

28.04.23**Empfehlungen**
der Ausschüsse

In - AIS - Fz - G - Wi

zu **Punkt ...** der 1033. Sitzung des Bundesrates am 12. Mai 2023

Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung**A**

Der federführende **Ausschuss für Innere Angelegenheiten (In)**,
der **Ausschuss für Arbeit, Integration und Sozialpolitik (AIS)** und
der **Wirtschaftsausschuss (Wi)**

empfehlen dem Bundesrat, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

AIS 1. Zum Gesetzentwurf allgemein

- a) Der akut bestehende Fachkräftemangel erfordert entsprechende aufenthaltsrechtliche Anpassungen. Die Arbeitsaufnahme in Deutschland muss einerseits für Fachkräfte aus dem Ausland attraktiver werden. Zudem müssen inländische Potenziale besser genutzt werden. Der Zugang zu Arbeits- und Ausbildungsmöglichkeiten muss erleichtert, sichere Aufenthaltsperspektiven geschaffen und Wechselmöglichkeiten in langfristige Aufenthaltstitel ausgebaut werden.
- b) Der Bundesrat begrüßt, dass mit dem Gesetzentwurf zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung praktische Erleichterungen einhergehen und einige rechtliche Hürden abgebaut werden sollen.
- c) Notwendige Anpassungen bei der Ausbildungsduldung bleiben jedoch aus, obgleich die Bundesregierung im Koalitionsvertrag vereinbart hat, anstatt der

Ausbildungsduldung eine Aufenthaltserlaubnis vorzusehen. Eine Duldung bedeutet lediglich die vorübergehende Aussetzung der Abschiebung. Sie geht mit großen Unsicherheiten und Einschränkungen für die Betroffenen sowie für die Ausbildungsbetriebe einher und ist für eine nachhaltige Integration der Personen hinderlich.

- d) Eine Duldung sollte stets nur vorübergehenden Charakter haben. Für einen auf lange Sicht angelegten Aufenthalt zu einem definierten Aufenthaltswert bedarf es hingegen einer angemessenen aufenthaltsrechtlichen Regelung. Der Aufenthalt einer Person mit Ausbildungsduldung ist mehrjährig ausgestaltet und ermöglicht einen anschließenden Übergang in eine Aufenthaltserlaubnis (§§ 19d, 25a, 25b AufenthG), damit ist der Aufenthalt von Beginn an als langfristig einzustufen. Zugleich handelt es sich bei den Personen nach erfolgreichem Abschluss der Ausbildung um Fachkräfte.
- e) Der Bundesrat bittet daher, im Zuge dieses Gesetzgebungsverfahrens eine Aufenthaltserlaubnis für geduldete Personen, die eine Ausbildung absolvieren, zu schaffen und die derzeit gesetzlich verankerte Ausbildungsbildungsduldung in § 60c AufenthG entsprechend zu ersetzen.

In 2. Zum Gesetzentwurf allgemein

- a) Der Bundesrat begrüßt die Einführung der Chancenkarte als Aufenthaltstitel zur Arbeitsplatzsuche. Er nimmt zur Kenntnis, dass als Höchstdauer für eine Probebeschäftigung nur jeweils zwei Wochen pro Arbeitgeber vorgesehen sind.
- b) Nach Auffassung des Bundesrates würde es die Attraktivität der Chancenkarte gerade für hochqualifizierte ausländische Arbeitskräfte und auch für Arbeitgeber deutlich erhöhen, wenn der Zeitrahmen für eine Probebeschäftigung entscheidend auf bis zu mindestens sechs Monate verlängert werden würde oder jedenfalls Übergangsregeln für den sich anschließenden Zeitbedarf für die Erfüllung der jeweiligen Erteilungsvoraussetzungen sowie die Erteilung zu schaffen.
- c) Der Bundesrat bittet daher, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, ob die Regelungen zur Chancenkarte erheblich erweitert werden können.

Begründung:

Die Chancenkarte ist als Suchtitel ausgestaltet, der Probebeschäftigungen ermöglichen soll. Diese Probebeschäftigungen sollen die Merkmale einer mit einem möglichen Anschlusstitel verbundenen Beschäftigung erfüllen. Im Idealfall sollte der ausländische Arbeitnehmer daher im Anschluss an die Probebeschäftigung unmittelbar in einen Anschlusstitel wechseln können. Die hierfür erforderliche Aufenthaltserlaubnis zu erlangen, ist jedoch auch aufgrund der Belastung der Ausländerdienststellen nicht innerhalb von zwei Wochen darstellbar. Auch die Erfüllung der Voraussetzungen der Titelerteilung bedarf einiger Zeit (z. B. Wohnraumbeschaffung). Daher würde es jeweils zu einer erheblichen Unterbrechung des Arbeitsverhältnisses kommen.

Darüber hinaus sind für Arbeitnehmer und Arbeitgeber zwei Wochen in vielen Fällen ein zu kurzer Zeitraum, um einander kennenzulernen. Die Einarbeitung in komplexe Arbeitsumfelder und damit auch die Einschätzung, ob die Beteiligten zueinander passen, erfordert mehr Zeit.

Eine deutliche Erleichterung für die Ausländerbehörden wäre eine Aufhebung jeglicher Einschränkungen für den Zeitraum des Aufenthalts.

Für Personen, die sich gemäß § 20 Absatz 1 AufenthG-E im Anschluss an einen bestehenden Aufenthalt im Bundesgebiet zur Arbeitsplatzsuche aufhalten, bestehen keine Einschränkungen bezüglich der Erwerbstätigkeit. Die große Diskrepanz zwischen den beiden Titeln ist nicht nachzuvollziehen und widerspricht den hohen Erwartungen an die Chancenkarte. Um die Chancenkarte zu einem Erfolgsmodell zu machen, ist eine mutige Öffnung der Regelung notwendig.

In 3. Zum Gesetzentwurf allgemein

- a) Der Bundesrat nimmt zur Kenntnis, dass mit dem vorgelegten Gesetzentwurf der Wegfall des Wohnraumerfordernisses (§ 29 Absatz 1 Nummer 2 AufenthG-E) beim Nachzug zu ausländischen Ehegatten, insbesondere bei zeitgleicher Einreise, nur für Ehegatten von Inhabern einer Blauen Karte EU vorgesehen ist.
- b) Nach Auffassung des Bundesrates ist es nicht vermittelbar, auf Arbeits- und Fachkräfte zu verzichten, weil es Ihnen aus dem Ausland heraus nicht möglich ist, schon ausreichenden Wohnraum zu finden.
- c) Der Bundesrat bittet daher, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, ob diese Regelung auch auf den Familiennachzug zu allen Fachkräften erweitert werden kann.

Begründung

Das Erfordernis, ausreichenden Wohnraum schon bei Beantragung des Familiennachzugs vorweisen zu müssen, ermöglicht derzeit kein Ermessen und bringt

in der Praxis (gerade bei zeitgleicher Einreise mit der Familie) große Probleme mit sich. Die Regelung im aktuellen Gesetzentwurf unter Artikel 1 Nummer 14, hierauf zukünftig bei Inhabern einer Blauen Karte zu verzichten, wird daher ausdrücklich begrüßt. Sie ist gleichzeitig eine erhebliche Verfahrenserleichterung für die Ausländerbehörden.

Es wird angeregt das Wohnraumerfordernis beim Nachzug zu Fachkräften (z. B. §§ 18a bis 18c, 18g AufenthG) generell entfallen zu lassen. Es ist bei dieser Zielgruppe davon auszugehen, dass mittelfristig ausreichender Wohnraum erlangt werden wird.

Die Regelung bezweckt, eine Einwanderung in prekäre Wohnverhältnisse zu verhindern. Tatsächlich verhindert und erschwert sie allerdings eher den Nachzug und stellt ggf. auch einen Standortnachteil für die Großstädte dar. Sie führt auch dazu, dass der Wohnraum bereits zum Zeitpunkt der Antragstellung, mitunter Monate vor der tatsächlichen Einreise und damit dem tatsächlichen Bedarf, bereitgehalten werden muss und so schon vorab nicht nur dem Wohnungsmarkt entzogen wird, sondern auch den Antragsteller unnötig finanziell belastet.

Wi 4. Zum Gesetzentwurf allgemein

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren die Aufhebung des Verbots der Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer als Leiharbeiter in § 40 Absatz 1 Nummer 2 AufenthG zu prüfen.

Begründung:

Die individuelle Anwerbung von internationalen Fachkräften ist insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen und Unternehmen ohne Vorerfahrung eine große Herausforderung. Von der Zulassung der Personaldienstleister- und Zeitarbeitsbranche zur marktorientierten Rekrutierung auf internationaler Ebene können besonders kleine und mittlere Unternehmen und Unternehmen ohne Vorerfahrung profitieren. Personaldienstleister und Zeitarbeitsunternehmen kennen den regionalen Bedarf an Fach- und Arbeitskräften sehr genau und können somit eine Bedarfsbündelungsfunktion übernehmen, indem sie gezielt Fach- und Arbeitskräfte aus den relevanten Berufsgruppen im Ausland anwerben, erforderlichenfalls qualifizieren und beschäftigen. Über das Instrument der Leiharbeit wird der Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt auch für die Angeworbenen barriereärmer gestaltet, weil es im Interesse des Leiharbeitgebers liegt, die Angeworbenen möglichst schnell bei einem regionalen Unternehmen in Beschäftigung zu bringen. Da die sozialen Rechte in der Leiharbeit per Gesetz im Jahr 2017 gestärkt wurden, ist die grundsätzliche Kritik an der Leiharbeit im Sinne einer prekären Beschäftigung nicht mehr gerechtfertigt. So sind Leiharbeiterinnen und Leiharbeiter grundsätzlich nach neun beziehungsweise 15 Monaten Einsatzdauer in einem Entleihbetrieb hinsichtlich des Arbeitsentgeltes dem Stammpersonal gleichzustellen („Equal Pay“). Ferner wurde eine Höchstüberlassungsdauer von 18 Monaten festgelegt, von der nur durch Tarifvertrag abgewichen werden kann. Die Tarifbindung in der Branche liegt nach

Gewerkschaftsangaben bei rund 98 Prozent der Beschäftigten. Die Entgelte in den unteren Lohngruppen liegen oberhalb des gesetzlichen Mindestlohns. Somit läge eine Zulassung der Personaldienstleister- und Zeitarbeitsbranche zur marktorientierten Rekrutierung auf internationaler Ebene sowohl im Interesse insbesondere kleiner und mittlerer Unternehmen als auch der internationalen Fach- und Arbeitskräfte.

Wi 5. Zum Gesetzentwurf allgemein

- a) Der Bundesrat unterstützt grundsätzlich das Ziel des Gesetzentwurfs, neben den inländischen und innereuropäischen Potenzialen auch in Drittstaaten Personen für eine Erwerbsmigration nach Deutschland zu gewinnen.
- b) Der Bundesrat hält es für geboten, neben dem klassischen Einwanderungsweg mit einem bereits vorliegenden und anerkannten Berufs- oder Hochschulabschluss die Möglichkeiten der Erwerbsmigration auszuweiten und befürwortet daher das Drei-Säulen-Modell.
- c) Nach § 81a Absatz 3 Satz 1 Nummer 2a AufenthG-E muss von der Ausländerbehörde im beschleunigten Fachkräfteverfahren – soweit erforderlich – die Bestätigung über eine im Ausbildungsstaat staatlich anerkannte Berufsausbildung von mindestens zwei Jahren Dauer oder einen im Ausbildungsstaat staatlich anerkannten Hochschulabschluss bei einer fachkundigen inländischen Stelle eingeholt werden. Dieses ist nicht ausreichend, vielmehr ist ebenfalls zu regeln, welche inländischen Stellen als fachkundig gelten und berechtigt/verpflichtet sind, diese Bestätigungen auszustellen. In der Gesetzesbegründung wird lediglich die Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen (ZAB) beim Sekretariat der Kultusministerkonferenz als eine mögliche geeignete Stelle beispielhaft benannt und den Ländern vorgeschlagen. Hierbei handelt es sich um eine von den Ländern finanzierte Stelle. Daher ist unter Beteiligung der Länder, die Klärung von Zuständigkeits- und Finanzierungsfragen eingeschlossen, eine Entscheidung über fachkundige inländische Stellen zu treffen.
- d) Der Bundesrat betont abschließend, dass das Drei-Säulen-Modell nur dann zum Erfolg führen wird, wenn alle damit verbundenen Rahmenbedingungen in der Umsetzung verbessert werden. Hierzu zählen digitalisierte Verwaltungsverfahren. Insbesondere ist eine vollständige Digitalisierung der Visumsverfahren über die Auslandsvertretungen Deutschlands anzustreben und umzusetzen.

Wi 6. Zum Gesetzentwurf allgemein

- a) Der Bundesrat begrüßt den von der Bundesregierung eingebrachten Gesetzentwurf zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung. Allerdings sieht der Bundesrat Ergänzungsbedarf. Wesentlich für eine Verbesserung bei der Anerkennung von Fachkräften aus Drittstaaten ist die Vereinfachung der Verfahren. Der Bundesrat bittet zu prüfen, ob die Ausländerzentralregisternummer als einheitliche, behördenübergreifende Identifikationsnummer sowie ein kompatibles IT-System eingeführt werden können. Auch ist zu prüfen, ob das beschleunigte Fachkräfteverfahren auf Entsendefälle ausgedehnt und Unterlagen in englischer Sprache im Verfahren akzeptiert werden können.
- b) Der Bundesrat bittet zu prüfen, ob bei der Zuwanderung von Personen in nicht reglementierten Berufen bei der Voraussetzung einer mindestens zweijährigen Berufsqualifikation auf das eingrenzende Kriterium „staatlich anerkannt“ verzichtet werden kann.
- c) Der Bundesrat regt an, die Nebenerwerbsmöglichkeiten für Studierende noch zu erweitern und zu vereinfachen. Bei der Ausbildungs- und Studienplatzsuche könnte die Begrenzung auf die reine Hochschulzugangsberechtigung entfallen. Auch gibt der Bundesrat zu Bedenken, ob eine Altersgrenze bis 27 Jahre notwendig ist.
- d) Zur kontingentierten Beschäftigung vor allem von Saisonkräften bittet der Bundesrat, die Dauer von maximal sechs Monaten um die Option eines längeren Aufenthalts zu ergänzen.
- e) Bei der Chancenkarte bittet der Bundesrat zu prüfen, die aufgeführten Kriterien um das eines vorhandenen Arbeitsplatzes zu erweitern. Dies würde die Arbeitsmarktnähe der Zielgruppe erhöhen und die Handhabbarkeit verbessern. Um eine einheitliche Umsetzung der Chancenkarte zu gewährleisten, regt der Bundesrat an, eine zentrale Behörde zu beauftragen, wie beispielsweise das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) oder das Bundesamt für Auswärtige Angelegenheiten (BfAA).
- f) Bei der Westbalkanregelung wird um Prüfung gebeten, ob die Liste der Staaten um diejenigen erweitert werden kann, in denen bereits die Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) mit ihren „Zentren für Migration

und Entwicklung“ aktiv ist. Um die Antragsverfahren zu beschleunigen, hält der Bundesrat es für notwendig, die auswärtigen Einrichtungen und Ausländerbehörden personell und finanziell besser auszustatten sowie in die Digitalisierung aller Abläufe zu investieren.

- AIS 7. Zu Artikel 1 Nummer 7 Buchstabe a Doppelbuchstabe aa (§ 18c Absatz 1 Nummer 1 AufenthG),
Doppelbuchstabe bb (§ 18c Absatz 1
Nummer 2 AufenthG)

Artikel 1 Nummer 7 Buchstabe a ist wie folgt zu ändern:

a) Doppelbuchstabe aa ist wie folgt zu fassen:

,aa) In Nummer 1 wird das Wort „oder“ durch ein Komma ersetzt und nach der Angabe „18d“ ein Komma und die Angabe „18g oder § 19d Absatz 1 und 1a“ eingefügt.‘

b) Doppelbuchstabe bb ist wie folgt zu fassen:

,bb) In Nummer 2 wird die Angabe „oder §“ durch ein Komma ersetzt und nach der Angabe „18d“ ein Komma und die Angabe „18g oder § 19d Absatz 1 und 1a“ eingefügt‘

Begründung:

Inhaberinnen und Inhaber eines Aufenthaltstitels nach § 19d Absatz 1 und 1a AufenthG sollen in den Anwendungsbereich des § 18c AufenthG aufgenommen werden und entsprechende Erleichterungen bei der Erteilung der Niederlassungserlaubnis erfahren. Personen mit einer Aufenthaltserlaubnis nach § 19d Absatz 1 und 1a AufenthG haben als vormalig geduldete Personen eine Berufsqualifikation durchlaufen und eine qualifizierte Berufsausbildung abgeschlossen beziehungsweise einen staatlich anerkannten Hochschulabschluss erworben. Bei diesem Personenkreis handelt es sich um Fachkräfte im Sinne des § 18 Absatz 3 AufenthG.

Die Aufnahme von § 19d Absatz 1 und 1a AufenthG in § 18c AufenthG ist zudem geboten, um eine Schlechterstellung der Inhaberinnen und Inhaber gegenüber denjenigen zu vermeiden, die eine Niederlassungserlaubnis nach § 26 Absatz 4 AufenthG erhalten können. § 26 Absatz 4 AufenthG ermöglicht Personen, die ein anderes humanitäres Aufenthaltsrecht als die Anerkennung des Status der Genfer Flüchtlingskonvention oder des subsidiären Schutzes erhalten haben, die Anrechnung von Aufenthaltszeiten des vorangegangenen Asylverfahrens als Voraufenthaltszeit für die Niederlassungserlaubnis. Für Inhaberinnen und Inhaber von § 19d Absatz 1 und 1a AufenthG gibt es diese Möglichkeit nicht. Es ist

nicht nachvollziehbar, weshalb Personen mit einer Berufsqualifikation vergleichsweise schlechter gestellt werden.

Für die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis nach § 18c Absatz 1 AufenthG besteht die materielle Voraussetzung, dass die im Erteilungszeitpunkt ausgeübte Tätigkeit eine qualifizierte Beschäftigung ist. Dies ist bei Personen, die einen Aufenthaltstitel nach § 19d Absatz 1 oder 1a AufenthG innehaben, der Fall.

AIS
bei An-
nahme
entfällt
Ziffer 9

8. Zu Artikel 2 Nummer 3 Buchstabe b – neu – (§ 5 Absatz 3 Satz 5 – neu –, 6 – neu – AufenthG),
Artikel 2 Nummer 4a – neu – (§ 10 Absatz 3 Satz 2 – neu –, 3 – neu – AufenthG)

Artikel 2 ist wie folgt zu ändern:

- a) Nummer 3 ist wie folgt zu fassen:

„3. § 5 wird wie folgt geändert:

- a) Absatz 2 Satz 2 ... < wie Gesetzentwurf> ...

- b) Dem Absatz 3 werden folgende Sätze angefügt:

„In den Fällen, in denen in Anwendung von § 10 Absatz 3 Satz 2 oder 3 ein Aufenthaltstitel nach Kapitel 2 Abschnitt 4 oder 6 erteilt werden soll, ist von der Anwendung des Absatzes 2 abzugehen. Satz 5 gilt nicht für Staatsangehörige der in § 26 Absatz 2 Satz 1 der Beschäftigungsverordnung genannten Staaten.““

- b) Nach Nummer 4 ist folgende Nummer einzufügen:

„4a. In § 10 Absatz 3 werden nach Satz 1 folgende Sätze eingefügt:

„Satz 1 findet keine Anwendung, wenn ein Ausländer seinen Asylantrag zurückgenommen hat und ihm ein Aufenthaltstitel nach Maßgabe von Kapitel 2 Abschnitt 4 erteilt werden soll. Gleiches gilt für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach Maßgabe von Kapitel 2 Abschnitt 6 an Ehegatten und minderjährige ledige Kinder eines Ausländers, der einen Aufenthaltstitel nach Kapitel 2 Abschnitt 4 besitzt.““

Begründung

zu Buchstabe a:

Es handelt sich hierbei um eine Folgeänderung, die aufgrund des unter Buchstabe b beschriebenen Änderungsvorschlags des § 10 Absatz 3 AufenthG erfor-

derlich wird. Da in diesen Fällen generell von der Durchführung von Visaverfahren abgesehen werden soll, ist in § 5 Absatz 3 AufenthG eine entsprechende Ausnahmeregelung zu Absatz 2 notwendig, damit die entsprechenden Aufenthaltstitel nach Kapitel 2 Abschnitt 4 beziehungsweise Abschnitt 6 im Inland beantragt und erteilt werden können.

Staatsangehörige der sogenannten Westbalkanstaaten (§ 26 Absatz 2 Satz 1 BeschV) sollen hiervon ausgenommen werden, damit nicht durch visumfreie Einreise und anschließende Asylantragstellung die regulären Visumverfahren und das bestehende Kontingentverfahren gemäß § 26 Absatz 2 BeschV umgangen werden. Fehlanreize beziehungsweise Missbräuche des Asylverfahrens zur Einwanderung sollen so verhindert werden.

zu Buchstabe b:

Ausländerinnen und Ausländer, die sich noch in einem Asylverfahren befinden und zudem über die erforderliche Qualifikation für die Erteilung eines Aufenthaltstitels nach Kapitel 2 Abschnitt 4 des Aufenthaltsgesetzes (Aufenthalt zum Zweck der Erwerbstätigkeit) sowie ein entsprechendes Arbeitsplatzangebot verfügen, beziehungsweise sich bereits in einem entsprechenden Arbeitsverhältnis befinden, sollen die Möglichkeit erhalten, ihr Asylverfahren durch Antragsrücknahme zu beenden und eine Aufenthaltserlaubnis nach Kapitel 2 Abschnitt 4 des Aufenthaltsgesetzes zu beantragen, ohne zuvor auszureisen und ein entsprechendes Visumverfahren betrieben zu haben (Spurwechsel). Gleiches gilt für die Ehegatten und die minderjährigen Kinder eines Ausländers/einer Ausländerin, der/die sich als Fachkraft im Bundesgebiet aufhält, denen zur Wahrung der familiären Lebensgemeinschaft im Bundesgebiet eine Aufenthaltserlaubnis nach Maßgabe von Kapitel 2 Abschnitt 6 des Aufenthaltsgesetzes erteilt werden soll. Die Regelerteilungsvoraussetzungen des § 5 Absatz 1 AufenthG müssen erfüllt sein. Die irreguläre Einreise zum Zweck der Asylantragstellung ist hierbei aufgrund der Grundsatzentscheidung des Artikel 31 der Genfer Flüchtlingskonvention über deren Straflosigkeit nicht als Ausweisungsinteresse im Sinne des § 5 Absatz 1 Nummer 2 AufenthG zu qualifizieren.

Hierzu sind Ausnahmeregelungen von den Vorgaben des § 10 Absatz 3 AufenthG erforderlich, der festlegt, dass Personen, deren Asylanträge unanfechtbar abgelehnt oder von den Betroffenen zurückgenommen wurden, vor der Ausreise lediglich ein Aufenthaltstitel nach Kapitel 2 Abschnitt 5 erteilt werden darf. Diese werden mit den neuen Sätzen 2 und 3 geschaffen.

Damit soll die gesetzliche Vorgabe, dass Ausländerinnen und Ausländer grundsätzlich mit dem erforderlichen Visum einreisen müssen, um im Bundesgebiet einen Aufenthaltstitel beantragen zu können, nicht generell in Frage gestellt werden.

Der Personenkreis, dem der Spurwechsel ermöglicht werden soll, lebt aber bereits in Deutschland und hat ein entsprechendes Arbeitsplatzangebot, beziehungsweise geht bereits einer Beschäftigung nach. Wenn man in diesen Fällen weiterhin auf die Ausreise in das Heimatland und die Visumbeantragung bei der zuständigen deutschen Auslandsvertretung bestehen würde, müssten die Betroffenen für einen nicht vorhersehbaren Zeitraum das Bundesgebiet verlassen, weil nicht sichergestellt werden kann, dass die deutschen Auslandsvertretungen

diese Visa kurzfristig ausstellen können. Dies hätte zur Folge, dass den Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern ihre Mitarbeitenden für diesen Zeitraum nicht zur Verfügung stünden. Die begonnene Integration der Fachkraft und ihrer Kernfamilie (beispielsweise durch den Schulbesuch der betroffenen Kinder) soll nicht durch eine erzwungene Ausreise unterbrochen werden. Durch die Erteilung eines Aufenthaltstitels wird zudem Rechts- und Planungssicherheit für Arbeitgeberinnen/Arbeitgeber und die Betroffenen hergestellt.

Eine Sonderregelung für Staatsangehörige der in § 26 Absatz 2 BeschV genannten Staaten, wie in § 5 Absatz 3 Satz 5 – neu – AufenthG, ist hierbei nicht erforderlich. Für diese Personengruppe gilt mit Ausnahme der bestehenden Regelungen des § 5 Absatz 2 Satz 2 AufenthG weiterhin das Visumerfordernis, so dass Fehlanreize und negative Auswirkungen auf das Kontingentverfahren nicht zu befürchten sind.

Schließlich führt die Beendigung der Asylverfahren zu einer Entlastung der für die Aufnahme, Unterbringung und Verteilung zuständigen Zuwanderungsbehörden, des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge und der Verwaltungsgerichte.

In 9. Zum Gesetzentwurf allgemein

- a) Der Bundesrat nimmt zur Kenntnis, dass mit dem vorgelegten Gesetzentwurf nicht beabsichtigt ist, insbesondere nicht-akademischen wie akademischen Fachkräften in der Gruppe abgelehnter Asylsuchender durch eine Änderung des § 10 AufenthG einen „Spurwechsel“ vom Asylaufenthalt zur Arbeitsmigration zu ermöglichen.
- b) Nach Auffassung des Bundesrates ist es insbesondere vor dem Hintergrund des Arbeits- und Fachkräftebedarfs der deutschen Wirtschaft nicht vermittelbar, auf gesuchte qualifizierte und bereits in Deutschland tätige Arbeits- und Fachkräfte nur deswegen zu verzichten, weil ein in der Vergangenheit durchgeführtes Asylverfahren erfolglos blieb oder der Asylantrag zurückgenommen wurde.
- c) Der Bundesrat bittet daher, im Zuge dieses oder eines anderen Gesetzgebungsverfahrens zu prüfen, inwieweit § 10 AufenthG so modifiziert werden kann, dass auch (früheren) Asylsuchenden die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis als Arbeits- oder Fachkraft ohne vorherige Ausreise und Nachholung des Visumverfahrens ermöglicht werden kann.

Begründung:

Da die Vorschriften über Aufenthaltstitel zur Arbeitsmigration weitgehend keinen Rechtsanspruch vermitteln und der Gesetzentwurf keine Lockerung des

Spurwechselverbots vorsieht, bleibt (abgelehnten) Asylsuchenden aufgrund der Sperrwirkung des § 10 AufenthG der Weg in eine legale Arbeitsmigration weitgehend versperrt.

Es werden immer wieder Fälle bekannt, in denen Asylsuchende oder erfolglos gebliebene Asylsuchende nachhaltig zur Zufriedenheit ihres Arbeitsgebers beschäftigt sind und alle materiellen Voraussetzungen für einen Aufenthaltstitel als Fachkraft erfüllen, dieser aber nicht erteilt werden kann. Angesichts des Fachkräftemangels ist es insbesondere Arbeitgebern nicht vermittelbar, dass sich Deutschland einerseits im Ausland händierend um Arbeits- und Fachkräfte bemüht, andererseits aber bereits in Deutschland zur vollsten Zufriedenheit Beschäftigte auf ein Visumverfahren verwiesen werden.

Daher sollte § 10 AufenthG um eine Regelung ergänzt werden, die eine Erteilung eines Aufenthaltstitels für Arbeits- bzw. Fachkräfte ermöglicht.

In 10. Zu Artikel 2 Nummer 3 (§ 5 Absatz 2 Satz 2 AufenthG)

In Artikel 2 Nummer 3 § 5 Absatz 2 Satz 2 sind die Wörter „ist abzusehen,“ durch die Wörter „soll abgesehen werden,“ zu ersetzen.

Begründung:

Es besteht keine Notwendigkeit, in Fällen der Unzumutbarkeit auf Grund besonderer Umstände des Einzelfalls zwingend von der Nachholung des Visumverfahrens abzusehen. Durch die im Gesetzesentwurf vorgesehene Änderung in § 5 Absatz 2 Satz 2 AufenthG würde die Gewährleistung des Visumverfahrens als wichtiges Steuerungsinstrument der Zuwanderung entwertet.

Die in der Einzelbegründung zitierte Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (Urteil vom 25.6.2019, BVerwGE 166, 77) erfordert keine Änderung der Norm, da sich diese lediglich auf Fälle des Ehegattennachzugs zu Assoziationsberechtigten und damit gerade nicht auf den Regelfall des sonstigen drittstaatsangehörigen Ausländers bezieht. Den Anforderungen des Europäischen Gerichtshofs kann in diesen Ausnahmefällen durch eine entsprechende unionsrechtskonforme Auslegung der Norm Rechnung getragen werden. Eine generelle Änderungsverpflichtung ergibt sich jedoch nicht und wurde vom Bundesverwaltungsgericht auch nicht eingefordert.

Zudem ist eine Ausweitung der Ausnahmevorschrift auch aus migrationspolitischen Gesichtspunkten nicht sinnvoll. Soweit die Unzumutbarkeit beispielsweise durch eine mangelnde Mitwirkung bzw. Verzögerung durch den Ausländer begründet ist, würde so die gesetzlich normierte Mitwirkungspflicht konterkariert und die Einhaltung des Visumverfahrens zu einer bloßen Förmerei herabgestuft.

Besonderen Einzelfällen kann durch die Sollregelung Rechnung getragen werden.

In 11. Zu Artikel 2 Nummer 6 Buchstabe b (§ 16b Absatz 3 Satz 3, 4 AufenthG)

Artikel 2 Nummer 6 Buchstabe b § 16b Absatz 3 ist wie folgt zu ändern:

- a) In Satz 3 sind die Wörter „nach Wahl des Ausländers“ zu streichen.
- b) Satz 4 ist zu streichen

Begründung:

Ausgehend von der Einzelbegründung muss diese Wahl nicht erklärt werden, sondern bei einer Überprüfung ist festzustellen, ob bei einer sinnvollen Ausübung des Wahlrechts das Arbeitstagekonto überschritten worden wäre. Es ist daher nicht konsequent, im Gesetz ein Wahlrecht zu normieren, wenn es letztlich auf eine Prüfung nach dem Meistbegünstigungsprinzip ankommen soll.

AIS 12. Zu Artikel 2 Nummer 8 Buchstabe a bis c, e und f (§ 16d Absatz 1 bis 3, 4 und 5 AufenthG)

Der Bundesrat begrüßt die vorgesehenen Änderungen, insbesondere da sie zum Teil seine Forderungen aus dem Gesetzgebungsverfahren zum Fachkräfteeinwanderungsgesetz aufgreifen. In diesem Zusammenhang erneuert der Bundesrat die verschiedenen Appelle der Länder an die Bundesregierung hinsichtlich flächendeckender und ausreichender Qualifizierungsberatung, der Finanzierung von Qualifizierungsmaßnahmen (einschließlich der Frage der Zertifizierungen nach der Akkreditierungs- und Zulassungsverordnung Arbeitsförderung) und des Umfangs des Anerkennungszuschusses, um den Erfolg von Qualifizierungsmaßnahmen abzusichern.

AIS 13. Zu Artikel 2 Nummer 8 Buchstabe d, Nummer 21 (§ 16d Absatz 3a Satz 4, § 81a Absatz 3 Satz 1 Nummer 2a AufenthG), Artikel 3 Nummer 5 (§ 20a Absatz 4 Satz 4 AufenthG)

- a) Artikel 2 ist wie folgt zu ändern:
 - aa) In Nummer 8 Buchstabe d § 16d Absatz 3a Satz 4 sind die Wörter „einer fachkundigen inländischen“ durch die Wörter „der für die Visumerteilung zuständigen“ zu ersetzen.

- bb) In Nummer 21 § 81a Absatz 3 Satz 1 Nummer 2a sind die Wörter „einer fachkundigen inländischen“ durch die Wörter „der für die Visumerteilung zuständigen“ zu ersetzen.
- b) In Artikel 3 Nummer 5 § 20a Absatz 4 Satz 4 sind die Wörter „einer fachkundigen inländischen“ durch die Wörter „der für die Visumerteilung zuständigen“ zu ersetzen.

Begründung:

Die Formulierung „fachkundige inländische Stelle“ erreicht nicht die gebotene Normklarheit. Die Stelle, die die Prüfung der Bildungsvoraussetzungen vornehmen soll, ist konkret zu benennen.

Die durch die Bundesregierung in der Entwurfsbegründung zum Ausdruck gebrachte Anerkennung der Kompetenzen und Leistungen der Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen (ZAB) im Sekretariat der Kultusministerkonferenz nimmt der Bundesrat erfreut zur Kenntnis. Ohne Zweifel ist die ZAB eine für die Beauftragung mit der in den fraglichen Neuregelungen zu schaffenden Aufgabe geeignete „fachkundige inländische Stelle“. Jedoch hält der Bundesrat möglichst schlanke Strukturen, gebündelte Zuständigkeiten und hohe Transparenz für erforderlich, um dem Ziel gerecht zu werden, die Zuwanderung von Fach- und Arbeitskräften aus Drittstaaten zu vereinfachen und Zuwanderungsprozesse zu beschleunigen.

Insofern ist die Prüfung der Bildungsvoraussetzungen idealerweise einer Stelle zu übertragen, die auch bisher bereits unmittelbar am Prozess der Zuwanderung beteiligt ist. Da eine Prüfung der Bildungsvoraussetzungen nicht die Tiefe einer Prüfung auf formale Vergleichbarkeit oder inhaltliche Gleichwertigkeit mit inländischen Ausbildungen erreichen muss, erscheinen auch die für die Visumerteilung zuständigen Stellen hierfür fachlich geeignet.

In 14. Zu Artikel 2 Nummer 8 Buchstabe d (§ 16d Absatz 3a AufenthG)

Der Bundesrat fordert, im weiteren Gesetzgebungsverfahren

- a) eine Regelung zur verpflichtenden Anerkennungsberatung vor der Einreise aufzunehmen,

- In 15. b) klarzustellen, welche Stelle sich für die Prüfung der Geeignetheit des Arbeitgebers nach § 16d Absatz 3a Nummer 4 AufenthG-E verantwortlich zeichnet,
- c) einen Arbeitgeberwechsel während der Aufenthaltsdauer im Fall der Nichtgeeignetheit des Arbeitgebers zu ermöglichen und

- In 16. d) die Erteilungsdauer der Aufenthaltserlaubnis auf sechs Monate zu verkürzen.

Begründung zu Ziffer 14 bis 16:

Die beabsichtigte Verlagerung der Verantwortung zur Durchführung des Anerkennungsverfahrens allein auf die Fachkraft und den Arbeitgeber erscheint problematisch. In den meisten Ländern gibt es keine vergleichbaren Berufsausbildungssysteme mit staatlichen Anerkennungen. Die bisherigen Erfahrungen aus den Anerkennungsverfahren zeigen, dass es ohne eine vorherige kompetente und umfassende Anerkennungsberatung fast nicht möglich ist, den Zugang zum Anerkennungsverfahren und die Chancen auf eine Anerkennung abzuschätzen. Eine solche Beratung vor Einreise ist gesetzlich aber nicht vorgesehen.

Weiterhin wird die Geeignetheit des Arbeitgebers für die Nachqualifizierung vorausgesetzt. Es wird schon nicht hinreichend deutlich, welche Stelle die Geeignetheit des Arbeitgebers prüfen soll. Zudem kann erst im Anerkennungsverfahren durch die endgültige Festlegung des deutschen Referenzberufs eine entsprechend Entscheidung erfolgen. Die Geeignetheit eines Arbeitgebers kann daher nicht immer im Vorfeld festgestellt werden. Zudem sollte erwogen werden, die vorgesehene Aufenthaltsdauer von einem Jahr auf sechs Monate zu verkürzen, da die tatsächliche Einleitung des Anerkennungsverfahrens erst bei der Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis nach einem Jahr geprüft wird.

- In 17. Zu Artikel 2 Nummer 8 Buchstabe d (§ 16d Absatz 3a Satz 9 – neu –
AufenthG)

Dem Artikel 2 Nummer 8 Buchstabe d § 16 d Absatz 3a ist folgender Satz anzufügen:

„Die Bundesregierung wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung, die der Zustimmung des Bundesrates bedarf, § 16d Absatz 3a vorübergehend oder dauerhaft für einzelne Staaten auszusetzen.“

Begründung:

Im Gesetzentwurf wird die sich aufdrängende Frage nach einem Scheitern im Anerkennungsverfahren ausgespart. Zwar besteht in diesem Fall die Möglichkeit eines (Zweck-)Wechsels in andere Aufenthaltstitel. Für Personen ohne anerkannte ausländische Qualifikation existieren jedoch auch nach dem Gesetzentwurf nur sehr eingeschränkte Möglichkeiten, einen anderen Aufenthaltstitel zu Beschäftigungszwecken zu erlangen. Es ist daher absehbar, dass ein großer An-

teil derjenigen Ausländer, denen der erfolgreiche Abschluss des Anerkennungsverfahrens nicht gelingt, der Ausreisepflicht unterliegen wird. Aufenthaltsrechtliche, typischerweise herkunftslandspezifische Folgeprobleme – insbesondere bei der Aufenthaltsbeendigung – sollten daher durch die Möglichkeit verringert werden, die Regelung des § 16d Absatz 3a AufenthG-E vorübergehend oder dauerhaft staatenbezogen auszusetzen. Dies sollte durch Implementierung einer entsprechenden Verordnungsermächtigung mit Zustimmungsbedürftigkeit durch den Bundesrat umgesetzt werden.

AIS 18. Zu Artikel 2 Nummer 8 Buchstabe d (§ 16d Absatz 3a AufenthG)

Der Bundesrat regt an, das Instrument der Anerkennungspartnerschaft noch einmal grundlegend zu überdenken und für eine spätere Einführung zurückzustellen. Das damit verfolgte berechtigte Anliegen ist für den Bundesrat durchaus erkennbar, obwohl die Bundesregierung das Instrument, das die Feststellung der Gleichwertigkeit der ausländischen Qualifikation und damit die Erlangung des Fachkraftstatus zum Ziel hat, in nicht konsequenter Weise als Bestandteil der Erfahrungssäule einstuft. Der Bundesrat erneuert deshalb das schon mehrfach von den Ländern vorgebrachte Gesprächsangebot, um gemeinsam für die Anerkennungssuchenden und die Unternehmen gleichermaßen attraktive und praktikable Lösungsansätze zu entwickeln. Denn die vorliegende Regelung kann der Bundesrat weder als attraktiv noch als praktikabel bewerten.

Der Hauptgrund hierfür ist nicht, dass allein der neue Absatz 3a den bisherigen Wortlaut des § 16d AufenthG um fast zwei Drittel verlängern würde. Vielmehr missachtet der Regelungsentwurf den Grundsatz, dass ein Anerkennungsverfahren notwendigerweise ergebnisoffen geführt werden muss. Die vorliegende Ausgestaltung der Regelung, nach der vor der Einreise zwar formale Bildungsvoraussetzungen nachgewiesen werden müssen, der Referenzberuf aber ungeklärt bleibt, erhöht das durch das offene Anerkennungsverfahren bestehende Risiko des Scheiterns noch erheblich weiter. Da wesentlicher Träger dieses Risikos die anerkennungssuchende Person ist, dürfte eine informierte Abwägung der Vor- und Nachteile nur in wenigen Fallkonstellationen zugunsten einer Nutzung der Regelung ausfallen. Rücksichtslose Anwerber und unseriöse Vermittlungsagenturen, die bereits jetzt nicht nur viele Betroffene, sondern auch den Ruf Deutschlands als Einwanderungsland schädigen, könnten die Regelung dagegen in ihrem eigenen wirtschaftlichen Interesse ausnutzen.

In 19. Zu Artikel 2 Nummer 8 Buchstabe g (§ 16d Absatz 6 Satz 6 – neu – AufenthG)

Dem Artikel 2 Nummer 8 Buchstabe g § 16d Absatz 6 ist folgender Satz anzufügen:

„Die Bundesregierung wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung, die der Zustimmung des Bundesrates bedarf, § 16d Absatz 6 vorübergehend oder dauerhaft für einzelne Staaten auszusetzen.“

Begründung:

Im Gesetzentwurf wird die sich aufdrängende Frage nach einem Scheitern im Anerkennungsverfahren ausgespart. Zwar besteht in diesem Fall die Möglichkeit eines (Zweck-) Wechsels in andere Aufenthaltstitel. Für Personen ohne anerkannte ausländische Qualifikation existieren jedoch auch nach dem Gesetzentwurf nur sehr eingeschränkte Möglichkeiten, einen anderen Aufenthaltstitel zu Beschäftigungszwecken zu erlangen. Es ist daher absehbar, dass ein großer Anteil derjenigen Ausländer, denen der erfolgreiche Abschluss des Anerkennungsverfahrens nicht gelingt, der Ausreisepflicht unterliegen wird. Aufenthaltsrechtliche, typischerweise herkunftslandspezifische Folgeprobleme – insbesondere bei der Aufenthaltsbeendigung – sollten daher durch die Möglichkeit verringert werden, die Regelung des § 16d Absatz 6 vorübergehend oder dauerhaft staatenbezogen auszusetzen. Dies sollte durch Implementierung einer entsprechenden Verordnungsermächtigung mit Zustimmungsbedürftigkeit durch den Bundesrat umgesetzt werden.

AIS 20. Zu Artikel 2 Nummer 10 (§ 17 AufenthG)

Der Bundesrat begrüßt die Heraufsetzung der Altersgrenze und der Dauer der Aufenthaltserlaubnis für die Suche nach einem Ausbildungsplatz. Er regt jedoch an, außerdem auch die in § 17 Absatz 1 Satz 1 Nummer 3 AufenthG normierten Bildungsvoraussetzungen zu abzusenken. Es ist nicht ersichtlich, weshalb für die Suche eines Ausbildungsplatzes ein Schulabschluss vorausgesetzt wird, der zum Hochschulzugang berechtigt; ebenso wenig ist ersichtlich, weshalb von dieser Voraussetzung abgesehen wird, wenn der Abschluss an einer deutschen Auslandsschule erworben wurde.

AIS 21. Zu Artikel 2 Nummer 13 Buchstabe a Doppelbuchstabe bb (§ 19d Absatz 1 AufenthG)

Der Bundesrat begrüßt die mit der Änderung verfolgte Intention. Aus seiner Sicht steht die Änderung jedoch in Widerspruch zu der Festlegung in § 60c Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 Buchstabe b AufenthG, wonach eine Ausbildungsduldung für eine Assistenz- oder Helferausbildung nur erteilt wird, wenn eine Ausbildungsplatzzusage für eine anschließende qualifizierte Berufsausbildung vorliegt. Für die zur Herstellung von Regelungsklarheit und Rechtssicherheit gebotene Auflösung dieses Widerspruchs regt der Bundesrat an, die Festlegung bezüglich der Ausbildungsplatzzusage für die Pflegehelferausbildung in § 60c AufenthG aufzuheben.

Aus berufspolitischer Sicht wäre die Beibehaltung der bisherigen für die Pflegeeinrichtungen nicht zufriedenstellenden Situation negativ zu bewerten, da sich die Fachkraftausbildung für geflüchtete Menschen auch aufgrund noch vorhandener sprachlicher Defizite oft als zu anspruchsvoll herausstellt und in den Einrichtungen ein äußerst großer Bedarf auch an Pflegehilfskräften besteht.

In 22. Zu Artikel 2 Nummer 16 (§ 39 AufenthG)

Der Bundesrat fordert, im Vollzug des § 39 AufenthG-E durch die Bundesagentur für Arbeit sicherzustellen, dass die Bedingungen für die Eröffnung des Anwendungsbereichs der Globalzustimmung durch die Bundesagentur für Arbeit so klar ausgestaltet sind, dass durch die Ausländerbehörden ohne erheblichen Aufwand festgestellt werden kann, ob ein Sachverhalt der Globalzustimmung unterfällt.

Begründung:

Es ist zu vermeiden, dass durch die Institutionalisierung der Globalzustimmung neue Prüfpflichten erheblichen Umfangs auf die ohnehin schon stark belasteten Ausländerbehörden zukommen. Wenn es an ausreichend klaren Vollzugsvorgaben fehlt, müssen die Ausländerbehörden absehbar eine aufwändige Prüfung dahingehend vornehmen, welcher Branche (und damit welcher Globalzustimmung unter mehreren) ein konkreter Antrag zuzuordnen ist, welche Arbeitsbedingungen bestehen etc. Es drohen Verfahrensverzögerungen, was der Intention der Globalzustimmung gerade zuwiderläuft.

AIS 23. Zu Artikel 3 Nummer 5 (§ 20a Absatz 4 Satz 2 AufenthG)

In Artikel 3 Nummer 5 ist § 20a Absatz 4 Satz 2 wie folgt zu fassen:

„Einem Ausländer, der sich bereits im Bundesgebiet aufhält, darf die Chancenkarte erteilt werden, wenn er im Besitz eines Aufenthaltstitels nach Abschnitt 3, Abschnitt 4, Abschnitt 5 oder Abschnitt 6 ist.“

Begründung:

Inhaberinnen und Inhaber eines Aufenthaltstitels nach dem 5. Abschnitt (Aufenthalt aus völkerrechtlichen, humanitären oder politischen Gründen) und aus dem 6. Abschnitt (Aufenthalt aus familiären Gründen) werden in den Anwendungsbereich der Chancenkarte nach § 20a AufenthG-E aufgenommen, sofern sie die dort genannten Voraussetzungen erfüllen und ihr vorheriger Titel nicht verlängert werden kann. Eine Ausklammerung dieser Personengruppen würde nicht nur einen Verstoß gegen das Gebot der Gleichbehandlung aus Artikel 3 des Grundgesetzes bedeuten. Es würden zudem inländische Potenziale verloren gehen. Die Chancenkarte wird eingeführt, um dem Fachkräftemangel zu begegnen. Es sollten daher qualifizierte Arbeitskräfte mit Voraufenthalten aus den genannten Abschnitten auch berücksichtigt und im Inland gehalten werden.

In 24. Zu Artikel 3 Nummer 5 (§ 20a Absatz 7 Satz 1 AufenthG)

In Artikel 3 Nummer 5 § 20a Absatz 7 Satz 1 sind die Wörter „nicht der Zustimmung des Bundesrates“ durch die Wörter „der Zustimmung des Bundesrates“ zu ersetzen.

Begründung:

Die Möglichkeit, die Anzahl der maximal zu erteilenden Chancenkarten kurzfristig im Verordnungsweg begrenzen zu können, wird grundsätzlich begrüßt. Ebenso wird begrüßt, dass hierbei neben arbeits- und integrationspolitischen Erwägungen auch die Kapazitäten der beteiligten Behörden – dies sind neben den deutschen Auslandsvertretungen insbesondere auch die Ausländerbehörden der Länder – zugrunde zu legen sind. Gerade im Hinblick auf die enge Einbindung der Länder in den Vollzug der Chancenkarte, aber auch der den Ländern obliegenden Beurteilung der in der Vorschrift genannten arbeitsmarkt- und integrationspolitischen Erwägungen bedarf eine auf der Grundlage der Verordnungsermächtigung in Absatz 7 erlassene Rechtsverordnung jedoch einer Beteiligung des Bundesrates.

In 25. Zu Artikel 3 Nummer 5 (§ 20b Absatz 3 AufenthG)

In Artikel 3 Nummer 5 § 20b Absatz 3 ist das Wort „nicht“ zu streichen.

Begründung:

Eine Punktevergabe, die im Verordnungsweg geändert werden kann, ist bereits als solche kritisch zu bewerten, weil auf diese Weise ein hohes Qualifikationsniveau als einer der zentralen Faktoren für eine hohe Punktezahl und die Anschlussfähigkeit zu Aufenthaltstiteln zu Erwerbs- oder Bildungszwecken in Frage gestellt werden kann. Jedenfalls aber sollte in Absatz 3 des § 20b AufenthG-E im Rahmen der Ermächtigung der Bundesregierung zur Änderung der für die Bepunktung der einzelnen Merkmale bzw. die Festlegung der zu erzielenden Gesamtpunktzahl maßgeblichen Tabelle eine Zustimmungsbedürftigkeit durch den Bundesrat vorgesehen werden.

In 26. Zu Artikel 4a – neu – (§ 15 Absatz 1 Satz 1 Nummer 4, § 22 Absatz 1 Satz 1 Nummer 5c, 5d – neu – AZRG)

Nach Artikel 4 ist folgender Artikel einzufügen:

„Artikel 4a

Änderung des AZR-Gesetzes

Das AZR-Gesetz vom 2. September 1994 (BGBl. I S. 2265), das zuletzt durch ... geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. In § 15 Absatz 1 Satz 1 Nummer 4 wird das Wort „Strafvollstreckung,“ durch die Wörter „Strafvollstreckung und Strafvollzugsbehörden und Strafgerichte,“ ersetzt.
2. In § 22 Absatz 1 Satz 1 werden nach Nummer 5b folgende Nummern eingefügt:
„5c. die Strafvollzugsbehörden,
5d. die Strafgerichte,“ ‘

Begründung

Den benannten Stellen soll ein automatisierter Zugriff auf das AZR eingeräumt werden, da sich im Zuge der Bewertung der Geschehnisse um den Messerangriff

in Brokstedt der konkrete Bedarf gezeigt hat, dass auch die Strafvollzugsbehörden und die Strafgerichte die aktenhaltende Ausländerbehörde, aber auch den aktuellen Status der Ausländerin oder des Ausländers jederzeit aktuell zur Kenntnis nehmen kann. Die Strafvollzugsbehörden benötigen den Zugriff zur Erfüllung Ihrer Meldepflicht nach § 74 Aufenthaltsverordnung nicht nur gegenüber der örtlichen Ausländerbehörde, sondern auch gegenüber der nach dem AZR aktenführenden Ausländerbehörde, bei der grundsätzlich alle relevanten Informationen zur Akte gelangen müssen. Die Strafgerichte benötigen den Zugriff, um den Adressaten und ggf. den Umfang ihrer Unterrichtungspflichten nach dem Aufenthaltsgesetz (§ 87) und dem Asylgesetz (§ 8) zu ermitteln (vgl. Nummern 42, 42a der bundeseinheitlich gefassten Anordnung über Mitteilungen in Strafsachen (MiStra)).

AIS 27. Zu Artikel 6 (§ 7 Absatz 1 Satz 2 Nummer 2 Buchstabe b SGB II)

In Artikel 6 sind in § 7 Absatz 1 Satz 2 Nummer 2 Buchstabe b nach dem Wort „Studienplatzsuche“ die Wörter „nach § 17 des Aufenthaltsgesetzes“ einzufügen.

Begründung:

Die Ergänzung der vorhandenen Leistungsausschlüsse im SGB II ist im Prinzip zu unterstützen, aber die Umsetzung erscheint mangelhaft. Der bisherige Gesetzesentwurf sieht eine Umformulierung und Ergänzung des bisherigen Leistungsausschlusses für Arbeitsuchende vor, differenziert aber in Bezug auf Ausbildungs- oder Studienplatzsuchende nicht zwischen EU-Bürgern und Drittstaatsangehörigen und beansprucht somit insoweit Geltung für beide Personenkreise. Der neue Leistungsausschluss für Ausbildungs- oder Studienplatzsuchende würde damit auch Rechte nach § 2 Absatz 1 Nummer 1 FreizügG/EU erfassen und damit gegen die Freizügigkeitsrichtlinie verstoßen.

Durch die ergänzende Bezugnahme auf § 17 AufenthG nach den Wörtern „Ausbildungs- oder Studienplatzsuche“ wird verdeutlicht, dass der neue Leistungsausschluss nur gegenüber Drittstaatsangehörigen Geltung beansprucht.

AIS 28. Zu Artikel 9a – neu – (§ 23 Absatz 3 Satz 1 Nummer 2 SGB XII)

Nach Artikel 9 ist folgender Artikel einzufügen:

„Artikel 9a

Änderung des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch

§ 23 Absatz 3 Satz 1 Nummer 2 des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch – Sozialhilfe – (Artikel 1 des Gesetzes vom 27. Dezember 2003, BGBl. I S. 3022, 3023), das zuletzt durch ... geändert worden ist, wird wie folgt gefasst:

„2. sie kein Aufenthaltsrecht haben oder sich ihr Aufenthaltsrecht allein aus dem

Zweck der Arbeitsuche, der Ausbildungs- oder Studienplatzsuche nach § 17 des Aufenthaltsgesetzes oder aus einer Aufenthaltserlaubnis nach § 20a des Aufenthaltsgesetzes ergibt oder“ ‘

Begründung:

Der Gesetzentwurf enthält bislang keinen dem SGB II entsprechenden Leistungsausschluss für das SGB XII. Erwerbsfähige Personen, die unter die Leistungsausschlüsse des SGB II fallen, haben grundsätzlich Zugang zu den Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem Dritten Kapitel des SGB XII. Damit gehen die im SGB II durch Artikel 6 eingefügten neuen Ausschlüsse zu Lasten der Kommunen als Träger der Sozialhilfe. Die Kommunen tragen die Kosten für das Dritte Kapitel SGB XII vollständig. Um diese nicht bezifferbaren finanziellen Mehrbelastungen der Kommunen zu verhindern, muss ein der Regelung im SGB II entsprechender Ausschluss im SGB XII ergänzt werden. Damit wird auch der Gleichlauf der beiden Grundsicherungssysteme nach dem SGB II und SGB XII hergestellt.

Wi 29. Zu Artikel 10 Nummer 1a – neu – (§ 3 Absatz 2 Satz 2 – neu – BQFG)

In Artikel 10 ist nach Nummer 1 folgende Nummer einzufügen:

,1a. Dem § 3 Absatz 2 wird folgender Satz angefügt:

„Ausbildungsnachweise schließen Ausbildungsnachweise ein, die den nach Berufsbildungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 4. Mai 2020 (BGBl. I S. 920), zuletzt geändert durch ... , in der jeweils geltenden Fassung geregelten Berufen inhaltlich, zeitlich und prüfungsorganisatorisch sehr nahekommen.“ ‘

Begründung:

Personen mit im Ausland erworbenen, vor Ort nicht staatlich anerkannten Ausbildungsnachweisen können bislang keinen Zugang zu einem Anerkennungsverfahren nach Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz (BQFG) erhalten – selbst dann nicht, wenn diese den nach Berufsbildungsgesetz (BBiG) geregelten und in Deutschland staatlich anerkannten Abschlüssen inhaltlich, vom zeitlichen Umfang her und prüfungsorganisatorisch sehr nahekommen. Dadurch bleiben Potenziale bei der Fachkräfteeinwanderung ungenutzt. Daher ist das BQFG zu ändern.

In
bei An-
nahme
entfällt
Ziffer 31

30. Zum Gesetzentwurf insgesamt

- a) Der Bundesrat begrüßt den vorliegenden Entwurf eines „Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung“, um die Fachkräfteeinwanderung durch die Weiterentwicklung der gezielten und gesteuerten Zuwanderung aus Drittstaaten zu erleichtern und aufenthaltsrechtliche Hürden abzubauen.
- b) Der Bundesrat begrüßt die nach Anregung der Länder aufgenommene Beteiligung der Bundesagentur für Arbeit auf Wunsch, um die Ausländerbehörden zu entlasten.
- c) Darüber hinaus fordert der Bundesrat die Bundesregierung auf,
 - die Ausstellung von D-Visa im Regelfall für eine Aufenthaltsdauer von zwölf Monaten auszuweiten
 - die Auslandsvertretungen sowohl personell als auch technisch zu ertüchtigen, um eine zügige Terminvergabe und eine digitale Bearbeitung sicherzustellen
 - unnötige Zustimmungserfordernisse der Ausländerbehörden (hier auch Zentralstelle für Fachkräfteeinwanderung) insbesondere im Bereich der Erwerbsmigration sowie in Anspruchsfällen zu reduzieren.

Begründung

Die Länder sind sich einig, dass Deutschland ein Willkommensland für ausländische Fachkräfte sein soll. Gemeinsames Ziel ist es daher, die Fachkräfteeinwanderung zu erleichtern. Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf beabsichtigt die Bundesregierung weitreichende rechtliche Änderungen, um die Fachkräfteeinwanderung durch die Weiterentwicklung der gezielten und gesteuerten Zuwanderung aus Drittstaaten zu erleichtern und aufenthaltsrechtliche Hürden abzubauen. Die neuen Instrumente der Chancenkarte oder der Anerkennungspartnerschaft sind gute Möglichkeiten, um mehr Arbeitskräften die Chance zu geben, sich auf dem deutschen Markt zu etablieren.

Insgesamt ist der vorliegende Gesetzentwurf im Sinne der Fachkräfteeinwanderung zu begrüßen, auch aus integrationspolitischer Sicht. Es wird dennoch ausdrücklich darauf hingewiesen, dass hier ein großer Mehraufwand bei den Ausländerbehörden entsteht, obwohl diese bereits jetzt außergewöhnlich stark belastet sind. Um die Ausländerbehörden zu entlasten und einen schnellen Prozess der Fachkräfteeinwanderung sicherzustellen, sind zwingend Maßnahmen in der Praxis durch den Bund zu treffen. Hierzu gehört vor allem die Ertüchtigung der

Auslandsvertretungen in der Terminvergabe, Neuregelungen im Zustimmungserfordernis der Ausländerbehörden im Visumverfahren und die Digitalisierung des Visumsverfahrens. Die Verfahren müssen deutlich verschlankt und vereinfacht werden. Insbesondere führt ein Medienumbruch zwischen den verschiedenen Behörden immer wieder zu langen Verzögerungen im Verfahren, die vermeidbar sind.

In 31. Hilfsempfehlung zu Ziffer 30

Zum Gesetzentwurf allgemein

Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, umgehend Maßnahmen zur Beseitigung von Vollzugsproblemen bei den Visumstellen der deutschen Auslandsvertretungen zu ergreifen und auf diese Weise die Wartezeiten von Antragstellern deutlich zu reduzieren.

Begründung:

Der Gesetzentwurf verfolgt das Ziel einer erheblichen Steigerung der Fachkräftezuwanderung. Das Inkrafttreten des Gesetzentwurfs sowie der Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung wird absehbar eine deutliche Zunahme der Antragstellungen auf Erteilung von Visa zu Beschäftigungszwecken nach sich ziehen. Bereits jetzt sind gravierende Vollzugsprobleme bei den deutschen Auslandsvertretungen bekannt, sodass sich das Visumverfahren schon jetzt vielfach als Nadelöhr für Fachkräfte aus Drittstaaten erweist und Interessenten abschreckt. Bei einer Zunahme der Antragstellungen ist von einer weiteren Verschärfung der Problematik auszugehen.

Es bedarf daher einer dringenden Ertüchtigung der Visaverfahren. Zur Beseitigung der bekannten Vollzugsprobleme sind eine zeitnahe organisatorische und personelle Stärkung der Auslandsvertretungen, verstärkte Bemühungen um eine Digitalisierung der Visaverfahren sowie ggf. auch eine Übernahme von Aufgaben durch das Bundesamt für Auswärtige Angelegenheiten erforderlich.

AIS 32. Zum Gesetzentwurf allgemein

- a) Der Bundesrat begrüßt den Gesetzentwurf als notwendigen Beitrag, um den demographischen und wirtschaftlichen Herausforderungen Deutschlands gerecht zu werden. Da er der festen Überzeugung ist, dass die verschiedenen staatlichen und nichtstaatlichen Ebenen diesen Herausforderungen gemeinsam begegnen müssen, bedauert der Bundesrat, dass der seitens der Länder angestrebte offene, zielorientierte Austausch im Verlauf der Beteiligung einerseits durch Vorfestlegungen, andererseits durch das Unterlassen von erforderlichen Festlegungen und schließlich insbesondere durch zu enge Fristsetzungen erheblich erschwert wurde.
- b) Damit die gesetzlichen Maßnahmen zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung ihre Wirkungen in der Praxis voll entfalten können, hält es der Bundesrat für erforderlich, dass die Bundesregierung zügig die in ihrem Eckpunktepapier angekündigten Begleitmaßnahmen anstößt.

AIS 33. Zum Gesetzentwurf allgemein

- a) Die Bundesrepublik Deutschland erlebt nach der Corona-Pandemie einen Wandel in ungekanntem Ausmaß. Geopolitische, soziale und gesellschaftliche Herausforderungen nehmen zu. Zahlreiche Problemlagen greifen ineinander, bedingen sich oder wirken sich unmittelbar aufeinander aus. Besonders ersichtlich wird dies bei der Frage des Fach- und Arbeitskräftemangels und der Entwicklung neuer Strategien zur Gewinnung von Fach- und Arbeitskräften für Unternehmen und Betriebe. Der Bundesrat begrüßt daher die Weiterentwicklung des Gesetzes zur Fachkräfteeinwanderung, den vorgesehenen Abbau aufenthaltsrechtlicher Hürden und die damit angestrebte Erleichterung der Fachkräfteeinwanderung.
- b) Der Bundesrat unterstreicht aber auch, dass die Zuwanderung ausländischer Fachkräfte nur ein Teil einer Offensive zur Fachkräftesicherung sein kann. Insbesondere die Erschließung inländischen Potentials zur Gewinnung von Fach- und Arbeitskräften muss bei den Planungen in den Mittelpunkt gestellt werden. Fachkräftesicherung muss ganzheitlich betrachtet werden.

- c) Der Bundesrat unterstreicht, dass Fach- und Arbeitskräftesicherung in Deutschland nur gelingen wird, wenn sich Menschen aus dem Ausland für eine Zukunft in Deutschland entscheiden. Ohne ausländische Fach- und Arbeitskräfte geht es nicht. Im Wettbewerb um die besten Köpfe muss die Bundesrepublik Deutschland auf dem globalen Arbeitsmarkt bestehen können. Deshalb müssen sich die Initiativen an den Bedürfnissen der Menschen orientieren, die nach Deutschland kommen wollen. Es ist insbesondere notwendig, bürokratische Hürden weiter zu senken. So müssen beispielsweise einzelne Verfahrensschritte in jedem Stadium für alle Beteiligten transparent nachvollziehbar sein. Daneben müssen die Verwaltungsstrukturen im In- und Ausland so ausgestattet sein, dass sie wirksame Unterstützung beim Zuwanderungsprozess leisten können. Dies gilt insbesondere für die deutschen Botschaften und Auslandsvertretungen, die personell bedarfsgerecht aufgestockt werden müssen.
- d) Der Bundesrat stellt in diesem Zusammenhang fest, dass viele der geplanten und zu begrüßenden Öffnungen und Neuregelungen des Gesetzesentwurfs zu Lasten Dritter, also der Länder, der Kommunen und der Kammern ausfallen werden. Bereits jetzt sind die kommunalen Strukturen der Ausländerbehörden und die zuständigen Anerkennungsstellen überlastet. Auch die Kapazitäten für Maßnahmen, die vor und nach Einreise zu absolvieren sind, wie zum Beispiel Sprachkurse im Herkunftsland, aber auch in Deutschland selbst, stoßen an ihre Grenzen. Durch das Gesetz sind weitere Belastungen dieser Strukturen zu erwarten. Die bestehenden Engpässe in den am Fachkräfteverfahren beteiligten Behörden drohen, die Ziele des Gesetzes der Verbesserung, Vereinfachung und Beschleunigung der Prozesse zur Fachkräftegewinnung zu konterkarieren. Der Bundesrat fordert die Bundesregierung daher auf, einer Überforderung der Verwaltung entgegenzuwirken und Länder und Kommunen bei der Umsetzung des Gesetzes zu unterstützen.
- e) Insbesondere fordert der Bundesrat die Bundesregierung auf, Sprachqualifizierung im In- und Ausland aufzustocken und den im Eckpunktepapier zur Fachkräfteeinwanderung (BR-Drucksache 668/22) versprochenen quantitativen und qualitativen Ausbau des Sprachförder- und Prüfungsangebots umzusetzen und sicherzustellen.

- AIS 34. f) Der Bundesrat hält es aber mindestens für erforderlich, Möglichkeiten zur Zentralisierung der Aufgabe der Erteilung von Aufenthalts- und Arbeitsgenehmigungen für Arbeits- und Fachkräfte aus Drittstaaten auf Bundes- oder Landesebene zu schaffen, die personelle Ausstattung der entsprechenden Stellen auskömmlich zu finanzieren und die Prozesse und Verwaltungsentscheidungen im Sinne der Transparenz und der Entlastung der kommunalen Ausländerbehörden zu vereinheitlichen und zu digitalisieren.
- AIS 35. g) Der Bundesrat unterstützt in diesem Zusammenhang auch die feste Implementierung der Zentralen Servicestelle Berufsanerkennung (ZSBA) für die Auslandsberatung im Rahmen des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes. Er hält es für geboten, Form und Anforderung an vorzulegende Unterlagen in allen Berufen möglichst einheitlich zu regeln und gesetzlich zu fixieren, einen individuellen Beratungsanspruch auf Anerkennungsberatung gesetzlich im Regelsystem zu verankern und die personelle Ausstattung dort sicherzustellen, um ausreichende Beratungs- und Unterstützungsangebote im Inland sicherzustellen.
- AIS 36. h) Der Bundesrat begrüßt darüber hinaus ebenfalls die in dem Gesetzentwurf enthaltenen Erleichterungen bei der Ausbildungsplatzsuche durch Erhöhung des Mindestalters und die Möglichkeit einer ausbildungsbegleitenden Beschäftigung bis zu 20 Stunden. Der Bundesrat hält eine Ausweitung des Zeitraums für die Ausbildungsplatzsuche auf zwölf Monate für geboten. Der Zeitraum könnte für umfassende Ausbildungsvorbereitung wie Praktika, Sprachkurse und Integrationsangebote genutzt werden.

Wi Zum Gesetzentwurf allgemein

37. a) Der Bundesrat unterstreicht die Notwendigkeit, dass das Gesetz zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung zügig und vor allem für KMU in der Handhabung einfach umgesetzt wird. Die Prüfverfahren dürfen nicht zu bürokratisch sein, sondern sollen kurze Bearbeitungszeiten sicherstellen. Unternehmen müssen bei der Anwerbung stärker unterstützt werden. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, die Möglichkeiten zur Fachkräfteeinwanderung im In- und Ausland besser bekannt zu machen.

38. b) Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, durch eine zeitnahe Verbesserung der strukturellen Bedingungen eine Verkürzung der bestehenden Wartezeiten bei Visaverfahren herbeizuführen. Insbesondere bedarf es einer erheblichen Verstärkung der Personalausstattung der Auslandsvertretungen und verstärkter Bemühungen für eine rasche Digitalisierung von Visaverfahren.
39. c) Sprache darf keine unnötige Hürde bei der Zuwanderung sein, ist aber für die berufliche und gesellschaftliche Integration essentiell. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, das Angebot an geförderten Sprachkursen im Inland und im Ausland erheblich auszubauen, um vor allem bereits im Heimatland ein Sprachniveau zu erreichen, das ein gutes Ankommen in Deutschland sicherstellt. Außerdem ist auch das Angebot an berufsbegleitenden Sprachkursen in Deutschland flächendeckend sicherzustellen und zu verbessern. Die Agenturen für Arbeit und Jobcenter müssen sowohl praktisch als auch finanziell in die Lage versetzt werden, entsprechende Angebote auszubauen.
40. d) Der Bundesrat hält die Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse für zu langwierig und zu schwierig. Die Verwaltungsverfahren müssen entbürokratisiert und beschleunigt werden. Ein erster Schritt hierbei ist die Digitalisierung der Antragsverfahren, so dass Antragsteller Daten und Unterlagen schnell an die zuständigen Stellen übermitteln können.
41. e) Mit den vorgesehenen Änderungen wird in einigen Bereichen Neuland betreten. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung daher, das Gesetz nach zwei Jahren zu evaluieren, damit eine zeitnahe Nachsteuerung erfolgen kann, sofern sich dies als erforderlich darstellt.

B

42. Der **Finanzausschuss** und
der **Gesundheitsausschuss**

empfehlen dem Bundesrat, gegen den Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes keine Einwendungen zu erheben.