

Chancen für Arbeitskräfte von außerhalb der EU sichtbar machen

Stellungnahme zum Verordnungsvorschlag der Europäischen Kommission zur Einrichtung eines EU-Talentpools (COM(2023) 716 final)

Februar 2024

Zusammenfassung

Der Arbeits- und Fachkräftemangel ist weiterhin eines der größten Probleme auf dem deutschen Arbeitsmarkt. In inländisches Potenzial zu investieren und es zu aktivieren, hat höchste Priorität. Eine weitere zentrale Säule zur Fachkräftesicherung ist jedoch die Erwerbsmigration aus Drittstaaten.

Um Europa für Arbeitssuchende aus Drittstaaten attraktiver zu machen und das Matching zwischen ausländischen Arbeitskräften und deutschen Arbeitgebern zu erleichtern, ist es zentral, dass die Chancen auf den europäischen Arbeitsmärkten sichtbar und zugänglicher gemacht werden. Ein EU-Talentpool kann dazu beitragen, Stellenangebote deutscher Arbeitgeber über die europäischen Grenzen hinaus für einen breiteren Pool an Arbeitssuchenden transparent zu machen. Damit haben Unternehmen eine potenziell größere Auswahl an geeigneten Bewerberinnen und Bewerbern als es derzeit im Rahmen der nationalen Vermittlungsinstrumente der Fall ist. Qualifizierte Bewerber können einfacher in Drittstaaten auf Stellensuche gehen.

Eine gemeinsame EU-Plattform kann Größenvorteile erzielen und somit dabei helfen, Europa im globalen Wettbewerb um ausländische Talente besser aufzustellen. Im Gegensatz zu Deutschland verfügen viele Mitgliedstaaten nicht über digitale Plattformen und Instrumente, um Talente anzuwerben und können ihren Arbeitskräftemangel nicht treffgenau angehen. Nicht zuletzt ist ein EU-Talentpool ein starkes Signal für Arbeitssuchende aus Drittstaaten, dass sie auf den europäischen Arbeitsmärkten willkommen sind. Hierbei ist es richtig, dass der EU-Talentpool weder eine Harmonisierung der nationalen Arbeitsmarktpolitik noch ihrer unterschiedlichen Zuwanderungsregelungen vorsieht.

Es ist aber entscheidend, dass sich der Talentpool auf seinen europäischen Mehrwert konzentriert und nationale Systeme sinnvoll ergänzt. Das bedeutet für die Umsetzung, dass der Talentpool für die Vielzahl an beteiligten Akteuren einfach zu handhaben ist, auf national gesteuerten Berufelisten beruht, die auf das jeweilige nationale Zuwanderungsrecht abgestimmt sind, und Parallelstrukturen mit den nationalen Systemen vermeidet:

- Der „Single Coordinated Channel“ zwischen den nationalen Arbeitsverwaltungen und dem Talentpool muss eine einfach umsetzbare **IT-Interoperabilität** – wie sie



- schon bei EURES mit einheitlichen Standards erfolgreich praktiziert wird – gewährleisten. So kann ein vertretbarer Aufwand für die nationalen Arbeitsverwaltungen bei der Verknüpfung der nationalen Jobbörsen mit dem Talentpool erreicht werden.
- Die nationalen **Sozialpartner** müssen über die nationalen Kontaktstellen eng eingebunden werden.
 - Das Talentpool-Sekretariat sollte langfristig bei der **Europäischen Arbeitsbehörde (ELA)** angesiedelt werden.
 - Die **nationalen Kontaktstellen** müssen ihre Beratungsdienste so weit wie möglich in Zusammenarbeit mit bestehenden nationalen Diensten per Verweisberatung und nach eigener Ausgestaltung leisten können, sodass es zu keinen Doppelstrukturen mit bestehenden nationalen Beratungsangeboten kommt.
 - Der „**Talent Partnership Pass**“ sollte auch für bestehende und zukünftige bilaterale Vermittlungsabsprachen zwischen den Arbeitsverwaltungen der Mitglieds- und Drittstaaten nutzbar gemacht werden.
 - **Arbeitgeber** sollten im Rahmen der bestehenden nationalen Systeme unkompliziert die Möglichkeit erhalten, als „Add-On“-Funktion anzugeben, ob ihre Stellenangebote auch im Talentpool veröffentlicht werden sollen.
 - **Arbeitgeberzugang** zum Talentpool muss automatisiert nach Veröffentlichung der Stellenangebote im Pool möglich sein.
 - Der Talentpool sollte für alle **Berufe** geöffnet werden, während länderspezifische Einschränkungen weiterhin möglich sein müssen.
 - Das Matching sollte **KI-basiert** sein.
 - Die geplante **Finanzierung** der nationalen Kontaktstellen durch den Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (AMIF) muss im kommenden mehrjährigen Finanzrahmen garantiert werden.
 - Der Talentpool muss durch „**Outreach**“-Aktivitäten in **Drittstaaten** umfangreich beworben und als Marke etabliert werden.

Im Einzelnen

Der Verordnungsvorschlag enthält viele Bestimmungen, die für das Funktionieren einer Arbeitsvermittlungsplattform zwischen Arbeitssuchenden außerhalb der EU und europäischen Arbeitgebern entscheidend sind: die Anwendungsoptionen für Arbeitgeber und Arbeitssuchende, der nationale Anpassungsspielraum sowie die unterstützende Rolle der nationalen Kontaktstellen. Im Folgenden fokussieren wir uns auf die Punkte, die am Verordnungstext weiterentwickelt werden sollten.

Freiwilligkeit erhalten, breite Teilnahme von Arbeitsmarktakteuren sicherstellen

Richtigerweise hat die Europäische Kommission die Rechtsform einer EU-weit einheitlichen Verordnung gewählt, die gleichzeitig den einzelnen Mitgliedstaaten die Entscheidung über die Teilnahme am Talentpool überlässt (Art. 1 und 3). Angesichts des umfassenden Arbeitskräftemangels sollte im Anwendungsbereich der Verordnung (Art. 2) ergänzt werden, dass der Talentpool Jobsuchenden aus Drittstaaten aller Qualifikationsniveaus sowie Drittstaatsangehörigen, die Familienangehörige im Sinne der Familienzusammenführungs-Richtlinie (2003/86/EG, Art. 4, Abs. 1) sind, offensteht. Dass neben Arbeitgebern auch private Arbeitsvermittlungsagenturen, Zeitarbeitsagenturen und andere Arbeitsmarktvermittler (Art. 4) Zugang zum Talentpool erhalten, ist sinnvoll und erlaubt eine breitere und flexible Suche nach Bewerberinnen und Bewerbern durch alle relevanten Akteure. Es sollte jedoch klargestellt werden, dass es sich hierbei um „Arbeitsmarktakteure“ handelt. „Arbeitgeber“ (Art. 4(3)) sollten und müssen in diesem Kontext nicht definiert werden.



Technische Interoperabilität mit nationalen Systemen sicherstellen

Es ist zu begrüßen, dass mit dem EU-Talentpool eine eigenständige europäische IT-Plattform geschaffen wird, die durch einen „Single Coordinated Channel“ den Transfer nationaler Stellenangebote ermöglicht (Art. 5). Die technische Interoperabilität zwischen nationalen Systemen und der Talentpool-IT-Plattform ist zwingend erforderlich. Sie zu gewährleisten, kann jedoch zu erheblicher nationaler Verwaltungsarbeit und Kosten führen. Der Umsetzungsaufwand muss für die nationalen zuständigen Behörden so gering wie möglich gehalten werden und auf bestehende Strukturen und Standards aufbauen.

Auch wenn bestimmte IT-Komponenten von EURES (etwa zum Datentransfer) für die Programmierung der IT-Plattform wiederverwendet werden sollen, bleibt eine Vollintegration in EURES leider aufgrund der Rechtslage aus. Die bestehenden IT-Schnittstellen und Standards für die Veröffentlichung von Stellenangeboten zwischen nationalen Systemen und dem EURES-Netzwerk sollten deshalb für die Programmierung einer neuen Schnittstelle umfangreich genutzt werden. Auch Schnittstellen zu anderen relevanten EU-Instrumenten und -diensten (etwa ESCO und Europass) sollten sichergestellt werden. Die geplanten Durchführungsrechtsakte müssen rechtzeitig praxistaugliche Definitionen für die notwendigen technischen Standards und Anwendungsformate festlegen.

Datenschutzbestimmungen mit nationaler Praxis kompatibel machen

Die geplanten Durchführungsrechtsakte der Kommission zur Verarbeitung persönlicher Daten (Art. 6) müssen sicherstellen, dass alle Informationen, die für ein erfolgreiches Matching erforderlich sind, zugänglich sind. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf die Möglichkeit für Jobsuchende, den Zugang zu ihren Informationen einzuschränken.

Feste Rolle der Sozialpartner in den Governance-Strukturen vorsehen

Die vorgesehene Governancestruktur neben den nationalen Kontaktstellen in Form eines Talentpool-Sekretariats (Art. 8) und einer Lenkungsgruppe (Art. 9) erscheint im Grundsatz sinnvoll. Aktuell sind die EU-Sozialpartner allerdings lediglich als Beobachter mit zwei Plätzen in der Lenkungsgruppe vorgesehen. Stattdessen sollten drei EU-Sozialpartner je Seite (BusinessEurope, SMEUnited, SGI Europe) fester Bestandteil der Lenkungsgruppe sein.

Die nationalen Sozialpartner der teilnehmenden Mitgliedstaaten sollten über die jeweiligen Strukturen eng in die Arbeit der nationalen Kontaktstellen eingebunden werden. Das Talentpool-Sekretariat sollte mit seinen umfassenden Informationsbereitleistungsaufgaben an die ELA angebunden sein. Die ELA verfügt bereits heute über Informationen zu den geltenden Rechten und Arbeitsbedingungen in den Mitgliedstaaten. In jedem Fall sollten Synergien zwischen der ELA und dem Sekretariat geschaffen werden.

Realistischen Umsetzungsaufwand für nationale Kontaktstellen gewährleisten

Vor dem Hintergrund, dass viele Mitgliedstaaten nicht über zentrale Kontakt- und Beratungsstellen für die Erwerbsmigration verfügen, sind die vorgesehenen nationalen Kontaktstellen (Art. 10 und 17) sinnvoll. Ohne ihre Informations- und Beratungsdienste würde jede erfolgreiche Vermittlung ins Leere laufen. Denn der komplizierte Aspekt der Erwerbsmigration beginnt mit dem Visumsantrag und den damit verbundenen jeweili-



gen Anforderungen wie etwa der Anerkennung von Qualifikationen, der Arbeitserlaubnis und vielem mehr. Um diesen Bürokratiedschungel zu meistern, benötigen Arbeitgeber und Arbeitssuchende Unterstützung.

Für Mitgliedstaaten wie etwa Deutschland, die bereits ausdifferenzierte Beratungsstrukturen haben, müssen diese für die Aufgabe auch genutzt werden können. Ein EU-Talentpool darf nicht dort zu behördlicher Mehrarbeit führen, wo bereits funktionierende Strukturen vorhanden sind. Dies beinhaltet insbesondere die Möglichkeit der Verweisberatung, die auch im Verordnungsvorschlag vorgesehen ist (Art. 17). Es muss ausreichen, wenn die Kontaktstellen Anfragen an bestehende Beratungsstellen verweisen können, um keine Doppelstrukturen zu schaffen. Deutschland verfügt z. B. bereits über verschiedene, teilweise langjährige Beratungsstrukturen wie die Plattform „Make-it-in-Germany“, die Hotline „Leben und Arbeiten in Deutschland“ oder die Zentrale Servicestelle Berufsanerkennung (ZSBA). Diese sind im Zuge der Rechtssetzung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung zuletzt sogar gestärkt worden.

Es ist nachvollziehbar, dass die nationalen Kontaktstellen bei entsprechenden Verstößen Arbeitgeber vom Talentpool suspendieren müssen. Hierbei muss der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gewahrt werden. Wichtig ist, dafür die schon gut funktionierenden nationalen Regelungen und Strukturen zu nutzen und keine abweichenden EU-Regelungen einzuführen. Bei der Möglichkeit, zusätzliche Bedingungen für die Talentpoolteilnahme von Arbeitgebern einzuführen (Art. 13, Abs. 3), müssen diese im Einklang mit den Bestimmungen anderer nationaler Jobvermittlungsplattformen sein und keinen zusätzlichen Aufwand für die nationalen Kontaktstellen schaffen.

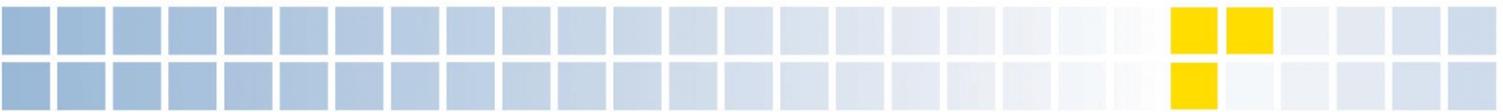
Talentpartnerschaften mit Drittstaaten sinnvoll in Funktionen integrieren

Es kann vorteilhaft sein, Arbeitssuchende, die im Rahmen bestehender Talentpartnerschaften Arbeit suchen, im Talentpool über einen „Talent Partnership Pass“ erkennbar zu machen (Art. 12). Den EU-Talentpool als Instrument für die Arbeitsvermittlung im Rahmen der Talentpartnerschaftsinitiativen der EU zu nutzen, schafft sinnvolle Synergien. Allerdings sollte die Bestimmung noch weiter gehen: Es sollte nicht nur für die EU-Talentpartnerschaften, sondern auch für bestehende und zukünftige bilaterale Vermittlungsabsprachen zwischen den Arbeitsverwaltungen der Mitglieds- und Drittstaaten der Pass ausgestellt werden können.

Auch hier sollten die beteiligten Mitgliedstaaten entscheiden können, die Sichtbarkeit der Bewerberprofile mit einem Talentpartnerschaftspass für bis zu einem Jahr auf Arbeitgeber aus ihrem Land zu beschränken. Dass die betroffenen Mitgliedstaaten die Bedingungen für die Ausstellung des EU-Talentpartnerschaftspasses selbst festlegen können, gewährleistet dann die nötige Flexibilität in Anbetracht der unterschiedlichen Vereinbarungen mit Drittstaaten.

Talentpool-Funktionen nutzerfreundlich ausgestalten

Nur Arbeitgeber aus teilnehmenden Ländern und Stellenangebote in der für den Mitgliedstaat gültigen Berufeliste können ihre Stellenangebote publizieren (Art. 13). Dass die Übertragung der Stellenangebote auf die Talentpool-Plattform nicht direkt über die Arbeitgeber, sondern über die nationalen Kontaktstellen läuft, spiegelt auch die aktuelle nationale Praxis in Deutschland – etwa mit Blick auf im EURES-Portal veröffentlichte Stellenangebote. Der Rechtstext sollte aber ergänzen, dass Arbeitgeber im Rahmen der bestehenden nationalen Prozesse zur Stellenaufgabe unkompliziert angeben können („Add-On“-Funktion), ob ihre Stellenangebote auch im Talentpool veröffentlicht werden sollen.



Während der Zugang zum Talentpool für Arbeitssuchende klar geregelt ist (Art. 11), bestehen noch Unklarheiten hinsichtlich des Zugangs von Arbeitgebern: Es ist nicht klar, wie Arbeitgeber im Talentpool-System erfasst werden. Arbeitgeber sollten automatisch Zugang (etwa über einen Code) zum Talentpool erhalten, um die Such- und Matchingfunktionen zu nutzen, sobald ihre Stellenangebote von den nationalen Kontaktstellen in den Talentpool übertragen wurden – ohne sich formal registrieren zu müssen. Zudem sollten die Zugangsmöglichkeiten für Arbeitgeber aus der gleichen Unternehmensgruppe vereinfacht werden. Ein nachgewiesenermaßen ermächtigt Unternehmen soll die Verwaltung der Zugänge auch für weitere Unternehmen übernehmen können.

Es ist auch unklar, ob die Arbeitgeber oder die nationalen Kontaktstellen auf der Plattform angeben müssen, wenn eine Stelle erfolgreich besetzt wurde – mit der Folge, dass das Profil der Arbeitssuchenden dann automatisch gelöscht wird (Art. 13). Diese Angabe sollte automatisch durch die nationalen Kontaktstellen erfolgen, die das Stellenangebot auch im ersten Schritt veröffentlicht haben. Hier müssen die Funktionen und Anwendungsbedingungen im Rechtstext entsprechend präzisiert werden.

Die Such- und Matchingkomponente (Art. 16) – automatisierte Vorschläge von potenziell geeigneten Kandidaten für Arbeitgeber sowie passende Stellenangebote für Arbeitssuchende – bildet das Herzstück des Talentpools. Dieses automatisierte System muss einwandfrei funktionieren. Um Qualität und den neusten technologischen Stand zu gewährleisten, muss die Matchingkomponente auf künstlicher Intelligenz basieren.

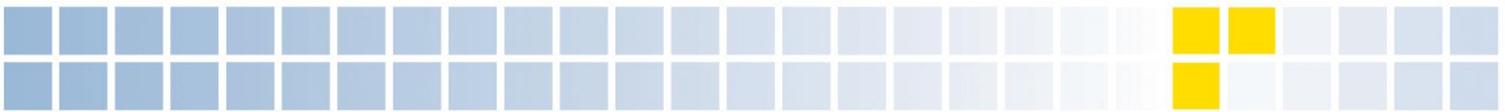
Talentpool für alle Berufe öffnen und länderspezifische Einschränkungen ermöglichen

Es wäre sinnvoller, den Talentpool grundsätzlich für alle Berufe zu öffnen und ohne eine EU-Mangelberufeliste zu arbeiten. Die Reduzierung auf europäisch festgelegte Mangelberufe (Art. 14) schafft unnötige Bürokratie und verkompliziert die Arbeit der nationalen Kontaktstellen. Zudem kann sie zu Frustrationen für Arbeitssuchende führen, denen dadurch der Zugang zur EU-Arbeitssuche ggf. verwehrt wird, sowie für Arbeitgeber, deren Stellenangebote möglicherweise nicht unter die Mangelberufeliste fallen und im Talentpool veröffentlicht werden können.

Stattdessen sollten die Berufe ausschließlich über nationale Listen (Art. 15) eingeschränkt werden können. So können die Mitgliedstaaten selbst entscheiden, welche nationalen Berufe für Drittstaatsangehörige über den Talentpool zugänglich sein sollen und ob sie Beschränkungen auf nationale Mangelberufe einführen möchten. Diese Entscheidung muss den Mitgliedstaaten im Einklang mit ihrem nationalen Zuwanderungsrecht überlassen werden. In Deutschland gibt es etwa seit Inkrafttreten des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes (FEG) für ausländische Fachkräfte keine Vorrangprüfungen und Mangelberufelisten mehr. Auf eine europäische Liste zu verzichten und nationale Beschränkungen zu erlauben, würde maximalen Spielraum für die jeweiligen Arbeitsmarktbedürfnisse und eine stärkere Abstimmung auf die nationale Gesetzgebung zulassen.

Nachbesserungen basierend auf der Erfolgsüberwachung ermöglichen

Um den Erfolg des Talentpools zu überwachen, ist es zwingend, dass das Talentpool-Sekretariat die in Art. 20 vorgesehenen Daten konsequent erhebt. Diese Daten sollten jedoch auch einmal jährlich der Lenkungsgruppe vorgestellt werden. Bei Bedarf sollte die Lenkungsgruppe gemeinsam mit den nationalen Kontaktstellen in der Lage sein,



ein Verfahren einzuleiten, um möglichen Verbesserungsbedarf zu identifizieren und durch das Sekretariat umzusetzen.

Zudem muss konkretisiert werden, wie sich der in Art. 22 vorgesehene Ausschuss zur Unterstützung der Kommission zusammensetzt. Dieser sollte unter Einbeziehung der EU-Sozialpartner durch die Lenkungsgruppe besetzt werden, um die Governancestruktur des Pools schlank zu halten und unnötige Doppelungen zu vermeiden.

Umfassend auf bestehende EU-Fonds zugreifen

Die EU sollte sich an den Kosten zur Implementierung der erforderlichen IT-Lösungen und Einrichtung der nationalen Kontaktstellen beteiligen. Die Kommission rechnet derzeit (ausgehend von einer Teilnahme von elf bis maximal 20 Mitgliedstaaten) mit jährlich wiederkehrenden Kosten der Mitgliedstaaten von 8 bis 14,6 Mio. € für die nationalen Kontaktstellen sowie 1,44 Mio. € für die administrative Unterstützung der Ausstellung der Talentpartnerschaftspässe. Beide Kostenkategorien sollen richtigerweise durch den AMIF finanziert werden. Dieses Budget muss im kommenden mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) auch gewährleistet werden.

Die jährlich wiederkehrenden Kosten der Mitgliedstaaten in der Betriebsphase ab 2027 werden in den ersten beiden Jahren auf etwa 348.000 bis 544.000 € für die Aufrechterhaltung der Interoperabilität zwischen den nationalen IT-Systemen und dem Talentpool geschätzt. Danach rechnet die Kommission mit einer schrittweisen Senkung. Dies sind die einzigen Kosten, die über die nationalen Haushalte finanziert werden sollen und erscheinen tragbar. In den finalen Bestimmungen (Kapitel VI) sollte darüber hinaus ergänzt werden, dass die teilnehmenden Mitgliedstaaten für die von ihnen zu tragenden Kosten – unter Einbeziehung der nationalen Sozialpartner und der relevanten beteiligten Stellen – Finanzierungspläne erstellen sollen.

Talentpool international als Marke etablieren

Die Wahrnehmung der EU als Standort attraktiver und vielfältiger Erwerbsperspektiven ist derzeit nur begrenzt vorhanden. Im internationalen Wettbewerb um Talente kann Europa nur als Ganzes bestehen. Um diese Wahrnehmung in Drittstaaten zu stärken und damit der EU-Talentpool effektiv gegen den Fach- und Arbeitskräftemangel eingesetzt werden kann, ist es wichtig, dass viele Arbeitssuchende darauf aufmerksam werden. Die Kommission muss daher sicherstellen, dass der Talentpool bei Arbeitssuchenden in Drittstaaten bekannt ist. Dies sollte durch eine umfassende Marketing-Kampagne sowie „Outreach“-Aktivitäten in Drittstaaten erreicht werden, um den Talentpool weltweit als Marke zu etablieren – ähnlich wie der kanadische Talentpool. Diese Kosten müssen im Budget berücksichtigt werden.

Ansprechpartner:

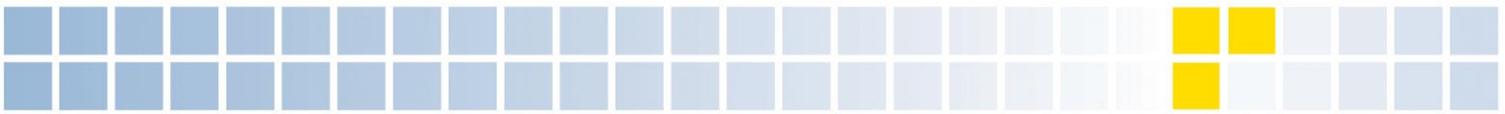
BDA | DIE ARBEITGEBER

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände

Europa

T +49 30 2033-1050

europa@arbeitgeber.de



Die BDA organisiert als Spitzenverband die sozial- und wirtschaftspolitischen Interessen der gesamten deutschen Wirtschaft. Wir bündeln die Interessen von einer Million Betrieben mit rund 30,5 Millionen Beschäftigten. Diese Betriebe sind der BDA durch freiwillige Mitgliedschaft in Arbeitgeberverbänden verbunden.