

Fachkräftezuwanderung erleichtern – Umsetzungsprobleme lösen, Zuwanderungsrecht systematisieren und weiterentwickeln

Sieben-Punkte-Plan für eine gezielte Stärkung der Fachkräftezuwanderung – ein Beitrag im Rahmen der Diskussion über ein „Fachkräfteeinwanderungsgesetz“

13. Juli 2018

Um dem Fachkräftemangel in Deutschland zu begegnen und so Wohlstand zu sichern, ist es notwendig, auch das Potenzial ausländischer Fachkräfte verstärkt zu nutzen. Ziel der deutschen Zuwanderungspolitik muss es sein, die Zahl ausländischer Fachkräfte, die in Deutschland arbeiten, weiter zu erhöhen. Dabei dürfen die notwendigen Anstrengungen zur Förderung des heimischen Potenzials nicht vernachlässigt werden.

Die Große Koalition von CDU/CSU und SPD hat sich auf die Einführung eines Fachkräfteeinwanderungsgesetzes verständigt. Eine Neuregelung kann nur dann eine gezielte Stärkung der Fachkräftezuwanderung erreichen, wenn das Augenmerk auf folgende Punkte gerichtet wird:

- Ein neues Gesetz muss zwingend **Verbesserungen des Zuwanderungsprozesses** zum Gegenstand haben. Zentrales und wichtiges Zuwanderungshemmnis für Fachkräfte nach Deutschland sind höchst komplexe, selbst für Experten kaum durchschaubare Verwaltungsverfahren. Zudem verhindern die lange Dauer der Verwaltungsverfahren, mehrmonatige Wartezeiten bei der Terminvergabe in den Auslandsvertretungen sowie die Vielzahl beteiligter Behörden und damit verbundene Schnittstellen-

probleme die Planungssicherheit für Arbeitgeber und ausländischer Fachkraft.

- Das bestehende Zuwanderungsrecht muss **besser strukturiert, transparenter, deutlich einfacher** und punktuell ergänzt werden. Ein Systemwechsel zu einem klassischen Punktesystem ist hingegen nicht notwendig.
- Die Zuwanderung von **beruflich Qualifizierten** sollte deutlich erleichtert werden, indem die **Positivliste abgeschafft, zumindest aber flexibilisiert** wird. Im nicht-reglementierten Bereich sollte zudem auf die volle Gleichwertigkeit des ausländischen Berufsabschlusses mit einem deutschen Berufsabschluss verzichtet werden und die Einreise auch mit **Teilanerkennung** möglich sein. Im Rahmen von **Migrationsabkommen** mit ausgewählten Zielländern, die über ein vergleichbares staatlich getragenes Ausbildungssystem verfügen, sollte darüber hinaus ein **vereinfachtes Verfahren** zur Anwendung kommen. Auf ein Anerkennungsverfahren vor Einreise sollte hier verzichtet werden. Es genügt dann, dass eine staatliche Berufsausbildung von mindestens zweijähriger Dauer absolviert wurde und ein Arbeitsvertrag vorliegt, der von der Bundesagentur für Arbeit (BA) geprüft wurde.



- Die Zuwanderungsmöglichkeiten für **Akademiker** sollten **punktuell angepasst** werden.
- Die Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen (aus dem Ausland) muss unabhängig davon insgesamt durch **eine zentrale Eingangsstelle** für Anträge aus dem Ausland **vereinfacht** werden. Zur Verfahrensbeschleunigung ist auch für **Berufe in der Zuständigkeit der Länder** (Heil- und Gesundheitsberufe, soziale Berufe) eine **zentrale Anerkennungsstelle** notwendig, wie sie im gewerblich-technischen Bereich bereits geschaffen wurde.
- Die **Potenzialzuwanderung** sollte für beruflich Qualifizierte und Ausbildungsplatzsuchende geöffnet und als „**Talent Card**“ zusammengefasst werden.
- Regelungen, die die Erwerbsmigration von **Geringqualifizierten** ermöglichen wie die sog. „Westbalkan-Regelung“, müssen die Ausnahme bleiben.

Im Einzelnen:

1. Voraussetzungen für bessere praktische Umsetzung des Zuwanderungsrechts schaffen

Die Fachkräftezuwanderung wird nur dann erfolgreich sein, wenn auch die **praktische Umsetzung des Zuwanderungsrechts** deutlich **vereinfacht und verbessert** wird. Das beste Zuwanderungsrecht hilft nichts, wenn die Verfahren so komplex sind, dass selbst Fachexperten an ihre Grenzen stoßen. Uneinheitliche Rechtsanwendung, viel zu lange Verfahren und Wartezeiten für Termine bei Auslandsvertretungen und Ausländerbehörden, aufwändiger postalischer Versand von Dokumenten und zum Teil impraktikable Verfahren zur Anerkennung ausländischer Abschlüsse, stellen mittlerweile die zentralen Hemmnisse für die Zuwanderung von Fachkräften aus dem Ausland dar.

IT-Infrastruktur ausbauen

Die Einführung einer **elektronischen Akte** in der Kommunikation zwischen allen beteilig-

ten Bundes- und Landesbehörden würde den Prozess erheblich beschleunigen und die Weiterentwicklung hin zu mehr E-Government unterstützen, wie es sich die Große Koalition von CDU/CSU und SPD in ihrem Koalitionsvertrag zum Ziel gesetzt hat. Hierfür bedarf es einer gesetzlichen Verpflichtung zum Aufbau kompatibler Daten-systeme und –schnittstellen und zur verbindlichen Nutzung elektronischer Verfahren. Die Digitalisierung des Asylverfahrens durch den Aufbau des Kerndatensystems für die am Asylverfahren beteiligten Behörden könnte hierfür beispielgebend sein.

Zuwanderung aus Drittstaaten – moderater Anstieg sichtbar

Durch die in den letzten Jahren umgesetzten Reformen im Zuwanderungsrecht wurden die Zuwanderungsmöglichkeiten für qualifizierte Fachkräfte erleichtert. Dennoch ist bisher nur ein moderater Anstieg der Fachkräftezuwanderung aus Drittstaaten zu verzeichnen. Laut Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) ist im Jahr 2016 die Zahl der Drittstaatsangehörigen, die als qualifizierte Beschäftigte oder mit Blauer Karte EU nach Deutschland eingereist sind, um 15 % gegenüber dem Vorjahr gestiegen. Die Zahl der im Jahr 2016 erteilten Blauen Karten EU hat sich um 20 % gegenüber dem Vorjahr erhöht. Insgesamt bleiben die Zahlen für die Fachkräftezuwanderung aus Drittstaaten jedoch weiterhin gering, sodass trotz aller Fortschritte nur **wenig Drittstaatsangehörige** (7,6 % aller Zuzüge aus Drittstaaten) über den Weg der Erwerbsmigration nach Deutschland kommen.

Erwerbsmigration bei wenigen Ausländerbehörden konzentrieren

Über 600 Ausländerbehörden erteilen in Deutschland Aufenthaltstitel an ausländische Fachkräfte. Diese große Zahl an „relativ kleinen“ Behörden verhindert Spezialisierung und führt in der Praxis zu einer uneinheitlichen Rechtspraxis, die für Arbeitgeber und



Zuwandernde mit vielen Unsicherheiten verbunden ist. Um die Fachkräftezuwanderung zu erleichtern und schnelle Entscheidungsprozesse zu schaffen, ist eine **Bündelung der Aufgaben der kommunalen Ausländerbehörden** der Länder im Bereich der qualifizierten Erwerbsmigration in spezialisierten überregionalen Kompetenzzentren (z. B. eine Leitausländerbehörde pro Bundesland) notwendig. In einigen Bundesländern gibt es hierzu schon vielversprechende Ansätze wie z. B. Willkommenscenter oder separate Verwaltungsverfahren für ausländische Fachkräfte. Diese Initiativen sollten weiter ausgebaut und flächendeckend eingeführt werden.

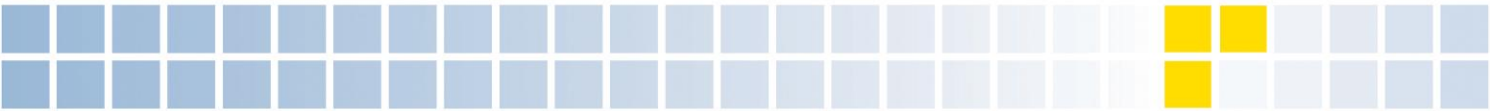
Verfahren vereinfachen, vereinheitlichen und verbindlicher gestalten

Um Prozesse zu vereinfachen und die Transparenz zu erhöhen, sind zudem **einheitliche, gesetzlich festgelegte Entscheidungsfristen und einheitliche Vorgaben** für Auslandsvertretungen und Ausländerbehörden notwendig, welche Unterlagen und Nachweise einzureichen sind. Bisher handhaben dies z. B. die Auslandsvertretungen völlig uneinheitlich. Durch häufige Personalwechsel müssen sich immer neue Mitarbeiter in den Visastellen in die komplizierte Materie einarbeiten. Auch sollte es möglich sein, Unterlagen in englischer Sprache einzureichen, um hohe Übersetzungskosten für die Antragsteller zu vermeiden. Arbeitgeber und ausländische Fachkräfte scheitern im Visaverfahren häufig an wichtigen Detailanforderungen, die zuvor überhaupt nicht als relevant erkennbar waren. Sinnvoll wäre die Einrichtung eines zentralen, handlungsbefugten **Ansprechpartners im Auswärtigen Amt**, der bei Anfragen als Brücke zwischen Auslandsvertretung und Arbeitgeber fungieren kann.

Unnötige Doppelprüfungen durch die Auslandsvertretungen und Ausländerbehörden müssen durch **bessere Aufgabenverteilung** abgeschafft und dadurch Verfahren beschleunigt werden: Bei von vornherein auf weniger als ein Jahr begrenzte Aufenthalte sollten von den Auslandsvertretungen **ver-**

pflichtend Langfristvisa ausgestellt werden. Damit entfielen die erneute Prüfung durch die Ausländerbehörden bei der bisher notwendigen Umschreibung in den elektronischen Aufenthaltstitel. Zurzeit wird diese Praxis nur aufgrund einer temporären Weisung und nicht für alle Aufenthaltstitel angewandt. Bei Aufenthalten, die länger als ein Jahr gültig sind, sollte die inhaltliche Prüfung der Zuwanderungsvoraussetzungen nur durch die zuständige Ausländerbehörde und nicht durch die Auslandsvertretung (bis auf die Identitätsfeststellung und Prüfung der Echtheit der Unterlagen beim Visumsantrag) durchgeführt werden. Bei der Umschreibung in den elektronischen Aufenthaltstitel sollte dann keine erneute Prüfung der Zuwanderungsvoraussetzungen durch die Ausländerbehörden mehr erfolgen müssen (Änderung in § 31 Aufenthaltsverordnung (AufenthV)). Dies würde in Kombination mit der Bündelung von Aufgaben bei den auf Erwerbsmigration spezialisierten „Leitausländerbehörden“ und der Verbesserung der elektronischen Prozesse zu einer deutlichen Verfahrensbeschleunigung führen.

Eine weitere Erleichterung wäre die **flächendeckende Einführung von Vorabprüfungen** durch die Ausländerbehörden bei der Visumsvergabe. Nach § 31 Abs. 3 AufenthV besteht für die Ausländerbehörden in bestimmten Fällen die Möglichkeit, bereits vor Beantragung des Visums bei den Auslandsvertretungen der Visumserteilung zuzustimmen (Vorabzustimmung). Dabei muss die Ausländerbehörde die Voraussetzungen für ein Visum zur Einreise und eine Aufenthaltserlaubnis inhaltlich genauso prüfen, wie im regulären Verfahren. Jedoch kann mit dieser frühzeitigen Zustimmung der Ausländerbehörde das Visumverfahren erheblich beschleunigt werden, weil der Versand der Visaanträge nach Deutschland so unnötig wird. Gerade dies nimmt erhebliche Zeit in Anspruch. Die in § 31 AufenthV geregelte „Kann“-Bestimmung, wonach die Erteilung einer Vorabzustimmung weitestgehend im freien Ermessen der Ausländerbehörde steht, sollte in eine „Soll“-Bestimmung geändert werden.



2. Gezielte Weiterentwicklung und Vereinfachung des Zuwanderungsrechts statt Systemwechsel

Arbeitsplatzorientierte Zuwanderung muss weiter den Kern der deutschen Zuwanderungspolitik bilden und sich an den Erfordernissen des Wirtschaftsstandorts Deutschland orientieren. Die Zuwanderungsmöglichkeiten sind in den letzten Jahren vereinfacht und ausgebaut worden. Für einen generellen **Systemwechsel** hin zu einem Punktesystem bzw. zu einer reinen Potenzialzuwanderung, die die arbeitsplatzbezogene Zuwanderung ersetzt, besteht deshalb **keine Notwendigkeit**. Eine arbeitsplatzorientierte Zuwanderung als zentraler Baustein des Einwanderungssystems hat den Vorteil, dass die Auswahl der ausländischen Arbeitskräfte den Unternehmen selbst überlassen bleibt und somit dezentral gesteuert wird. Die Auswahl an ausländischen Arbeitskräften ist zudem besser an die Bedürfnisse des Arbeitsmarktes angepasst, da Unternehmen am besten wissen, welche Stellen sie auf dem heimischen Arbeitsmarkt nicht besetzen können und welche Fähigkeiten und Qualifikationen sie suchen.

Klassisches Punktesystem nicht notwendig

In der Vergangenheit hatte sich die BDA für die Einführung eines Punktesystems eingesetzt. Dies geschah in dem damaligen Rahmen eines viel restriktiveren Zuwanderungsrechts, das in der Zwischenzeit vielen Verbesserungen unterzogen wurde. Durch EU-rechtliche Vorgaben wurde zudem der Gestaltungsspielraum deutlich eingeschränkt. Ein Systemwechsel hin zu einem Punktesystem würde die derzeitigen **Regelungen zur arbeitsplatzorientierten Zuwanderung verkomplizieren und zusätzliche Auswahlkriterien schaffen**. Ein Systemwechsel birgt zudem die Gefahr, hinter bestehende Möglichkeiten zurückzufallen. Darüber hinaus besteht das Risiko einer Steuerung an den Bedürfnissen des Arbeitsmarkts vorbei sowie die Möglichkeit einer politischen Instrumentalisierung, wenn die jährlichen Zu-

wanderungskontingente von der Politik festgelegt werden.

Eine Weiterentwicklung sollte stattdessen an den bestehenden Regelungen zur Erwerbsmigration ansetzen. Wichtig ist es insbesondere, die **Vielzahl zuwanderungsrechtlicher Regelungen sinnvoll** zu strukturieren, um das Zuwanderungsrecht transparenter zu gestalten. Das Konzept des Sachverständigenrats für Integration und Migration (SVR), ein Einwanderungsgesetzbuch nach Vorbild des Sozialgesetzbuchs zu strukturieren, ist ein diskussionswürdiger Vorschlag.¹

Zugang zur Niederlassungserlaubnis vereinheitlichen

Beispielhaft für die Komplexität des derzeitigen Systems ist der Zugang zur Niederlassungserlaubnis für Akademiker. Neben der grundsätzlichen Regelung von fünf Jahren Aufenthalt finden sich im Gesetz unterschiedliche Fristen für Besitzer der Blauen Karte EU (33 Monate bzw. 21 Monate bei guten Sprachkenntnissen) und für Absolventen deutscher Hochschulen (24 Monate). Eine **Vereinheitlichung der Zugangsfrist für alle ausländischen Akademiker und beruflich Qualifizierten** auf zwei Jahre wäre eine sinnvolle Maßnahme für mehr Transparenz. Davon unabhängig müssen die gewerbe- und handwerkrechtlichen Voraussetzungen für die Aufnahme einer Selbständigkeit unberührt bleiben.

Beratungsinfrastruktur weiter verbessern

Die **umfassende Beratung und Begleitung durch den Zuwanderungsprozess** ist bei der Rekrutierung von ausländischen Fachkräften ein Wettbewerbsvorteil. Für Deutschland besteht hierbei erhebliches Verbesserungspotenzial. Ziel muss es sein, dass keine ausländische Fachkraft, die gerne in Deutschland arbeiten würde und die Voraussetzungen erfüllt, durch die praktische Umsetzung des Zuwanderungsrechts im Prozess scheitert. Insbesondere sollte hierbei ein Augenmerk auf kleine und mittlere Be-



triebe gelegt werden. Diese verfügen häufig nicht über eine Personalabteilung und benötigen deshalb Unterstützung. Die **Zentrale Auslands- und Fachvermittlung (ZAV)** sollte dafür ihre Angebote in enger Zusammenarbeit mit dem Arbeitgeberservice vor Ort ausbauen. Auch der Ausbau der Anerkennungsberatung des Förderprogramms IQ („Integration durch Qualifizierung“) sollte vorangetrieben werden, um allen Anerkennungssuchenden entsprechende Angebote machen zu können. Mit dem eingeleiteten Umstrukturierungsprozess hat die ZAV mit den richtigen Weichenstellungen begonnen und sollte diesen Weg weitergehen. Angebote wie die Plattform make-it-in-Germany mit dem virtuellen Welcome-Center der ZAV sowie des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) sollten ausgebaut und sinnvoll verzahnt werden.

Beschäftigung in der Zeitarbeit ermöglichen

Das Beschäftigungsverbot in der Zeitarbeit sollte gestrichen werden. Zeitarbeit ist ein Jobmotor des deutschen Arbeitsmarktes. Die Möglichkeiten einer Beschäftigung von ausländischen Fachkräften aus Drittstaaten ist jedoch mit wenigen Ausnahmen verboten. Sobald für die Aufnahme einer Beschäftigung die Zustimmung der BA erforderlich ist, ist die Beschäftigung in der Zeitarbeit untersagt (§ 40 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG). Dieses Verbot ist nicht mehr zeitgemäß und verhindert qualifizierte Beschäftigung in Deutschland.

3. Beruflich qualifizierte Zuwanderung erleichtern

Weiterentwickelt werden muss das Zuwanderungsrecht, insbesondere **für beruflich Qualifizierte**. Als beruflich Qualifizierte gelten Personen, die eine mindestens zweijährige Berufsausbildung abgeschlossen haben (siehe § 6 Abs. 1 S. 2 BeschV). Bisher ist die Zuwanderung von beruflich Qualifizierten nur für Mangelberufe möglich, die sich auf der Positivliste befinden. Auf der Positivliste be-

finden sich die Berufen, bei denen die BA Fachkräftemangel festgestellt hat.

Positivliste abschaffen, zumindest aber flexibilisieren

Die Positivliste bildet die tatsächlichen Bedarfe nicht ausreichend ab. Sie muss daher **ausgeweitet und flexibilisiert** werden. 2016 wurden nur 1.305 Zustimmungen (inkl. Verlängerungen) der BA nach der Positivliste erteilt. Insbesondere muss die Zuwanderung auf Berufsgruppenebene (144 Berufsgruppen) und nicht lediglich auf der Ebene der Berufsgattungen (1.286 Gattungen) möglich sein. Bisher ist z. B. einem Energie- und Kraftwerkstechniker bei Vorliegen eines Arbeitsangebotes eine Tätigkeit als Energie- und Gebäudetechniker nicht möglich, da beide Berufe zwar einer Berufsgruppe (Energietechnik), aber unterschiedlichen Berufsgattungen angehören. Der deutlich unbürokratischere Weg wäre eine Abschaffung der Positivliste. So würde auch für Berufe, die sonst nie auf die Positivliste kommen würden, bei denen jedoch Fachkräfte fehlen (z. B. Erzieher/in, Berufskraftfahrer/in), die Möglichkeit einer Zuwanderung eröffnet.

Teilerkennung als Zuwanderungsvoraussetzung ausreichen lassen

Viel entscheidender als die Abschaffung der Positivliste wäre allerdings, wenn man in nicht-reglementierten Berufen auf die volle Gleichwertigkeit des ausländischen Berufsabschlusses als Zuwanderungsvoraussetzung verzichten würde. Eine vollständige Gleichwertigkeit bzw. Anerkennung des ausländischen Berufsabschlusses wurde in den letzten Jahren nur in 43 % der Anträge für nicht-reglementierte Berufe aus dem Ausland festgestellt. In vielen Fällen wird zudem mangels Erfolgsaussicht bereits auf einen Antrag verzichtet werden. Für den Bereich der nicht-reglementierten Berufe, wo die vollständige Gleichwertigkeit nicht Voraussetzung für die Ausübung des Berufes ist, sollte daher ein **Erwerbساufenthalt auch mit teilweiser Gleichwertigkeit** möglich sein (48 % der beschiedenen Verfahren für



nicht-reglementierte Berufe aus dem Ausland zwischen 2012 und 2016 endeten mit einer teilweisen Gleichwertigkeit). Dies sollte jedenfalls unter der Auflage möglich sein, dass innerhalb von zwei Jahren entweder der Nachweis einer vollständigen Gleichwertigkeit auf Grundlage einer erfolgreich bestandenen Qualifizierungsmaßnahme erbracht wird oder der oder die Zugewanderte beim Arbeitgeber einer vollen Gleichwertigkeit entsprechend ein Jahr beschäftigt ist, was von der BA z. B. anhand des Gehalts überprüft werden könnte.

Verzicht auf Anerkennungsverfahren vor Einreise im Rahmen von Migrationsabkommen

Deutschland sollte gezielt **Migrationsabkommen mit Ländern abschließen, die ein strukturiertes staatlich getragenes Ausbildungssystem** aufweisen. In den Abkommen sollen sowohl die Rechte also auch die Pflichten der Zusammenarbeit festgehalten werden. Für beruflich Qualifizierte in nicht-reglementierten Berufen sollte im Rahmen dieser Migrationsabkommen die Zuwanderung einfacher und ohne vorheriges Anerkennungsverfahren möglich sein. An die Stelle des individuellen Anerkennungsverfahrens würde hier eine abstrakte Prüfung der Ausbildungssysteme treten. Die im Heimatland staatliche anerkannte Berufsqualifikation sollte als Nachweis der Qualifikation für die Einreise ausreichen. Wie für Personen mit teilweiser Gleichwertigkeit soll die Versteigerung des Aufenthalts entweder durch ein nachgeholtes Anerkennungsverfahren oder durch qualifikationsadäquate Beschäftigung nachgewiesen werden können.

Erleichterungen bei Auszubildenden schaffen

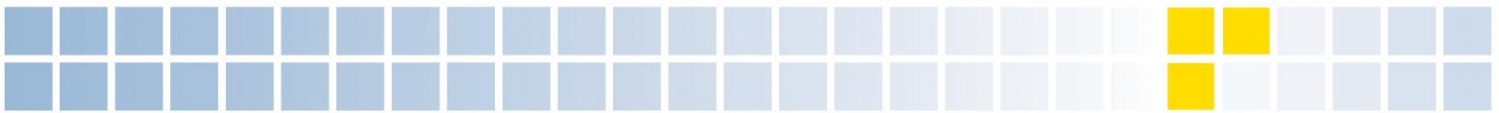
Abgeschafft werden sollte auch die **Vorrangprüfung für Auszubildende** (§ 17 Abs. 1 AufenthG). Gerade international aufgestellte Unternehmen, aber auch Unternehmen in der Altenpflege oder Krankenhäuser haben großes Interesse, Jugendliche aus einem

Drittstaat für eine Ausbildung in Deutschland zu beschäftigen.

Gleiches gilt für Jugendliche aus Europa. Hier bestehen zwar keine zuwanderungsrechtlichen Beschränkungen. Allerdings besteht auch für europäische Jugendliche so gut wie kein **Zugang zu Ausbildungsförderinstrumenten der BA**. Diese Lücke hatte z. T. das Förderprogramm „Mobi-pro“ gefüllt. Es ist wichtig, für Auszubildende aus Europa und Drittstaaten den Zugang zur Berufsausbildungsbeihilfe (BAB) während Ausbildung in Deutschland zu ermöglichen und auch Ausbildungsförderinstrumente für diese Gruppen zu öffnen. Dazu sollte eine dauerhafte Kümmererstruktur für Auszubildende aus der EU und Drittstaatenangehörige, die sich in Deutschland aufhalten, aufgebaut werden.

4. Regelungen für Akademiker gezielt ergänzen

Für Akademiker bestehen bereits relativ weitreichende arbeitsplatzbezogene Zuwanderungsmöglichkeiten. Die **Gehaltsgrenzen der Blauen Karte** (2018: 52.000 € bzw. rund 40.560 €) sind jedoch gerade für **Berufsanfänger sehr hoch**. Berufseinsteiger mit Hochschulabschluss verdienen im Durchschnitt 43.500 €². In den Geisteswissenschaften liegt das Einstiegsgehalt im Schnitt bei 33.000 €, in den Wirtschaftswissenschaften (BWL, VWL) bei 42.000 €. Für die Gruppe der Berufsanfänger mit ausländischem Berufsabschluss gibt es im Regelfall nur die Zuwanderungsmöglichkeit außerhalb der Blauen Karte nach § 18 Abs. 2 AufenthG i.V.m. § 2 Abs. 3 BeschV. Voraussetzung für die Einreise ist allerdings die Vorrangprüfung. Hierunter fallen auch Akademiker, die über keinen Abschluss in den sehr eng definierten Mangelberufen der Blauen Karte verfügen, und deren Gehalt über den Gehaltsgrenzen bei Mangelberufen für die Blaue Karte liegt (also z. B. 50.000 €). Auf die **Vorrangprüfung** – hingegen nicht auf die Prüfung der Beschäftigungsbedingungen – sollte daher **verzichtet** werden.



Der Koalitionsvertrag sieht richtigerweise einen vollständigen Verzicht auf die Vorrangprüfung vor. Allerdings sollen die Bundesländer **regionale Ausnahmeregelungen** festlegen können, wie es sie derzeit bei Gestatteten und Geduldeten gibt (Vorrangprüfung ist nur in 133 von 156 Landkreisen ausgesetzt). Eine solche Regelung wäre bürokratisch, kompliziert und nicht praxisgerecht.

5. Anerkennung von ausländischen Berufsqualifikationen neu regeln

Selbst wenn man außerhalb der Migrationsabkommen eine Teilanerkennung als Zuwanderungsvoraussetzung ausreichen lassen würde, müsste zunächst ein Anerkennungsverfahren aus dem Ausland angestoßen und durchlaufen werden. Erforderlich ist deshalb ein **einfaches und schnelles Anerkennungsverfahren mit klarer Zuständigkeit**. Trotz des Inkrafttretens des Anerkennungsgesetzes und der grundsätzlich verbesserten rechtlichen Rahmenbedingungen für die Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen ist die Notwendigkeit ein Anerkennungsverfahren durchlaufen zu müssen ein zentrales Hindernis der Fachkräftezuwanderung. Dies hat erhebliche Auswirkungen auf die Rekrutierung von Fachkräften im Ausland. Zwischen 2012 und 2016 wurden weniger als 3.000 Anträge auf Anerkennung von Personen mit Wohnsitz in einem Drittstaat gestellt.

Zentrale Eingangsstelle für Anträge aus dem Ausland schaffen

Die **Verfahren zur Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen** müssen deutlich verbessert und beschleunigt werden. Dazu ist eine **zentrale Eingangsstelle für Anträge aus dem Ausland** notwendig. Anträge im gewerblich-technischen Bereich, die in der Zuständigkeit der Kammern liegen, sollten von der zentralen Eingangsstelle an die dafür bereits etablierten Anerkennungsstellen (Leitkammer oder zuständige Handwerkskammer, IHK fosa) weiterverteilt werden.

Anerkennung für Berufe in Zuständigkeit der Länder zentralisieren

Eine **zentrale Anerkennungsstelle** ist auch für die in der **Zuständigkeit der Bundesländer liegenden Berufe** notwendig. Die Gutachtenstelle für Gesundheitsberufe ist allenfalls ein erster Schritt. Momentan sind hier die Zuständigkeiten auf eine Vielzahl von Behörden, wie Landesämter oder Regierungspräsidien, verteilt. Diese Dienststellen verfügen über kaum praktische Erfahrung und müssen jeweils wenige komplizierte Anträge bearbeiten. Eine zentrale Stelle würde für die antragsstellenden Personen den Anerkennungsprozess deutlich vereinfachen und als **klarer Ansprechpartner** fungieren. Für Fachkräfte im Ausland ist der Prozess bisher meist nur mit umfassender Beratung zu bewerkstelligen. Zwar ist eine Antragstellung aus dem Ausland rechtlich möglich. Allerdings scheitert ein Anerkennungsverfahren aus dem Ausland bisher oftmals daran, dass sich mangels Wohnort in Deutschland keine Anerkennungsstelle zuständig fühlt. Teilweise wird sogar bereits ein Arbeitsvertrag verlangt, der aber mangels anerkanntem Berufsabschluss noch nicht vorliegt: ein Teufelskreis.

Im **Bereich der Gesundheits- und Pflegeberufe**, in dem die überwiegende Anzahl der Anträge gestellt wird, sind Anerkennungsverfahren besonders langwierig, bürokratisch und kostenintensiv, u. a. durch die Einholung von Gutachten externer Sachverständiger. Die Vollzugspraxis der zuständigen Länderbehörden unterscheidet sich deutlich und die Mitarbeiter der Landesbehörden sind häufig überlastet, was zu langen Bearbeitungszeiten führt. Dadurch wird die Einstellung von ausländischen Fachkräften gerade für überregional agierende Kliniken und Altenpflegeeinrichtungen sehr schwierig. Auch mangelt es an einem länderübergreifenden Austausch über erlangtes Fachwissen und bereits gestellte Anträge. Eine gleichförmige Rechtsanwendung und Erfahrungsbündelung kann nur durch eine zentrale und personell adäquat ausgestattete Bundesanerkennungsstelle für Länderberufe gewährleistet werden. Eine zwingende Maßnahme muss deshalb die **Aufwertung und Verste-**



tigung der seit September 2016 zentralen Gutachtenstelle für Gesundheitsberufe sein, die bisher eine reine Koordinierungsfunktion gegenüber den Landesbehörden hat und nicht als Ansprechpartner für Antragsstellende fungiert.

Die Anerkennung eines Abschlusses von Berufen, die im Zuständigkeitsbereich der Bundesländer liegen, muss **bundesweit gültig** sein. Es darf nicht sein, dass Abschlüsse, welche bereits in einem anderen Bundesland anerkannt wurden, nicht automatisch auch in dem Bundesland des neuen Arbeitsplatzes anerkannt werden, obwohl die ausländische Fachkraft, z. B. im gleichen Unternehmensverbund bleibt und nur den Arbeitsort wechselt. Auch muss die Teilnahme an Anpassungsqualifizierungen in einem Bundesland zwangsläufig in einem anderen Bundesland anerkannt werden. Ziel muss eine Durchlässigkeit und Freizügigkeit ausländischer Fachkräfte mit anerkannten Abschlüssen in ganz Deutschland und über Bundeslandgrenzen hinweg sein.

Anerkennung von akademischen Abschlüssen weiter verbessern

Die für die Gleichwertigkeitsfeststellung von akademischen Abschlüssen zuständige Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen (ZAB) muss fachlich und personell so aufgestellt sein, dass eine Zeugnisbewertung innerhalb von zwei Wochen bei vollständigem Antrag verpflichtend durchgeführt werden kann. Die bei der ZAB geführte Datenbank „anabin“ muss beständig weiter ausgebaut werden.

6. Potenzialzuwanderung bedarfsgerecht ausbauen – „Talent Card“ schaffen

Potenzialzuwanderung stellt eine sinnvolle Ergänzung zur arbeitsplatzorientierten Zuwanderung dar. Es bedeutet, dass eine **Einreise auch ohne konkretes Arbeitsplatzangebot möglich ist**. Maßgeblich sind stattdessen allein die Kenntnisse und Fähigkeiten des Drittstaatsangehörigen, also sein Potenzial. Das aktuelle Recht enthält bereits

Elemente dieser Potenzialzuwanderung, jedoch ist die Möglichkeit auf **folgende Gruppen beschränkt**: Absolventen deutscher Hochschulen, Absolventen deutscher Ausbildungen und neu einreisende Akademiker mit ausländischen Abschlüssen (§§ 16 Abs. 4, 17 Abs. 3, 17a Abs. 4 und 18c AufenthG). Für diese Gruppen gibt es die Möglichkeiten der Arbeitsplatzsuche vor Ort in Deutschland.

Aufenthaltserlaubnis zur Arbeitsplatzsuche für beruflich Qualifizierte und Auszubildende ermöglichen

Solche Regelungen einer Potenzialzuwanderung schaffen eine **sinnvolle Ergänzung zur arbeitsplatzorientierten Zuwanderung**. Angelehnt an den Aufenthaltstitel zur Arbeitsplatzsuche für Akademiker in § 18c AufenthG sollten deshalb auch **berufliche qualifizierte Fachkräfte unterhalb des akademischen Niveaus** die Möglichkeit erhalten, ohne konkretes Arbeitsplatzangebot zum Zwecke der Arbeitsplatzsuche nach Deutschland zu kommen. Zudem sollte die Dauer der Arbeitsplatzsuche auf **ein Jahr** ausgeweitet werden, da Bewerbungsprozesse zeitintensiv sein können. Voraussetzung für die Erteilung dieses Aufenthaltstitels sind der Nachweis einer entsprechenden Qualifikation und der Nachweis vor Einreise, dass man für die Sicherung des Lebensunterhalts während der Arbeitsplatzsuche aufkommen kann. Während der Suche nach einem Arbeitsplatz sollte es dann die Möglichkeit einer **Erwerbstätigkeit auf Teilzeitbasis** ähnlich den Regelungen bei ausländischen Studenten während des Studiums (§ 16 Abs. 3 AufenthG) geben können, wie es im Grundsatz auch der Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration vorschlägt.

Viele deutsche Unternehmen bilden an ihren Standorten in aller Welt nach dem Vorbild der deutschen dualen Ausbildung aus. Diese Personengruppe sollte ebenso wie die Auszubildenden aus Drittstaaten, die ihre Ausbildung im Inland absolviert haben, nach erfolgreich abgeschlossener Ausbildung einen Aufenthaltstitel zur Arbeitsplatzsuche ent-



sprechend der Regelung in § 17 Abs. 3 AufenthaltG erhalten können. Überdies sollte auch für **Ausbildungsinteressierte aus Drittstaaten**, die eine Ausbildung in einem Mangelberuf aufnehmen wollen, über dafür bereits ausreichende Deutschkenntnisse verfügen, sich den Vermittlungsbemühungen der BA zur Verfügung stellen und ihren Lebensunterhalt selbst sichern können, einen Aufenthaltstitel zur Ausbildungsplatzsuche geschaffen werden. In einem ersten Schritt könnte dieser Zugang auch über berufsbezogene Kontingente beschränkt werden.

„Talent Card“ einführen

Für eine größere Transparenz im Zuwanderungsrecht ist es zudem wichtig, **die Regelungen der arbeitsplatzorientierten Zuwanderung von der Potenzialzuwanderung** deutlich zu trennen. Die bestehenden und noch zu schaffenden Tatbestände sollten für eine solche arbeitsplatzunabhängige Potenzialzuwanderung in einem eigenen Kapitel des Aufenthaltsgesetzes zusammengefasst werden. Durch eine eingängige Bezeichnung, wie z. B. „Talent Card“, könnte die Bekanntheit dieser Zuwanderungsmöglichkeiten erhöht werden.

7. Nicht bedarfsorientierte Sonderregelungen in der Erwerbsmigration müssen Ausnahme bleiben

Das Prinzip einer gesteuerten, qualifizierten Arbeitsmarktzuwanderung, wie es das deutsche Zuwanderungsrecht im Grundsatz vorsieht, ist richtig und muss beibehalten werden. Es muss **generell für alle potenziellen Zuwanderer aus Drittstaaten** gelten und sollte nicht durch Ausnahmeregelungen geschwächt werden.

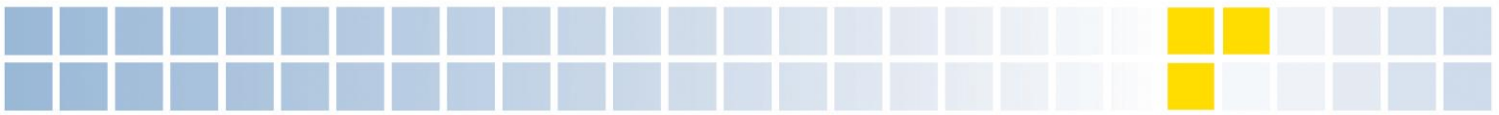
Die in § 26 Abs. 2 BeschV vorgesehene Sonderregelung für Personen aus den Westbalkanstaaten, mit der die Aufnahme einer Ausbildung oder einer Beschäftigung unabhängig vom Qualifikationsniveau zugelassen werden kann, darf nur eine Ausnahme bleiben. Sie entspricht nicht den Kriterien einer an den **Arbeitsmarktbedarfen und**

individueller Qualifikation orientierten, gesteuerten Fachkräftezuwanderung. Der starke Zustrom von Personen aus den Westbalkanstaaten in das Asylsystem stellte ohne Frage in den letzten Jahren eine große Herausforderung für eine verantwortungsvolle Asylpolitik dar. Obwohl die Schutzquote in dieser Gruppe bei unter 1 % lag, wurde eine Vielzahl von Ressourcen gebunden und von den eigentlich Schutzbedürftigen abgelenkt. Als Konsequenz ist mit der Einstufung dieser Länder als sichere Herkunftsländer und gleichzeitiger Schaffung von Zuwanderungskorridoren für diese Gruppe eine passende Antwort gefunden worden und die Zahl der Asylbewerber aus diesen Ländern ist stark zurückgegangen.

Erwerbsmigration von Zuwanderung von Geflüchteten trennen

So wichtig qualifizierte Zuwanderung für Deutschland ist: Fachkräftezuwanderung und Zuwanderung von Geflüchteten sind klar zu unterscheiden. Während es bei der Erwerbsmigration um die Frage „wen brauchen wir“ geht, steht bei der Zuwanderung von Geflüchteten die humanitäre Aufgabe oder die Frage „wer braucht uns“ im Vordergrund. Auch durch bessere Erschließung der Potenziale von Geflüchteten mit Bleibeperspektive kann das Problem wachsender Fachkräfteengpässe in bestimmten Berufen, Branchen und Regionen nicht allein gelöst werden. Aus diesem Grund ist die Zuwanderung von qualifizierten Fachkräften unabhängig von der Zahl der Geflüchteten weiterhin von großer Bedeutung für die Zukunftsfähigkeit des Wirtschaftsstandorts Deutschland.

Bisherige Erfahrungen mit dieser Regelung bestätigen jedoch, dass vor allem **Geringqualifizierte** die Regelung nutzen: Im Jahr 2017 wurden laut BA knapp 75.000 Zustimmungen für eine Beschäftigung nach der Westbalkanregelung ausgesprochen. Allerdings handelt es sich bei diesen Beschäftigungen selten um Mangelberufe aus der Positivliste. Ferner sehen rd. 53 % dieser Zustimmungen lediglich eine Tätigkeit auf Hel-



ferniveau vor, obwohl es in Deutschland keinen Arbeitskräftemangel bei Helferstellen gibt: Lediglich 18 % der bei der BA gemeldeten Stellen sind auf Helferebene angesiedelt. Um das System der Erwerbsmigration nicht zu diskreditieren, muss sich die Erwerbsmigration auf ausländische Fachkräfte konzentrieren. In keinem Fall darf die bis Ende 2020 befristete Regelung als Vorbild für andere Länder herangezogen werden, bevor nicht die Ergebnisse der im Gesetz vorgesehenen Evaluation vorliegen.

¹ Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration, Jahresgutachten 2018, 2018

² StepStone, Gehaltsreport 2017 für Absolventen, 2017

Ansprechpartner:

BDA | DIE ARBEITGEBER

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände
Arbeitsmarkt
T +49 30 2033-1400
arbeitsmarkt@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 20 Millionen Beschäftigten. Diese Betriebe sind der BDA durch freiwillige Mitgliedschaft in Arbeitgeberverbänden verbunden.