



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

IAB-STELLUNGNAHME

Ausgewählte Beratungsergebnisse des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

6|2019 Zum Gesetzentwurf der Bundesregierung eines
Fachkräfteeinwanderungsgesetzes sowie zu den Anträgen
der Fraktionen der FDP, Bündnis 90/DIE GRÜNEN und
DIE LINKE

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

Stellungnahme des IAB zur Anhörung im Ausschuss für Inneres
und Heimat des Deutschen Bundestages am 3. Juni 2019

Zum Gesetzentwurf der Bundesregierung eines Fachkräfteeinwanderungsgesetzes sowie zu den Anträgen der Fraktionen der FDP, Bündnis 90/DIE GRÜNEN und DIE LINKE

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 Gesetzentwurf der Bundesregierung	7
1.1 Systematik und Ziele des Gesetzesvorhabens.....	7
1.2 Grundsätze der Steuerung.....	9
1.3 Kriterien für die Fachkräfteeinwanderung.....	10
1.3.1 Verbindliche qualifikationsadäquate Arbeitsplatzzusage.....	10
1.3.2 Qualifikationskriterien	11
1.3.3 Anerkennung der Gleichwertigkeit von Abschlüssen	12
1.3.4 Zustimmung durch die Bundesagentur für Arbeit.....	13
1.3.5 Andere Möglichkeiten des Aufenthalts.....	13
1.4 Aufenthaltsdauer und Niederlassungserlaubnis	15
1.5 Verfahrensvereinfachungen	15
1.6 Fazit und Handlungsalternativen.....	16
2 Anträge der Bundestagsfraktionen der FDP, Bündnis 90/DIE GRÜNEN und DIE LINKE	18
2.1 Antrag der Fraktion der FDP	18
2.1.1 Ziele und wesentliche Reformvorschläge	18
2.1.1 Bewertung	20
2.2 Antrag der Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN	22
2.2.1 Ziele und wesentliche Reformvorschläge	22
2.2.2 Bewertung	23
2.3 Anträge der Fraktion DIE LINKE.....	24
2.3.1 Ziele und wesentliche Reformvorschläge	24
2.3.2 Bewertung	25
Literatur	27

Zusammenfassung

Die vorliegende Stellungnahme bezieht sich auf die öffentliche Anhörung im Ausschuss für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestages am 3.6.2019 zum Gesetzentwurf der Bundesregierung für ein Fachkräfteeinwanderungsgesetz.

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung enthält zahlreiche Änderungen, 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 weitgehend 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. So werden beispielsweise deutsche Sprachkenntnisse auf B1-Niveau vor der Einreise zur Arbeitsuche gefordert. Es ist deshalb unwahrscheinlich, dass diese grundsätzlich sinnvollen Instrumente in größerem Umfang genutzt werden.

Im Unterschied zum Gesetzentwurf der Bundesregierung schlägt die FDP-Fraktion ein Zwei-Säulen-System vor. Erstens, eine überarbeitete Blue Card als Kerninstrument der Fachkräfteeinwanderung mit Arbeitsplatzangebot und zweitens, eine Chancenkarte mit einem Punktesystem zur Steuerung der Vergabe von Visa zur Arbeitsuche. Die Vorschläge zur Einführung eines Punktesystems („Chancenkarte“) für Arbeitsuchende sind zwar grundsätzlich bedenkenswert. Vor dem Hintergrund der geringen Nutzung dieses Zugangswegs stellt sich allerdings die Frage, ob dieser Weg nach einer Reform häufiger genutzt werden wird.

Ähnlich wie bei dem Vorschlag der FDP-Fraktion sieht der Entwurf eines Gesetzes zur Einführung eines Einwanderungsgesetzes der Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN ein duales System des Zugangs vor. Es spricht viel dafür, dass dieses Modell größere Wirkungen als der FDP-Entwurf entfalten könnte, da die wesentliche Hürde des bestehenden Systems, die Anerkennung beruflicher Abschlüsse, durch das Kriterium der Ausübung einer qualifizierten Tätigkeit ersetzt wird.

Die Fraktion DIE LINKE fordert die Bundesregierung auf, den Entwurf für ein Fachkräfteeinwanderungsgesetz zurückzuziehen und grundlegend zu überarbeiten. Gefordert wird stattdessen ein Gesetz, in dem Einwanderungserleichterungen vor allem nach menschenrechtlichen, entwicklungspolitischen und humanitären Gesichtspunkten und nicht nach ökonomischen Nützlichkeitskriterien oder nationalstaatlichen Eigeninteressen ausgestaltet werden.

DIE LINKE befürchtet zudem, dass die Ausweitung des Arbeitsangebots durch Migration zu fallenden Löhnen und steigenden Kapitaleinkommen führen wird. Dies ist jedoch eine unzutreffende Annahme, da dies nur in einer statischen Volkswirtschaft, in der sich weder der Kapitalstock noch die Gütermärkte und der internationale Handel an Veränderungen des Arbeitsangebots anpassen würden, der Fall wäre.

Abstract

This statement refers to the public hearing in the Committee for Internal Affairs and Community of the German Bundestag on 3 June 2019 on the draft bill of the Federal Government for an Immigration Act for skilled workers.

The draft bill of the Federal Government includes numerous changes while at the same time it sticks to the system 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 “priority review”, which examined whether the job could be occupied by a German or other EU citizen will be abolished. A few exceptions aside, the basic principle regarding the recognition of the equivalence of professional qualifications acquired abroad remains 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. To get a job search visa, for example, German language skills are required at B1 level. It is therefore unlikely that these actually useful instruments will be used on a larger scale.

In contrast to the draft bill of the Federal Government, the parliamentary group of the FDP proposes a two-pillar system. Firstly, a revised Blue Card as a core instrument for the immigration of skilled workers with job offers and secondly, an “opportunity card” with a points system to manage the delivery of visas for job search. The proposals to introduce an “opportunity card” for job seekers are generally worth considering. Against the background of the low use of this access route, however, the question arises whether this access channel will be used more frequently after a reform.

Similar to the proposal of the FDP, the draft law on the introduction of an immigration law by the Bündnis 90/DIE GRÜNEN parliamentary group support a dual system of access. The model of DIE GRÜNEN could have a greater impact than the FDP draft, since the main obstacle to the existing system, the recognition of professional qualifications, will be replaced by the criterion of “qualified work”.

The parliamentary group DIE LINKE calls on the Federal Government to withdraw its draft law and to fundamentally revise it. Instead, the parliamentary group advocates for a law facilitating immigration according to human rights, development policy and humanitarian aspects and not accord-

ing to economic usefulness criteria or national self-interests. DIE LINKE also fears that the expansion of the labour supply through migration will lead to falling wages and rising capital incomes. However, this is an incorrect assumption, since this would only be the case in a static economy in which neither the capital stock nor the goods markets and international trade would adapt to changes on labour supply.

1 Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Fachkräfteeinwanderungsgesetzes

BT-Drucksache [19/8285](#) vom 13.03.2019

1.1 Systematik und Ziele des Gesetzesvorhabens

Der Gesetzentwurf (BT-Drucksache [19/8285](#) vom 13.03.2019) sieht ein Artikelgesetz vor, das wesentliche Elemente der erwerbsbezogenen Zuwanderung im bestehenden Aufenthaltsgesetz und der Beschäftigungsverordnung neu regelt. An der Systematik und den Grundsätzen des bestehenden Rechts wird festgehalten.

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.

Als *Ziele* des Gesetzesvorhabens werden die nachhaltige Steuerung und Steigerung der Einwanderung von Fachkräften, die die deutsche Wirtschaft benötigt, genannt. Die Fachkräfteeinwanderung soll in eine migrationspolitische Gesamtstrategie eingebunden werden, die eine ausgewogene Balance zwischen der durch die Asylumigration herausgeforderten 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, werden die Protektion und Abschottung des deutschen Arbeitsmarktes nicht mehr als Gesetzesziele erwähnt. Damit wird das Ziel des Schutzes des Arbeitsmarktes gegen Einwanderung zugunsten einer nachhaltigen Entwicklung des Erwerbspersonenpotenzials in Deutschland aufgegeben. Dieser grundlegende Wechsel in den Gesetzeszielen ist aus Sicht der Forschung sinnvoll, weil er die sich verändernden demografischen und wirtschaftlichen Bedingungen in Deutschland anerkennt.

Der Gesetzentwurf weist in den Gesetzeszielen zu Recht auf die Herausforderungen hin, vor denen Deutschland aufgrund seiner demografischen Lage steht: Bis zum Jahr 2060 würde in einem hypothetischen Szenario ohne Migration das Erwerbspersonenpotenzial um rund 40 Prozent sinken, die Mobilisierung inländischer Potenziale etwa durch die weitere Steigerung der Erwerbsbeteiligung von Frauen und die Einführung der Rente mit 67 würde diesen Rückgang nur geringfügig dämpfen. Bei einer Nettozuwanderung von 400.000 Personen pro Jahr – das entspricht in etwa dem Doppelten des historischen Durchschnitts in Deutschland – könnte das Erwerbspersonenpotenzial auf dem gegenwärtigen Niveau stabilisiert werden. Allerdings würde dann der Altersquotient¹ aufgrund der steigenden Lebenserwartung immer noch von gegenwärtig 40 auf knapp 60 Prozent im Jahr 2060 steigen. Diese Entwicklung trifft auf eine sinkende Einwanderung aus den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union (EU). Aufgrund der Konvergenz der Einkommen, der Ausschöpfung der Migrationspotenziale und des demografischen Wandels ist mittel- und langfristige eine sinkende Einwanderung insbesondere aus den neuen Mitgliedsstaaten der EU auf ein Viertel

¹ Der Altersquotient ist hier definiert als das Verhältnis der Bevölkerung im Alter von 65 Jahren und älter zum Erwerbspersonenpotenzial der 20- bis 64-Jährigen.

bis ein Fünftel des gegenwärtigen Niveaus zu erwarten (Fuchs et al. 2019). Ohne einen deutlichen Anstieg der Einwanderung aus Drittstaaten und eine erfolgreiche Arbeitsmarktintegration der Einwanderer sind in Deutschland negative Auswirkungen auf gesamtwirtschaftliche Größen wie Wachstum und Produktivität, starke Belastungen der sozialen Sicherungssysteme und die Zunahme von Verteilungskonflikten zwischen und innerhalb der Generationen zu erwarten.

Diese Herausforderungen werden in der Präambel des Gesetzentwurfs zum Fachkräfteeinwanderungsgesetz grundsätzlich anerkannt. Allerdings verzichtet der Gesetzentwurf in seiner Präambel auf eine Analyse der Probleme der bisherigen Steuerung der Einwanderung in Deutschland. Zusammengefasst entfielen im Jahr 2017 auf alle Aufenthaltstitel zu Erwerbszwecken in Deutschland nur 60.882 Zuzüge, das entspricht 5 Prozent der gesamten Zuzüge nach Deutschland und 11 Prozent der Zuzüge aus Drittstaaten. Diesen Zuzügen standen 21.022 Fortzüge von Personen mit befristeten Aufenthaltstiteln zu Erwerbszwecken gegenüber (BAMF 2018).

Diese Entwicklung ist aus zwei Gründen problematisch: Erstens wird eine Arbeitsmarktintegration aus Drittstaaten auf diesem Niveau nicht ausreichen, um den Rückgang des Erwerbspotenzials bei einer fallenden Einwanderung aus der EU zu kompensieren. Zweitens zeigen die empirischen Befunde erhebliche Arbeitsmarktnachteile von Gruppen, die nicht über ein Visum zu Erwerbszwecken nach Deutschland zugezogen sind. Grundsätzlich können Personen, die ein Visum zu Bildungs- und Ausbildungszwecken, aus familiären Gründen oder als Schutzsuchende zugezogen sind, gleich oder nach einer Übergangsfrist in Deutschland auch einer Erwerbstätigkeit nachgehen. Die empirische Evidenz zeigt jedoch, dass diese Gruppen sehr viel später eine Erwerbstätigkeit aufnehmen und zum Teil auch dauerhaft niedrigere Erwerbstätigenquoten aufweisen (vgl. Brücker 2015). Eine ähnliche Entwicklung ist nach Einführung der Arbeitnehmerfreizügigkeit zu beobachten: Bei einer vergleichbaren Qualifikationsstruktur der Einwanderer aus den neuen Mitgliedsstaaten der EU sind die Beschäftigungsquoten seit Einführung der Freizügigkeit für die Länder der ersten und zweiten Osterweiterungsrunde um rund 20 Prozentpunkte gegenüber dem Niveau vor Einführung der Freizügigkeit gestiegen (Bundesagentur für Arbeit 2019). Dies zeigt, wie wichtig die Zugangswege für die Arbeitsmarktintegration sind. Wer über Umwege und nicht über einen Aufenthaltstitel zu Erwerbszwecken nach Deutschland kommt, hat bei gleicher Qualifikation kurzfristig, zum Teil aber auch mittel- und langfristig sehr viel schlechtere Arbeitsmarktchancen.

Eine Fortsetzung des Status quo in den rechtlichen und institutionellen Bedingungen für die Einwanderung nach Deutschland weist deshalb erhebliche Risiken auf: Ganz offensichtlich ist es durch die verschiedenen Novellierungen des Aufenthaltsgesetzes in der Vergangenheit nicht gelungen, den Arbeitsmarkt in Deutschland für die Einwanderung von qualifizierten Arbeitskräften aus Drittstaaten ausreichend zu öffnen. Bisher konnte dies durch die Einwanderung aus den Mitgliedsstaaten der EU im Rahmen der Personenfreizügigkeit kompensiert werden. Bei einem Rückgang der Einwanderung aus der EU werden sich künftig nicht nur Arbeitsmarktengpässe verschärfen, es werden sich auch die Beschäftigungschancen und vermutlich auch die Qualifikationsstruktur der Neueinwanderer im Durchschnitt verschlechtern. Dies wird sich schrittweise dann auch in der Bildungs- und Sozialstruktur der Bevölkerung mit Migrationshintergrund niederschlagen.

Diesen Risiken für die künftige Entwicklung des Arbeitsmarktes in Deutschland kann nur durch eine Strategie begegnet werden, die einen Ausgleich zwischen der notwendigen Öffnung des Ar-

beitsmarktes für die Einwanderung aus Drittstaaten und sinnvollen Anforderungen an die Qualifikation und andere Eigenschaften der Einwanderer, die eine erfolgreiche Integration in den Arbeitsmarkt versprechen, herstellt.

1.2 Grundsätze der Steuerung

Der Gesetzentwurf sieht vor, dass die Fachkräfteeinwanderung weiterhin durch Mindestanforderungen gesteuert werden soll. 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 verbindlichen qualifikationsadäquaten Arbeitsvertrag in Deutschland verfügen.

Zusätzlich ist unter eng eingegrenzten Bedingungen der Zuzug zur Arbeitsuche, zur Suche eines Studien- oder Ausbildungsplatzes, zur Anerkennung beruflicher Abschlüsse und zur Durchführung einer beruflichen Ausbildung in Deutschland möglich.

Die meisten dieser Möglichkeiten bestehen bereits im geltenden Recht. Die wichtigsten Veränderungen sind, dass erstens insbesondere bei Personen mit beruflichen Abschlüssen die Engpassbetrachtung (Positivlisten) entfällt, zweitens die Vorrangprüfung weitgehend abgeschafft und drittens die Möglichkeit der Einreise zur Arbeitsuche auf Personen mit beruflichen Abschlüssen ausgeweitet wird. Zugleich werden die Anforderungen für die Einreise zur Arbeitsuche, zur Anerkennung von Berufsabschlüssen und zur Durchführung einer Ausbildung durch das neu eingeführte Kriterium deutscher Sprachkenntnisse erhöht.

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. Die gleichen Kriterien wirken deshalb in einem Punktesystem – sofern sie dort nicht auch als Mindestanforderungen definiert werden – sehr viel weniger restriktiv als in einem System, das nach Mindestanforderungen steuert. Aus ökonomischer Sicht sind Punktesysteme der Steuerung über Mindestanforderungen nicht per se überlegen, es kommt auf die Kriterien und ihre Kombination an. Es sollte dem Gesetzgeber nur bewusst sein, dass bei einer Steuerung über Mindestanforderungen weniger Kriterien zum Einsatz kommen können als in einem Punktesystem. So kann die Anforderung deutscher Sprachkenntnisse in einem System von Mindestanforderungen schnell prohibitiv wirken, während es in einem Punktesystem z. B. die Einwanderung von qualifizierten und hochqualifizierten Arbeitskräften immer noch zulässt.

Ganz offensichtlich hat die Kumulation der verschiedenen Kriterien in Deutschland im bisherigen Aufenthaltsgesetz – Qualifikationsanforderungen, Gleichwertigkeit der Abschlüsse, Arbeitsplatzzusage, Einkommensschwellen (bei der Blauen Karte EU), Vorrang-, Vergleichbarkeits- und Arbeitsmarktprüfung durch die Bundesagentur für Arbeit (BA), Positivliste für Fachkräfte mit beruflichen Abschlüssen – so prohibitiv gewirkt, dass die Arbeitsmigration aus Drittstaaten entsprechend gering ausgefallen ist. Aufgrund fehlender kontrafaktischer Evidenz kann aus wissenschaftlicher Sicht nicht mit letzter Gewissheit gesagt werden, welche Kriterien oder Kombination von Kriterien

für diese Entwicklung verantwortlich sind.² Aufgrund der Komplexität des deutschen Bildungssystems ist es naheliegend, dass die Anerkennung der Abschlüsse als gleichwertig das wesentliche Hindernis ist. Dafür sprechen auch die niedrigen Antragszahlen aus dem Ausland auf Anerkennung der Abschlüsse. So wurden von insgesamt knapp 25.000 Anträgen auf Anerkennung der ausländischen Berufsqualifikation im Jahr 2017 lediglich 3.597 (~14 %) aus dem Ausland gestellt (BIBB 2019).

Die Möglichkeit der Steuerung über ein Punktesystem wird in dem Gesetzentwurf nicht diskutiert. Tatsächlich wäre die Einführung eines Punktesystems vor dem Hintergrund der europarechtlichen Restriktionen³ und der deutschen Rechtstradition sehr viel schwerer umzusetzen, als das bestehende Recht weiterzuentwickeln. Dies schließt aber nicht aus, dass über einen grundsätzlich anderen Steuerungsmechanismus günstigere Wirkungen erzielt werden könnten. In dieser Stellungnahme wird aber zunächst untersucht, welche Wirkungen von den im Gesetzentwurf vorgenommenen Veränderungen gegenüber dem bestehenden Aufenthaltsgesetz und der Beschäftigungsverordnung zu erwarten sind und welche Handlungsalternativen bei einer Weiterentwicklung des deutschen Rechts bestehen. Auf die grundlegenden Alternativen wird im zweiten Teil der Stellungnahme auf Grundlage der Anträge der Bundestagsfraktionen der FDP, von Bündnis 90/Grüne und der Linken eingegangen.

1.3 Kriterien für die Fachkräfteeinwanderung

1.3.1 Verbindliche qualifikationsadäquate Arbeitsplatzzusage

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 kurzfristig wie auch dauerhaft erhöht.⁴ 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. Tatsächlich verändern sich Arbeitsmärkte und Qualifikationsanforderungen im Zeitverlauf sehr stark, sodass auch in Deutschland viele qualifizierte Beschäftigte im Verlauf ihrer Erwerbsbiografie häufig in anderen Berufen als den Ausbildungsberufen arbeiten. Dies ist in einer dynamischen Volkswirtschaft auch sinnvoll. Statt einer engen Auslegung wäre deshalb eine weitergefasste Regelung sinnvoll, die sich darauf beschränkt, dass eine qualifizierte Tätigkeit ausgeübt wird, d. h. eine Tätigkeit, die in der Regel von Personen

² Dafür bräuchte es kontrafaktische Evidenz, d. h. Vergleichsfälle mit anderen Kriterien oder Kriterienkombinationen, die dann längerfristig beobachtet werden können.

³ Vgl. u. a. die Richtlinie 2009/50/EG (Hochqualifiziertenrichtlinie), die den Zugang über die „Blaue Karte EU“ regelt. Die Frage, ob dies die Regelung des Zugangs über ein Punktesystem ausschließt, kann hier nicht diskutiert werden. In der Vergangenheit hatte Deutschland auch unterschiedliche Aufenthaltstitel und Zugangswege für Personen mit akademischen Abschlüssen.

⁴ Eigene unveröffentlichte Untersuchungen auf Grundlage der IAB-SOEP-Migrationsstichprobe.

mit einer abgeschlossenen Berufsausbildung ausgeübt wird (Fachkräfte, Spezialisten oder Experten nach der Klassifizierung der BA).

Es wird also 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 Hürde werden. Zudem kann es langwierige Einzelfallprüfungen notwendig machen. Es bestehen erhebliche Ermessensspielräume, der Prüfungsaufwand für die BA kann hoch sein. Je weiter der Gesetzgeber dieses Kriterium fasst, umso weniger Probleme sind in der praktischen Umsetzung zu erwarten.

1.3.2 Qualifikationskriterien

Grundsätzlich fordert der Gesetzentwurf einen Hochschulabschluss oder einen beruflichen Abschluss als Voraussetzung für die Einwanderung. Bisher war 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.

Der Gesetzentwurf sieht einige wenige, eng eingegrenzte Ausnahmetatbestände vor, die es ermöglichen, von den Qualifikationskriterien abzuweichen. Die meisten dieser Ausnahmetatbestände, beispielsweise die zwischenstaatliche Vereinbarung wie die Westbalkan-Regelung, sind 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 Gesetzentwurf ist sinnvoll. Längerfristig haben Personen mit mittleren und höheren beruflichen Qualifikationen günstige 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. Es sei allerdings darauf hingewiesen, dass die ökonomischen Gewinne der Einwanderung umso höher ausfallen, je unterschiedlicher die Qualifikationsstruktur der eingewanderten Arbeitskräfte ist (Borjas 1995). In Abwägung mit den Integrationsrisiken ist der Fokus auf Arbeitskräfte mit mittleren und höheren beruflichen Abschlüssen wie im Gesetzentwurf vorgesehen dennoch sinnvoll.

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. Der Arbeitsmarkt kann häufig auch sehr gut Arbeitskräfte integrieren, wenn diese nicht in Berufen tätig sind, die auf Positivlisten enthalten sind. Die empirische Analyse der Erwerbsverläufe von Migranten zeigt, dass die Integrationschancen von Personen mit qualifizierten Abschlüssen unabhängig von der Branche und dem Beruf günstig sind, sofern sie zu Erwerbszwecken oder als im Rahmen der Arbeitnehmerfreizügigkeit zugezogen sind.⁵

⁵ Eigene Auswertungen auf Grundlage der IAB-SOEP-Migrationsstichprobe.

Sonderregelungen im Fall von Vermittlungsabsprachen wie z. B. dem Triple-Win-Konzept der BA waren bereits im bestehenden Recht möglich, aber die Handlungsspielräume werden durch das neue Recht ausgeweitet. 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 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.

1.3.3 Anerkennung der Gleichwertigkeit von Abschlüssen

An dem Grundsatz der Gleichwertigkeit und den Verfahren der Anerkennung von beruflichen Abschlüssen und Hochschulabschlüssen hält der Gesetzentwurf explizit fest. Zeitlich erweitert wird dagegen die Möglichkeit, dass Personen zur Anerkennung ihrer Abschlüsse nach Deutschland einreisen und in geringem Umfang (zehn Stunden/Woche) erwerbstätig sein können, allerdings wurde als neues Kriterium deutsche Sprachkenntnisse aufgenommen (vgl. Abschnitt 1.3.5).

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. Die Verfahren zur Anerkennung beruflicher Abschlüsse sollen beschleunigt werden, u. a. durch eine neu einzurichtende zentrale Ausländerbehörde auf Länderebene. Das beschleunigte Fachkräfteverfahren kann von den Unternehmen beantragt werden.

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, hier wiederum nur im IKT-Sektor, 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. Bislang ist die Zahl der Personen, die ein Anerkennungsverfahren aus dem Ausland in Deutschland betrieben haben, verschwindend gering.

Offensichtlich wirkt diese Barriere prohibitiv für die Einwanderung von qualifizierten Arbeitskräften nach Deutschland, zumal Einwanderungsländer wie Kanada auf derartige Anerkennungsverfahren (in nicht reglementierten Berufen) verzichten, sofern eine Arbeitsplatzzusage vorliegt.⁶

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. 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.

1.3.4 Zustimmung durch die Bundesagentur für Arbeit

Bevor ein Aufenthaltstitel zu Erwerbszwecken erteilt wird, muss die BA im Hinblick auf die Gleichwertigkeit der Arbeitsbedingungen, vergleichbares Arbeitsentgelt, Arbeitszeiten und sonstige Arbeitsbedingungen weiterhin zustimmen (Vergleichbarkeitsprüfung). Gleiches gilt für die Prüfung der gesamtwirtschaftlichen, strukturellen und regionalen Arbeitsmarktbedingungen (Arbeitsmarktprüfung), die sich in der Praxis allerdings in der Regel nicht als effektive Hürde erweist. Die Vorrangprüfung wird dagegen grundsätzlich abgeschafft. Ausnahmen werden durch die Beschäftigungsverordnung geregelt. Das BMAS kann die Vorrangprüfung zeitlich begrenzt wiedereinführen, etwa in Konjunktur- und Arbeitsmarktkrisen sowie in Arbeitsmarktregionen mit überdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit.

Der Verzicht auf die Vorrangprüfung ist sinnvoll, auch wenn die Vorrangprüfung sich in der Praxis nicht als sehr hohe Hürde erwiesen hat. 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 bevorrechtigtem ausländischen Staatsangehörigen besetzt werden kann.

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 führt⁷ und stellt zu Recht die Frage der Arbeitsmarktintegration in den Vordergrund der Einwanderungssteuerung.

1.3.5 Andere Möglichkeiten des Aufenthalts

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. Eine Beschäftigung während dieser Frist ist, mit Ausnahme von Probearbeiten, ausgeschlossen. Die Anforderung deutscher Sprachkenntnisse (mindestens auf B1-Niveau) wurde neu aufgenommen. Zudem müssen die Anerkennung eines Abschlusses vor der Einreise sowie ein Nachweis ausreichender Existenzmittel zum Bestreiten des Lebensunterhalts vorliegen.

⁶ In Australien und Neuseeland, in denen keine feste Arbeitsplatzzusage für die Einwanderung notwendig ist, bedarf es eines „Assessment“ der beruflichen Qualifikation, also einer Einschätzung, die z. B. online vorgenommen wird, aber keiner Anerkennung.

⁷ Nicht alle, aber die meisten empirischen Studien bestätigen diese Befunde, vgl. z. B. Brücker/Jahn (2011), Brücker et al. (2014), D’Amuri et al. (2010), Weber/Weigand (2018).

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. Die neu eingeführte Hürde deutscher Sprachkenntnisse wird diese Zahlen weiter reduzieren. Diese Anforderung 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 gleichermaßen für Hochschulabsolventen wie für Personen mit beruflichen Abschlüssen de facto wirkungslos bleiben. Dies wird die Wirksamkeit des Gesetzes nicht unerheblich beeinträchtigen, weil eine effiziente Arbeitsuche eine zentrale Voraussetzung für den künftigen Arbeitsmarkterfolg ist.

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.

Einen *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.

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.

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.

Die Bedingungen für die Einreise zur Ausbildungsplatzsuche sind somit so restriktiv gestaltet, dass 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 wäre allerdings auch bei einer weniger restriktiven Regelung 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 bei unverschuldetem Abbruch einer Ausbildung, weil es die Abhängigkeit der Auszubildenden von den Arbeitgebern verringert und die Qualität des Matches zwischen Auszubildendem und Ausbildungsplatz erhöhen dürfte.

Insgesamt werden die Bedingungen der Einreise für die Arbeitsuche, die Anerkennung von beruflichen Abschlüssen und die Aufnahme einer beruflichen Ausbildung nicht erleichtert, sondern insbesondere durch die Aufnahme des Sprachkriteriums erheblich erschwert. Da die Zahlen bereits in der Vergangenheit sehr gering waren, ist auch in Zukunft nicht davon auszugehen, dass sich diese Regelungen entgegen der Intention des Gesetzentwurfs unter ökonomischen oder anderen Kriterien als relevant erweisen werden.

1.4 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 hochqualifizierte 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 Sprachkenntnisse her.

1.5 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.

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.

Diese Maßnahmen sind alle ohne Zweifel sinnvoll, sie müssen sich allerdings in der Praxis bewisen. Vielversprechend sind die Fristen für die Visumserteilung und die Anerkennung von Abschlüssen.

sen bei dem beschleunigten Fachkräfteverfahren. Damit wird ein Rechtsanspruch auf zügige Bearbeitung der Anträge geschaffen. Dies ist auch notwendig, weil im Regelfall nicht davon ausgegangen werden kann, dass ein Arbeitgeber mehr als drei Monate nach Erteilung einer Einstellungszusage auf die Besetzung eines Arbeitsplatzes warten wird.

1.6 Fazit und Handlungsalternativen

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Fachkräfteeinwanderung sieht keine grundlegende Reform des Einwanderungsrechts in Deutschland vor, aber eine Reihe von Änderungen im Detail. 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, die auf einer Positivliste festgelegt waren. 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. 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 sehr viel 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. 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. Die niedrige Zahl der aus dem Ausland betriebenen Anträge auf Anerkennung beruflicher Abschlüsse spricht dafür, dass diese Hürde in der Vergangenheit auch für qualifizierte Arbeitskräfte prohibitiv war. Der Gesetzentwurf 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 mit hoher Ungewissheit über den Ausgang der Verfahren darstellt, dürfte aber erhalten bleiben. Um dies zu überwinden, wären grundlegendere Reformen notwendig gewesen, etwa der Rückgriff auf Teilerkennungen 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.

Kritisch ist zu bewerten ist, 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.

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

Aus wissenschaftlicher Sicht können die Wirkungen eines komplexen Gesetzes mit zahlreichen Einzelregelungen auf Umfang und Struktur der Einwanderung nicht evidenzbasiert quantifiziert werden. Zudem ist noch offen, wie das Gesetz umgesetzt wird, d. h. ob die angestrebten Verwaltungsvereinfachungen und -beschleunigungen tatsächlich erreicht werden. Plausibilitätsüberlegungen, die sich auf die Erfahrungen der Wirksamkeit der bisherigen Regelungen in der Vergangenheit stützen, sprechen jedoch nicht dafür, dass durch das Gesetz eine erhebliche Steigerung der Arbeitsmigration aus Drittstaaten erreicht werden kann.

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: 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.

Der Gesetzentwurf ist erkennbar durch das Ziel geprägt, Arbeitsmarktrisiken von Neueinwanderern möglichst weitgehend auszuschließen, dies wird aber mit einem hohen Preis erkaufte: Für die

meisten qualifizierten Arbeitskräfte liegt die Hürde für die Einwanderung nach Deutschland höher als in anderen Ländern. Die empirischen Befunde über die Integrationsverläufe von Einwanderern in Deutschland zeigen, dass Personen mit Hochschul- und Berufsabschlüssen, die als Bürger der EU oder als Drittstaatsangehörige über ein Visum zu Erwerbszwecken nach Deutschland gelangt sind, vergleichbare oder günstigere Beschäftigungschancen als der Durchschnitt der Bevölkerung in Deutschland haben. Diese Aussichten erhöhen sich noch einmal, wenn beim Zuzug eine Beschäftigungszusage oder ein Arbeitsvertrag vorlag.

Diese Befunde weisen den Weg zu möglichen Handlungsalternativen: Ein wirksames Fachkräfteeinwanderungsgesetz sollte sich an wenigen Kriterien orientieren, die nach der vorliegenden Evidenz tatsächlich für eine erfolgreiche Integration ausschlaggebend sind: das Vorliegen einer abgeschlossenen Berufsausbildung oder einen Hochschulabschluss, den Nachweis von Mindestausbildungs- und Studienzeiten sowie das Vorliegen einer verbindlichen Arbeitsplatzzusage mit qualifizierten Tätigkeitsanforderungen (Fachkraft, Spezialisten, Experten). Zugleich ist über eine Vergleichbarkeitsprüfung sicherzustellen, dass die landesüblichen Arbeitsbedingungen nicht in Frage gestellt werden. Die vorliegenden empirischen Befunde sprechen dafür, dass bei Vorliegen dieser Voraussetzungen mit einer erfolgreichen Beschäftigungsbiografie der eingewanderten Arbeitskräfte zu rechnen ist. Es ist richtig, dass deutsche Sprachkenntnisse und die Anerkennung von Abschlüssen positive Erträge im deutschen Arbeitsmarkt haben. Der Gesetzgeber sollte aber beides nicht zur Zugangsvoraussetzung machen, sondern durch Unterstützungsmaßnahmen und gegebenenfalls aufenthaltsrechtliche Bedingungen wie die Voraussetzungen für eine Niederlassungserlaubnis starke Anreize schaffen, in Deutschland in den Erwerb deutscher Sprachkenntnisse und die Anerkennung von Abschlüssen zu investieren. Auf diesem Weg könnte ein angemessener Ausgleich zwischen der Öffnung des Arbeitsmarktes für qualifizierte Fachkräfte und den Anforderungen an eine erfolgreiche Integration hergestellt werden.

2 Anträge der Bundestagsfraktionen der FDP, Bündnis 90/DIE GRÜNEN und DIE LINKE

2.1 Antrag der Fraktion der FDP

Für einen konsequenten Ansatz in der Einwanderungspolitik – Eckpunkte eines umfassenden Einwanderungsgesetzbuches,
BT-Drucksache [19/9924](#) vom 07.05.2019

2.1.1 Ziele und wesentliche Reformvorschläge des Antrags

In dem Antrag der FDP-Fraktion werden Eckpunkte für ein neues Einwanderungsgesetzbuch „aus einem Guss“ vorgeschlagen. Diese betreffen die Einwanderung in den Arbeitsmarkt, politisches Asyl und Schutz für Kriegsflüchtlinge, das Asylverfahren, Abschiebungen und Rückführungen, Integration, die Niederlassungserlaubnis und Staatsbürgerschaft und den Grenzschutz. Begründet wird die Notwendigkeit eines umfassenden Einwanderungsgesetzbuchs mit den weltweit wachsenden Migrationsbewegungen, die eine wirksame Steuerung der Einwanderung erfordern. Dabei

sollen Instrumente differenziert nach humanitärer Zuwanderung und Erwerbsmigration (qualifizierte Einwanderung) unterscheiden. Der Antrag der FDP-Fraktion bemängelt ferner, dass das geltende Recht für die Erwerbsmigration überkomplex ist und nicht die Anforderungen erfüllt, um im Wettbewerb mit anderen Einwanderungsländern erfolgreich zu sein.

Der Vorschlag eines Einwanderungsgesetzbuchs nach dem Vorbild des Sozialgesetzbuchs wurde ursprünglich vom Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Migration und Integration gemacht. Grundsätzlich ist es richtig, dass das Einwanderungs- und Aufenthaltsrecht konsistent und systematisch gestaltet sein soll und verschiedene Formen der Einwanderung und des Aufenthalts, wie z. B. die Erwerbsmigration und humanitäre Migration, voneinander unterscheiden soll. Diese Unterscheidungen nimmt das geltende Recht selbstverständlich vor, richtig ist, dass die Transparenz und Einfachheit der Regeln erhöht werden kann und in allen Bereichen des Einwanderungs- und Aufenthaltsrechts Reformbedarf besteht. Der Antrag macht viele Vorschläge zur Neugestaltung des Asylrechts und der Steuerung der humanitären Migration, die in vielen Bereichen interessant und diskussionswürdig sind. Eine nähere Diskussion dieser Aspekte übersteigt allerdings den Rahmen dieser Stellungnahme. Vor dem Hintergrund der Anhörung zum Fachkräfteeinwanderungsgesetz konzentriert sich diese Stellungnahme deshalb auf die Vorschläge der FDP-Fraktion zur Steuerung der Erwerbsmigration.

Für eine einfachere Steuerung der *Einwanderung in den Arbeitsmarkt* wird ein Zwei-Säulen-System vorgeschlagen: Erstens, eine überarbeitete *Blue Card* als Kerninstrument der *Fachkräfteeinwanderung mit Arbeitsplatzangebot* und zweitens, eine *Chancenkarte* mit einem *Punktesystem* zur Steuerung der Vergabe von *Visa zur Arbeitsuche*.

Für die Überarbeitung der *Blue Card* wird Folgendes vorgeschlagen:

- die Ausdehnung der *Blue Card* auf Fachkräfte aus Ausbildungsberufen mit Berufserfahrung;
- die Anpassung der Gehaltsgrenzen der *Blue Card* an die tatsächlichen („realistischen“) Einkommensverhältnisse in den einzelnen Branchen, wobei soweit vorhanden an Tarifverträge angeknüpft werden soll;
- das Erteilen einer Aufenthaltserlaubnis für die Familienangehörigen aller Fachkräfte.

Die neu einzuführende *Chancenkarte* soll folgende Aspekte umfassen:

- die Einführung der *Chancenkarte* richtet sich an Arbeitsuchende (d. h. Personen ohne verbindliche Arbeitsplatzzusage) als Fortentwicklung des § 18c Aufenthaltsgesetz (Aufenthalt zur Arbeitsuche);
- für sie soll ein Punktesystem eingeführt werden. Die Kriterien richten sich nach der Integrationsprognose: Bildungsgrad, Deutsch- oder auch gute Englischkenntnisse, Alter, Berufserfahrung und aktueller Fachkräftebedarf;
- das Visum zur Arbeitsuche soll im Vergleich zum bestehenden § 18c Aufenthaltsgesetz auf zwölf Monate ausgedehnt und auf beruflich Ausgebildete ausgeweitet werden;
- die Ausstellung einer *Chancenkarte*, also eines *Visums* zur Arbeitsuche, ist zudem an die Bedingung geknüpft, dass sich die Arbeitsuchenden selbst finanzieren können und keinen Anspruch auf Sozialleistungen haben.

Darüber hinaus schlägt der Antrag noch folgende Änderungen des Aufenthaltsrechts vor:

- für Ausbildungsstellen soll die Vorrangprüfung entfallen;

- Kriterien für Einwanderung zur selbständigen Tätigkeit sollen auf eine Investitionssumme von 125.000 Euro und die Schaffung von drei Arbeitsplätzen gesenkt werden. In einem weiteren Schritt soll die EU-Richtlinie zu einer Chancenkarte für Selbständige weiterentwickelt werden;
- Anerkennungsverfahren für berufliche Qualifikationen sollten transparenter durchgeführt werden. Es wird eine einzige bundesweit zuständige Anerkennungsstelle für jeden Beruf vorgeschlagen;
- Testverfahren und gegebenenfalls Nachqualifizierungsverfahren sollen dann vorgesehen werden, wenn kein Nachweis über vorhandene Qualifikationen möglich ist oder die Vergleichbarkeit eines ausländischen Bildungsabschlusses mit einem inländischen unklar ist;
- es soll eine behördliche Trennung zwischen Asyl und erwerbsbezogener Einwanderung geben. Die BA soll zentrale Ansprechpartnerin bei erwerbsbezogenen Einwanderungswegen, das BAMF für Asyl sein;
- One-Stop-Konzepte: Behördenkooperation für Einwanderungsinteressierte; Ausbau von Werbung, Information und Beratung im Rahmen z. B. von „Make it in Germany“;
- Ausländerbehörden und Visa-Stellen der Botschaften sollen zu Service-Centren mit einheitlichem Servicelevel weiterentwickelt werden;
- Abkommen mit Partnerländern zur Anwerbung nach dem Vorbild von Triple-Win der BA/GIZ.

2.1.1 Bewertung

Der Antrag beschreibt in seiner Analyse zahlreiche Probleme des bestehenden Rechts zutreffend. Die vorgeschlagene Steuerung der Erwerbsmigration über zwei Säulen – Blaue Karte EU und die Chancenkarte – birgt allerdings auch Risiken. Im Grundsatz ist eine Mischung aus nachfrageorientierten Elementen der Steuerung (wie z. B. eine Arbeitsplatzzusage) und angebotsorientierten Elementen (Humankapitalcharakteristika) sinnvoll und erfolgreich in Einwanderungsländern wie Australien, Kanada und Neuseeland erprobt worden. Allerdings werden dort nicht zwei Steuerungssysteme – die Steuerung über Mindestanforderungen und über Punktesysteme – separat vorgeschlagen, sondern in ein Punktesystem der Steuerung integriert. Dies ist wegen der europarechtlichen Vorgaben – vor allem durch die Hochqualifiziertenrichtlinie (Blaue Karte EU) – in Deutschland allerdings schwer umzusetzen. Insofern wäre der von der FDP-Fraktion vorgeschlagene Weg eine juristisch gangbare Option. Die Wirkungen hängen allerdings von der Ausgestaltung des Systems ab.

In Deutschland entfällt gegenwärtig nur rund ein Prozent der Einwanderung aus Drittstaaten auf die Blaue Karte EU. Die Erwartungen, die mit der Einführung dieses Systems verbunden waren, haben sich damit nicht erfüllt – Gleiches gilt für andere europäische Länder, wo die Anteilszahlen mitunter noch geringer sind. Dies dürfte an der Kriterienkombination liegen, die in der Regel prohibitiv wirkt: (1) verbindliche Arbeitsplatzzusage, (2) Einkommensschwellen, (3) Hochschulabschlüsse oder eine vergleichbare, durch Berufserfahrung nachgewiesene Qualifikation, (4) Anerkennung der Abschlüsse, (5) Zustimmung der BA nach unterschiedlichen Kriterien. Die meisten qualifizierten Einwanderer haben es vorgezogen, die Wege nach § 18 des Aufenthaltsgesetzes oder andere Zuzugswege zu nutzen.

Der Antrag will nun die einzelnen Schwellen senken, damit die Blaue Karte EU wirksam wird. Vor allem sollen die Gehaltsschwellen gesenkt werden und die Qualifikationsanforderungen auch auf

Personen mit einer qualifizierten Berufsausbildung ausgedehnt werden.⁸ Allerdings soll grundsätzlich an der Gleichwertigkeitsprüfung der Abschlüsse festgehalten, aber diese flexibler ausgestaltet werden. Insofern enthält dieser Vorschlag nicht weniger Restriktionen als die im Entwurf des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes vorgeschlagenen Regelungen für Hochschulabsolventen und Fachkräfte mit beruflichen Fachkräften, sondern stellt die gleichen Anforderungen und fordert noch zusätzlich eine Einkommensschwelle. Zu einem gewissen Grad ist eine solche Schwelle auch im Gesetzesentwurf der Bundesregierung durch die Vergleichbarkeitsprüfung gegeben.

Der Vorschlag der FDP-Fraktion würde allerdings dann eine Liberalisierung der Zugangswege beinhalten, wenn auf die Gleichwertigkeitsprüfung verzichtet würde. Man könnte argumentieren, dass durch einen Arbeitsvertrag mit Einkommensschwelle die Marktfähigkeit der geforderten beruflichen Qualifikationen nachgewiesen sei, sodass auf eine Gleichwertigkeitsprüfung verzichtet werden kann. Vor dem Hintergrund der empirischen Evidenz, die wir u. a. durch die Einwanderung aus der EU haben, kann davon ausgegangen werden, dass ein solches Vorgehen nicht mit Integrationsrisiken verbunden ist (s. o.).

Bei der Festlegung realistischer Einkommensschwellen sind nicht nur die durchschnittlichen branchen- und berufsüblichen Verdienste zu berücksichtigen, sondern auch die Erwerbsbiografien der Migranten: Der deutsche Arbeitsmarkt zeichnet sich durch eine stark senioritätsbezogene Entlohnung aus. Da Migranten beim Zuzug in der Regel sehr jung sind, beziehungsweise die Berufserfahrung aus dem Ausland einen vergleichsweise geringen Wert am deutschen Arbeitsmarkt hat, sind die Einstiegsgehälter in der Regel sehr viel geringer als die Durchschnittsgehälter in den jeweiligen Branchen und Berufen. Eine an ökonomischen Kriterien orientierte Festlegung von Verdienstschnellen sollte sich deshalb an den Einstiegsgehältern in den jeweiligen Berufen und Branchen orientieren.

Die Vorschläge des Gesetzesentwurfs zur Einführung eines Punktesystems („Chancenkarte“) für Arbeitsuchende sind grundsätzlich bedenkenswert. Vor dem Hintergrund der geringen Nutzung des bisherigen Zugangswegs für Arbeitsuchende stellt sich allerdings die Frage, ob dieser Weg nach einer Reform häufiger genutzt werden wird. Zwar wird der Weg mit der Ausdehnung des Zeitraums für die Arbeitsuche von sechs auf zwölf Monate attraktiver gestaltet, auch wird die Schwelle für die Anerkennung durch die Anerkennung von Teilqualifikationen gesenkt. Unklar ist, ob ähnlich wie im geltenden Recht beziehungsweise dem Gesetzesentwurf der Bundesregierung bereits vor dem Zuzug eine berufliche Anerkennung der Gleichwertigkeit erfolgen muss. In diesem Fall ist es sehr wahrscheinlich, dass auch diese Regelung keine Wirkung entfalten wird. Es besteht also das Risiko, dass diese zweite Säule sehr klein ausfallen könnte.

Neben diesen beiden Säulen enthält der Antrag der FDP-Fraktion eine Reihe von sinnvollen Reformvorschlägen wie die Anerkennung von Teilqualifikationen und berufspraktische Testverfahren, den Verzicht auf die Vorrangprüfung zumindest bei der Aufnahme einer Ausbildung und die Liberalisierung des Familiennachzugs von Fachkräften. Die meisten dieser Vorschläge sind sinnvoll. Auch enthält der Antrag der FDP-Fraktion eine Reihe von Vorschlägen für Verwaltungsvereinfachungen bei der Durchführung der Gleichwertigkeitsprüfung. Im Grundsatz sind diese Vorschläge einer höheren Transparenz, Harmonisierung und Vereinfachung zu unterstützen. Es ist allerdings zweifelhaft, ob das deutsche Recht die Einführung einer bundeseinheitlichen Stelle, die

⁸ Dies würde eine entsprechende Novellierung des europäischen Rechts erfordern. Ob dies realistisch ist, kann hier nicht beurteilt werden.

die Anerkennungsverfahren durchführt, zulässt. Die letzte Entscheidung wird bei den für die Anerkennung von Abschlüssen zuständigen Institutionen und Einrichtungen verbleiben. Hier liegt eines der grundlegenden Probleme der Anerkennungsverfahren. Sinnvoll wäre, dass nach dem Muster der Industrie- und Handelskammern zumindest für jede Berufsgruppe eine nationale Einrichtung für die Anerkennung gegründet wird.

2.2 Antrag der Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN

Entwurf eines Gesetzes zur Einführung eines Einwanderungsgesetzes

BT-Drucksache [19/6542](#) vom 14.12.2018

2.2.1 Ziele und wesentliche Reformvorschläge

Der Gesetzentwurf der Fraktion von Bündnis 90/DIE GRÜNEN beschreibt die Herausforderungen, vor denen Deutschland als Einwanderungsland vor dem Hintergrund des demografischen Wandels und der zurückgehenden Einwanderung aus der EU steht, ähnlich wie der Gesetzentwurf der Bundesregierung. Zugleich verweist der Gesetzentwurf vor dem Hintergrund der geringen Erwerbsmigration aus Drittstaaten auf die Defizite des gegenwärtigen Rechtsrahmens, die Einwanderung nach Deutschland quantitativ und qualitativ angemessen zu steuern. Vor diesem Hintergrund ist es das Ziel des Gesetzentwurfs von Bündnis 90/DIE GRÜNEN, das bestehende Aufenthalts- und Staatsbürgerrecht durch ein Einwanderungsgesetz zu liberalisieren, zu systematisieren und zu vereinfachen. Der Gesetzesentwurf sieht folgende grundlegenden Reformen gegenüber dem Status quo vor: Erstens sollen die Hürden für die Einwanderung von Fachkräften gesenkt und das Recht vereinfacht und liberalisiert werden. Zweitens soll ein zweiter, angebotsorientierter Weg für die Einwanderung von Personen ohne feste Arbeitsplatzzusage geschaffen werden, der über ein Punktesystem gesteuert wird. Drittens soll die Bildungsmigration zu einer weiteren zentralen Säule der Einwanderung ausgebaut werden. Darüber hinaus sollen zahlreiche andere Reformen des Staatsbürgerschaftsrechts, des Spur- und Statuswechsels, des Familiennachzugs u. a. Aspekte die Einwanderung und Integration erleichtern.

Der Gesetzentwurf baut in vielen Teilen auf der Systematik des bestehenden Rechts auf, führt aber mit der angebotsorientierten Säule einen weiteren Zugangsweg für die Arbeitsmigration ein. Der Gesetzentwurf erhebt den Anspruch, dass er europarechtskonform ist, u. a. der Hochqualifizierertenrichtlinie der EU nicht widerspricht.

Im Einzelnen werden folgende Änderungen vorgeschlagen:

- Zugang als Erwerbstätige („nachfrageorientierter“ Zugangsweg):
- Ähnlich wie im Gesetzentwurf der Bundesregierung liegt der Fokus des Gesetzentwurfs auf der Einwanderung von Personen mit beruflichen Ausbildungsabschlüssen und Hochschulabschlüssen.
- Eine Beschäftigungsaufnahme ist möglich, wenn (i) eine Arbeitsplatzzusage vorliegt, (ii) der oder die Beschäftigte eine qualifizierte Beschäftigung ausübt, für die ein Hochschulabschluss, eine mindestens zweijährige Berufsausbildung oder eine Qualifikation mindestens auf dem

Niveau 3 des Europäischen Referenzrahmens für lebenslanges Lernen vorliegt, (iii) eine Berufsausbildungserlaubnis erteilt wurde, sofern diese notwendig ist,⁹ und (iv) eine Zustimmung der BA vorliegt.

- Die Bedingungen für die Zustimmung der BA beziehen sich im Wesentlichen auf die Gleichwertigkeit der Arbeitsbedingungen und werden gegenüber dem bestehenden Recht durch die Festlegung von Berichtspflichten der Arbeitgeber konkretisiert.

Damit wird die Prüfung der Gleichwertigkeit der Qualifikation durch die Prüfung der Qualifikationsanforderungen der ausgeübten Tätigkeit ersetzt. Dies ist im Vergleich zum bestehenden Recht ein ganz wesentlicher Systemwechsel: Anstelle einer administrativen Prüfung der Gleichwertigkeit von Bildungsabschlüssen wird überprüft, ob tatsächlich eine qualifizierte Tätigkeit ausgeübt wird.

- Zugang zur Arbeitsuche („angebotsorientierter“ Zugangsweg):
- Nach dem Vorbild von Einwanderungsländern mit Punktesystemen soll Personen auch ohne feste Arbeitsplatzzusage der Zugang zur Arbeitsuche ermöglicht werden.
- Der Umfang der Zuzüge auf diesem Weg soll durch eine Expertenkommission unter Berücksichtigung der Arbeitsmarktlage und des Arbeitsmarktbedarfs festgelegt werden.
- Als Kriterien werden ähnlich wie in anderen Punktesystemen Bildung und Ausbildung, Berufserfahrung, Sprachkenntnisse, Vorerfahrungen in Deutschland und Rentenanwartschaften genannt.
- Die Aufenthaltsdauer zur Arbeitsuche wird von sechs auf zwölf Monate erhöht.

Der bereits im gegenwärtigen Recht weitgehend geöffnete Zugang zum Bildungssystem wird durch folgende Aspekte erweitert:

- die Beschäftigungsmöglichkeiten bei der Aufnahme eines Studiums oder dem Besuch anderer Bildungsgänge werden erweitert;
- der Zuzug zur betrieblichen Aus- und Weiterbildung wird uneingeschränkt ermöglicht, sofern er auf den Erwerb einer qualifizierten Ausbildung zielt.

2.2.2 Bewertung

Auffällig sind zunächst, dass ähnlich wie bei dem Vorschlag der FDP-Fraktion ein duales System des Zugangs vorgeschlagen wird, das einerseits an den nachfrageorientierten Zugangswegen des bestehenden Rechts anknüpft, andererseits mit dem Zugang über das Punktesystem einen angebotsorientierten Zugangsweg öffnet, der durch Humankapitalkriterien gesteuert wird. Es spricht viel dafür, dass dieses Modell jedoch größere Wirkungen als der Entwurf der FDP-Fraktion entfalten könnte: Zum einen wird die wesentliche Hürde des bestehenden Systems, die Anerkennung beruflicher Abschlüsse, durch das Kriterium der Ausübung einer qualifizierten Tätigkeit ersetzt. Das trägt der Unterschiedlichkeit und Unvergleichbarkeit von im Ausland erworbenen Bildungsabschlüssen und den Problemen von Anerkennungsverfahren Rechnung. Zur Beurteilung einer qualifizierten Tätigkeit können auch „informelle“ Qualifikationen, die durch praktische Erfahrungen im Herkunftsland erworben wurden, berücksichtigt werden, etwa in der Programmierung im

⁹ Das betrifft die sogenannten ‚reglementierten‘ Berufe, für deren Ausübung eine spezifische Ausbildung oder ein spezifisches Studium vorgeschrieben ist.

IT-Sektor. Zugleich wird durch die Kriterien der verbindlichen Arbeitsplatzzusage und der Ausübung einer qualifizierten Tätigkeit eine erfolgreiche Arbeitsmarktintegration sichergestellt. In reglementierten Berufen muss, das ergibt sich aus den Anforderungen des nationalen Rechts, selbstverständlich ein staatlich anerkannter oder als gleichwertig anerkannter Berufsabschluss vorliegen. Insgesamt könnte das die Einwanderung qualifizierter Fachkräfte erheblich erhöhen.

Die Öffnung des zweiten Zugangswegs könnte eine interessante Ergänzung zum ersten Weg sein. Die Erfahrungen mit einer solchen „angebotsorientierten“ Steuerung der Einwanderung sind gemischt, auf der einen Seite gelingt es Einwanderungsländern, die auf derartige Steuerungssysteme setzen, qualifizierte Einwanderer zu gewinnen, die sich häufig langfristig gut in den Arbeitsmarkt integrieren; andererseits kann es kurzfristig zu Phasen der Erwerbslosigkeit oder der Beschäftigung unterhalb des Qualifikationsniveaus kommen. Viele Einwanderungsländer haben deshalb die angebotsseitige Steuerung durch nachfrageorientierte Elemente wie eine Arbeitsplatzzusage ergänzt und experimentieren mit der angemessenen Kombination verschiedener Kriterien. Diese Möglichkeiten schließt ein duales System, das offensichtlich vor allem vor dem Hintergrund der europarechtlichen Vorgaben vorgeschlagen wird, weitgehend aus. Grundsätzlich kann die Ergänzung des nachfrageorientierten durch einen zweiten angebotsorientierten Zugangsweg sinnvoll sein, die Wirkungen sollten aber genau evaluiert werden, um sowohl den Umfang der festgelegten Quoten als auch die Kriterien angemessen zu gestalten.

2.3 Anträge der Fraktion DIE LINKE

Für eine offene, menschenrechtsbasierte und solidarische Einwanderungspolitik

BT-Drucksache [19/9052](#) vom 04.04.2019

Fachkräfteeinwanderungsgesetz – Gute Arbeit garantieren und Vollbeschäftigung erreichen

BT-Drucksache [19/9855](#) vom 03.05.2019

2.3.1 Ziele und wesentliche Reformvorschläge

Die Fraktion DIE LINKE hat in zwei Anträgen zum Fachkräfteeinwanderungsgesetz und zur Einwanderungspolitik der Bundesregierung Stellung bezogen. Der erste Antrag vom 04.04.2019 behandelt Arbeitsmigration und Flucht gemeinsam, weil eine Trennung in einer zunehmend von gegenseitigen Abhängigkeiten geprägten Welt künstlich sei. Die Fraktion fordert die Bundesregierung auf, den Entwurf für ein Fachkräfteeinwanderungsgesetz sowie den Entwurf über ein Gesetz über Duldung bei Ausbildung und Beschäftigung zurückzuziehen und grundlegend zu überarbeiten. Gefordert wird stattdessen ein Gesetz, in dem Einwanderungserleichterungen vor allem nach menschenrechtlichen, entwicklungspolitischen und humanitären Gesichtspunkten und nicht nach ökonomischen Nützlichkeitskriterien oder nationalstaatlichen Eigeninteressen ausgestaltet werden.

Im Einzelnen wird kritisiert:

- die einseitige Fokussierung auf Einwanderung von Fachkräften aus Drittstaaten, für die es bereits zahlreiche Möglichkeiten einer legalen Einwanderung gebe;
- der beklagte Fachkräftemangel sei vorrangig auf schlechte Arbeits- und Entlohnungsbedingungen wie z. B. in der Gesundheits- und Pflegebranche zurückzuführen;

- die Förderung der Einwanderung aus Drittstaaten schade den Entwicklungs- und Schwellenländern;
- das Ziel einer überschaubaren und transparenten Ausgestaltung des Einwanderungsrechts werde verfehlt;
- Einwanderung werde durch den Gesetzentwurf insgesamt nicht erleichtert;
- Erleichterungen im humanitären und familiären Bereich sehe der Gesetzentwurf nicht vor.

Im zweiten Antrag vom 03.05.2019 wird dann vorrangig (aber nicht ausschließlich) Bezug auf den Entwurf der Bundesregierung für ein Fachkräfteeinwanderungsgesetz genommen.

- Nach dem Grundsatz „Gute Arbeit für alle“ sei der Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Fachkräfteeinwanderung abzulehnen, denn er bediene „einseitig Interessen von Unternehmen und deren Verbänden“. Fachkräfteeinwanderung werde so „dazu missbraucht, die Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt zu erhöhen und einen Unterbietungswettbewerb zu befördern“.
- Um „Konkurrenz und Unterbietung am Arbeitsmarkt zu verhindern“, soll die Bundesregierung unter anderem den Mindestlohn auf mindestens zwölf Euro erhöhen und die Allgemeinverbindlichkeitserklärung von Tarifverträgen erleichtern, sachgrundlose Befristungen sowie Kettenbefristungen verbieten und Minijobs sozialversicherungspflichtiger Arbeit gleichstellen.
- Weiterhin wird ein gesetzlich verankertes Verfahren vorgeschlagen, in dem gemeinsam mit den Sozialpartnern und der BA entschieden wird, in welchen Branchen ein Fachkräfteeinwanderungsgesetz vorliegt, sowie ein Verfahren, das „im Austausch mit den von Abwanderung von Arbeitskräften betroffenen Ländern sichert, dass deren sozioökonomische Entwicklung nicht behindert wird“.

2.3.2 Bewertung

Wie bereits in Abschnitt 1 dieser Stellungnahme zum Entwurf des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes der Bundesregierung dargelegt, besteht in Deutschland vor dem Hintergrund des demografischen Wandels tatsächlich ein Einwanderungsbedarf in ökonomischer, sozialer und verteilungspolitischer Hinsicht. Ein deutlicher Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials und ein starker Anstieg des Altersquotienten würden sich nicht nur nachteilig auf Wachstum, Produktivität und andere gesamtwirtschaftliche Größen auswirken, sie würden auch die Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme gefährden und Verteilungskonflikte zwischen, aber auch innerhalb der Generationen verschärfen. Personen, die etwa durch Vermögen und kapitalgedeckte Sicherungssysteme Vorsorge leisten können, sind von diesen Entwicklungen wesentlich weniger betroffen als Personen, die auf umlagefinanzierte soziale Sicherungssysteme angewiesen sind. Insofern ist die nachhaltige Entwicklung des Erwerbspersonenpotenzials gerade auch unter sozialen Gesichtspunkten geboten.

Hinter den Befürchtungen der Fraktion DIE LINKE, dass sich durch Einwanderung die Lage der Arbeitnehmer verschlechtern könnte, steht die Vorstellung, dass die Ausweitung des Arbeitsangebots durch Migration zu fallenden Löhnen und steigenden Kapitaleinkommen führen wird. Dies wäre nur in einer statischen Volkswirtschaft, in der sich weder der Kapitalstock noch die Gütermärkte und der internationale Handel an Veränderungen des Arbeitsangebots anpassen würden, der Fall. Dies ist jedoch unzutreffend. In allen entwickelten Volkswirtschaften, auch in der Bundes-

republik Deutschland, ist vielmehr das Verhältnis von Kapital zu gesamtwirtschaftlicher Produktion, und damit produktivitätsbereinigt das Verhältnis von Kapital zu Arbeit konstant, obwohl z. B. in Westdeutschland die Zahl der Erwerbspersonen um 60 Prozent gestiegen ist. Das hat zur Folge, dass sich gesamtwirtschaftlich durch Migration keine Veränderungen im Verhältnis der Faktorpreise, also von Löhnen und Kapitalrenditen, ergeben. Dies ist empirisch vielfach gezeigt worden (vgl. u. a. Ottaviano/Peri 2006, 2012; Brücker et al. 2014; Brücker/Jahn 2011). Veränderungen können sich allerdings für einzelne Gruppen am Arbeitsmarkt ergeben, je nachdem, in welchem Grad sie mit den eingewanderten Arbeitskräften im Wettbewerb oder in einem komplementären Verhältnis im Produktionsprozess stehen.

Die in den Anträgen der Fraktion DIE LINKE vorgeschlagenen Maßnahmen wie die Erhöhung des Mindestlohns, die Gleichstellung von Minijobs und sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung, die Abschaffung von sachgrundlosen Befristungen und Kettenduldungen sind in Hinblick auf ihre allgemeinen Wirkungen zu bewerten. Dies übersteigt den Rahmen dieser Stellungnahme. Grundsätzlich ist es richtig, dass Neueinwanderer aufgrund ihrer wirtschaftlichen und sozialen Stellung stärker als andere Gruppen im Arbeitsmarkt geschützt werden müssen. Hierfür kann aber auch eine Durchsetzung der bestehenden Gesetzeslage, wie sie etwa von Projekten wie „Faire Mobilität“ des Deutschen Gewerkschaftsbunds immer wieder gefordert wird, ausreichend sein.

In den Anträgen der Fraktion DIE LINKE wird die Einwanderung von Arbeitskräften zudem kritisch vor dem Hintergrund der Wirkungen auf die Auswanderungsländer beurteilt. Bei einer Würdigung der Wohlfahrtseffekte der Migration insgesamt müssen die Folgen für die Auswanderungsländer in der Tat berücksichtigt werden. Grundsätzlich ist zu erwarten, dass von der Migration zunächst die Migranten selbst gewinnen, die Vermehrung der Produktionsfaktoren in den Zielländern zu positiven, der Fortzug von Arbeitskräften in den Sendeländern per Saldo zu negativen Effekten führt. Global steigen die Wohlfahrt und die Arbeitseinkommen, wenn wir die Lohnsteigerungen des Faktors Arbeit berücksichtigen. Bei einer näheren Analyse ist das Verhältnis durch Rücküberweisungen und Rückkehrmigration beziehungsweise zirkuläre Migration noch komplizierter; schon kleine Gewinne durch Rücküberweisungen können die Kosten der Abwanderung kompensieren. Schließlich werden die Wirkungen des Phänomens des Brain Drain in der jüngeren Literatur ambivalent beurteilt (Boeri et al. 2012): Die Option zur Migration erhöht einerseits die Anreize von Menschen in den Herkunftsländern, in Bildung zu investieren, andererseits geht ein Teil der Personen dann dauerhaft oder temporär ins Ausland. Per Saldo können Gewinne oder Verluste entstehen. Die empirische Literatur findet unterschiedliche Wirkungen: Während kleine arme Länder, besonders die Inselstaaten, zu den Verlierern gehören, zählen viele Schwellenländer zu den Gewinnern (Beine et al. 2008; Boeri et al. 2012).

Auch wenn die Wirkungen auf die Sendeländer sehr viel differenzierter zu betrachten sind als der Antrag der Fraktion DIE LINKE nahelegt, so ist es richtig, dass eine nachhaltige Einwanderungspolitik die Auswirkungen auf die Sendeländer berücksichtigen sollte. Dies gilt insbesondere für die Rekrutierung von Arbeitskräften in sensiblen Bereichen wie dem Gesundheitssektor. Programme wie „Triple Win“, die die Ausbildung in den Herkunftsländern fördern, können einen sinnvollen Ausgleich herstellen.

Literatur

- Beine, Michel; Docquier, Frédéric; Rapoport, Hillel (2008): Brain drain and human capital formation in developing countries: Winners and losers. *The Economic Journal* 118 (528), 631–652.
- BIBB – Bundesinstitut für Berufsbildung (2019): Berufliche Anerkennung im Einwanderungsprozess – Stand und Herausforderungen bei der Antragstellung aus dem Ausland. Ergebnisse des BIBB-Anerkennungsmonitorings. Vorabversion Stand Januar 2019.
- Boeri, Tito; Brücker, Herbert; Docquier, Frédéric; Rapoport, Hillel (2012): *Brain Drain and Brain Gain: The Global Competition to Attract High-Skilled Migrants*. Oxford University Press.
- Borjas, George J. (1995): The economic benefits from immigration. *Journal of Economic Perspectives* 9, 3–22.
- Brücker, Herbert (2015): Optionen für die Neuregelung der Einwanderung. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. [Aktuelle Berichte Nr. 3](#).
- Brücker, Herbert; Hauptmann, Andreas; Jahn, Elke J.; Upward, Richard (2014): Migration and imperfect labor markets: theory and cross-country evidence from Denmark, Germany and the UK. *European Economic Review* 66, 205–225.
- Brücker, Herbert; Jahn, Elke J. (2011): Migration and wage-setting: reassessing the labor market effects of migration. *The Scandinavian Journal of Economics* 113, 2, 286–317.
- Brücker, Herbert; Jaschke Philipp; Keita, Sekou; Konle-Seidl, Regina (2019): Fachkräfteeinwanderung aus Drittstaaten: Zum Referentenentwurf des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat. [IAB-Stellungnahme Nr. 4](#).
- Bundesagentur für Arbeit (2019): Migrations-Monitor Arbeitsmarkt – Eckwerte (Monatszahlen). Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Mai 2019.
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) (2018): *Das Bundesamt in Zahlen 2017*, Nürnberg: BAMF.
- D’Amuri, Francesco; Ottaviano, Giacomo; Peri, Giovanni (2010): The labor market impact of immigration in Western Germany in the 1990s, *European Economic Review* 54 (4), 550–570.
- Fuchs, Johann; Kubis, Alexander; Schneider, Lutz (2019): Zuwanderung und Digitalisierung: Wie viel Migration aus Drittstaaten benötigt der deutsche Arbeitsmarkt künftig? Bertelsmann-Stiftung, Gütersloh.
- Fuchs, Johann; Söhnlein, Doris; Weber, Brigitte (2017): Projektion des Erwerbspersonenpotenzials bis 2060: Arbeitskräfteangebot sinkt auch bei hoher Zuwanderung. [IAB-Kurzbericht Nr. 6](#).
- Ottaviano, Gianmarco I. P.; Peri, Giovanni (2012): Rethinking the Effect of Immigration on Wages. *Journal of the European Economic Association* 10 (1): 152–97.
- Ottaviano, Gianmarco I. P.; Peri, Giovanni (2006): Rethinking the effects of immigration on wages. NBER Working Paper 12497 (<http://www.nber.org/papers/w12497>).
- Weber, Enzo; Roland Weigand (2018): Identifying macroeconomic effects of refugee migration to Germany. *Economics Bulletin* 38, 2, 852–862.

Impressum

IAB-Stellungnahme 6|2019

Veröffentlichungsdatum

14. Juni 2019

Weitere Informationen

Deutscher Bundestag Drucksache [19/8285](#) (Entwurf eines Fachkräfteeinwanderungsgesetzes)

Deutscher Bundestag Drucksache [19/9924](#) (Antrag Fraktion der FDP)

Deutscher Bundestag Drucksache [19/6542](#) (Antrag Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN)

Deutscher Bundestag Drucksache [19/9052](#) (Antrag Fraktion DIE LINKE)

Deutscher Bundestag Drucksache [19/9855](#) (Antrag Fraktion DIE LINKE)

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/sn0619.pdf>

Bezugsmöglichkeit aller Veröffentlichungen der Reihe „IAB-Stellungnahme“

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

Website

www.iab.de

ISSN

2195-5980