



INSTITUT FÜR ARBEITSMARKT- UND
BERUFSFORSCHUNG
Die Forschungseinrichtung der Bundesagentur für Arbeit

IAB-STELLUNGNAHME

Ausgewählte Beratungsergebnisse des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

4|2019 Fachkräfteeinwanderung aus Drittstaaten:
Zum Referentenentwurf des Bundesministeriums des
Innern, für Bau und Heimat

Herbert Brücker, Philipp Jaschke, Sekou Keita, Regina Konle-Seidl

Fachkräfteeinwanderung aus Drittstaaten: Zum Referentenentwurf des Bundes- ministeriums des Innern, für Bau und Heimat

Herbert Brücker, Philipp Jaschke, Sekou Keita, Regina Konle-Seidl

Mit der Publikation von Stellungnahmen zu öffentlichen Anhörungen der parlamentarischen Gremien des Bundes und der Länder oder zu aktuellen, zentralen Themen der Arbeitsmarktpolitik will das IAB der Fachöffentlichkeit und der externen Wissenschaft einen Einblick in seine wissenschaftliche Politikberatung geben.

IAB intends to give professional circles and external researchers an insight into its scientific policy advisory services by publishing comments on the public hearings of parliamentary committees of the Federal Government and the Federal States and on current central topics of labour market policy.

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	4
Abstract	5
1 Ausgangslage und Ziele	6
2 Systematik des Gesetzesvorhabens	7
3 Grundsätze der Steuerung der Fachkräfteeinwanderung	7
4 Kriterien für die Fachkräfteeinwanderung	9
4.1 Verbindliche, qualifikationsadäquate Arbeitsplatzzusage.....	9
4.2 Qualifikationskriterien.....	9
4.3 Gleichwertigkeit und Anerkennung von Abschlüssen	12
4.4 Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit.....	13
5 Andere Möglichkeiten des Aufenthalts	13
5.1 Einreise zur Arbeitsplatzsuche	13
5.2 Aufenthalt zur Anerkennung beruflicher Abschlüsse	14
5.3 Berufliche Ausbildung und Ausbildungsplatzsuche	15
6 Aufenthaltsdauer und Niederlassungserlaubnis	16
7 Verfahrensvereinfachungen	16
8 Ausbildungs- und Beschäftigungsduldung	17
8.1 Ausbildungsduldung.....	17
8.2 Beschäftigungsduldung.....	18
9 Fazit	20
Literatur	21

Zusammenfassung

Der Referentenentwurf des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat für ein Fachkräfteeinwanderungsgesetz enthält zahlreiche Änderungen des bestehenden Rechts, hält aber an der Systematik und den Grundsätzen des bestehenden Rechts fest.

Die wichtigste Veränderung ist die Gleichstellung von Fachkräften mit beruflichen Abschlüssen und Fachkräften mit akademischen Abschlüssen. Diese beiden Gruppen sind die wichtigsten Zielgruppen des neuen Einwanderungsrechts. Darüber hinaus wird die Vorrangprüfung weitestgehend abgeschafft.

An dem Grundsatz der Anerkennung der Gleichwertigkeit von im Ausland erworbenen Abschlüssen wird mit wenigen Ausnahmen festgehalten. Damit bleibt die wesentliche Hürde für die Einwanderung qualifizierter Fachkräfte aufrechterhalten. Allerdings wurden die Möglichkeiten zur Anerkennung nach Einreise erweitert.

Der Referentenentwurf schlägt eine Reihe von Verfahrensänderungen vor, die zu einer Beschleunigung der Anerkennung und der Visumsverfahren führen können. Dies muss sich in der Praxis beweisen.

Die erweiterten und neu geschaffenen Optionen für die Arbeitsplatzsuche, die Ausbildungsplatzsuche und den Aufenthalt zur Anerkennung von beruflichen Abschlüssen sind recht restriktiv gestaltet. Es ist deshalb unwahrscheinlich, dass diese grundsätzlich sinnvollen Instrumente in größerem Umfang genutzt werden.

Der Referentenentwurf verzichtet auf die Möglichkeit eines Spurwechsels für Geduldete. Im Bereich der Ausbildung ergeben sich geringfügige Änderungen, durch die Beschäftigungsduldung über 30 Monate eine etwas höhere Rechtssicherheit. Sinnvoller wäre ein Spurwechsel in Verbindung mit einer Stichtagsregelung gewesen.

Diese Stellungnahme ist die aktualisierte Fassung von IAB-Stellungnahme 14/2018, da sich im Gesetzentwurf der Bundesregierung zum Fachkräfteeinwanderungsgesetz eine Reihe (kleinerer) Änderungen ergeben haben.

Abstract

The draft bill by the Federal Ministry of the Interior, Building and Community for a law on skilled labour immigration includes numerous changes to the existing law while at the same time adhering to the classifications and basic principles of the existing law.

The most important change is the equality of skilled workers with vocational qualifications and skilled workers with academic qualifications. These two groups are the key target groups of the new immigration law. Moreover, the proof of precedence will be largely abolished.

A few exceptions aside, the basic principle regarding the recognition of the equivalence of professional qualifications acquired abroad shall remain in place. Hence, the main obstacle to the immigration of skilled workers will persist. However, the options for recognition after entry into the country were extended.

The draft bill suggests a number of procedural changes, which may lead to an acceleration of the recognition and visa procedures. It remains yet to be seen how that will stand the test of practice.

The extended and newly created options for job search, apprenticeship search, and residence for recognition of professional qualifications are quite restrictive. It is therefore unlikely for these actually useful instruments to be used on a larger scale.

The draft bill misses the chance for a “lane change” regarding people whose deportation has been suspended. There are also minor changes in the field of vocational training and a slight improvement in legal certainty due to gainfully employed people being tolerated for 30 months. It would have made more sense to propose a change of tack in conjunction with a cut-off date.

1 Ausgangslage und Ziele

Der Referentenentwurf des Bundesministeriums des Inneren, für Bau und Heimat für ein Fachkräfteeinwanderungsgesetz geht in der Einleitung davon aus, dass die Zukunft des Wirtschaftsstandorts Deutschland, die Zukunft der sozialen Sicherungssysteme, der Wohlstand der Gesellschaft und der soziale Zusammenhalt in entscheidendem Maße davon abhängt, die Fachkräftebasis zu sichern und zu erweitern. Dies gelte nicht allein für Hochschulabsolventen, sondern auch für Fachkräfte mit beruflicher Bildung. Priorität habe zwar die Mobilisierung inländischer und europäischer Potenziale, aber diese seien nicht ausreichend um den Fachkräftebedarf zu decken (BMI 2018).

Als Ziel des Gesetzesvorhabens wird die nachhaltige Steuerung und Steigerung der Einwanderung von Fachkräften, die die deutsche Wirtschaft benötigt, formuliert. Die Fachkräfteeinwanderung soll in eine migrationspolitische Gesamtstrategie eingebunden werden, die eine ausgewogene Balance zwischen der durch die Asylmigration herausgeforderte Integrationsfähigkeit der Gesellschaft und dem wirtschaftlichen Interesse an der Zuwanderung herstellt. Der Fokus liegt auf der Integration der Einwanderer. Anders als früher, zum Beispiel im Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung von 2005, wird die Protektion und Abschottung des deutschen Arbeitsmarktes nicht mehr als Ziel erwähnt.

Die Analyse beschreibt die Ausgangslage aus unserer Sicht zutreffend und stützt sich explizit auf verschiedene Analysen des IAB zum demografischen Wandel und der Entwicklung des Erwerbspersonenpotenzials (Fuchs et al. 2017).

Nicht thematisiert werden die Probleme der bisherigen Einwanderungssteuerung, die mit vergleichsweise geringen Zuzügen aus Drittstaaten zu Erwerbszwecken verbunden ist. So wird nur rund ein Zehntel der Zuzüge aus Drittstaaten durch die Instrumente der Migration zu Erwerbszwecken gesteuert (BAMF 2018). Die Fortsetzung des Status quo birgt deshalb für die wirtschaftliche und soziale Zukunft Deutschlands erhebliche Risiken: Es ist damit zu rechnen, dass sich die Einwanderung aus der Europäischen Union (EU) bis zum Jahr 2025 halbiert (Fuchs et al. 2016). Eine Fortsetzung des Status quo in der Einwanderungspolitik gegenüber Staatsangehörigen aus Drittstaaten würde deshalb dazu führen, dass nicht nur der Umfang der Arbeitsmigration viel zu gering ausfiele, sondern auch schrittweise eine Verschlechterung der Qualifikation und Chancen auf Arbeitsmarktintegration der Migrationsbevölkerung in Deutschland bewirken. Insofern wird die Zukunftsfähigkeit Deutschlands erheblich davon abhängen, ob es tatsächlich gelingt, die Einwanderungssteuerung wirksam zu reformieren.

Vor diesem Hintergrund ist es sinnvoll, dass der Referentenentwurf den Fokus nicht mehr auf die Protektion des deutschen Arbeitsmarktes vor Migration, sondern auf eine erfolgreiche Integration der Einwanderer in den Arbeitsmarkt legt. Damit wird in den Gesetzeszielen ein Paradigmenwechsel in der Einwanderungspolitik vollzogen. Allerdings muss sich der Gesetzesentwurf daran messen lassen, ob er diesen Zielen tatsächlich gerecht wird.

2 Systematik des Gesetzesvorhabens

Der Referentenentwurf sieht ein Artikelgesetz vor, das im Wesentlichen die erwerbsbezogene Zuwanderung im bestehenden Aufenthaltsgesetz und der Beschäftigungsverordnung neu regelt. Darüber hinaus werden noch vereinzelt Regelungen in anderen Gesetzen angepasst (Drittes Buch des Sozialgesetzbuches, Gesetz zur Feststellung der Gleichwertigkeit von Berufsqualifikationen, Bundeskindergeldgesetz, Einkommenssteuergesetz, Unterhaltsvorschussgesetz, Bundeseltern-geld- und Elternzeitgesetz, Wohngeldgesetz, Staatsangehörigkeitsgesetz, Aufenthaltsverordnung, Verordnung zur Durchführung des Ausländerzentralregistergesetzes).

Der Referentenentwurf verzichtet damit auf Einführung einer neuen Systematik, wie es etwa der Sachverständigenrat Deutscher Stiftungen für Migration und Integration mit einem Einwanderungsgesetzbuch vorgeschlagen hat (SVR 2018). Grundsätzlich ist die Rechtssystematik von nachrangiger Bedeutung. Vordringlich ist die Frage, ob die einzelnen Zugangswege und aufenthaltsrechtlichen Bestimmungen transparent und einfach geregelt sind. Hier sind gegenüber dem Status quo keine großen Veränderungen zu erkennen, die Komplexität der Regelungen hat nicht wesentlich abgenommen, in Teilen sogar zugenommen. Zahlreiche Regelungen sehen aufwändige Einzelfallprüfungen etwa der Gleichwertigkeit oder teilweisen Gleichwertigkeit von Qualifikationen und Kompetenzen vor. Kritisch ist zu bewerten, dass viele Fragen von Beurteilungen der zuständigen Stellen (Sprachkenntnisse, qualifikationsadäquate Beschäftigung und Ähnliches) abhängen, die die Ungewissheit über den Ausgang des Einwanderungsverfahrens erhöhen. Insofern kann von höherer Transparenz und Vereinfachung des neuen Rechts keine Rede sein.

3 Grundsätze der Steuerung der Fachkräfteeinwanderung

Der Referentenentwurf sieht vor, dass die Fachkräfteeinwanderung durch Mindestanforderungen gesteuert werden soll. Damit wird das bestehende Recht weiterentwickelt, aber kein Systemwechsel vollzogen.

Fachkräfte sollen in Deutschland arbeiten können, wenn sie

- über einen Hochschul- oder Berufsabschluss verfügen,
- diese Abschlüsse in Deutschland als gleichwertig anerkannt sind,
- und sie über einen qualifikationsadäquaten Arbeitsvertrag verfügen.

Zusätzlich ist unter bestimmten Bedingungen der Zuzug zur Arbeitsuche, zur Suche eines Studien- oder Ausbildungsplatzes sowie zur Anerkennung beruflicher Abschlüsse möglich. Schließlich besteht die Möglichkeit eine berufliche Ausbildung in Deutschland zu absolvieren.

Die meisten dieser Möglichkeiten bestehen bereits im geltenden Recht. Die wichtigsten Veränderungen sind, dass erstens insbesondere bei Personen mit beruflichen Abschlüssen die Engpassbe-

trachtung (Positivlisten) entfällt, zweitens die Vorrangprüfung weitgehend abgeschafft und drittens die Möglichkeit der Einreise zur Arbeitsuche auf Personen mit beruflichen Abschlüssen ausgeweitet wird. Diese Änderungen werden weiter unten im Detail diskutiert.

Das bisherige System der Steuerung der Zuwanderung nach Mindestanforderungen hat in Deutschland dazu geführt, dass trotz eines leichten Anstiegs im Jahr 2017 insgesamt nur rund 60.000 Personen auf Grundlage eines Visums zu Erwerbszwecken aus Drittstaaten nach Deutschland zugezogen sind. Dem standen 22.000 Rückzüge dieser Personengruppe gegenüber (BAMF 2018). Damit leistet die erwerbsbezogene Migration aus Drittstaaten bislang nur einen marginalen Beitrag zur Erschließung zusätzlicher Erwerbspersonenpotenziale. Vor dem Hintergrund, dass Deutschland gegenwärtig für Einwanderung aus der EU sehr attraktiv ist und andere Zugangswege wie zum Beispiel die Einwanderung zu Bildungszwecken häufig genutzt werden, ist es nicht plausibel, dass dies im Wesentlichen auf ein Marketingproblem zurückzuführen sei. Die geringen Zahlen sind nicht allein, aber doch wesentlich auf das System der Einwanderungssteuerung zurückzuführen.

Bei einer Steuerung über Mindestanforderungen kumulieren sich die verschiedenen Restriktionen (Hürden) für die Einwanderung, das heißt, es ist notwendig, jede dieser Hürden zu überspringen, um einwandern zu können (Brücker 2015). Dies unterscheidet ein System, das durch Mindestanforderungen gesteuert wird, von Punktesystemen, in denen verschiedene Kriterien zumindest zum Teil gegeneinander substituiert werden können. Es kommt deshalb bei Mindestanforderungen entscheidend auf die Auswahl jedes Kriteriums und seine Wirkungen in der Kombination mit anderen Kriterien an, weil es sonst schnell zum Ausschluss von Einwanderung kommen kann, auch wenn diese wirtschaftlich und sozial erwünschte Folgen hat. So können Qualifikationskriterien in Kombination mit den Anforderungen einer Anerkennung der Gleichwertigkeit leicht eine Einwanderung verhindern, obwohl das Kriterium allein in Kombination mit einem qualifikationsadäquaten Arbeitsvertrag vielleicht erfüllt ist und die Person eine günstige Arbeitsmarkt- und Integrationsprognose hat.

Die Möglichkeit der Steuerung über ein Punktesystem wird in dem Referentenentwurf nicht diskutiert. Tatsächlich wäre die Einführung eines Punktesystems vor dem Hintergrund der europarechtlichen Restriktionen und der deutschen Rechtstradition sehr viel schwerer als die Weiterentwicklung des bestehenden Rechts. Bei der Steuerung über Punktesysteme kann eine Vielzahl von Kriterien verwendet werden, weil diese Kriterien gegeneinander substituiert werden können. In der Praxis verwenden auch Länder wie Australien, Kanada und Neuseeland bei der Steuerung über Punktesysteme einige wenige Mindestanforderungen (zum Beispiel eine Arbeitsplatzzusage), formulieren diese Anforderungen aber flexibler, damit die Steuerungsfunktion des Punktesystems erhalten bleibt.

Aus wissenschaftlicher Sicht sind Punktesysteme der Steuerung über Mindestanforderungen nicht per se überlegen, es kommt auf die Kriterien und ihre Kombination an. Da die Grundsatzentscheidung gefallen ist, wird dies im Folgenden auch nicht weiter diskutiert. Diese Stellungnahme beschränkt sich vielmehr auf die einzelnen Kriterien und ihre im Rahmen eines Mindestanforderungssystems zu erwartenden Wirkungen. Dies schließt aber nicht aus, dass über einen grundsätzlich anderen Steuerungsmechanismus günstigere Wirkungen erzielt werden könnten.

4 Kriterien für die Fachkräfteeinwanderung

4.1 Verbindliche, qualifikationsadäquate Arbeitsplatzzusage

Der Referentenentwurf sieht wie bisher eine verbindliche Arbeitsplatzzusage als zentrales Kriterium für die Einwanderung von Fachkräften vor (§ 18 Abs. 2 Entwurf des Aufenthaltsgesetzes). Der Referentenentwurf sieht ferner vor, dass eine Aufenthaltserlaubnis für Personen mit Berufsabschlüssen nur für eine qualifizierte Beschäftigung erteilt werden kann, für deren Ausübung die erworbene Qualifikation sie befähigt (§ 18a AufenthG-E). Damit soll sichergestellt werden, dass die Person auch eine Fachkrafttätigkeit ausübt. Bei akademischen Fachkräften kann die Aufenthaltserlaubnis für eine qualifizierte Beschäftigung in Berufen erteilt werden, für deren Ausübung die Ausbildung sie befähigt (§ 18b Abs. 1 AufenthG-E). Dies umfasst nicht zwingend nur akademische Berufe, sondern auch andere qualifizierte Berufe, sofern die Qualifikationsvoraussetzungen gegeben sind. Bei der „Blauen Karte EU“ ist dagegen wie bisher von einer der Qualifikation entsprechenden Tätigkeit die Rede (§ 18b Abs. 2 AufenthG-E).

Grundsätzlich ist eine verbindliche Einstellungszusage eine hohe Hürde, die nicht von allen Einwanderungsländern verlangt wird. Es gibt aber starke empirische Evidenz, dass eine Arbeitsplatzzusage beim Zuzug die Beschäftigungschancen dauerhaft erhöht.¹ Zudem führt dieses Kriterium dazu, dass sich die Zuwanderung flexibel an die konjunkturelle Lage, aber auch die regionale und sektorale Arbeitsnachfrage anpasst. Insofern ist dieses Kriterium aus volkswirtschaftlicher Perspektive gut begründet und wird durch die vorliegende empirische Evidenz unterstützt.

In ihren Wirkungen problematischer können die Qualifikationsanforderungen der Tätigkeit sein. Grundsätzlich ist angestrebt, dass Personen, die eine Einstellungszusage in einem Beruf mit einer qualifizierten Tätigkeit haben und die Qualifikationsvoraussetzungen für diese Tätigkeit mitbringen, eine Aufenthaltserlaubnis erhalten können. Es wird wesentlich von der Auslegung dieser Regelung, vor allem in Hinblick auf die Definition einer qualifizierten Beschäftigung und die dafür notwendigen Qualifikationsvoraussetzungen, ankommen. Das kann sich in der Praxis als nicht trivial erweisen und kann in der Kombination dieser beiden Kriterien zu einer wirksamen Hürde werden, zudem kann es langwierige Einzelfallprüfungen notwendig machen. Es bestehen erhebliche Ermessensspielräume, der Prüfungsaufwand für die BA kann hoch sein. Es wird deshalb auf die praktische Umsetzung ankommen.

Schließlich ist zu berücksichtigen, dass viele Migrantinnen und Migranten zunächst unterhalb ihrer Qualifikation arbeiten, dann aber schrittweise im Arbeitsmarkt aufsteigen. Solche Wege der Integration schränkt der Referentenentwurf stark ein.

4.2 Qualifikationskriterien

Der Referentenentwurf definiert Fachkräfte als Personen mit beruflichen Abschlüssen (§ 18 Abs. 3 Satz 1, § 18a AufenthG-E) und Hochschulabschlüssen (§ 18 Abs. 3 Satz 2, § 18b AufenthG-E). Für sie

¹ Diese Aussage stützt sich auf eigene Schätzungen von Erwerbsverläufen auf Grundlage der IAB-SOEP-Migrationsstichprobe (Brückner et al. 2014).

wird der Zuzug grundsätzlich ermöglicht, wenn eine verbindliche Einstellungszusage vorliegt (vgl. Abschnitt 4.1), die beruflichen Abschlüsse anerkannt wurden (vgl. Abschnitt 4.3) und die Bundesagentur für Arbeit zugestimmt hat (vgl. Abschnitt 4.4). Das entspricht im Wesentlichen dem jetzt schon geltenden Recht. Allerdings war bisher der Zuzug von Personen mit beruflichen Abschlüssen de facto auf Berufe beschränkt, die auf der Positivliste der BA enthalten waren („Engpassberufe“). Dies soll jetzt für alle Berufe geöffnet werden.

Zulassungskriterien für die „Blaue Karte EU“ sind eine akademische Ausbildung und ein Gehalt von mindestens zwei Dritteln der jährlichen Beitragsbemessungsgrenze der gesetzlichen Rentenversicherung; bei ausgewählten Berufen, in der Regel MINT-Berufe (Mathematik, Informatik, Naturwissenschaft und Technik), von 52 Prozent der Beitragsbemessungsgrenze (§ 18b, Abs. 2 AufenthG-E). Damit hat sich nichts Wesentliches geändert, insbesondere die Einkommensschwelle bleiben unverändert. Eine Änderung wäre allerdings ohne eine Veränderung des EU-Rechts auch nicht möglich gewesen. Gegenüber den sonstigen Zugangswegen für akademische Fachkräfte ist bei der „Blauen Karte EU“ der wesentliche Unterschied, dass keine Zustimmung der BA notwendig ist und früher eine Niederlassungserlaubnis erreicht werden kann (siehe unten).

Für Gesundheits- und Pflegeberufe bestand bereits im Rahmen bestehender Vermittlungsabsprachen (Triple-Win-Konzept) der Bundesagentur für Arbeit mit den Arbeitsverwaltungen verschiedener Herkunftsländer (Bosnien-Herzegowina, Serbien, Tunesien, Philippinen) die Möglichkeit der Beschäftigung. § 2 der Beschäftigungsverordnung (BeschV-E) erweitert diese Möglichkeit nun grundsätzlich auch im Rahmen von Vermittlungsabkommen für nicht reglementierte Berufe ohne vorherige Anerkennung der Gleichwertigkeit des Berufsabschlusses. Ein Aufenthaltstitel nach § 16d Abs. 5 Aufenthaltsgesetz (AufenthG-E) kann bei Vorliegen ausreichender Deutschkenntnisse (B1) für ein Jahr erteilt und um zwei Jahre verlängert werden, wenn die Person die Anerkennung ihres Berufsabschlusses betreibt.

Der Referentenentwurf sieht einige wenige, eng eingegrenzte Ausnahmetatbestände vor, die es ermöglichen von den Qualifikationskriterien abzuweichen (§ 19c AufenthG-E):

- Eine Beschäftigung unabhängig von der Qualifikation als Fachkraft ist möglich, wenn dies die Beschäftigungsverordnung oder eine zwischenstaatliche Vereinbarung vorsieht. Dies macht Ausnahmeregelungen wie die Westbalkan-Regelung weiterhin möglich.
- So können in ausgewählten Berufen im Bereich Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT), deren Ausübung einen Hochschul- oder Berufsabschluss erfordert, eine gleichwertige Qualifikation auch ohne Anerkennung durch eine mindestens fünfjährige Berufserfahrung in den letzten sieben Jahren nachgewiesen werden, sofern ausreichende Deutschkenntnisse vorliegen. Allerdings muss in diesem Fall eine Vorrangprüfung durchgeführt werden. Ferner muss sich der Arbeitgeber verpflichten, die Kosten zu übernehmen, die bis zu 12 Monate für öffentliche Stellen nach Beendigung eines Arbeitsverhältnisses und durch die Abschiebung entstehen.
- In begründeten Ausnahmefällen kann eine Aufenthalts- und Beschäftigungserlaubnis erteilt werden, wenn ein besonderes öffentliches Interesse, insbesondere regionales, wirtschaftliches oder arbeitsmarktpolitisches Interesse besteht.
- Ähnliches gilt für Ausländer, die in einem Beamtenverhältnis zu einem deutschen Dienstherrn stehen. Hier ist auch keine Zustimmung der BA notwendig.

Grundsätzlich sind die meisten dieser Ausnahmetatbestände bereits im geltenden Recht möglich. Neu ist, dass unter bestimmten Bedingungen Berufsabschlüsse oder akademische Abschlüsse im Bereich Informations- und Kommunikationstechnologie durch berufspraktische Erfahrungen substituiert werden können.

Die weitgehende Gleichstellung von Personen mit beruflichen Abschlüssen und Hochschulabsolventen im neuen Recht ist – auch vor dem Hintergrund der hohen Arbeitsmarktnachfrage bei Absolventen mit beruflichen Abschlüssen – sinnvoll. Längerfristig haben Personen mit mittleren und höheren beruflichen Qualifikationen günstigere Integrationsperspektiven im Arbeitsmarkt und auch die gesellschaftliche Teilhabe und intergenerationale Integration wird mit steigendem Bildungsniveau erleichtert. Insofern ist die Fokussierung der Einwanderungspolitik auf Gruppen mit Berufs- und Hochschulabschlüssen angemessen, obwohl der Arbeitsmarkt gegenwärtig auch eine hohe Nachfrage im Bereich der Helfertätigkeiten hat.

Der Verzicht auf die Steuerung der Einwanderung über Engpasskriterien oder Positivlisten ist ebenfalls grundsätzlich sinnvoll, weil die Prognosefähigkeit von sogenannten Engpassberufen und damit die Steuerungsfunktion von Kriterien wie Vakanzzeiten bei der Besetzung offener Stellen oder das Verhältnis von offenen Stellen zu Arbeitslosen nach Berufsgruppen fragwürdig ist. Dieses Vorgehen übersieht den Umstand, dass sich Volkswirtschaften in der Regel dynamisch an Veränderungen des Arbeitsangebots durch Investitionen, Veränderungen der Produktionsstrukturen und internationalen Handel anpassen. Der Arbeitsmarkt kann deshalb häufig auch sehr gut Arbeitskräfte integrieren, wenn diese nicht in Berufen tätig sind, die auf Positivlisten enthalten sind.

Sonderregelungen im Fall von Vermittlungsabsprachen waren bereits im bestehenden Recht möglich, aber die Handlungsspielräume wurden durch das neue Recht ausgeweitet. Dies eröffnet neue Möglichkeiten für experimentelle Öffnungen des Arbeitsmarktes, insbesondere den Verzicht auf die Gleichwertigkeitsprüfung vor dem Zuzug, gegenüber bestimmten Herkunftsländergruppen. Die gesamtwirtschaftlichen Wirkungen solcher Absprachen werden gering sein, aber möglicherweise können hier neue Praktiken erprobt werden, die als Blaupause für künftige Reformen des Einwanderungsrechts dienen können. Je nach Handhabung können diese neuen Regelungen für die Vermittlungsabsprachen deshalb mittelfristig durchaus weitreichende Folgen haben.

Die aufgeführten Ausnahmetatbestände deuten an, dass dennoch in einem gewissen Umfang über Ausnahmeregelungen, bilaterale Abkommen oder die Westbalkan-Regelung auch Arbeitskräfte ohne berufliche Abschlüsse nach Deutschland einreisen werden. Ähnliches gilt für Personen, die über andere Zugangswege nach Deutschland kommen (Geflüchtete, Familiennachzug). Dem Gesetzgeber scheint bewusst zu sein, dass hier eine gewisse Flexibilität notwendig ist. Angesichts des gegenwärtig überdurchschnittlichen Beschäftigungswachstums bei den Helferberufen ist dies auch nicht problematisch, allerdings sollte aus den oben genannten Gründen hier nicht der Fokus eines Fachkräfteeinwanderungsgesetzes liegen.

Die Öffnung für Personen mit ausgewiesenen berufspraktischen Kenntnissen trägt den Unterschieden in den Ausbildungssystemen Rechnung. Viele Personen üben qualifizierte oder hochqualifizierte Tätigkeiten aus, ohne dass einschlägige Bildungs- und Berufsabschlüsse vorliegen. Hier ist ein Flexibilitätsspielraum geschaffen worden, der bisher nur unter bestimmten Bedingungen im Rahmen der Regelungen für die „Blaue Karte EU“ und damit im Hocheinkommensbereich bestand. Allerdings ist nicht damit zu rechnen, dass diese Regelung in großem Umfang Anwendung findet: Die Ausnahmeregelung ist auf den IKT-Sektor beschränkt, es bedarf der Prüfung der erworbenen

Qualifikationen, und dann werden sehr weitgehende Anforderungen an die Arbeitgeber gestellt, Kosten für Sozialleistungen und die Rückführung zu übernehmen. Das dürfte wegen der schwer kalkulierbaren Risiken im Einzelfall häufig prohibitiv wirken.

4.3 Gleichwertigkeit und Anerkennung von Abschlüssen

An dem Grundsatz der Gleichwertigkeit und den Verfahren der Anerkennung von beruflichen Abschlüssen und Hochschulabschlüssen hält der Referentenentwurf explizit fest (§ 18 Abs. 2 AufenthG-E). Damit bleibt der rechtliche Rahmen im Wesentlichen unverändert.

Allerdings hat der Referentenentwurf die Möglichkeit erweitert, dass Personen zur Anerkennung ihrer Abschlüsse nach Deutschland einreisen und in geringem Umfang (zehn Stunden/Woche) erwerbstätig sein können (§ 16d AufenthG-E, siehe unten). Außerdem kann das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) durch die Beschäftigungsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates für Berufe und bestimmte Beschäftigungen die Bedingungen definieren, unter denen die BA einer Beschäftigung ohne Gleichwertigkeitsprüfung zustimmen kann (§ 42 Abs. 1 Punkt 2 AufenthG-E).

Ein experimenteller Verzicht auf die Gleichwertigkeitsprüfung und die Anerkennung für bestimmte Herkunftsländer oder Herkunftsländergruppen, deren Berufsbildungssysteme hinreichend ähnlich sind, wie es das Konzeptpapier des Verwaltungsrates der BA beispielsweise vorsieht, ist nicht aufgenommen worden. Allerdings sieht der Referentenentwurf vor, dass das BMAS durch Rechtsverordnung generell Ausnahmen für Angehörige bestimmter Staaten erlassen kann (§ 42 Abs. 1 AufenthG-E).

Die Verfahren zur Anerkennung beruflicher Abschlüsse sollen beschleunigt werden. Unter anderem kann ein beschleunigtes Fachkräfteverfahren bei einer neu einzurichtenden zentralen Ausländerbehörde auf Länderebene (§ 71 Abs. 1 Satz 3 AufenthG-E) beantragt werden (§ 81a AufenthG-E), was die Fristen für die Anerkennung deutlich verkürzt. Das beschleunigte Fachkräfteverfahren kann von den Unternehmen beantragt werden (vgl. Abschnitt 7).

Im Grundsatz bleibt damit die wichtigste Hürde für die Einwanderung qualifizierter Fachkräfte unverändert bestehen. Damit sind zwei Probleme verbunden. Erstens kommen viele qualifizierte Fachkräfte für die Einwanderung nach Deutschland nicht in Frage, weil ihre Abschlüsse aufgrund der unterschiedlichen Bildungssysteme nicht vergleichbar sind. Dem wird teilweise durch den Weg der Anerkennung berufspraktischer Kenntnisse (siehe oben) Rechnung getragen. Dies wird aber nur in geringem Umfang dazu beitragen, die Hürden für diese Gruppe zu überwinden. Welche Rolle mögliche Ausnahmeregelungen spielen werden, kann heute noch nicht beurteilt werden. Das zweite Problem besteht in dem materiellen und zeitlichen Aufwand der Verfahren. Dieses Problem soll durch das beschleunigte Fachkräfteverfahren entschärft werden. Die dort vorgesehene Festlegung und Beschleunigung von Fristen und die Einrichtung einer zentralen Anlaufstelle ist ohne Zweifel zu begrüßen (siehe unten). Es wird sich erst in der Praxis beweisen müssen, ob die vorgeschlagenen Regelungen tatsächlich eine Verfahrensbeschleunigung bewirken werden und ob die potenziellen Antragsteller nicht auf andere Zielländer der Migration ausweichen, die in der Regel keine derartig umfassenden Gleichwertigkeitsprüfungen verlangen.

4.4 Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit

Die Bundesagentur für Arbeit muss in der Regel weiter zustimmen, bevor ein Aufenthaltstitel zu Erwerbszwecken erteilt wird. Ausnahmen werden durch die Beschäftigungsverordnung geregelt (§ 39 AufenthG-E).

Die Vorrangprüfung wird grundsätzlich abgeschafft, Ausnahmen können in der Beschäftigungsverordnung festgelegt werden. Das BMAS kann die Vorrangprüfung zeitlich begrenzt wiedereinführen, etwa in Konjunktur- und Arbeitsmarktkrisen (§ 39, § 42 AufenthG-E). Zudem kann die Vorrangprüfung in Arbeitsmarktbezirken mit überdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit und bestimmten Berufen wiedereingeführt werden. Die Beschäftigungsverordnung sieht folgende Ausnahmetatbestände vor, für die die Vorrangprüfung weiter gilt:

- Saisonarbeitskräfte in bestimmten Sektoren
- bestimmte Berufsgruppen, für die Sonderrechte bei der Einwanderung gelten (Spezialitätenköche, Schaustellergehilfen, Haushaltshilfen, Künstler, Artisten und Ähnliches)
- Staatsangehörigen aus Andorra, Australien, Israel, Japan, Kanada, der Republik Korea, von Monaco, Neuseeland, San Marino sowie den Vereinigten Staaten von Amerika kann mit Vorrangprüfung die Zustimmung zur Ausübung jeder Beschäftigung unabhängig vom Sitz des Arbeitgebers erteilt werden.

In Hinblick auf die Gleichwertigkeit der Arbeitsbedingungen bezüglich Arbeitsentgelt, Arbeitszeiten und sonstige Arbeitsbedingungen gibt es keine grundlegenden Veränderungen. Die Arbeitgeber sind verpflichtet, die notwendigen Auskünfte innerhalb von vier Wochen zu erteilen.

Die Vorrangprüfung ist ein vergleichsweise ineffizientes Schutzinstrument, weil es schwierig ist, den Nachweis zu führen, dass die entsprechende Stelle auch mit einem deutschen Arbeitnehmer oder bevorrechtigten ausländischen Staatsangehörigen besetzt werden kann. Insofern ist der Verzicht sinnvoll, auch wenn die Vorrangprüfung sich in der Praxis nicht als sehr hohe Hürde erweist. Hervorzuheben ist auch, dass damit ein Paradigmenwechsel in der Einwanderungspolitik verbunden ist: Das Gesetzesvorhaben erkennt damit an, dass Einwanderung in der Regel nicht zu Verdrängungseffekten am Arbeitsmarkt führt und stellt zu Recht die Frage der Arbeitsmarktintegration in den Vordergrund der Einwanderungssteuerung.

Die Ausnahmeregelungen können gerechtfertigt werden, sofern sie tatsächlich zum Abbau von Ängsten in der Bevölkerung beitragen. Sie sollte aber auf Ausnahmen beschränkt bleiben und verstärkt nur unter wirtschaftlichen Rahmenbedingungen mit schlechter Arbeitsmarktlage zum Tragen kommen.

5 Andere Möglichkeiten des Aufenthalts

5.1 Einreise zur Arbeitsplatzsuche

Die Einreise zur Arbeitsuche für sechs Monate war bereits in der Vergangenheit für Personen mit akademischen Abschlüssen möglich. Sie wird jetzt auf Personen mit abgeschlossener Berufsausbildung ausgeweitet (§ 20 AufenthG-E).

Für die Einreise zur Arbeitsplatzsuche müssen folgende Voraussetzungen erfüllt sein:

- die Anerkennung oder Gleichwertigkeit der Abschlüsse
- der angestrebten Tätigkeit entsprechende deutsche Sprachkenntnisse (in der Regel mindestens auf dem Niveau B1)
- der Nachweis ausreichender Existenzmittel zum Bestreiten des Lebensunterhalts.

Eine Beschäftigung während dieser Frist ist, mit Ausnahme von Probearbeiten, ausgeschlossen. Die Anforderung deutscher Sprachkenntnisse wurde neu aufgenommen.

Ferner bestehen Möglichkeiten zur Arbeitsuche für Absolventen deutscher Hochschulen, deutscher beruflicher Bildungseinrichtungen, von Forschern mit einer Tätigkeit in Deutschland und ähnliche Fälle, die sich bis zu 18 Monate in Deutschland aufhalten und einer Erwerbstätigkeit nachgehen dürfen.

Anders als die übrigen Regelungen des Gesetzes sind die Regelungen zur Arbeitsuche zunächst auf fünf Jahre befristet.

Bisher ist die Zahl der Hochschulabsolventen, die zur Arbeitsplatzsuche einreisen, verschwindend gering. Das dürfte auf die Voraussetzung der Anerkennung der Abschlüsse vor der Einreise zurückzuführen sein. Zudem wurde jetzt mit der Anforderung der angestrebten Tätigkeit entsprechender deutscher Sprachkenntnisse – was in der Praxis auf ein Niveau von mindestens B1 hinauslaufen dürfte – eine zusätzliche Hürde eingeführt. Um dieses Sprachniveau zu erreichen, sind rund 800 Unterrichtsstunden notwendig. Dies ist, da in den meisten Herkunftsländern Deutsch nicht als Fremdsprache zum Regelangebot in den Schulen gehört, eine hohe Hürde. Es ist schwer vorstellbar, dass jemand aus dem Ausland zunächst die deutsche Sprache erlernt und die Anerkennung seiner Abschlüsse betreibt, nur um sechs Monate für die Arbeitsplatzsuche einreisen zu dürfen. Insofern dürfte diese Regelung auch in Zukunft de facto wirkungslos bleiben.

5.2 Aufenthalt zur Anerkennung beruflicher Abschlüsse

Ein Aufenthalt zur Anerkennung beruflicher Abschlüsse sieht der geltende Rechtsrahmen bereits für einen Zeitraum von 18 Monaten vor. An der bestehenden Regelung wurde im Wesentlichen festgehalten, die Aufenthaltsdauer kann auf Antrag um weitere sechs Monate verlängert werden. Neu aufgenommen wurde, dass jetzt deutsche Sprachkenntnisse auf dem Niveau B1 nachgewiesen werden müssen.

Eine Beschäftigung war bereits in der Vergangenheit während dieser Frist möglich, sofern sie in einem engen Zusammenhang mit der angestrebten beruflichen Tätigkeit stand, jetzt ist ein einfacher Zusammenhang ausreichend. Nach dem neuen Recht soll künftig auch in nicht reglementierten Berufen eine Beschäftigung möglich sein, die eine qualifizierte Berufsausbildung voraussetzt, wenn die berufspraktischen Kenntnisse vorhanden sind, nicht wesentliche theoretische Kenntnisse fehlen und der Arbeitgeber sich zudem verpflichtet, die Unterschiede innerhalb von zwei Jahren auszugleichen.

Schließlich ist eine Aufenthaltserlaubnis zum Ablegen einer Prüfung der Anerkennung möglich (§ 16d AufenthG-E).

Die bisherigen Regelungen des Aufenthalts zur Anerkennung beruflicher Qualifikationen wurden bisher kaum genutzt. Dies dürfte auf die hohe Ungewissheit des Aufenthaltsstatus und den Ausgang der Anerkennungsverfahren zurückzuführen sein. Dies macht einen solchen Aufenthaltstitel unattraktiv. Daran dürften die neuen Regelungen wenig verändern. Zudem wurde mit der Anforderung von Sprachkenntnissen auf dem Niveau B1 eine weitere, hohe Hürde aufgenommen. Schließlich dürfte die Einzelfallprüfung der berufspraktischen und theoretischen Kenntnisse vor der Aufnahme einer Beschäftigung mit einem erheblichen Aufwand verbunden sein. Es ist deshalb nicht davon auszugehen, dass die Option der Ausübung einer Beschäftigung in einem qualifizierten Beruf beziehungsweise einem Beruf, der im Zusammenhang mit dem angestrebten qualifizierten Beruf steht, quantitativ in einem relevanten Umfang in Anspruch genommen werden wird.

5.3 Berufliche Ausbildung und Ausbildungsplatzsuche

Das bisherige Recht sieht bereits die Möglichkeit vor, dass Staatsangehörige aus Drittstaaten einreisen, um eine berufliche Ausbildung in Deutschland zu machen. Diese Möglichkeit wird bisher nur in geringem Umfang genutzt.

Zur Ausbildungsplatzsuche dürfen jetzt auch Personen für sechs Monate einreisen, die

- bis zu 25 Jahre alt sind,
- einen Abschluss einer Auslandsschule besitzen, der einem deutschen Abschluss gleichgestellt ist,
- und über gute deutsche Sprachkenntnisse (B2) verfügen (§ 17 AufenthG-E).

Die Vorrangprüfung bei der Besetzung von Ausbildungsplätzen soll aufrechterhalten werden (§ 8 BeschV-E).

Wenn eine Berufsausbildung aus Gründen, die der Auszubildende nicht zu verantworten hat, nicht zu Ende geführt werden kann, besteht die Möglichkeit, während einer sechsmonatigen Übergangszeit einen neuen Ausbildungsplatz zu suchen. Diese Option bestand vorher nur für Studierende.

Die Bedingungen für die Einreise zur Ausbildungsplatzsuche sind sehr restriktiv gestaltet, sodass sie allenfalls für einen sehr kleinen Kreis in Frage kommen. Vermutlich haben die Absolventen der Auslandsschulen mit guten deutschen Sprachkenntnissen auch eher Interesse an einem Studienplatz.

Die Bedingungen für die Aufnahme eines Ausbildungsverhältnisses in Deutschland wurden nicht verändert. Das Aufrechterhalten der Vorrangprüfung ist nicht konsistent mit der sonstigen Argumentation des Gesetzesentwurfs. Insgesamt ist nicht zu erwarten, dass durch die neuen Regelungen die Zahlen der Auszubildenden aus dem Ausland deutlich steigen werden. Dies ist allerdings auch schwierig zu erreichen, weil die Migration in einem Alter, in dem die berufliche Ausbildung in Deutschland erfolgt, eher eine Ausnahme ist.

Sinnvoll ist die Option des Ausbildungsplatzwechsels, weil es die Abhängigkeit der Auszubildenden von den Arbeitgebern verringert und die Qualität des Matches zwischen Auszubildendem und Ausbildungsplatz erhöhen dürfte.

6 Aufenthaltsdauer und Niederlassungserlaubnis

Berufliche und akademische Fachkräfte erhalten eine Aufenthaltserlaubnis für vier Jahre, sofern das Arbeitsverhältnis oder die Zustimmung der BA nicht für einen kürzeren Zeitraum befristet ist.

Eine Niederlassungserlaubnis können Fachkräfte nach vier Jahren erhalten, wenn sie

- einen der Qualifikation angemessenen Arbeitsplatz besitzen,
- 48 Monate lang Beiträge zur Rentenversicherung geleistet haben
- und über ausreichende deutsche Sprachkenntnisse (B1) verfügen.

Inhaber einer „Blauen Karte EU“ können bereits nach 33 Monaten eine Niederlassungserlaubnis beantragen. Für besonders hoch qualifizierte akademische Forscher, Wissenschaftler und Lehrkräfte wurden erleichterte Möglichkeiten für die Erlangung einer Niederlassungserlaubnis geschaffen.

Die Gleichstellung von beruflichen und akademischen Fachkräften ist auch hier sinnvoll. Grundsätzlich sind die Fristen angemessen. Sie schaffen gleichermaßen Anreize für eine Integration in Deutschland, sichern den Sozialstaat und stellen die notwendige Rechtssicherheit für die Investitionen in länderspezifisches Humankapital her.

7 Verfahrensvereinfachungen

Die Verwaltungsverfahren und Kooperation zwischen zuständigen Behörden wie Auslandsvertretungen, Visa-Stellen, Ausländerbehörden, Arbeitsverwaltung und für die Anerkennung zuständigen Einrichtungen sollen unter anderem durch Einrichtung einer zentralen Ausländerbehörde auf Länderebene verbessert werden. Diese ist unter anderem für die Ersterteilung von Aufenthaltserlaubnissen, Vorabzustimmungen zu Visa, der Entgegennahme und Weiterleitung von Anträgen zur Anerkennung von Abschlüssen und die Durchführung des beschleunigten Fachkräfteverfahrens zuständig (§ 71 AufenthG-E, Abs. 1 Satz 3).

Auf Antrag der Unternehmen kann in Vollmacht der Fachkräfte ein beschleunigtes Fachkräfteverfahren durchgeführt werden. Der Antrag ist bei der zentralen Ausländerbehörde zu stellen. Das beschleunigte Fachkräfteverfahren enthält eine Reihe von Fristen für die Visumserteilung und Anerkennung:

- Danach müssen die Auslandsvertretungen einen Termin zur Visumsantragstellung innerhalb von drei Wochen erteilen, das Visum soll dann „in der Regel“ innerhalb von drei Wochen erteilt werden (§ 31a AufenthV-E).
- Der Empfang von Anträgen auf Anerkennung von beruflichen Abschlüssen muss von zuständigen Stellen innerhalb von zwei Wochen bestätigt werden. Die zuständigen Stellen teilen den Antragstellern mit, ob gegebenenfalls Unterlagen nachzureichen sind. Über die Anträge ist innerhalb von zwei Monaten nach Eingang der vollständigen Unterlagen zu entscheiden (§ 14a Abs. 1–4, Gesetz über die Feststellung der Gleichstellung der Berufsqualifikation).

Diese Maßnahmen sind alle ohne Zweifel sinnvoll, sie müssen sich allerdings in der Praxis bewei-sen. Vielversprechend sind die Fristen für die Visumserteilung und die Anerkennung von Abschlüs-sen bei dem beschleunigten Fachkräfteverfahren. Damit wird ein Rechtsanspruch auf zügige Bear-beitung der Anträge geschaffen. Dies ist auch notwendig, weil im Regelfall nicht davon ausgegan-gen werden kann, dass ein Arbeitgeber mehr als drei Monate nach Erteilung einer Einstellungszu-sage auf die Besetzung eines Arbeitsplatzes warten wird.

Das beschleunigte Fachkräfteverfahren kann unter Umständen zur Verlängerung der Regelverfah-ren führen und damit einseitig Verfahren begünstigen, die von den Arbeitgebern betrieben wer-den. Es sollte deshalb geprüft werden, inwieweit die Fristen des beschleunigten Fachkräfteverfah-rens nicht zumindest in Teilen oder vollständig in das Regelverfahren übernommen werden kön-nen.

Grundsätzlich gilt: Das Gesetzesvorhaben setzt auf eine aufwändige Prüfung von Qualifikationen, Sprachkenntnissen, Arbeitsbedingungen und Ähnlichem im Einzelfall. In der Praxis werden Arbeit-geber Stellen nur in Ausnahmefällen länger als drei Monate offenhalten. In dieser Frist müssen alle Verfahrensschritte bis einschließlich der Visaerteilung durchgeführt worden sein. Es bedarf des-halb eines erheblichen Ausbaus und einer Effizienzsteigerung der öffentlichen Verwaltung im In- und Ausland, wenn dies erreicht werden soll und zugleich die Einwanderung von Fachkräften spür-bar gesteigert werden soll. Dies erfordert ein integriertes Management und eine Reform aller Ver-fahrensabläufe.

8 Ausbildungs- und Beschäftigungsduldung

8.1 Ausbildungsduldung

Der Referentenentwurf führt den Begriff der „Ausbildungsduldung“ ein (§ 60b AufenthG-E), der in Verbindung mit § 19d AufenthG-E die alten Regelungen zur Ausbildung im Aufenthaltsgesetz („3+2“-Regelung) ersetzt. Grundsätzlich ermöglicht diese Regelung eine Duldung während der Zeit der Ausbildung für Asylbewerber und Geduldete. Dies gilt für eine qualifizierte Berufsausbildung in einem staatlich anerkannten oder vergleichbar geregelten Ausbildungsberuf und, das soll neu eingeführt werden, auch für eine Assistenz- oder Helferausbildung, sofern sie an eine qualifizierte Berufsausbildung in einem Engpassberuf anschlussfähig ist, für diese qualifizierte Berufsausbil-dung eine Ausbildungsplatzzusage vorliegt und der Bewerber diese durchführen will.

Allerdings ist die Ausbildungsduldung an anspruchsvolle Voraussetzungen geknüpft:

- Geduldete müssen mindestens sechs Monate im Besitz einer Duldung sein.
- Es dürfen keine konkreten Maßnahmen zur Aufenthaltsbeendigung bevorstehen, darunter auch eine Rückführung nach dem Dublin-Abkommen.
- Der Geduldete muss alle erforderlichen und zumutbaren Maßnahmen für die Identitätsklärung ergriffen haben.

- Personen aus sicheren Herkunftsstaaten müssen einen Asylantrag bis zum 31.12.2015 gestellt haben, Asylanträge nach dem 31.12.2015 dürfen nicht abgelehnt oder zurückgezogen worden sein.

Neu ist, dass die konkreten Maßnahmen zur Aufenthaltsbeendigung spezifiziert wurden und dass die Identität geklärt sein muss beziehungsweise alle zumutbaren Maßnahmen zur Identitätsfeststellung ergriffen wurden. Die Feststellung der Identität ist in der Praxis, weil viele Herkunftsstaaten bei der Identitätsfeststellung nicht mitwirken, schwer zu erfüllen, auch wenn sich die Betroffenen aktiv um eine Klärung bemühen. Es wird sich in der Praxis zeigen müssen, wie die zuständigen Behörden „zumutbare Maßnahmen zur Identitätsfeststellung“ auslegen werden.

Die Ausbildungsduldung erlischt, wenn das Ausbildungsverhältnis abgebrochen wird. Allerdings wird in diesem Fall das Recht eingeräumt, sich in Deutschland für sechs Monate aufzuhalten, um einen neuen Ausbildungsplatz zu suchen.

Die alte „3+2“-Regelung wurde von den Betroffenen und den Arbeitgebern wegen der fehlenden Rechtssicherheit häufig kritisiert. Vor allem die Regelung, dass die Zustimmung zur Aufnahme einer Ausbildung nicht erteilt werden kann, wenn Maßnahmen zur Aufenthaltsbeendigung bevorstehen, habe häufig dazu geführt, dass die Ausländerämter die Zustimmung zu bereits bestehenden Ausbildungsverträgen verweigert hätten. Die Spezifizierung der konkreten Maßnahmen zur Aufenthaltsbeendigung erhöht möglicherweise die Rechtssicherheit, dies muss sich aber erst in der Praxis erweisen.

Ansonsten reduziert das neue Recht die Ausschlussgründe nicht, sondern erweitert sie: So können Geduldete nur eine Ausbildung antreten, wenn sie bereits sechs Monate im Besitz einer Duldung sind. Dies würde den Kreis der Antragsberechtigten nicht nur erheblich einschränken und die Integration verzögern. Zudem würde dadurch hohe Rechtsunsicherheit bei einem Vertragsabschluss während der Asylverfahren geschaffen, weil ein Asylbescheid automatisch dazu führen würde, dass die Ausländerbehörden keine Zustimmung mehr erteilen können. Die gegebenenfalls restriktiveren Bedingungen zur Identitätsfeststellung dürften ebenfalls die Rechtsunsicherheit erhöhen.

Die Rechtsunsicherheit dieser grundsätzlich sinnvollen Regelung bleibt damit bestehen. Die Ursache hat einen systematischen Charakter: Eine Duldung ist kein Aufenthaltstitel, sondern es handelt sich um die Aussetzung einer Abschiebung. Damit bleibt die Rechtsunsicherheit zwangsläufig erhalten. Sinnvoller wäre die Erteilung einer befristeten Aufenthaltserlaubnis, die an Bedingungen geknüpft ist. Das würde für die Arbeitgeber und die Personen, die diese Regelung in Anspruch nehmen, die notwendige Rechtssicherheit herstellen.

8.2 Beschäftigungsduldung

Der Referentenentwurf führt den Tatbestand der „Beschäftigungsduldung“ ein (§ 60c AufenthG-E). Die Beschäftigungsduldung kann für eine Frist von 30 Monaten erteilt werden, wenn die folgenden Voraussetzungen vorliegen:

- Geduldete sind seit mindestens 12 Monaten in Besitz einer Duldung.
- Sie gehen seit 18 Monaten einer sozialversicherungspflichtigen Erwerbstätigkeit mit mindestens 35 Wochenstunden nach (20 Stunden für Alleinerziehende).

- Sie konnten in den letzten 12 Monaten ihren Lebensunterhalt vollständig selbständig bestreiten.
- Sie verfügen über hinreichende mündliche sowie schriftliche Deutschkenntnisse, wenn die Möglichkeit zum Besuch eines Integrationskurses bestand.
- Sie haben einen Integrationskurs abgeschlossen, falls sie dazu verpflichtet waren.
- Bei Kindern im schulpflichtigen Alter wird der tatsächliche Schulbesuch nachgewiesen.

Ferner müssen – ähnlich wie bei der Ausbildungsduldung – alle zumutbaren Maßnahmen zur Identitätsfeststellung ergriffen worden sein und es dürfen keine Ausschlussgründe wie das Bestehen konkreter Maßnahmen zur Abschiebung, ein Ausschluss von der Erwerbstätigkeit für Angehörige sicherer Herkunftsstaaten und Ähnliches vorliegen.

Die Beschäftigungsduldung erlischt, wenn die Voraussetzungen für die Erteilung nicht mehr vorliegen und das Beschäftigungsverhältnis endet. Bei einer kurzfristigen Unterbrechung, die der Geduldete nicht zu vertreten hat, bleibt die Beschäftigungsduldung erhalten.

Die neue Regelung ist kein „Spurwechsel“, der gut integrierten Geduldeten den Weg in ein reguläres Aufenthaltsrecht ermöglicht. Zu unterscheiden sind bei der Bewertung zwei Aspekte: Die Kriterien für die Beschäftigungsduldung und die Wirkungen der zweijährigen Duldung.

Die Kriterien sind grundsätzlich sinnvoll und entsprechen dem, was von gut integrierten Personen zu erwarten ist. Man hätte auf die Auflage von 35 Wochenstunden (20 für Alleinerziehende) verzichten können, das Kriterium der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung in Verbindung mit der selbständigen Sicherung des Lebensunterhalts ist ausreichend. Auch auf die Auflage des Integrationskurses hätte man verzichten können, sofern hinreichende Sprachkenntnisse tatsächlich nachgewiesen sind.

Die Wirkungen der 30-monatigen Duldung werden gering sein, weil sie weder für die Betroffenen noch für die Arbeitgeber eine längerfristige Rechtssicherheit herstellt. Zudem sind die zahlreichen Auflagen zwangsläufig mit Einschränkungen der Rechtssicherheit verbunden.

Die grundlegende Alternative ist ein tatsächlicher „Spurwechsel“, also das Erteilen einer befristeten Aufenthaltserlaubnis, deren Verlängerung an Auflagen gebunden ist. Damit würde die notwendige Rechtssicherheit für alle Seiten hergestellt und der Übergang in das reguläre Aufenthaltsrecht vollzogen. Um vermeintliche „Pull-Effekte“ zu verhindern, hätte sich das Instrument der Stichtagsregelung angeboten, das heißt, man hätte diese Regelung nur für Personen eingeführt, die vor einem bestimmten Stichtag (zum Beispiel den 31.12.2017) nach Deutschland zugezogen sind. Das würde Anreize, das Asylsystem für die Erwerbszuwanderung zu nutzen, ausschließen oder zumindest sehr stark einschränken. Diese Lösung ist vielfach erprobt worden und wäre der jetzt gewählten wirtschaftlich und sozial klar überlegen.

Die Zahl der Geduldeten, die für die „Beschäftigungsduldung“ oder einen „Spurwechsel“ in Frage kommen, ist überschaubar. Zum 31.8.2018 hielten sich in Deutschland 131.000 Geduldete im erwerbsfähigen Alter auf, von denen maximal 25 Prozent oder 33.000 Personen die Auflagen für die lebensunterhaltssichernde Erwerbstätigkeit erfüllen dürften. Gemeinsam mit den Familienangehörigen dürften rund 45.000 Personen für diese Regelung in Frage kommen. Auch diese Größenordnungen sprechen für einen tatsächlichen Spurwechsel in einen regulären Aufenthaltsstatus in Verbindung mit einer Stichtagsregelung.

9 Fazit

Der Referentenentwurf sieht keine grundlegende Reform des Einwanderungsrechts in Deutschland vor, aber eine Reihe von Änderungen im Detail, die durchaus Wirkungen entfalten können. Erkennbar sind im Wesentlichen drei Änderungen gegenüber dem Status quo. Erstens die Gleichstellung von Personen mit beruflichen Abschlüssen mit Personen mit akademischen Abschlüssen. Das ermöglicht die Einwanderung von Personen mit beruflichen Abschlüssen auch dann, wenn es sich nicht um sogenannte Engpassberufe handelt. Zweitens die weitgehende Abschaffung der Vorrangprüfung. Drittens werden bei einer Reihe von Möglichkeiten der Einreise explizit deutsche Sprachkenntnisse gefordert, auch dann, wenn dies vorher nicht oder nicht in diesem Umfang notwendig war (Aufenthalt zur Arbeitsplatzsuche, Aufenthalt zur Ausbildungsplatzsuche, Aufenthalt zur Anerkennung beruflicher Abschlüsse).

Die ersten beiden Maßnahmen sind sinnvoll, werden aber die Steuerung der Einwanderung nicht grundlegend verändern. Die dritte Maßnahme kann restriktiv wirken und die geringe Nutzung dieser Einwanderungsoptionen in der Vergangenheit beziehungsweise der neu geschaffenen Optionen verstärken. Deutsche Sprachkenntnisse fördern zwar ohne Zweifel die Integration in den Arbeitsmarkt und die Gesellschaft. Aber mehr als 90 Prozent der Einwanderer in Deutschland verfügen über keine oder nur schlechte deutsche Sprachkenntnisse beim Zuzug. Das in vielen Regelungen geforderte Sprachniveau B1 nach dem Europäischen Referenzrahmen setzt im Regelfall 800 Unterrichtsstunden voraus. Deutsch ist keine Weltsprache und wird es auch auf absehbare Zeit nicht werden, sodass in der Regel Deutsch nicht als führende Fremdsprache an Schulen im Ausland unterrichtet wird. Das schränkt die Möglichkeiten, Deutsch als Kriterium für die Einwanderungssteuerung zu verwenden, ein. Es ist deshalb sinnvoller, auf den Spracherwerb in Deutschland zu setzen und diesen gezielt zu fördern, auch durch Anreize im Aufenthaltsrecht, die das neue Recht sinnvollerweise vorsieht.

Die Ausweitung der Möglichkeit zur Arbeitsplatzsuche auf Personen mit beruflichen Abschlüssen wird voraussichtlich nahezu keine Wirkungen haben, weil die entsprechende Regelung für Hochschulabsolventen aufgrund der anspruchsvollen Voraussetzungen (Anerkennung der Berufsabschlüsse) nahezu nicht genutzt wird. Es gibt wenige Gründe, warum das bei Personen mit beruflichen Abschlüssen anders sein sollte. Das Gleiche gilt für die Möglichkeiten zur Ausbildungsplatzsuche. Die neue Einführung des Sprachkriteriums dürfte die Nutzung dieser Einwanderungsoptionen weiter senken.

Etwas erweitert wurden die Beschäftigungsmöglichkeiten für Personen, die sich zur Anerkennung von beruflichen Abschlüssen in Deutschland aufhalten. Bislang wurden die bestehenden Regelungen kaum genutzt. Einigen vorsichtigen Liberalisierungen steht auch hier das neue eingeführte Sprachkriterium gegenüber. Die quantitativen Wirkungen dieser Reform werden deshalb vermutlich auch überschaubar bleiben.

Die rechtliche Lage für die Anerkennung beruflicher Abschlüsse soll im Grundsatz unverändert bleiben. Der Referentenentwurf erhofft sich eine Lockerung der Hürden durch Verwaltungsvereinfachungen. Tatsächlich werden mit der Einführung einer zentralen Ausländerbehörde auf Länderebene, von Clearing-Stellen für die Anerkennung sowie das beschleunigte Fachkräfteverfahren erhebliche Veränderungen in den Verwaltungsabläufen geschaffen. Besonders die Einführung von

ehrgeizigen Fristen im beschleunigten Fachkräfteverfahren könnte zu wirksamen Erleichterungen führen. Diese Reformen können die Effizienz der Abläufe und damit die Verfahren erheblich beschleunigen und erleichtern, sie müssen sich allerdings erst in der Praxis beweisen.

Das grundsätzliche Problem, dass das berufliche System Deutschlands nur schwer mit dem System anderer Länder vergleichbar ist, und die Anerkennung von Abschlüssen deshalb für große Gruppen qualifizierter Fachkräfte aus dem Ausland eine schwer zu überwindende Hürde darstellt, dürfte aber erhalten bleiben. Um dies zu überwinden, wären grundlegendere Reformen notwendig gewesen, etwa der Rückgriff auf Teilanerkennungen oder die größere Akzeptanz landesüblicher Zertifikate.

Die Option der Anerkennung von besonderen, durch berufspraktische Erfahrungen gewonnenen Kenntnissen, könnte eine erste Öffnung sein. Die Regelung ist allerdings durch die Beschränkung auf den IKT-Sektor sehr zurückhaltend umgesetzt und besitzt eher einen experimentellen Charakter. Die Ergebnisse können aber für weitere Reformen interessant sein.

Mit der Ausbildungs- und Beschäftigungsduldung wurde bewusst auf die Option eines Spurwechsels im neuen Recht verzichtet. Im Bereich der Ausbildungsduldung wurde der Adressatenkreis reduziert. Ob durch die Präzisierung von Ausschlussgründen mehr Rechtssicherheit geschaffen wird, ist eine offene Frage. Für gut integrierte Geduldete wurde mit der Beschäftigungsduldung die Rechtssicherheit etwas erhöht, allerdings bleibt das grundlegende Problem einer ungewissen Zukunftsperspektive und hoher Unsicherheit über den Aufenthaltsstatus erhalten. Sinnvoller wäre die Erteilung einer befristeten, mit Auflagen verbundenen Aufenthaltserlaubnis gewesen. Über eine Stichtagsregelung hätten zusätzliche Migrationsanreize vermieden werden können.

Wenn durch das neue Recht trotz zahlreicher Änderungen im Detail tatsächlich der Status quo im Wesentlichen beibehalten werden sollte, wirft dies Risiken für die künftige wirtschaftliche und soziale Entwicklung Deutschlands auf: Mit einer abnehmenden Einwanderung aus der EU werden sich Umfang und Struktur der Einwanderung verändern. Wenn auch künftig nur rund ein Zehntel der Einwanderung aus Drittstaaten für Erwerbszwecke erfolgt, dürften sich sowohl die Qualifikationsstruktur als auch die Arbeitsmarktchancen der Zuwanderer und damit langfristig auch der Bevölkerung mit Migrationshintergrund in Deutschland verschlechtern. Dies wirft entsprechende Risiken für die wirtschaftliche Entwicklung und die Stabilität der sozialen Sicherungssysteme auf. Es kann jetzt noch nicht beurteilt werden, welche quantitativen und qualitativen Wirkungen das Gesetzesvorhaben nach sich ziehen wird. Es ist aber recht wahrscheinlich, dass die notwendige Kompensation des Rückgangs der Einwanderung aus der EU nicht erreicht wird. In diesem Fall müssten aufbauend auf dem Gesetz weitere Novellierungen des deutschen Einwanderungsrechts in Angriff genommen werden.

Literatur

Brücker, Herbert (2015): Optionen für die Neuregelung der Einwanderung. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg. [Aktuelle Berichte Nr. 3](#).

Brücker, Herbert; Bartsch, Simone; Eisnecker, Philipp; Kroh, Martin; Liebau, Elisabeth; Romiti, Agnese; Schupp, Jürgen; Trübswetter, Parvati; Tucci, Ingrid; Vallizadeh, Ehsan (2014): Die IAB-

SOEP-Migrationsstichprobe: Leben, lernen, arbeiten – wie es Migranten in Deutschland geht. [IAB-Kurzbericht Nr. 21](#).

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) (2018): Das Bundesamt in Zahlen 2017, Nürnberg: BAMF.

Bundesministerium des Inneren, für Bau und Heimat (BMI) (2018): Referentenentwurf für ein Fachkräfteeinwanderungsgesetz, Stand: 26.11.2018, Berlin.

Fuchs, Johann; Söhnlein, Doris; Weber, Brigitte (2017): Projektion des Erwerbspersonenpotenzials bis 2060: Arbeitskräfteangebot sinkt auch bei hoher Zuwanderung. [IAB-Kurzbericht Nr. 6](#).

Fuchs, Johann; Kubis, Alexander; Schneider, Lutz (2016): Replacement migration from a labour market perspective. Germany's long-term potential labour force and immigration from non-EU member countries. [IAB-Discussion Paper Nr. 4](#).

Sachverständigenrat Deutscher Stiftungen für Migration und Integration (SVR) (2018): Steuern was zu steuern ist. Was können Einwanderungs- und Integrationsgesetze leisten? Jahresgutachten, Berlin: SVR.

Impressum

IAB-Stellungnahme 4|2019

Veröffentlichungsdatum

26. April 2019

Weitere Informationen

Diese Stellungnahme ist die aktualisierte Fassung von [IAB-Stellungnahme 14/2018](#), da sich im Gesetzentwurf der Bundesregierung zum Fachkräfteeinwanderungsgesetz eine Reihe (kleinerer) Änderungen ergeben haben.

Redaktion

Martina Dorsch

Herausgeber

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
der Bundesagentur für Arbeit
Regensburger Straße 104
90478 Nürnberg

Rechte

Nachdruck – auch auszugsweise – nur mit Genehmigung des IAB gestattet

Bezugsmöglichkeit dieses Dokuments

<http://doku.iab.de/stellungnahme/2019/sn0419.pdf>

Bezugsmöglichkeit aller Veröffentlichungen der Reihe „IAB-Stellungnahme“

<http://www.iab.de/de/publikationen/iab-stellungnahme.aspx>

Website

www.iab.de

ISSN

2195-5980