

Referentenentwurf des Bundesministeriums des Innern und für Heimat und des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales: Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung

Referentenentwurf des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales und des Bundesministeriums des Innern und für Heimat: Entwurf einer Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung

Stellungnahme des Wuppertaler Kreises

I. Sachverhalt

Mit dem Referentenentwurf zum „Gesetz zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung“ strebt die Bundesregierung die Verbesserung der gesetzlichen Rahmenbedingungen für die Einwanderung von Fachkräften aus Nicht-EU-Staaten an. Damit soll das am 1. März 2020 in Kraft getretene Fachkräfteeinwanderungsgesetz (FEG), welches die quantitativen Erwartungen an die Stimulierung der Erwerbsmigration nicht erfüllt hat, reformiert werden, um die Bildungs- und Erwerbsmigration nach Deutschland zu vereinfachen und mehr Arbeits- und Fachkräfte zu einer Einwanderung nach Deutschland zu motivieren.

Die Bundesregierung setzt mit dem vorliegenden Referentenentwurf wesentliche Punkte um, die bereits am 30.11.2022 in einem Eckpunktepapier zur Fachkräfteeinwanderung beschlossen worden sind. Der Referentenentwurf verfolgt das Ziel, die Einwanderung einer breiteren Zielgruppe von Auszubildenden, Fachkräften und Arbeitskräften zugänglich zu machen, die Einwanderung familienfreundlicher zu gestalten und die administrativen aufenthaltsrechtlichen Prozesse zu beschleunigen. So soll die jährliche Zahl zuwandernder qualifizierter Arbeitsmigrant*innen auf 50.000 bis 65.000 gesteigert werden.

Der Wuppertaler Kreis e. V. hat am 03.03.2023 die Möglichkeit erhalten, bis zum 08.03.2023 eine Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der

Fachkräfteeinwanderung, zur Richtlinie (EU) 2021/1883 („Blaue Karte EU“), zu einem Diskussionsvorschlag zur Chancenkarte sowie einem Referentenentwurf einer Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales und des Bundesministeriums des Innern und für Heimat abzugeben.

Nachfolgend nimmt der Wuppertaler Kreis zu den übermittelten Dokumenten Stellung, wobei er sich im Schwerpunkt auf die Bereiche konzentriert, die auch die Leistungserbringung von Trägern in der geförderten beruflichen Weiterbildung und die Bedarfe der Mitglieder und deren Kunden an internationalen Fachkräften tangieren.

II. Stellungnahme zu den vorgesehenen Maßnahmen

1. Blaue Karte EU (Artikel 1)

Mit Art. 1 soll die neue Blue-Card-Richtlinie 2021/1883 in deutsches Recht umgesetzt werden. Die Blaue Karte, die bisher in § 18b Abs. 2 AufenthG geregelt ist, soll in den neuen § 18g AufenthG überführt werden. In § 18h AufenthG werden Regelungen zu Mobilität für Inhaber der Blauen Karte in der EU getroffen: Für Inhaber einer Blauen Karte EU werden der Arbeitgeberwechsel vereinfacht sowie Regelungen für die Ausübung von kurz- und langfristiger Mobilität von EU-Mitgliedstaaten in die Bundesrepublik Deutschland für Inhaber einer Blauen Karte EU, die ein anderer Mitgliedstaat der Europäischen Union ausgestellt hat, geschaffen. Ferner sollen der Familiennachzug zu Inhabern einer Blauen Karte EU sowie die Erlangung der Erlaubnis zum Daueraufenthalt erleichtert werden. Auch IT-Spezialisten ohne Hochschulabschluss sollen künftig eine Blaue Karte EU erhalten können und damit ihre Mobilität innerhalb der EU erhöhen können.

Votum

Der Wuppertaler Kreis begrüßt die Verbesserungen durch die Umsetzung der Blue Card-Richtlinie und die Nutzung des Spielraums, den die Richtlinie bietet, durch den deutschen Gesetzgeber. Die Absenkung der bestehenden Gehaltsschwellen für Regel- und Engpassberufe auf 56,6 Prozent der jährlichen Beitragsbemessungsgrenze der Rentenversicherung und die Einführung einer niedrigen Mindestgehaltsschwelle von 45,3 Prozent der jährlichen Beitragsbemessungsgrenze der

Rentenversicherung für Berufsanfänger deren akademischer Abschluss weniger als drei Jahre zurückliegt, verbessern die Beschäftigungsmöglichkeiten für Arbeitgeber und erleichtern die Arbeitsaufnahme für Berufseinsteiger. Die Mobilität der Inhaber der Blauen Karte EU wird erhöht und der Familiennachzug vereinfacht.

2. Blaue Karte EU und Familiennachzug (Artikel 1, Nr. 27, §81 AufenthaltG)

Wenn der Antrag auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zum Familiennachzug zu einem Inhaber einer ICT-Karte, einer Mobiler-ICT-Karte oder einer Blauen Karte EU gleichzeitig mit dem Antrag auf Erteilung einer ICT-Karte, einer Mobiler-ICT-Karte oder einer Blauen Karte EU gestellt wird, so wird über den Antrag auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zum Zweck des Familiennachzugs gleichzeitig mit diesem Antrag entschieden. War der Inhaber der Blauen Karte EU unmittelbar vor der Erteilung der Blauen Karte EU im Besitz einer Blauen Karte EU, die ein anderer Mitgliedstaat der Europäischen Union ausgestellt hat und wird der Antrag zwar gleichzeitig gestellt, aber die Familienangehörigen im Sinne des § 29 Absatz 1 Satz 2 reisen erst in das Bundesgebiet ein, nachdem die Blaue Karte EU erteilt wurde, ist die Aufenthaltserlaubnis zum Zweck des Familiennachzugs spätestens 30 Tage nach der Einreichung des vollständigen Antrags zu erteilen. In begründeten Ausnahmefällen kann die Frist um 30 Tage verlängert werden.

Votum

Der Wuppertaler Kreis begrüßt, dass der Familiennachzug für hochqualifizierte Fachkräfte, die unter die Blaue Karte EU fallen, beschleunigt und vereinfacht wird. Um hochqualifizierte Fachkräfte langfristig an den Standort zu binden und die Integration zu fördern, ist die zeitnahe Familiennachführung eine wichtige Stell-schraube. Die Fristsetzung von 30 Tagen hat Beispielcharakter auch für andere Bereiche der Administration der Erwerbsmigration.

3. Nebentätigkeiten bei Maßnahmen zur Berufsanerkennung (Artikel 2, Nr. 6 a) und Nr. 6 e))

Der Referentenentwurf sieht in Artikel 2, Nr. 6 a) und 6 e) für Besitzer einer Aufenthaltserlaubnis zur Durchführung von Maßnahmen zur Berufsanerkennung (§ 16d AufenthG) eine Heraufsetzung der zulässigen Stunden pro Woche für eine Nebentätigkeit von 10 auf 20 Stunden vor.

Votum

Die Heraufsetzung der erlaubten wöchentlichen Stundenkontingente für Nebentätigkeiten von bisher 10 Stunden auf 20 Stunden soll der Sicherung des Lebensunterhaltes dienen, ist aber aus Sicht des Wuppertaler Kreises nicht zielführend. In der Regel weisen die Teilanerkennungsbescheide der Anerkennenden Stellen für Maßnahmen zur Berufsanerkennung Nachqualifizierungsbedarfe mit erheblichem Zeitaufwand aus, da oftmals die berufspraktischen Fähigkeiten ganz fehlen und das theoretische Wissen nicht dem deutschen Arbeitsmarktstandard entspricht. Nebentätigkeiten von 20 Stunden pro Woche ergänzend zu der Maßnahme zur Berufsanerkennung belasten daher erheblich und führen entweder zu deutlich verlängerten Durchlaufzeiten für die Berufsanerkennungsmaßnahme (zeitliche Streckung) oder zu einer Vernachlässigung der Qualifizierungsmaßnahme aus Zeitmangel. Es besteht daher das Risiko, dass die Neuregelung auf wenig Interesse bei Fachkräften und Arbeitgeber stößt.

4. Nebentätigkeiten bei Maßnahmen zur Berufsanerkennung (Artikel 2, Nr. 6 b)

In §16 d, Absatz 2 AufenthG werden die Wörter „ein konkretes Arbeitsplatzangebot für eine spätere Beschäftigung in dem anzuerkennenden oder von der beantragten Berufsausübungserlaubnis erfassten Beruf vorliegt und“ gestrichen.

Votum

Wenn darauf verzichtet werden soll, dass ein konkretes Arbeitsplatzangebot für die Zeit nach dem erfolgreichen Abschluss der Berufsanerkennungsmaßnahme vorliegt, geht für die ausländische Fachkraft ein wesentlicher Motivationsfaktor, die Doppelbelastung aus Vollzeittätigkeit und Nachqualifizierung zu meistern, verloren. Erfahrungswerte mit bisherigen Modellvorhaben zu Vollzeiterwerbstätigkeit parallel zu Maßnahmen der „Nachqualifizierung“ belegen, dass die Erfolgswahrscheinlichkeit gering ist.

5. Anerkennungspartnerschaften (Artikel 2, Nr. 6 d)

Einem Ausländer soll zur Durchführung eines Verfahrens zur Anerkennung seiner im Ausland erworbenen Berufsqualifikation mit begleitender Ausübung einer qualifizierten Beschäftigung eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden, wenn der Ausländer entweder über eine ausländische Berufsqualifikation verfügt, die von dem Staat, in dem sie erworben wurde, staatlich anerkannt ist und deren Erlangung eine Ausbildungsdauer von mindestens zwei Jahren vorausgesetzt hat, oder er ei-

nen ausländischen Hochschulabschluss besitzt, der von dem Staat, in dem er erworben wurde, staatlich anerkannt ist und ein konkretes Arbeitsplatzangebot für eine qualifizierte Beschäftigung vorliegt. Ferner soll zwischen dem Ausländer und dem Arbeitgeber eine Vereinbarung geschlossen werden, aus der sich bezüglich der Beschäftigung und der Maßnahme zur Berufsanerkennung gegenseitige Rechte und Pflichten ergeben sollen.

Votum

Aus den oben genannten Gründen zur Doppelbelastung lehnt der Wuppertaler Kreis auch die geplante Aufenthaltserlaubnis für die Durchführung eines Berufsanerkennungsverfahrens mit begleitender Beschäftigung bei Vorliegen eines Arbeitsplatzangebots ab. Da die qualifizierte Beschäftigung vor der Vorlage des Defizitbescheides der anerkennenden Stelle angetreten wird, ist der Umfang der Anpassungsmaßnahme unbekannt. Trotzdem soll sich der Arbeitgeber verpflichten, das Anerkennungsverfahren zügig durchzuführen.

Zwar kann die Fachkraft in Deutschland vom ersten Tag an eine existenzsichernde Beschäftigung aufnehmen, doch ist für Fachkraft und Arbeitgeber die Unsicherheit über den Verlauf des Berufsanerkennungsverfahrens äußerst belastend. Gerade im Bereich des Dualen Ausbildungssystems sind geringe Anerkennungsquoten häufig und münden im schlimmsten Fall in der Empfehlung der anerkennenden Stelle, statt einer Anpassungsmaßnahme doch gleich eine Ausbildung zu beginnen. Auch hier besteht das Risiko, dass die „Anerkennungspartner“ ihrer Verpflichtung zur schnellen Durchführung der Anerkennung und ggf. zur Nachqualifizierung aus Zeitmangel kaum nachkommen können.

6. Qualifikationsanalyse (Artikel 2, Nr. 6 g))

Einem Ausländer kann zum Zweck der Feststellung seiner maßgeblichen beruflichen Fertigkeiten, Kenntnisse und Fähigkeiten, die zur Feststellung der Gleichwertigkeit seiner im Ausland erworbenen Berufsqualifikation erforderlich sind (Qualifikationsanalyse) eine Aufenthaltserlaubnis von bis zu sechs Monaten erteilt werden.

Votum

Der Wuppertaler Kreis begrüßt, dass die Einreise zum Zweck der Qualifikationsanalyse nun endlich einen eigenen Aufenthaltstitel erhält und damit eine Grauzone im deutschen Aufenthaltsrecht geschlossen wird. Damit erhält die Validierung ei-

nen höheren Stellenwert. Anstelle der ausschließlichen Validierung im Inland wäre es aber auch wünschenswert, die Möglichkeit zu schaffen, dass Validierungen in ausgewählten Herkunftsländern durchgeführt werden. In Bezug auf die Digitalisierung besteht bereits die technische Möglichkeit, Qualifikationsanalysen auch als virtuelle Formate durchzuführen, so dass das Prüfungsgremium nicht vollständig vor Ort sein muss. Gerade wenn in Gruppenrekrutierungen mehrere Prüfungen vor Ort gebündelt werden können, besteht hier Rationalisierungspotenzial und für die Prüflinge erhebliche Möglichkeiten zur Kostensenkung, denn teure Reise- und Aufenthaltskosten in Deutschland könnten vermieden werden.

7. Zuwanderung zur qualifizierten Beschäftigung (Artikel 2, Nr. 9 b), bb))

Nach Art. 2 Nr. 9, b), bb) wird mit § 18 Abs. 2 Nr. 4a AufenthG vorgesehen, dass Arbeitgeber und Arbeitnehmer für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis versichern müssen, dass die Tätigkeit tatsächlich ausgeübt werden soll. In der Begründung zum Referentenentwurf heißt es hierzu: „Zur Erfüllung einer Warnfunktion und zur eindeutigeren Ermöglichung einer Sanktionierung von Täuschungen über das Bestehen von Arbeitsverhältnissen, hinter denen sich tatsächlich lediglich Schein-Arbeitsverhältnisse verbergen, soll künftig eine ausdrückliche Erklärung des Arbeitgebers und des Arbeitnehmers, dass die Beschäftigung tatsächlich ausgeübt werden soll, erforderlich sein. Diese sollte formularmäßig in die entsprechenden Vordrucke mit aufgenommen werden.“

Mit der Regelung soll kollusiven Täuschungen von Arbeitgeber und Arbeitnehmern gegenüber Visastellen und Ausländerbehörden begegnet werden, denen vorgespiegelt wird, es liege ein echtes Arbeitsverhältnis vor, damit diese das Vorliegen der Titelerteilungsvoraussetzung nach § 18 Abs. 2 Nr. 1 („konkretes Arbeitsplatzangebot“) bejahen und einen Aufenthaltstitel zum Zweck der Ausübung einer Beschäftigung nach §§ 18 ff. erteilen“.

Votum

Die positiv besetzten „Anerkennungspartnerschaften“ zwischen Fachkraft und Arbeitgeber mit dem Verdacht der Vortäuschung eines Arbeitsverhältnisses zu belasten, irritiert. Diese Neuregelung stellt nicht nur zusätzlichen Bürokratieaufwand dar, sie dient auch – so die Begründung zum Gesetzentwurf – dem Zweck, „Arbeitgeber und Fachkraft „besser bestrafen zu können“. So wichtig die Strafverfolgung von Fehlverhalten ist, so wenig nachvollziehbar ist es, zur Prävention möglicher Einzel-

fälle des Missbrauchs alle Arbeitgeber und Fachkräfte unter Generalverdacht zu stellen.

8. Zuwanderung zur qualifizierten Beschäftigung (Artikel 2, Nr. 10 und 11)

Ergänzend zu den Regelungen der Blauen Karte EU werden mit Art. 2 Nr. 10 und Nr. 11 weitere Neuregelungen für Fachkräfte im AufenthG vorgesehen. Demnach soll künftig eine Aufenthaltserlaubnis für jede qualifizierte Beschäftigung erteilt werden können. Bisher ist dies nur für Tätigkeiten möglich, für die die jeweilige Ausbildung auch qualifiziert.

Votum

Der Wuppertaler Kreis begrüßt diese Änderung. Wie bereits in einigen skandinavischen Ländern wird die Entscheidung, ob eine Fachkraft für eine konkrete qualifizierte Tätigkeit im Betrieb geeignet ist, dem Arbeitgeber überlassen, der dies auch am besten beurteilen kann. Dies kann zur Flexibilisierung beitragen und entlastet die Visastellen und Ausländerbehörden von Prüfungsaufgaben.

9. Fachkraft mit Berufsausbildung (Artikel 2, Nr. 10)

Einer Fachkraft mit Berufsausbildung kann eine Aufenthaltserlaubnis zur Ausübung jeder qualifizierten Beschäftigung erteilt werden. Einer Fachkraft, die über eine inländische qualifizierte Berufsausbildung verfügt, kann eine solche Aufenthaltserlaubnis ohne Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit erteilt werden.

Votum

Der Wuppertaler Kreis begrüßt die Neuregelung. Sie schafft Fachkräften mit einer Berufsausbildung, die in Deutschland anerkannt ist, mehr Flexibilität in der Berufswahl, denn mit der Änderung wird die Möglichkeit zur Ausübung jeder qualifizierten Beschäftigung eröffnet (mit Ausnahme der reglementierten Berufe). Der Einschätzung des Arbeitgebers, ob eine Qualifikation zu der qualifizierten Beschäftigung befähigt, wird mehr Gewicht verliehen. Dass die Aufenthaltserlaubnis in den Fällen, in denen die Fachkraft über eine in Deutschland abgeschlossene qualifizierte Berufsausbildung verfügt, ohne Zustimmung der BA erteilt wird, ist folgerichtig.

10. Chancenkarte (Artikel 2, Nr. 15)

Einem Ausländer kann eine Aufenthaltserlaubnis zur Suche nach einer Erwerbstätigkeit oder nach Maßnahmen zur Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen (Chancenkarte) erteilt werden. Die Chancenkarte berechtigt nur zur Ausübung von Beschäftigungen bis zu zwanzig Stunden je Woche sowie für jeweils bis zu zwei Wochen von zeitlich unbegrenzten Probebeschäftigungen und wird für jeweils ein Jahr erteilt. Die Regelungen in § 20 Abs. 1 und 2 AufenthG zur Einreise zum Zweck der Arbeitssuche werden aufgehoben. Stattdessen soll mit der Chancenkarte, geregelt in dem neuen § 20a AufenthG, die Möglichkeit für eine Erwerbsmigration nach einem Punktesystem eingeführt werden. Die Chancenkarte dient der Suche nach einer Erwerbstätigkeit, der Suche nach Möglichkeiten zur Durchführung von Maßnahmen zur Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen, insbesondere im Rahmen einer Anerkennungspartnerschaft oder zur Suche einer Berufsausbildung. Sie begründet keinen eigenen Aufenthaltstitel.

Votum

Im Rahmen der Aufforderung zur Stellungnahme wurden dem Wuppertaler Kreis zwei Entwürfe zugeleitet. Der Referentenentwurf sieht in Artikel 2, Kriterien für die Punktevergabe vor. Ferner liegt mit der Anlage 3_Chancenkarte eine weitere Version vor. Gemeinsam ist beiden, dass Fachkräfte, wie bisher schon, eine Aufenthaltserlaubnis zur Arbeitsuche erhalten sollen.

Eine neue Komponente stellt das Punktesystem dar, welches den Maßstab für Erteilung einer Chancenkarte bieten soll. Nach dem Referentenentwurf müssen für die Vergabe einer Chancenkarte mindestens 6 Punkte erreicht werden. Kriterien sind eine gleichwertige ausländische Qualifikation, einschlägige Berufserfahrung, gute deutsche Sprachkenntnisse oder ein Höchstalter unter 35 Jahren. In der Anlage 3_Chancenkarte wird von einer ausreichenden Punktzahl als Voraussetzung für die Vergabe einer Chancenkarte gesprochen, jedoch nicht definiert, was ausreichend bedeutet. Dies soll das BMI im Einvernehmen mit Auswärtigem Amt und BMAS festlegen.

Auf Grund der Einzigartigkeit des dualen Bildungssystems ist die Anerkennung von im Ausland erworbenen Berufsqualifikationen eine Herausforderung. Oftmals mangelt es an den berufspraktischen Ausbildungsinhalten. Die Gleichwertigkeit der ausländischen Berufsausbildung kann ferner nicht festgestellt werden, wenn kein entsprechender Referenzberuf in Deutschland existiert. Der Nachweis der Gleich-

wertigkeit ist wegen der Notwendigkeit, die Curricula zu vergleichen, aufwendig. Oft liegen die Curricula aus dem Herkunftsland nicht vor und sind auch nicht zu beschaffen, denn es müssen die Lehrpläne und Prüfungsordnungen zum Zeitpunkt des Abschlusses der ausländischen Fachkraft, die z.T. Jahre zurückliegen, für das Anerkennungsverfahren herangezogen werden. In weiteren Fällen ist die berufliche Qualifikation im Herkunftsland non-formal über praktisches Lernen im Arbeitsleben erworben worden und es gibt keine Zeugnisse/Abschlussurkunden. Für diese Fachkräfte Wege der Erwerbsmigration zu eröffnen, ist sinnvoll und kann über die Chancenkarte abgebildet werden.

Der Wuppertaler Kreis betrachtet die Objektivierung, die ein Punktesystem in der Migrationssteuerung bietet, als sinnvoll. Er ist aber bezüglich der vorliegenden Umsetzung, wie sie der Referentenentwurf vorsieht, skeptisch.

Für den Aufenthalt muss der Lebensunterhalt aus eigenen Mitteln bestritten werden. Die Chancenkarte erlaubt die Aufnahme von Beschäftigungen bis zu 20 Stunden je Woche und zu Probebeschäftigungen ohne Begrenzung. Bisher ist der Aufenthaltstitel mit hohen Hürden verbunden. So müssen die Mittel zur Sicherung des Lebensunterhaltes vor Einreise für den gesamten Zeitraum nachgewiesen werden. Es ist daher zu begrüßen, dass die Neuregelung nun eine Erwerbstätigkeit in begrenztem Umfang bis zu 20 Stunden je Woche vorsieht, die der Sicherung des Lebensunterhaltes während der Arbeitsplatzsuche dienen soll.

Trotzdem bleiben die Hürden hoch: Die 20 Stunden Erwerbsarbeit decken nicht die Reisekosten und die vollen Kosten des Lebensunterhaltes ab, so dass noch immer finanzielle Reserven für die Arbeitsplatzsuche aufgebracht werden müssen. Zwar schafft die Neuregelung mit Probearbeiten und Praktika die Möglichkeit des besseren Matchings von Fachkraft und Arbeitgeber. Doch steht auf Grund der nach wie vor hohen Hürden zu befürchten, dass die Zahl der Aufenthaltserlaubnisse zum Zweck der Arbeitssuche, die im letzten Jahr vor der Corona-Pandemie bei 130 lagen, kaum wesentlich erhöht werden können.

11. Westbalkanregelung (Artikel 1, Nr. 2 RefE-Vo, § 26 Abs. 1 Satz 2 Beschäftigungsverordnung)

In § 26 Abs. 2 Satz 1 werden die Wörter „in den Jahren 2021 bis einschließlich 2023“ gestrichen. Mit der Regelung wird die bis Ende 2023 befristete Westbalkanregelung entfristet.

Votum

Der Wuppertaler Kreis begrüßt die Entfristung der Westbalkanregelung. Über diese Regelung konnten bis dato Arbeitskräfte unterhalb des Fachkräfteniveaus, welches eine mindestens zweijährige anerkannte Berufsausbildung voraussetzt, gewonnen werden und der Mangel an Arbeitskräften in Deutschland gemildert werden. Allerdings sind auch die Arbeitskräftepotenziale aus Staatsangehörigen der Länder Albanien, Bosnien und Herzegowina, Kosovo, Republik Nordmazedonien, Montenegro und Serbien begrenzt, da über Fluchtmigration und geregelte Erwerbsmigration viele Arbeitskräfte bereits ihre Heimatländer verlassen haben.

Da der Bedarf an Arbeitskräften ohne formal anerkannte Qualifikationen in Deutschland kontinuierlich steigt und viele Unternehmen an der Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte auf Helferniveau und deren Anstellung als Fachkraft auch ohne Vorliegen eines anerkannten Berufsabschlusses interessiert sind, plädiert der Wuppertaler Kreis für eine Ausweitung der Regelung auf ausgewählte Mittelmeeraanrainerstaaten wie Algerien, Tunesien, Marokko und südosteuropäische Nachbarländer wie Moldawien und Georgien.

Ferner ist eine Entbürokratisierung und der Abbau von Migrationshemmnissen erforderlich. In der Erwerbsmigration nach der Westbalkanregelung haben sich die Visastellen – oftmals Honorarkonsulate oder private Dienstleister – als Engpass herauskristallisiert und das Zustandekommen von Arbeitsverhältnissen über die Westbalkanregelung verzögert oder verhindert. Mehrmonatige Wartezeiten auf einen Visatermin verzögern den Prozess einer möglichst schnellen und problemlosen Einreise erheblich, so dass vakante Stellen über längere Zeit nicht besetzt werden können. Auch unterschiedliche Rechtsauslegungen zuständiger deutscher Behörden, beispielsweise bei der vereinfachten Anerkennung der Berufskraftfahrerführerscheine aus Ex-Jugoslawien und der Nachfolgestaaten durch einzelne Straßenverkehrsbehörden verunsichern ausländische Fachkräfte und deutsche Arbeitgeber.

12. Kurzzeitige kontingentierte Beschäftigung (Artikel 2, Nr. 9 RefE-Vo, § 15d Beschäftigungsverordnung)

Die Bundesagentur für Arbeit kann Ausländerinnen und Ausländern zur Ausübung jeder inländischen Beschäftigung von regelmäßig mindestens 30 Stunden wöchentlich eine Arbeitserlaubnis für die Dauer von bis zu 90 Tagen je Zeitraum von 180 Tagen erteilen, wenn es sich um Staatsangehörige eines in Anhang II der

Verordnung (EU) 2018/1806 genannten Staates handelt, oder eine Zustimmung zu einem Aufenthaltstitel erteilen, wenn die Aufenthaltsdauer mehr als 90 Tage je Zeitraum von 180 Tagen beträgt oder es sich um Staatsangehörige eines in Anhang I der Verordnung (EU) 2018/1806 genannten Staates handelt.

Votum

Wie auch die Verlängerung der Westbalkanregelung zielt die Regelung in die richtige Richtung bei der Erreichung des Ziels mehr Arbeitskräfte – hier saisonal – ohne formal anerkannte Qualifikation in Deutschland eine Beschäftigung zu ermöglichen. Es erschließt sich aber nicht, weshalb die BA ein jährliches Beschäftigungskontingent festlegen muss. Da die BA sowohl bei Personen, die für einen Kurzaufenthalt visumsfrei einreisen dürfen und eine Arbeitserlaubnis für 90 Tage erteilt bekommen als auch bei längeren Aufenthalten bis zu 180 Tagen oder bei Personen, die auch für einen Kurzaufenthalt ein Visum benötigen, ihre Zustimmung erteilen muss, ist über die Zustimmungspraxis bereits eine hinreichende Steuerungsfunktion gegeben und eine Kontingentierung darüber hinaus nicht erforderlich.

13. Beschäftigung von Pflegehilfskräften (Artikel 2, Ziffern 10 und 14d RefE-Vo, § 22a Beschäftigungsverordnung)

Die Zustimmung kann Ausländerinnen und Ausländern für eine inländische Beschäftigung als Pflegehilfskraft erteilt werden, wenn sie die durch Bundes- oder Landesrecht bestimmten Voraussetzungen zur Ausübung einer Pflegehilfstätigkeit erfüllen, und sie über eine nach bundes- oder landesrechtlichen Vorschriften geregelte, staatlich anerkannte Ausbildung in einer Pflegehilfstätigkeit verfügen oder die nach den Regelungen der Länder zuständige Stelle die Gleichwertigkeit ihrer im Ausland erworbenen Berufsqualifikation zu einer Ausbildung nach Nummer 1 festgestellt hat.

Votum

In der Gesundheitsbranche ist der Fachkräftemangel besonders groß. Es fehlt an Ärzten und Pflegefachkräften. Der Wuppertaler Kreis begrüßt es daher, dass Personen mit Helferinnen- oder Assistenzausbildung nach Art. 2 Nr. 14d RefE-Vo, §20 Abs. 1 Nr. 5 AufenthG auch der Aufenthalt zur Arbeitssuche erlaubt werden soll. Hier ergeben sich Chancen, dass Arbeitskräfte mit einer beruflichen Ausbildung als Helferinnen oder Assistenz sich für eine berufliche Qualifizierung als

Pflegefachkraft entscheiden und auf diese Weise zusätzliche Arbeitskräftepotentiale für Pflegeeinrichtungen und Kliniken erschlossen werden.

Fazit

Der Referentenentwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung und der Referentenentwurf für die Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung verfolgt die richtige Intention, die Arbeits- und Fachkräfteeinwanderung als eine Säule zur Bekämpfung des Arbeits- und Fachkräftemangels auszubauen und als Investition in die Stärkung der Sozialsysteme und den Standort Deutschland zu betrachten. Die beiden Referentenentwürfe enthalten sinnvolle Neuregelungen, um die Erwerbsmigration zu fördern und familienfreundlicher zu gestalten.

Wesentlich ist allerdings auch, welche notwendigen Maßnahmen zum qualitativen und quantitativen Ausbau der Säule der deutschen Fachkräftestrategie die beiden Referentenentwürfe nicht enthalten. Unternehmen, die ausländische Fachkräfte gewinnen wollen, benötigen Planbarkeit. Dies schließt ein, dass der Zeitraum, innerhalb dessen eine Fachkraft ein Visum zur Einreise nach Deutschland erhält, einen Anerkennungsbescheid über die im Ausland erworbene Berufsqualifikation, ggf. eine Nachqualifizierung bei einem Weiterbildungsträger erfolgreich absolviert und eine Arbeitserlaubnis zur Aufnahme der qualifizierten Beschäftigung erhält, kalkulierbar ist und der Ausgang des Verfahrens in der Mehrzahl der Fälle auch den Erwartungen von Fachkraft und Arbeitgeber entspricht. Einem KMU ist es kaum vermittelbar, dass dieser Prozess der Erwerbsmigration bis zu zwei Jahre Zeit in Anspruch nimmt. Folgende, in den Referentenentwürfen nicht adressierte Hemmnisse sind zu nennen:

Digitale Administration

Die Digitalisierung insbesondere beim Austausch von Dokumenten im Rahmen des Aufenthaltsrechts und der beruflichen Anerkennung steht am Anfang. Der Dokumentenaustausch erfolgt überwiegend analog in Papierform. Das stellt die ausländischen Fachkräfte vor Probleme: Die postalische Übermittlung von unterschriebenen Lebensläufen, Apostillen und beglaubigten Zeugnisdokumenten ist zeit- und kostenintensiv. Der digitale Austausch von Dokumenten funktioniert nur in Ausnahmefällen wie bei der elektronischen Übermittlung der Vorabzustimmung der BA zur Arbeits- oder Ausbildungsaufnahme für zukünftige Mitarbeitende an die deutsche Auslandsvertretung im Rahmen des (kostenpflichtigen) beschleunigten

Fachkräfteverfahrens, wobei sich auch hier nicht alle Auslandsvertretungen beteiligen. Insbesondere der Austausch von Dokumenten zwischen Ausländerbehörden und Botschaften bzw. Konsulaten sollte digitalisiert werden.

Verfahrensbeschleunigung durch Zentralisierung

Die Verfahren in der Fachkräfteeinwanderung dauern zu lange. So liegt die Wartezeit für eine Terminvergabe zur Beantragung eines Visums zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit im Durchschnitt aktuell bei 12 Monaten. Aufgrund der hohen Terminnachfrage und langen Wartezeiten wird Antragstellern die Durchführung des kostenpflichtigen beschleunigten Fachkräfteverfahrens nach § 81a AufenthG. empfohlen.

Statt abnehmender Komplexität des Arbeitsmigrationsrechts und dessen Anwendung ist in der Fachkräfteeinwanderung eine Zunahme an Bürokratie zu verzeichnen. Selbst in ein und demselben Herkunftsland unterscheiden sich die Anforderungen der deutschen Auslandsvertretungen an Art und Beschaffenheit der einzureichenden Unterlagen.

Analog den in einigen Bundesländern bereits geschaffenen Zentralen Ausländerbehörden wie der Zentralstelle Fachkräfteeinwanderung (ZFE NRW) in Nordrhein-Westfalen sollte auch die Visabearbeitung im Rahmen der Erwerbsmigration beim Bundesamt für Auswärtige Angelegenheiten in Deutschland weitreichend konzentriert werden. Durch hohe Fallzahlen und Spezialisierung kann den Besonderheiten der Herkunftsländer und -regionen besser Rechnung getragen werden. Besonders stark frequentierte Auslandsvertretungen könnten durch ein zentrales Kapazitätsmanagement entlastet werden und so eine effizientere und schnellere Visabearbeitung gewährleistet werden.

Auch im Bereich der Reglementierten Berufe ist eine Zentralisierung zielführend wie die Einrichtung der Zentralen Anerkennungsstelle für Gesundheitsberufe (ZAG) bei der Bezirksregierung Münster zeigt. Aufgrund der deutlich steigenden Antragszahlen wurde die ZAG in 2022 massiv personell verstärkt. Im Ergebnis dauert die Wartezeit für eine Prüfung nur noch 21 Tage, während in anderen Bundesländern mit dezentralen Anlaufstellen die Wartezeiten bis zum Termin für die zur Berufszulassung erforderliche Kenntnisprüfung bei sechs bis 12 Monaten liegen.

Flexibilisierung bei Sprachkursen

Bereits 25 Prozent der Bevölkerung in Deutschland haben Migrationshintergrund und beherrschen mehr als eine Sprache. In vielen Start-ups und internationalen Konzernen ist die Arbeitssprache bereits Englisch. Daher sollte, wie bei der Blauen Karte EU bereits möglich, der Arbeitgeber die Entscheidung in größerem Umfang als bisher fällen können, ob auf den Sprachnachweis der deutschen Sprache zu Beginn des Arbeitsverhältnisses verzichtet werden kann.

Im Bereich der Reglementierten Berufe, in denen der Patientenschutz im Vordergrund steht, ist die Beherrschung der Sprache, nachgewiesen durch eine Fachsprachprüfung, Voraussetzung für die Berufszulassung. Entsprechend ist das Erlernen der deutschen Sprache für eine ausländische Gesundheitsfachkraft und den designierten Arbeitgeber ein limitierender Faktor. Um die Zeitspanne von der Einreise bis zur Berufserlaubnis zu reduzieren, wäre die stärkere Verlagerung von Deutschsprachkursen in die Herkunftsländer wünschenswert.

Berücksichtigt man, dass die Weiterbildungslandschaft beschleunigt durch die Pandemie eine digitale Transformation durchlaufen hat und heute digitale Angebote in der Vermittlung von fach- und branchenspezifischen Kenntnissen bereits den größten Marktanteil haben, sind auch virtuelle Sprachkursangebote ohne Präsenzpersonal im Herkunftsland längst eine Option.

Eine Förderung von Sprachkursen im Ausland – unabhängig vom Angebotsformat ist aktuell jedoch nur in wenigen Ausnahmefällen der EPZ möglich. Die Förderung des BAMF beschränkt sich auf das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland. Während große Träger wie Klinikkonzerne und Pflegeheimbetreiber im Ausland Sprachkurse z.B. für Pflegefachkräfte finanzieren, steht dieses Instrument KMU nicht zur Verfügung.

Kulturwandel

Statt Erwerbszuwanderung als Zugewinn zu sehen, gibt es auch Misstrauen und Abwehrmechanismen einiger in der Fachkräfteeinwanderung beteiligter Akteure. Uneinheitliche Rechtsanwendung durch beteiligte Behörden, Defizitbescheide im Rahmen der Anerkennungsverfahren durch Anerkennenden Stellen, denen auf Grund geringer Fallzahlen Erfahrungswerte beim Vergleich der Bewerberunterlagen und der Referenzberufe fehlen sind Ausdruck dieser restriktiven Haltung. Es

wäre wünschenswert, wenn für Erwerbsmigranten eigene Anlaufstellen bei den Ausländerämtern geschaffen würden, die eine Verwaltungskultur leben, die Erwerbszuwanderung begrüßt und fördert.

Wuppertaler Kreis e.V. -

Bundesverband betriebliche Weiterbildung