

Stellungnahme der Thüringer Agentur Für Fachkräftegewinnung (ThAFF) zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfte- einwanderung vom 17.02.2023



EINLEITUNG

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) und das Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI) haben mit Schreiben vom 17.02.23 einen Gesetzes- und einen Verordnungsentwurf zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung übermittelt. Die Entwürfe dienen der Umsetzung

- des Koalitionsvertrages¹ von 2021 sowie
- der Eckpunkte der Bundesregierung zu der Fachkräfteeinwanderung aus Drittstaaten² (vom Kabinett am 30.11.2022 angenommen)
- der Umsetzung der Richtlinie (EU) 2021 / 1883 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20.1.2021 über die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatenangehörigen zur Ausübung einer hochqualifizierten Beschäftigung und zur Aufhebung der Richtlinie 2009/50/EG des Rates (ABl. L 382 vom 28.10.2021, S. 1).

Die Ziele des Gesetzesentwurfes liegen insbesondere darin anwenderfreundliche³ Regelungen zu schaffen, um die Einwanderung und den Arbeitsmarktzugang von Fach- und Arbeitskräften zu erleichtern, zusätzliche Fachkräfte zu gewinnen und die Richtlinie RL EU 2021/1883 zuwanderungsfreundlich umzusetzen.

Dies soll dazu dienen, die Bedarfe des Wirtschaftsstandort Deutschland an Fach- und Arbeitskräften auch durch gezielte und gesteuerte Zuwanderung aus Drittstaaten zu decken und die bereits bewährten Regelungen des zum 1. März 2020 in Kraft getretenen Fachkräfteeinwanderungsgesetzes durch weitere gesetzliche Erleichterungen beim Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt weiterzuentwickeln. Neben den gesetzlichen Erleichterungen werden parallel materielle Regelungen zur effizienten Verfahrensgestaltung intensiv betrachtet⁴.

Die Sicherung des Fachkräftebedarfs stellt auch Arbeitgeber im Freistaat Thüringen vor stetig wachsende Herausforderungen. Insbesondere beruflich qualifizierte Fachkräfte und Auszubildende werden gesucht. Mit der Fachkräftestrategie für Thüringen soll den aktuellen Herausforderungen am Arbeitsmarkt durch die Digitalisierung und den Strukturwandel, aber auch den Problemen durch die negative demografische Entwicklung begegnet werden.

¹ siehe [Koalitionsvertrag 2021 \(bundesregierung.de\)](https://www.bundesregierung.de)

² siehe Infos der Bundesregierung [Eckpunkte: Fachkräfteeinwanderung aus Drittstaaten | Bundesregierung](#)
BT-Drs. 20/4978 v. 06.12.2022: [Drucksache 20/4978 --- Eckpunkte zur Fachkräfteeinwanderung aus Drittstaaten](#)
[ECKPUNKTE ZUR FACHKRÄFTEEINWANDERUNG AUS DRITTSTAATEN \(bmas.de\)](#)

³ siehe [Koalitionsvertrag 2021](#) „Wir streben ein in sich stimmiges, widerspruchsfreies Einwanderungsrecht an, das anwenderfreundlich und systematisiert idealerweise in einem Einwanderungs- und Aufenthaltsgesetzbuch zusammengefasst wird.“

⁴ Siehe hierzu beispielhaft die Pressemitteilung des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) vom 1.3.23: [BAMF - Bundesamt für Migration und Flüchtlinge - Infothek - 3 Jahre Fachkräfteeinwanderung](#)

Die ThAFF steht als landesfinanzierte landesweite Erstanlaufstelle zum Leben und Arbeiten mit dem Welcome Center Thuringia sowohl (potentiellen) internationalen Arbeits- und Fachkräften als auch Thüringer Unternehmen und Akteuren zur Verfügung.

In Ausführung einer ministeriellen Kooperation der Thüringer Ministerien für Migration, Justiz und Verbraucherschutz (TMMJV) und für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie (TMASGFF) ist sie in der Thüringer Begleitstruktur zum FEG mit Koordinationsaufgaben für die Einwanderung von Fachkräften betraut und unterstützt und entlastet die Thüringer Ausländerbehörden. In dieser aktuellen Kooperation wird eine Alternative zu einer Zentralen Ausländerbehörde i.S.d. § 71 AufenthG⁵ erprobt.

Des Weiteren ist die ThAFF Ansprechstelle für die Anerkennung von Dienstleistern i.S.d. Richtlinien des Thüringer Ministeriums für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie (TMASGFF)⁶ und des Thüringer Ministeriums für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitale Gesellschaft (TMWWDG)⁷ zur Gewinnung von Auszubildenden aus dem Ausland.

Zudem ist die ThAFF eines der drei Welcome Center, welche für die bundesweite Gruppe der vernetzt arbeitenden Welcome Center als Ansprechpartner zur Verfügung steht.

VORBEMERKUNG

Die ThAFF befürwortet die Intention des Gesetzentwurfes, Fachkräfteeinwanderung durch weitere rechtliche Maßnahmen für verschiedene Biografien und Branchen zu variieren und tendenziell zu vereinfachen. Der Entwurf zum Stand 17.02.2023 überzeugt bisher nur in Teilen.

Befürwortet wird das Bestreben, die Einwanderung zum Zwecke der Beschäftigung und Bildung zu erleichtern. Der Entwurf schafft aus Sicht der ThAFF

- **neue Möglichkeiten**, welche diverse Kombinationsmöglichkeiten eröffnen, um Einwanderung zu **gestalten** für *verschiedene* Branchen und *individuelle* Biographien
- **Flexibilität**, Aufenthalt durch eine Niederlassungserlaubnis zu **verfestigen** infolge verschiedener Zeiträume folgend aus verschiedenen Aufenthaltstiteln (Aufenthaltszwecken)
- **erkennbare Ansätze, Binnenmigration** innerhalb der EU zu **erleichtern** und damit auch zirkuläre und temporäre Migration⁸ zu ermöglichen;
- die Möglichkeit, **Anerkennungsverfahren im Inland** durchzuführen und dadurch Einreisen zu erleichtern und Vorbereitungszeiten auf Einreisen zu verkürzen
- **Wertschätzung von Berufserfahrung** durch die sog. Erfahrungssäule
- weitere Möglichkeiten von **Zweckwechseln**, ohne zwischenzeitliche Aus- und Wiedereinreise
- eine **Erleichterung von Bildungsmigration, insb.** zum Zwecke von **Ausbildungen**
- den **Schutz von Beschäftigten** durch Informationsangebote und Arbeitgeber-Pflichten⁹ u.a. auch in Arbeitsverträgen¹⁰

⁵ Kooperation "zentral agierende Ausländerbehörden": [Neue Kooperation erleichtert die Gewinnung von Fachkräften aus dem Ausland \(leg-thueringen.de\)](#) sowie [News - Thaff - Thüringen \(thaff-thueringen.de\)](#)

⁶ [Pflegeausbildung: Gewinnung von Auszubildenden aus Drittstaaten für die Pflege TLVwA – Außenstelle Erfurt \(thueringen.de\)](#)

⁷ [Fachkräfte aus dem Ausland | Thüringer Wirtschafts- und Wissenschaftsministerium \(thueringen.de\)](#)

⁸ vgl. z.B. § 18g AufenthG-E - Verkürzung von Aufenthaltszeiten in einem Staat vor Wechsel in anderen Staat

⁹ siehe z.B. §§ 45 b und 45 c AufenthG-E

¹⁰ vgl. § 16d Abs. 3a AufenthG-E: Anerkennungspartnerschaft muss im Arbeitsvertrag erwähnt werden

GRUNDSÄTZLICHES

Zweck der Weiterentwicklung zur Fachkräfteeinwanderung „Wohlstand sichern“

Kritisch bewertet die ThAFF die Betonung des Zweckes „Wohlstand zu sichern“. Diese Hervorhebung lässt die bisherigen Ziele der Einwanderung in den Hintergrund treten. Dass Deutschland als Einwanderungsland tatsächlich an Gestaltung und Angeboten von Perspektiven interessiert ist, wirkt durch die Betonung des Wohlstands wenig glaubhaft.

In der Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung sollte Wohlstandsicherung nicht nur durch Hervorhebung von Vermittlung und Matching erreicht werden, sondern v.a. durch Aufzeigen von konkreten Zuwanderungswegen und deren Vor- und Nachteilen und Auswirkungen auf

- a) zeitnahe Einreise
- b) langfristigen Verbleib/ Verwurzelung und langfristige Entwicklungsmöglichkeiten sowie
- c) zirkuläre Migration innerhalb der Europäischen Union mit der Sicherung erworbener sozialer Rechte.

Dazu sollten Informations- und Beratungsleistungen über die §§ 45b, 45c AufenthG-E institutionalisiert angeboten werden.

Insbesondere sollte der Bedeutung der **bundesweit etablierten Welcome Center** für die Information und Betreuung von Unternehmen und Fachkräften und ihren Familien anders als bisher Rechnung getragen werden.

Die bereits seit Jahren in den Regionen angebotenen Leistungen der verschiedenen **Welcome Center** müssen dringend angemessen einbezogen werden. Sie unterstützen und ermöglichen Fachkräfteeinwanderung durch Information, Beratung, Begleitung in der Einreiseplanung, durch Onboarding, Bindung für Beschäftigte und ihre Familien vor Ort sowie bei der Binnenmigration innerhalb der EU. Sie arbeiten eng zusammen mit den Akteuren vor Ort, insb. der Bundesagentur für Arbeit mit deren verschiedenen Dienststellen (ZSBA, AMZ; AG-S), den Ausländerbehörden, dem BAMF, den Kammern, den bundes- und landesgeförderten Projekten, u.a. dem IQ Förderprogramm sowie mit Projekten und Förderprogrammen der verschiedenen Bundesministerien, insb. Make it in Germany, dem Angebot ProRecognition und den Auslandshandelskammern.

Bisher sind die Welcome Center in den bundesministeriellen Betrachtungen von Unterstützungsangeboten längst noch nicht in ihrer Bedeutung erkannt und entsprechend mit anderen Fördermittelstrukturen zielführend vernetzt. Es wird angeregt, in den weiteren Entwurfsdiskussionen und auch Anhörungen die Gruppe der vernetzt arbeitenden Welcome Center einzubeziehen¹¹.

¹¹ Systematisch vernetzt ist diese Gruppe z.B. durch formale Schnittstellen mit dem Portal der Bundesregierung für Fachkräfte aus dem Ausland „[Make it in Germany](#)“ zum Stichwort Welcome Center, den [Goethe-Instituten](#) zum Stichwort wichtige Adressen Welcome Center sowie der Zentralen Servicestelle Berufliche Anerkennung (ZSBA). Erreichbar ist diese Gruppe insb. über vier Personen in diesen drei Welcome Centern im Bundesgebiet: die Thüringer Agentur Für Fachkräftegewinnung (ThAFF) als Welcome Center Thuringia (Kirstin v. Graefe & Anett Reiche), Welcome Service Region Stuttgart (Dr. Verena Andrei) und Wirtschaftsförderung Bremen (Manuel Kühn).

Absenkung von Gehältern, insb. bei Erstbeschäftigungen (§ 18g AufenthG-E) und Unterschreitung von ortsüblichen Gehältern bei Tarifbindung von Arbeitgebern

Die ThAFF sieht die Absenkung von Gehältern, insbesondere bei Erstbeschäftigungen nach § 18g AufenthG-E kritisch. Dies drückt weder die Wertschätzung für Qualifikationen aus, noch trägt es zur Bindung an den Beschäftigungsstandort Deutschland / Regionen mit geringer Lohnhöhe bei. Die Absenkungen ermöglichen zwar evtl. mehr Ersteinreisen, setzen zugleich aber das Signal, schnell in Regionen mit besseren Lohnhöhen zu wechseln.

Unbestritten obliegt es den Unternehmen attraktive Angebote zu gestalten und ggf. niedrigere Lohnangebote mit weiteren Vorteilen zu einem attraktiven Gesamtangebot zu kombinieren.

Dennoch ist nicht zu unterschätzen, welche demotivierende Symbolwirkung die gesetzliche Festsetzung von niedrigen Einstiegsgehältern besitzt. Deutschland hat seine Angebote im Kontext der unionsweiten Angebote „Anwerbung qualifizierter Arbeitskräfte aus Drittstaaten“ und „Talententwicklung in Europa: neue Impulse für die Regionen in der EU“ zu platzieren. Würde nur mit niedrigen Einstiegsgehältern geworben, die eine leichte Weiterwanderung innerhalb des Bundesgebietes und der EU ermöglichen. Ohne attraktive Aufnahme- und Verwurzelungsrechte werden nur wenige Zuwandernde mittelfristig dem deutschen Arbeitsmarkt angehören wollen.

Einzelne Regelungen zur Erweiterungen von **Nebentätigkeit** zur Sicherung des Lebensunterhalts bewerten wir kritisch, **wenn** dadurch der Aufenthaltswitz gefährdet wird, weil statt angemessener Entlohnung die Nebentätigkeit zwingend zur Existenzsicherung benötigt wird.

Unbedingt entgegenzusteuern ist der Verwendung einer erweiterten Regelung, z.B. bei dem Aufenthaltswitz der betrieblichen dualen Ausbildung (vgl. § 16a AufenthG), wenn sie dazu genutzt würde, auf angemessene Ausbildungsvergütung zu verzichten mit dem Argument, es könne auch über Nebentätigkeiten noch ein Einkommen erzielt werden, welches in Kombination mit der Ausbildungsvergütung die gesetzlichen Vorgaben zum Nachweis der Lebensunterhaltssicherung erfüllt.

Entgegen der Situation in der vergüteten betrieblichen Ausbildung sind Menschen in schulischen und in akademischen Ausbildungen auf die Einkünfte in Nebenzeiten innerhalb des Unterrichtsjahres angewiesen. Hier werden die vorgesehenen Erleichterungen des Arbeitsmarktzugangs ausdrücklich begrüßt.

Ebenso werden Erleichterungen des Arbeitsmarktzugangs beim Aufenthaltswitz Qualifizierung § 16d AufenthG begrüßt.

Vereinfachungen bei der Anerkennung ausländischer Qualifikationen

Die ThAFF befürwortet das Ziel, Vereinfachungen von **Anerkennungsverfahren** erreichen zu wollen.

Eine Vereinfachung ist u.E. nur erreichbar durch

- zentralisierte Ansprechpersonen und Kontaktstellen,
- klare transparente Abläufe und verlässliche Durchführungen der Verfahren sowie
- kundenorientierte Kommunikation.

Dazu ist zu beachten, dass die **Kunden** im Anerkennungsverfahren in erster Ebene die Inhaber ausländischer Qualifikationen sind. Sie sind die Rechtsinhaber der Verfahrensrechte nach dem BQFG bzw. der entsprechenden Landes- und Fachgesetze.

In zweiter Ebene sind die Unternehmen und die Träger der von Qualifizierungsmaßnahmen als Kunden des Verfahrens einzuordnen. In dritter Ebene folgen die Ausländerbehörden und deutschen Auslandsvertretungen, die für die Erteilung der Aufenthaltstitel zuständig sind.

Keinesfalls förderlich ist die Schaffung weiterer Strukturen und neuer Ansprechpartner, die über weniger Sachkunde als die bisher schon zusammenarbeitenden Akteure verfügen. Aus der Erfahrung heben wir ausdrücklich den Mehrwert von Online-Datenbanken hervor.

Erprobt sind bereits als zentrale Ansprechpartner insb.

- Zentrale Servicestelle für berufliche Anerkennung (ZSBA) in der Bundesagentur für Arbeit,
- Online-Portale, insb. Anerkennung in Deutschland / BQ Portal / ANABIN
- Beratungsteams von ProRecognition
- sowie
- Auskünfte und Materialien von Make-it-in-Germany und Unternehmen Berufsanerkennung, auf die sich in den Regionen
- die Welcome Center in ihrer Lostenfunktion beziehen und im Netzwerk mit BAMF, MBE und weiteren Akteuren in der Standortbetreuung Unterstützung ermöglichen.

Zur Arbeitsweise der ZSBA ist festzustellen, dass sie abhängig von regionalen Gegebenheiten durch die Einbindung in die Strukturen der Bundesagentur für Arbeit auf Informationen aus bestehenden Beratungsverfahren zurückgreifen kann. Dies sollte in jedem Fall um regelmäßige Abfragen der tatsächlichen Verfahrensausgestaltung bei den zuständigen Anerkennungsstellen ergänzt werden, um die Unabhängigkeit der Standortberatung nicht durch fehlende Informationen zu gefährden. Die Bundesländer sollten daher im Besonderen darauf hingewiesen werden, ihre Anerkennungsstellen serviceorientiert auszugestalten und einen Fokus auf Transparenz zu Verfahrensverlauf und -umfang / -dauer zu legen.

ZU DEN EINZELNEN REGELUNGEN

Angesichts der kurzen Stellungnahmefrist werden nur folgende Regelungen detailliert angesprochen:

Berufsausbildung (§ 16a Abs. 1 und Abs. 2 AufenthG-E)

Die ThAFF befürwortet die Ausweitung der Möglichkeiten zum Zweckwechsel.

Nicht zu überzeugen vermag der Ausschluss der Anwendbarkeit des § 9 AufenthG und die Argumentation zur Rückausnahme als alleinige Möglichkeit nur bei Voraufhalten zu den Zwecken nach §§ 18a und 18b AufenthG.

Zum einen ist nach Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (Urt. v. 19.03.2013 – 1 C 12.12 Rn 17) die Erteilung von mehreren Aufenthaltstiteln möglich, ohne dass nur bestimmte Abfolgen von Aufenthaltszwecken dies versagen. Zum anderen bietet die Anrechnung aller Aufenthaltszeiten eine Wertschätzung für den legalen Aufenthalt im Bundesgebiet und einen Anreiz zum Verbleib im Bundesgebiet. Nach aktuellem Forschungsstand¹² verlassen viele Drittstaatsangehörige das Bundesgebiet gerade wegen Hindernissen in der Erlangung eines sicheren Aufenthaltsstatus.

Maßnahmen zur Anerkennung ausländischer Qualifikationen (§ 16d AufenthG-E)

Die ThAFF befürwortet die Ausweitung der Erteilungszeit, der Höchstaufenthaltsdauer und des Wegfalls eines konkreten Arbeitsplatzangebots für eine spätere Beschäftigung als Fachkraft.

Die Neuregelung nimmt die Erfahrungen in der bisherigen Praxis auf und schafft entscheidende Anwendungshemmnisse ab.

Anerkennungspartnerschaften (§ 16d Abs. 3a AufenthG-E)

Die ThAFF befürwortet die Idee der Einführung einer Möglichkeit außerhalb der Vermittlungsabsprachen nach § 16d Absatz 4, das Anerkennungsverfahren erst im Inland zu starten. Dies trägt der Erfahrung Rechnung, dass Anerkennungsverfahren aus dem Ausland heraus potenzielle Fachkräfte vor größere Herausforderungen stellen als ein Anerkennungsverfahren im Inland.

Diese an sich zu begrüßende Regelung ist in der ersten Fassung noch so schwer verständlich und aus Sicht der Praxis wenig überzeugend, sodass auf eine überarbeitete Fassung zur weiteren Kommentierung gewartet wird.

Fachkräfte (§§ 18a und 18b AufenthG-E)

Die ThAFF befürwortet die Möglichkeit, jede qualifizierte Beschäftigung ausüben zu können. Die Ausgestaltung orientiert sich an der Praxis für deutsche und EU-Staatsangehörige und trägt zu gleichberechtigter Teilhabe am Arbeitsmarkt bei.

¹² Siehe [IAW_PM_Abwanderung_Fachkräfte - Verpasste Chancen_korr.docx \(Vor-\)Studie zur Abwanderung von ausländischen Fachkräften \(bildungsspiegel.de\)](#)

Impressum

Landesentwicklungsgesellschaft Thüringen mbH (LEG Thüringen)

Thüringer Agentur Für Fachkräftegewinnung (ThAFF)

Telefon: 0361 5603-520

E-Mail: thaff@leg-thueringen.de