfte** (Berufsgruppen 133 und 25 der ISCO 08) ohne Nachweis eines in Deutschland als gleichwertig anerkannten beruflichen oder akademischen Abschlusses eine Blaue Karte EU erhalten, sofern sie nachweisen können, dass sie innerhalb der letzten sieben Jahre eine mindestens dreijährige qualifizierende Berufserfahrung erworben haben, die mit einem akademischen Abschluss vergleichbar ist. *Dies entspricht einer Abkehr vom Gleichwertigkeitsprinzip im Bereich der nicht-reglementierten Berufe und ist aus Sicht des Sachverständigenrates Wirtschaft begrüßenswert, da stattdessen allgemeine Qualifikationsstandards in den Vordergrund rücken (JG 2022 Ziffer 454).* Allerdings schöpft die Bundesregierung den Spielraum der neuen EU-Richtlinie nicht völlig aus, sondern orientiert sich an der Mindestvariante und bleibt bei einer branchenspezifischen Sonderregelung. *Als erster Schritt ist die Aufnahme der IKT-Fachkräfte bei der*

Blauen Karte EU zu begrüßen, doch würde eine Ausweitung der Blauen Karte EU auf nicht-akademische Berufe in Kombination mit qualifikationsgerechten Einkommensschwellen wünschenswerte höhere Effekte für die Zuwanderung von Fachkräften haben (JG 2022 Ziffer 453).

5. Ein weiteres wichtiges Element der Fachkräftesäule ist die Zuwanderung von **Personen mit Fachkraftstatus** (§ 18 Abs. 3 AufenthG), also mit einem beruflichen oder akademischen Abschluss und den Zuzugsvoraussetzungen eines Arbeitsplatzangebotes und eines Gleichwertigkeitsnachweises für die ausländische Berufsqualifikation. Im Rahmen des Anerkennungsverfahrens wird hierbei geprüft, ob die ausländische Berufsqualifikation gleichwertig zum deutschen Referenzberuf ist. Bei Anerkennung/Zustimmung ist die Fachkraft berechtigt, einer qualifizierten Beschäftigung im Referenzberuf nachzugehen (§§ 18a, 18b AufenthG). Die Bundesregierung sieht an dieser Stelle eine Öffnung im Bereich der nicht-reglementierten Berufe vor (§§ 18a, 18b AufenthG-E), sodass Fachkräfte zukünftig jede Tätigkeit außerhalb des eigenen Berufsabschlusses aufnehmen können. *Dieses Reformvorhaben geht in Richtung einer partiellen Anerkennung der ausländischen Berufsqualifikationen in nicht-reglementierten Berufen, die im Jahresgutachten 2022/23 diskutiert wird (JG 2022 Ziffer 454), und wird daher vom Sachverständigenrat Wirtschaft begrüßt.*
6. Ein indirekter, aber zugleich zentraler Zuzugskanal für die Fachkräftegewinnung ist die **Bildungsmigration** (§§ 16 bis 17 AufenthG). Während der Zugang zum deutschen Hochschulsystem für internationale Studierende recht liberal geregelt ist (JG 2022 Ziffer 432), stellte sich in der Vergangenheit der Übergang vom Studium zum Berufseinstieg auf dem deutschen Arbeitsmarkt als schwierig dar (JG 2022 Ziffer 433). Mit der Zielsetzung, den Zuzugsweg der Bildungsmigration attraktiver zu gestalten, sieht der Gesetzesentwurf vor, dass eine Niederlassungserlaubnis innerhalb von 3 statt 4 Jahren gewährt werden soll (§ 18c Abs. 1 Nr. 1 AufenthG-E). *Der Sachverständigenrat Wirtschaft begrüßt, dass hiermit bessere Bleibeperspektiven geschaffen werden sollen, sieht aber für den Übergang vom Studium zum Berufseinstieg weitere Handlungsoptionen als relevant an, um die Attraktivität Deutschlands für ausländische Studierende zu erhöhen.* Darunter fallen insbesondere Beratungs- und Betreuungsangebote, ein größeres Angebot an englischsprachigen Studiengängen, eine Intensivierung der Kooperationen mit Sprachschulen und Partnerhochschulen und mehr Verwaltungskapazitäten für Rekrutierung und administrative Prozesse (JG 2022 Ziffer 432).

2. Berufserfahrungssäule

7. Mit der neu geschaffenen Berufserfahrungssäule gewinnt das **Zuzugskriterium Berufserfahrung** im Gesetz- und Verordnungsentwurf an Bedeutung und ersetzt, in Kombination mit dem Nachweis von im Ausland staatlich anerkannten (mindestens zweijährigen) Abschlüssen (§ 6 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 BeschV-E), die Gleichwertigkeitsprüfung in nicht-reglementierten Berufen. Bisher kam das Zuzugskriterium ausgeprägter berufspraktischer Kenntnisse lediglich im Rahmen der Sonderregelung für IKT-Spezialistinnen und Spezialisten (§ 19c Abs. 2 AufenthG i. V. m. § 6 BeschV) zum Tragen. *Der Sachverständigenrat Wirtschaft*

begrüßt, dass mit der Abkehr vom Gleichwertigkeitsprinzip und einer indirekten Ausweitung der Sonderregelung für IKT-Spezialistinnen und -Spezialisten auf andere nicht-reglementierte Berufe im Gesetz- und Verordnungsentwurf die im Jahresgutachten 2022/23 diskutierten Handlungsoptionen (JG 2022 Ziffer 454) aufgenommen wurden.

8. Um den **Zuwanderungsprozess** zu **beschleunigen**, aber gleichzeitig an der Gleichwertigkeitsprüfung festzuhalten, verfolgt das Konzept der **Anerkennungspartnerschaft** im Verordnungsentwurf das Ziel, den Anerkennungsprozess, der zuvor im Ausland absolviert wurde, berufsbegleitend nach Deutschland zu verlagern, und sieht daher die Möglichkeit vor, eine einjährige Aufenthaltserlaubnis vor der Gleichwertigkeitsprüfung zu erteilen (§ 2a BeschV-E Abs. 1 und 2). Voraussetzungen für die Anerkennung von Berufsqualifikationen mit paralleler Beschäftigungserlaubnis sind eine mindestens zweijährige, im Ausland staatlich anerkannte Qualifikation, ein Arbeitsplatzangebot für qualifizierte Beschäftigung, eine Bestätigung des Arbeitgebers zur Ausführung möglicher Qualifizierungsmaßnahmen, hinreichende Deutschkenntnisse und die Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit (BA) (§ 16d Abs. 3a AufenthG-E). *Der Sachverständigenrat Wirtschaft begrüßt, dass Handlungsoptionen wie erleichterte Verfahren für die Anerkennung von Qualifikationen (JG 2022 Ziffer 450) im Verordnungsentwurf aufgegriffen wurden, um administrative Verfahren zu vereinfachen und Deutschland als Zuwanderungsland attraktiver zu machen.*

3. Potenzialsäule

9. Mit der Schaffung der Potenzialsäule verleiht die Bundesregierung in ihrem Reformvorhaben der Einreise zur Arbeitsplatzsuche mehr Gewicht. Zentraler Bestandteil dieser Säule ist die eingeführte **Chancenkarte zur Arbeitsplatzsuche** (§ 20a AufenthG-E), die es auch Nicht-Fachkräften auf Basis eines Punktesystems (§ 20b AufenthG-E) ermöglicht zur Arbeitsplatzsuche befristet für ein Jahr einzureisen. Diese Möglichkeit soll an bestimmte Voraussetzungen (§ 20a Abs. 3 Nr. 2 AufenthG-E) gebunden sein. Dazu zählen der Nachweis eines im Ausland staatlich anerkannten mindestens zweijährigen Berufs- oder Hochschulabschlusses, Sprachkenntnisse (auf Deutsch oder auf Englisch), die nachgewiesene Sicherung des Lebensunterhalts und die Erreichung einer 6-Punkteschwelle anhand von verschiedenen Auswahlkriterien (§ 20b Abs. 1 AufenthG-E), die im Wesentlichen auf Berufserfahrung, Sprachkenntnissen, Alter und Deutschlandbezug beruhen.
10. Die verschiedenen **Kriterien** im Gesetzesentwurf erhalten durch die Punktevergabe, die in § 20b Abs. 1 AufenthG-E geregelt ist, eine unterschiedliche Gewichtung. Von großer Bedeutung sind mit 3 Punkten die Kriterien qualifizierende Berufserfahrung sowie gute deutsche Sprachkenntnisse. An zweiter Stelle stehen mit 2 Punkten die Kriterien der ausreichenden Sprachkenntnisse und eines Alters von weniger als 35 Jahren. Einen Punkt können Personen anhand verschiedener weiterer Kriterien erhalten, wie beispielsweise bei einem Alter zwischen 35 und 40 Jahren, Englischkenntnissen auf C1-Niveau, einem Deutschlandbezug (mindestens sechsmonatiger Aufenthalt in den vergangenen 5 Jahren oder Unter-

stützungserklärung einer Person, die seit mindestens 5 Jahren in Deutschland lebt). *Der Sachverständigenrat Wirtschaft begrüßt an dieser Stelle, dass die Chancenkarte Humankapitalkriterien (Sprachkenntnisse, Berufserfahrung und Alter) transparent und übersichtlich bündelt.* Allerdings dürfte der Beitrag der Chancenkarte zur Zuwanderung begrenzt sein, da unklar ist, wie groß der Pool an Arbeitsuchenden ist, die per Chancenkarte nach Deutschland einreisen und nicht bereits über ein Schengen-Visum zur Arbeitssuche nach Deutschland kommen oder über das Internet nach einem Arbeitsplatz suchen (JG 2022 Ziffer 460). *Darüber hinaus würden sich deutlich größere Zuwanderungseffekte ergeben, wenn die Chancenkarte nicht auf Suchtitel begrenzt bliebe, sondern wie im Jahresgutachten 2022/23 diskutiert eine allgemeine Berechtigung zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit beinhalten würde (JG 2022 Ziffer 460).*

4. Ausweitung der Westbalkanregelung

11. Ein Zuzugsweg der gesteuerten Erwerbsmigration, der ohne Qualifikationsauflagen (inklusive Gleichwertigkeitsprüfung) auskommt, besteht seit dem Jahr 2016 mit der **Westbalkanregelung** (§ 19c Abs. 1 AufenthG i. V. m. § 26 Abs. 2 BeschV). So können Staatsangehörige aus dem Westbalkan (Albanien, Bosnien und Herzegowina, Kosovo, Montenegro, Nordmazedonien und Serbien) unter Zustimmung der BA und mit einem verbindlichen Arbeitsplatzangebot zum Erwerbszweck nach Deutschland einreisen (JG 2022 Ziffer 418). Diese Regelung umfasst derzeit ein Kontingent von 25.000 Zustimmungen pro Kalenderjahr und ist bis Ende 2023 befristet (§ 26 Abs. 2 BeschV).
12. Die Bundesregierung plant mit dem Verordnungsentwurf, die Westbalkanregelung zu entfristen und das Kontingent auf 50.000 Zustimmungen pro Jahr zu erhöhen (§ 26 Abs. 2 S. 1, 3 BeschV-E). Angesichts der im Jahresgutachten 2022/23 dargestellten positiven Erfahrungen mit der Westbalkanregelung bezüglich der Migrationssteuerung, auch unter Berücksichtigung der tatsächlichen Qualifikationen der Zugewanderten, und ihrer Arbeitsmarktintegration (JG 2022 Ziffer 429) ist die *geplante Entfristung und Anhebung der Kontingente ausdrücklich zu begrüßen, ebenso wäre eine kontinuierliche Überprüfung der entsprechenden Kontingente angezeigt (JG 2022 Ziffer 461).* Der Sachverständigenrat Wirtschaft geht bei den Handlungsoptionen im Jahresgutachten 2022/23 allerdings noch über die Anhebung der Kontingente hinaus und *hält eine **Ausweitung der Westbalkanregelung** auf ausgewählte weitere Drittstaaten für zielführend (JG 2022 Ziffer 452).*

5. Fazit

13. Die **allgemeine Ausrichtung** der Referentenentwürfe eines Gesetzes und einer Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung auf eine gezielte Steuerung von Fach- und Arbeitskräften ist angesichts des Arbeitskräftebedarfs und des zukünftig demografiebedingt sinkenden Erwerbspersonenpotenzials insgesamt **positiv zu bewerten**. Schon allein, dass die Weiterentwicklung des

Erwerbsmigrationsrechts in Angriff genommen wird, ist zu begrüßen, da so frühzeitig auf Arbeitsmarktdynamiken reagiert werden kann (JG 2022 Ziffer 461).

14. Die Referentenentwürfe sehen eine **Senkung der Hürden für den Arbeitsmarktzugang vor**, indem qualifizierte Berufserfahrung im Bereich der nicht-reglementierten Berufe an die Stelle des Gleichwertigkeitsnachweises für ausländische Qualifikationen rückt. Zudem erhöht die geplante Schaffung einer 3-Säulen-Struktur für die Erwerbsmigration sowie eines Suchtitels, basierend auf einem Punktesystem, die **Transparenz der Einwanderungsgesetzgebung**. Beides **dürfte die Attraktivität Deutschlands als Einwanderungsland steigern und die Fachkräfteeinwanderung erleichtern** (JG 2022 Ziffern 452 ff. und 460 f.).
15. **Allerdings bleiben einige Handlungsoptionen unausgeschöpft**, die im Rahmen des Jahresgutachtens 2022/23 diskutiert werden. So könnte beispielsweise der Spielraum der EU-Richtlinie berufsübergreifend weiter ausgeschöpft und die Sonderregelung für IKT-Fachkräfte auf weitere nicht-reglementierte Berufe erweitert werden (JG 2022 Ziffer 454). Mit der Westbalkanregelung wurde ein Zuzugsweg geschaffen, für den neben einem Arbeitsplatzangebot strenge Aufenthaltsrechtliche Bedingungen ausreichen. Eine Ausweitung dieser Regelung auf ausgesuchte andere Drittstaaten könnte die gesteuerte Erwerbsmigration erleichtern.

LITERATUR

Graf, J. (2021), Monitoring zur Bildungs- und Erwerbsmigration: Erteilung von Aufenthaltstiteln an Drittstaatsangehörige - Jahresbericht 2021, Berichtsreihen zu Migration und Integration - Reihe 1, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg.

Sachverständigenrat Wirtschaft (2022), Energiekrise solidarisch bewältigen, neue Realität gestalten, Jahresgutachten 2022/23, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden, https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/gutachten/jg202223/JG202223_Gesamtausgabe.pdf.