

19.04.23

In - AIS - Fz - G - Wi

Unterrichtung

Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung

Das Bundeskanzleramt hat mit Schreiben vom 19. April 2023 Folgendes mitgeteilt:

Mit Schreiben des Bundeskanzlers an den Präsidenten des Bundesrates vom 31. März 2023 wurde der im Betreff genannte Gesetzentwurf übersandt. Die Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates sowie die Stellungnahme der Bundesregierung zur Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates konnten seinerzeit in der Kabinettsvorlage nicht mehr berücksichtigt werden. Daher wurde sie in der heutigen Kabinettsitzung nachträglich zur Kenntnis genommen.

Es wird daher gebeten, die anliegende Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates sowie die Stellungnahme der Bundesregierung zur Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates im weiteren Verfahren zu berücksichtigen.

Anlage

Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates gem. § 6 Abs. 1 NKR-G

**Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung
(NKR-Nr. 6601)**

Der Nationale Normenkontrollrat hat den Regelungsentwurf mit folgendem Ergebnis geprüft:

I. Zusammenfassung

Bürgerinnen und Bürger	
Jährlicher Zeitaufwand:	1,1 Mio. Stunden
Jährliche Sachkosten:	1,4 Mio. Euro
Wirtschaft	
Jährlicher Erfüllungsaufwand:	316 000 Euro
<i>davon aus Bürokratiekosten:</i>	267 000 Euro
Einmaliger Erfüllungsaufwand:	1000 Euro
Verwaltung	
Bund	
Jährlicher Erfüllungsaufwand:	6,8 Mio. Euro
Einmaliger Erfüllungsaufwand:	166 000 Euro
Bundesagentur für Arbeit	
Jährlicher Erfüllungsaufwand	1,5 Mio. Euro
Länder	
Jährlicher Erfüllungsaufwand:	6,6 Mio. Euro
Einmaliger Erfüllungsaufwand:	158 000 Euro
‘One in one out’-Regel	Im Sinne der ‚One in one out‘-Regel der Bundesregierung stellt der jährliche Erfüllungsaufwand der Wirtschaft in diesem Regelungsvorhaben ein „In“ von 316 000 Euro dar.
Weitere Kosten	Für die nach dem Gesetzentwurf zusätzlich beantragten Visa entstehen Gebühren, die der Gesetzentwurf nicht beziffert.
KMU-Betroffenheit	Nicht dargestellt.
Umsetzung von EU-Recht	Dem NKR liegen keine Anhaltspunkte dafür vor, dass mit dem Vorhaben über eine 1:1 Umsetzung von EU-Recht hinausgegangen wird.

zu Drucksache 137/23

Evaluierung Ziele: Kriterien/Indikatoren: Datengrundlage:	Die Neuregelung wird drei Jahre nach Inkrafttreten evaluiert. Tatsächliche Inanspruchnahme der Regelungen und Ausschluss von Missbrauchsmöglichkeiten. Zahl der eingereisten Fachkräfte sowie die Zahl aufgedeckter Missbrauchsfälle. Bestehende Statistiken und die im Gesetzentwurf vorgesehenen Anpassungen der Verordnung zur Durchführung des Gesetzes über das Ausländerzentralregister (AZRG-Durchführungsverordnung). In deren Anlage soll der Allgemeine Datenbestand hinsichtlich der Blauen Karte EU angepasst werden (Regelberufe, Mangelberufe, Berufsanfänger, IT-Spezialisten).
Nutzen des Vorhabens	Das Ressort hat den Nutzen des Vorhabens im Vorblatt des Regelungsentwurfs wie folgt beschrieben: • Steigerung der Zahlen für die Erwerbs-einwanderung qualifizierter Drittstaatsangehöriger. • Die Attraktivität Deutschlands für besonders qualifizierte Drittstaatsangehörige soll gesteigert werden. • Erleichterung der Bildungsmigration. • Erschließung neuer Potenziale für den deutschen Arbeitsmarkt.
Der für die Kabinettbefassung am 29.03.2023 final abgestimmte, endgültige Gesetzesentwurf lag dem Nationalen Normenkontrollrat (NKR) zur Prüfung nicht rechtzeitig vor. Dies ist aus Sicht des NKR zu beanstanden. Zum einen kann der NKR seinem gesetzlichen Prüfmandat nur nachkommen, wenn ihm ausreichend Zeit dafür eingeräumt wird. Zum anderen lässt sich der Anspruch einer Besseren Rechtsetzung nicht erfüllen, wenn bei komplexen Gesetzen hinsichtlich der validen Abbildung von Gesetzesfolgen die Prüfung mit derart kurzen Fristen versehen wird. Bezogen auf die bis zum 27.03.2023, 11:00 Uhr, vorgelegten Zwischenstände des Entwurfs, ist die Darstellung der Regelungsfolgen überwiegend vollständig, nachvollziehbar und methodengerecht. Der NKR beanstandet, dass keine nachvollziehbaren Aussagen zur KMU-Betroffenheit und weiteren Kosten getroffen wurden. Ähnlich wie dies durch die Verbändebeteiligung zum Ausdruck gekommen ist, sieht der NKR jedoch hinsichtlich der im Regelungsvorhaben in Aussicht gestellten Verwaltungsvereinfachung deutliches Verbesserungspotential.	

II. Regelungsvorhaben

Der Gesetzentwurf dient der Umsetzung der vom Bundeskabinett am 30. November 2022 angenommenen Eckpunkte zur Fachkräfteeinwanderung aus Drittstaaten und der Umsetzung der Richtlinie (EU) 2021/1883 („Blaue Karte EU“).¹

Er wird begleitet von einem Referentenentwurf einer Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales und des Bundesministeriums des Innern und für Heimat.

Betriebe und Unternehmen haben vermehrt Schwierigkeiten, qualifizierte Fach- und Arbeitskräfte zu finden. Um den Fach- und Arbeitskräftebedarf zu sichern, müssen drittstaatsangehörige Fachkräfte für eine Erwerbsmigration nach Deutschland gewonnen und ihnen hierzu ein rechtmäßiger Aufenthalt gewährt werden. Anknüpfend an das zum 1. März 2020 in Kraft getretene Fachkräfteeinwanderungsgesetz sollen mit dem vorliegenden Gesetzentwurf weiterer gesetzliche Erleichterungen beim Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt geschaffen werden.

Wesentliche Regelungsinhalte sind

- Änderungen bei der Blauen Karte EU
 - o Absenkung von Gehaltsschwellen für Regel- und Engpassberufe
 - o Niedrige Mindestgehaltsschwelle für Berufsanfänger mit akademischem Abschluss
 - o Vereinfachung von Arbeitgeberwechseln
 - o Erleichterung des Familiennachzuges
 - o Erleichterte Erlaubnis zum Daueraufenthalt
 - o Blaue Karte für IT-Spezialisten auch ohne Hochschulabschluss
- Erleichterung von Bildungsmigration durch z. B. erweiterte Möglichkeiten zur Nebenbeschäftigung und Aufhebung des Verbotes einer Nebenbeschäftigung beim Sprachkursbesuch
- Einführung einer Anerkennungspartnerschaft, bei der vorqualifizierte Drittstaatsangehörige vom ersten Tag in Deutschland an eine existenzsichernde Beschäftigung aufnehmen können. Vor der Einreise ist kein Anerkennungsverfahren erforderlich. Das

¹ Richtlinie (EU) 2021/1883 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Oktober 2021 über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer hoch qualifizierten Beschäftigung und zur Aufhebung der Richtlinie 2009/50/EG des Rates (ABl. L 382 vom 28.10.2021, S. 1).

zu Drucksache 137/23

berufliche Anerkennungsverfahren läuft erst begleitend neben der Beschäftigung und darf - anders als bisher - erst im Inland aufgenommen werden. Hierzu schließen der Ausländer und der Arbeitgeber eine privatrechtliche Vereinbarung.

- **Chancenkarte**

Für Personen mit einem ausländischen, mindestens zweijährigen Berufsabschluss oder einem Hochschulabschluss wird zur Arbeitssuche eine Chancenkarte auf Basis eines Punktesystems eingeführt. Zu den Auswahlkriterien gehören Sprachkenntnisse, Berufserfahrung, Alter und Deutschlandbezug. Die Chancenkarte bietet Möglichkeiten zur Probearbeit oder Nebenbeschäftigung. Der Wechsel in Aufenthaltstitel zu Erwerbs- oder Bildungszwecken wird gewährleistet.

- **Zweckwechselverbote**

Für ausländische Auszubildende und Studierende wird die Durchlässigkeit zwischen Aufhalten zu Bildungs- und Erwerbszwecken gesteigert. Sie können ihren Aufenthalt fortsetzen, wenn sie die Voraussetzungen für die Ausübung einer qualifizierten Beschäftigung schon vor Abschluss der Ausbildung oder des Studiums in Deutschland erfüllen.

- **Erstansprechstelle**

Im Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) wird eine Erstansprechstelle bei Schwierigkeiten im Einwanderungsprozess für Fachkräfte und Unternehmen eingerichtet. Hierfür soll die bereits bestehende Ansprechstelle der Hotline Arbeiten und Leben in Deutschland (ALiD) für Fachkräfte und Unternehmer gestärkt und deren Aufgabenspektrum entsprechend erweitert werden.

III. Bewertung

Der Gesetzentwurf führt zu Belastungen für Bürgerinnen und Bürger, Wirtschaft und Verwaltung.

III.1 Erfüllungsaufwand

Bürgerinnen und Bürger

Bei den Bürgerinnen und Bürgern ändert sich durch die zu erwartende Zunahme der Erwerbsmigration, d.h. die erhöhte Fallzahl der Antragsteller, der Zeitaufwand in Höhe von rund 1 111 000 Stunden und der Sachaufwand um rund 1 338 000 Euro. Hoher Erfüllungsaufwand entsteht vor allem im Zusammenhang mit der Beantragung eines Visums für Fachkräfte

aus Drittstaaten, die aufgrund der angedachten Erleichterungen beim Zugang zum Arbeitsmarkt (zum Teil auch mit Familiennachzug) nach Deutschland einreisen werden.

Antrag auf Erteilung eines Visums für längerfristige Aufenthalte (nationales Visum)

Die Regelungen des Gesetzentwurfs können nach Einschätzung der Bundesregierung die Einwanderung qualifizierter Drittstaatsangehöriger zum Zweck der Erwerbsmigration um jährlich 60.000 Personen erhöhen.

Als Basis der Schätzung wurden die Zahlen aus dem Monitoring zur Bildungs- und Erwerbsmigration des BAMF für das Jahr 2021² sowie die Erfahrungen mit dem Fachkräfteeinwanderungsgesetz vom 15. August 2019 herangezogen. Daneben müssen die wirtschaftliche Entwicklung und der Fachkräftebedarf in Deutschland, aber auch die Lebensperspektiven in Drittstaaten berücksichtigt werden.

Von den 60 000 geschätzten Personen müssen 53 825 ein nationales Visum beantragen. Hinzu kommen 67 500 Visaanträge im Rahmen des Familiennachzugs. In Summe ergibt dies 121 325 zusätzliche Visaanträge pro Jahr.

Der Zeitaufwand inkl. Wegezeiten der Antragstellenden beträgt durchschnittlich 390 Minuten pro Fall. Somit errechnet sich ein jährlicher Zeitaufwand von insgesamt 789 000 Stunden.

Beantragung einer Aufenthaltserlaubnis zum Zwecke der Anerkennung einer im Ausland erworbenen Berufsqualifikation

Die Ressorts rechnen mit zusätzlich 8 000 Beantragungen einer Aufenthaltserlaubnis zum Zwecke der Anerkennungspartnerschaft pro Jahr. Ausgehend von 8 000 Beantragungen im Jahr entsteht ein zusätzlicher Zeitaufwand von rund 9 000 Stunden sowie Sachkosten in Höhe von schätzungsweise rund 66 000 Euro pro Jahr.

Verlängerung einer Aufenthaltserlaubnis zum Zwecke der Anerkennung einer im Ausland erworbenen Berufsqualifikation

Die neue Aufenthaltserlaubnis wird bei erstmaliger Erteilung höchstens für ein Jahr erteilt und kann auf bis zu drei Jahre verlängert werden. Daher ist ggf. nach der Ersterteilung im Weiteren

² BAMF 2022, Monitoring zur Bildungs- und Erwerbsmigration: Erteilung von Aufenthaltstiteln an Drittstaatsangehörige, Jahresbericht 2021.

zu Drucksache 137/23

eine Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis zu beantragen, bspw. wenn zunächst weitere Qualifizierungsmaßnahmen notwendig sind.

Bei 4 420 Beantragungen pro Jahr entsteht ein Zeitaufwand von rund 4 000 Stunden sowie Sachkosten in Höhe von 36 000 Euro.

Beantragung einer Aufenthaltserlaubnis zum Zwecke einer Qualifikationsanalyse

Ist es einer Fachkraft nicht oder nur teilweise möglich, die für die Feststellung der Gleichwertigkeit erforderlichen Unterlagen vorzulegen, soll ihr zukünftig die Möglichkeit der Einreise und des Aufenthalts geboten werden, um ihre Kompetenzen im Rahmen einer Qualifikationsanalyse in Deutschland überprüfen zu lassen. Laut BMI und BMAS ist mit einer Anzahl von ca. 150 Antragstellern pro Jahr zu rechnen. Dabei entsteht ein Zeitaufwand von 170 Stunden sowie Sachkosten in Höhe von rund 1 000 Euro.

Antrag auf Feststellung der Gleichwertigkeit (nicht-reglementierte Berufe)

Bei einer erwarteten Fallzahl von 2000 Anträgen und einem geschätzten Zeitaufwand für das Ausfüllen und Übermitteln der Antragsformulare von durchschnittlich 27 Minuten liegt der jährliche Zeitaufwand bei insgesamt 900 Stunden.

Beantragung eines Gleichwertigkeitsfeststellungsbescheides (reglementierte Berufe)

Der Zeitaufwand für die 6 000 Fälle wird analog zu den Anträgen für nicht-reglementierte Berufe mit 27 Minuten angesetzt. Der jährliche Zeitaufwand liegt damit bei insgesamt 2 700 Stunden.

Antrag einer Aufenthaltserlaubnis zur Ausbildungsplatzsuche

Mit der Erhöhung der Altersgrenze von 25 Jahren auf 35 Jahre, wird davon ausgegangen, dass die Anzahl der Beantragungen einer Aufenthaltserlaubnis zum Zweck der Suche nach einem Ausbildungsplatz um schätzungsweise 60 Fälle pro Jahr steigt. Der Zeitaufwand beträgt 24 Minuten. Es entstehen Sachkosten in Höhe von durchschnittlich 12,50 Euro pro Fall. Über alle

Fälle betrachtet errechnet sich jährlich ein zusätzlicher Zeitaufwand von rund 24 Stunden sowie Sachkosten in Höhe von rund 800 Euro.

Antrag auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis für Fachkräfte mit Berufsausbildung

Aufgrund der Erleichterung des Zugangs auf den Arbeitsmarkt durch das Entfallen des Zusammenhangs zwischen Qualifikation und Beschäftigung wird nach Einschätzung des BMI und BMAS mit zusätzlich 3 500 Anträgen auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis gerechnet.

Der Zeitaufwand beträgt 68 Minuten. Es entstehen Sachkosten in Höhe von durchschnittlich 8,20 Euro pro Fall. Über alle Fälle betrachtet errechnet sich jährlich ein zusätzlicher Zeitaufwand von rund 4 000 Stunden sowie Sachkosten in Höhe von rund 29 000 Euro.

Antrag auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis für Fachkräfte mit akademischer Ausbildung

Auch in diesen Fällen soll der Zusammenhang zwischen Qualifikation und Beschäftigung zukünftig entfallen.

Es wird mit zusätzlich 3 500 Anträgen auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis gerechnet.

Es fallen zusätzlicher Zeitaufwand von rund 4 000 Stunden sowie Sachkosten in Höhe von rund 29 000 Euro pro Jahr an.

Antrag auf Erteilung einer Blauen Karte EU

Zum einen sollen die bisher geltenden Gehaltsgrenzen gesenkt werden, zum anderen sollen unter bestimmten Voraussetzungen auch IT-Spezialisten mit Berufserfahrungen auf akademischem Niveau eine Blaue Karte EU beantragen können. Die Ressorts rechnen mit einem Zuwachs von insgesamt 15 000 Anträgen pro Jahr.

Der Zeitaufwand beträgt 83 Minuten. Es entstehen Sachkosten in Höhe von durchschnittlich 12,55 Euro pro Fall. Über alle Fälle betrachtet, beträgt der Zeitaufwand 20 750 Stunden und die Sachkosten ca. 188 000 Euro pro Jahr.

Antrag einer Aufenthaltserlaubnis zur Arbeitsplatzsuche für Fachkräfte mit Berufsausbildung

Mit der Ergänzung im Aufenthaltsgesetz werden Pflegeassistenten und Pflegehelfer aus Drittstaaten, die ihre Ausbildung in Deutschland absolviert haben, in den Kreis der Personen auf-

zu Drucksache 137/23

genommen, die einen Aufenthaltstitel zur Arbeitsplatzsuche erhalten können. Schätzungsweise werden etwa 1 000 Arbeitssuchende eine entsprechende Aufenthaltserlaubnis beantragen.

Beantragen jährlich 1 000 in Deutschland ausgebildete Pflegeassistenten und Pflegehelfer eine Aufenthaltserlaubnis zur Arbeitsplatzsuche, entsteht ein Zeitaufwand von insgesamt rund 567 Stunden pro Jahr. Die Sachkosten betragen 1 000 Euro pro Jahr.

Beantragung einer Chancenkarte

Für Fachkräfte mit Berufsausbildung und akademischer Ausbildung wird auf Grundlage eines Punktesystems eine Chancenkarte zur Arbeitsplatzsuche eingeführt. Zu den Auswahlkriterien gehören: Qualifikation, Sprachkenntnisse, Berufserfahrung, Deutschlandbezug und Alter der Fachkraft.

Laut Einschätzung der Ressorts wird mit zusätzlichen 30 000 Anträgen pro Jahr gerechnet.

Es wird ein Zeitaufwand von durchschnittlich 80 Minuten angenommen. Die Sachkosten liegen bei schätzungsweise 19 Euro pro Fall. Somit belaufen sich der zusätzliche Zeitaufwand der Antragstellenden auf insgesamt rund 40 000 Stunden und die Sachkosten auf rund 570 000 Euro pro Jahr.

Antrag auf Erteilung eines Aufenthaltstitels aus familiären Gründen

Es wird mit rund 20 660 zusätzlichen Anträgen gerechnet. Der Zeitaufwand beträgt 205 Minuten. Es entstehen Sachkosten in Höhe von durchschnittlich 5,70 Euro pro Fall. Über alle Fälle

betrachtet beträgt der Zeitaufwand [70 588] Stunden und die Sachkosten rund [118 000] Euro pro Jahr.

Wirtschaft

Für die Wirtschaft ergibt sich eine Änderung des jährlichen Erfüllungsaufwands in Höhe von rund 316 000 Euro. Davon entfallen 267 000 Euro auf Bürokratiekosten aus Informationspflichten. Zusätzlich entsteht einmaliger Erfüllungsaufwand in Höhe von 1 000 Euro.

Anerkennungspartnerschaft - Vereinbarung zwischen Arbeitgeber und Ausländer

Die Ressorts gehen von einem zusätzlichen Zeitaufwand für das Ausstellen der Vereinbarung von schätzungsweise 10 Minuten pro Fall aus. Die Lohnkosten der Gesamtwirtschaft betragen durchschnittlich 36,30 Euro pro Stunde-

Bei jährlich 8 000 Fällen beträgt der zusätzliche Erfüllungsaufwand seitens der Arbeitgeber rund 48 000 Euro pro Jahr.

Informationspflicht; Auskunftspflicht bei Ausländerbeschäftigung

Für die Erteilung der Zustimmung zur Beschäftigung hat der Arbeitgeber der Bundesagentur für Arbeit (BA) Auskunft über Arbeitsentgelt, Arbeitszeiten und sonstige Arbeitsbedingungen zu erteilen. Bei einem durch die Ressorts geschätzten Plus von 22 420 Fällen, bei denen der Arbeitgeber gegenüber der BA zur Auskunft verpflichtet ist entsteht seitens der Arbeitgeber ein Mehraufwand von rund 136 000 Euro im Jahr.

Informationspflicht; Information zur Möglichkeit einer Beratung

Die Neuregelung im Aufenthaltsgesetz sieht vor, dass ein Arbeitgeber, der mit einem Drittstaatsangehörigen einen Arbeitsvertrag abschließt, diesen spätestens am ersten Tag der Arbeitsleistung in Textform auf die Möglichkeit hinzuweisen hat, dass er die Dienste der Beratungsstellen in Anspruch nehmen kann.

Aufgrund der mit diesem Regelungsvorhaben angedachten Neuerungen wird mit insgesamt 60 000 zusätzlichen Fachkräften gerechnet. Es wird angenommen, dass in 60 % eine Vermittlung des Arbeitnehmers an den Arbeitgeber erfolgt und die Informationspflicht bereits durch

zu Drucksache 137/23

den Vermittler erfüllt wurde. In den übrigen 40 % der Fälle besteht die Informationspflicht seitens des Arbeitgebers. Dies entspricht 83 600 Fällen und 132 000 Euro Mehraufwand pro Jahr.

Informationspflicht des Vermittlers

Bei einer grenzüberschreitenden Vermittlung hat der Vermittler den Arbeitsuchenden vor Abschluss des Arbeitsvertrages in schriftlicher Form unter anderem zu den Beratungsangeboten zu informieren. Die Informationspflicht wird zukünftig erweitert, z. B. sind auch die Beratungsstellen des Aufenthaltsgesetzes zu nennen und die jeweils aktuellen Kontaktdaten der erwähnten Beratungsdienste anzugeben. Hierfür entsteht einmaliger Aufwand für die Überarbeitung der Informationsblätter. Die einmaligen Kosten seitens der Auslandsvermittlungen betragen bei einer Fallzahl von 120 schätzungsweise rund 1 000 Euro.

Verwaltung

Für die Verwaltung steigt der jährliche Erfüllungsaufwand um rund 14 908 000 Euro. Davon entfallen 6 824 000 Euro an jährlichem Erfüllungsaufwand auf den Bund, außerdem 1 446 000 Euro auf die Bundesagentur für Arbeit und 6 638 000 Euro auf die Länder (inkl. Kommunen). Dies ist insbesondere auf den zu erwartenden Zuzug an Fachkräften zurückzuführen, da unter anderem die Anzahl der Visaanträge und auch die Anzahl der Anträge auf Erteilung von Aufenthaltstiteln, die im Bundesgebiet gestellt werden, steigen wird sowie im BAMF eine Erstanstprechstelle für Fachkräfte und Unternehmen eingerichtet werden soll.

Bearbeitung des Antrags auf Visum für längerfristige Aufenthalte

Insgesamt zusätzlich rund 121 325 Drittstaatsangehörige, die zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit beziehungsweise des Familiennachzugs nach Deutschland einreisen möchten, müssen im Vorfeld ein nationales Visum in den zuständigen Auslandsvertretungen beantragen. Der zusätzliche Erfüllungsaufwand in den Auslandsvertretungen beträgt für den **Bund** rund 5,1 Millionen Euro pro Jahr.

Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zum Zwecke der Anerkennung einer im Ausland erworbenen Berufsqualifikation

Ausgehend von der Einschätzung der Ressorts, dass pro Jahr zusätzlich 8 000 Antragstellungen erfolgen werden, errechnet sich für die Ausländerbehörden in den **Ländern** ein zusätzlicher Erfüllungsaufwand in Höhe von rund 688 000 Euro pro Jahr.

Verlängerung einer Aufenthaltserlaubnis zum Zwecke der Anerkennung einer im Ausland erworbenen Berufsqualifikation

Jährlich werden schätzungsweise 4 420 Personen eine Verlängerung ihrer Aufenthaltserlaubnis beantragen, wodurch zusätzlicher Erfüllungsaufwand in den Ausländerbehörden der **Länder** von rund 365 000 Euro pro Jahr entsteht.

Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zum Zwecke einer Qualifikationsanalyse

Für jährlich 150 Fälle errechnet sich ein jährlicher Erfüllungsaufwand für die **Länder** von insgesamt rund 4 000 Euro.

Bearbeitung eines Antrags auf Feststellung der Berufsqualifikation für nicht reglementierte Berufe (Gleichwertigkeitsprüfung)

Für jährlich 2 000 Fälle errechnet sich ein Erfüllungsaufwand von insgesamt rund 114 000 Euro für die **Länder**.

Bearbeitung eines Antrags auf Feststellung der Berufsqualifikation für reglementierte Berufe (Gleichwertigkeitsprüfung)

Für jährlich 6 000 Fälle errechnet sich ein Erfüllungsaufwand von insgesamt rund 343 000 Euro für die Länder.

Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zur Ausbildungsplatzsuche

Mit der Erhöhung der Altersgrenze von 25 Jahren auf 35 Jahre, wird die Anzahl der Beantragungen einer Aufenthaltserlaubnis zum Zweck der Suche nach einem Ausbildungsplatz um schätzungsweise 60 Fälle pro Jahr steigen. Der jährliche Erfüllungsaufwand seitens der **Länder** beträgt insgesamt rund 2 000 Euro.

Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zur Arbeitsplatzsuche für Fachkräfte mit Berufsausbildung

Aufgrund der Erleichterung des Zugangs auf den Arbeitsmarkt wird nach Einschätzung der Ressorts mit zusätzlich 3 500 Anträgen und jährlichem Erfüllungsaufwand der **Länder** in Höhe von rund 301 000 Euro gerechnet.

Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis für Fachkräfte mit akademischer Ausbildung

zu Drucksache 137/23

Einer Fachkraft mit akademischer Ausbildung kann grundsätzlich eine Aufenthaltserlaubnis zur Ausübung einer qualifizierten Beschäftigung erteilt werden. Aufgrund der Erleichterung des Zugangs auf den Arbeitsmarkt wird nach Einschätzung des BMI mit zusätzlich 3 500 Anträgen gerechnet, die 116 000 Euro zusätzlichen Erfüllungsaufwands der **Länder** auslösen.

Bearbeitung eines Antrags auf Erteilung einer Blauen Karte EU

Aufgrund der Neuerungen gehen die Ressorts von jährlich 15 000 zusätzlichen Anträgen auf Erteilung einer Blauen Karte EU aus. Der Verwaltungsaufwand in den Ausländerbehörden wird auf Basis des bisherigen Aufwandes mit 54 Minuten pro Fall fortgeschrieben. Bei einem Lohnsatz mittlerer Dienst Kommunen von 33,40 Euro und Sachkosten von 1 Euro pro Fall beträgt der zusätzliche Erfüllungsaufwand in den Ausländerbehörden der **Länder** rund 496 000 Euro pro Jahr.

Durchführung von Zustimmungsverfahren auf Antrag (**mit** Vorrangprüfung)

Die Erteilung eines Aufenthaltstitels zur Ausübung einer Beschäftigung setzt grundsätzlich die Zustimmung der BA voraus. Sie muss u.a. prüfen, ob für den konkreten Arbeitsplatz bevorrechtigte inländische oder ihnen gleichgestellte Bewerberinnen und Bewerber zur Verfügung stehen (sog. Vorrangprüfung).

In bestimmten Fällen soll zukünftig die Vorrangprüfung durch die BA entfallen, wobei sich auch der Prüfumfang verringert. Insgesamt sinkt der jährliche Erfüllungsaufwand **der Bundesagentur für Arbeit** hierdurch um rund 2 000 Euro.

Durchführung von Zustimmungsverfahren auf Antrag (**ohne** Vorrangprüfung)

Die Neuerungen im Zusammenhang mit der **Anerkennungspartnerschaft** bedeuten einen Zuwachs an zu bearbeitenden Anträgen in der BA, da in diesen Fällen die Zustimmung der BA notwendig sein wird (+12 420 Fälle). Der jährliche Erfüllungsaufwand der **Bundesagentur für Arbeit** beträgt rund 938 000 Euro.

Im Jahr 2021 fanden insgesamt 52 700 Zustimmungsverfahren im Zusammenhang mit Verfahren von Fachkräften mit Berufsausbildung und Fachkräften mit akademischer Ausbildung

statt. Für diese entfällt zukünftig der bisher zu prüfende Zusammenhang zwischen der Beschäftigung und der Qualifikation. Dadurch reduziert sich jeweils der Prüfaufwand. Die jährliche Einsparung liegt bei insgesamt rund 238 000 Euro **jährlich** für die **Bundesagentur für Arbeit**.

Aufgrund einer weiteren Neuerung im Aufenthaltsgesetz wird mit einer Anzahl von zusätzlich 7 000 Fachkräften mit Berufsausbildung oder akademischer Ausbildung gerechnet, deren Beschäftigungsausübung ebenfalls der Zustimmung der BA bedarf. Bei einem durchschnittlichen Zeitaufwand von 126 Minuten pro Fall und einem Lohnsatz mittlerer Dienst Bund in Höhe von 33,80 Euro errechnet sich somit ein zusätzlicher Erfüllungsaufwand für die **Bundesagentur für Arbeit** von rund 497 000 Euro pro Jahr.

Die angedachte Neuerung i. Z. m. der Blauen Karte bedeutet einen weiteren Zuwachs an 3000 zu bearbeitenden Anträgen in der BA, da in diesen Fällen die Zustimmung der BA notwendig sein wird. Der Zeitaufwand für diese Fälle beträgt rund 144 Minuten und führt zu jährlichem Erfüllungsaufwand von insgesamt rund 244 000 Euro für die **Bundesagentur für Arbeit**.

Schließlich wird im Aufenthaltsgesetz die Möglichkeit zur Einreise zur Qualifikationsanalyse geschaffen. Hierbei ist eine zeitlich nicht eingeschränkte Beschäftigung möglich, wenn die BA zugestimmt hat (+150 Fälle). Es entsteht der **Bundesagentur für Arbeit** ein jährlicher Erfüllungsaufwand von rund 7 000 Euro.

Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zur Arbeitsplatzsuche für Fachkräfte mit Berufsausbildung

Pflegeassistenten und Pflegehelfer aus Drittstaaten, die ihre Ausbildung in Deutschland absolviert haben, sollen zukünftig einen Aufenthaltstitel zur Arbeitsplatzsuche beantragen können. Schätzungsweise werden jährlich 1 000 Personen von dieser Möglichkeit Gebrauch machen wodurch Mehraufwand von rund 30 000 Euro jährlich für die **Länder** entsteht.

Erteilung einer Chancenkarte

Die Ressorts rechnen mit jährlich 30 000 Anträgen.

Es wird angenommen, dass an den insgesamt 173 Auslandsvertretungen zukünftig Anträge auf eine Chancenkarte gestellt werden. Im Weiteren wird davon ausgegangen, dass je nach Größe der Auslandsvertretung bzw. je nach zu erwartenden Fällen ca. 2 Mitarbeiterinnen bzw. Mitarbeiter für einen Tag geschult werden müssen (Lohnsatz gemittelt 59,52 Euro).

zu Drucksache 137/23

Bei **jährlich** 30 000 zu bearbeitenden Anträgen und etwa 350 jeweils einen Tag zu schulenden Mitarbeiterinnen bzw. Mitarbeiter in den Auslandsvertretungen und im Bundesamt für Auswärtige Angelegenheiten entsteht damit für den **Bund** ein zusätzlicher Erfüllungsaufwand in Höhe von rund 166 000 Euro.

Der durchschnittliche Zeitaufwand für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis für Fachkräfte zur Arbeitsplatzsuche beträgt aktuell 48 Minuten. Für die weitere Berechnung wird angenommen, dass mit dem neuen Punktesystem der Aufwand zukünftig bei 55 Minuten pro Fall liegen wird (Lohnsatz gewichtet 35,64 Euro).

Bei **jährlich** 30 000 zu bearbeitenden Anträgen entsteht in den örtlichen Ausländerbehörden der **Länder** ein zusätzlicher Erfüllungsaufwand in Höhe von rund 980 000 Euro.

Das neue Punktesystem der Chancenkarte zur Arbeitsplatzsuche stellt ein komplett neues Verfahren in den Ausländerbehörden dar. Die Mitarbeiter müssen entsprechend geschult und die internen Prozesse aufgesetzt werden.

Es wird angenommen, dass in rund 300 der 540 Ausländerbehörden jeweils ein bis zwei Sachbearbeiter unterschiedlicher Laufbahngruppen mit einem Lohnsatz von 43,80 Euro/Stunde jeweils einen Tag geschult werden. Damit ergibt sich ein **einmaliger** Erfüllungsaufwand von rund 158 000 Euro für die **Länder**.

Erteilung eines Aufenthaltstitels aus familiären Gründen

Aufgrund der im Aufenthaltsgesetz angedachten Neuerungen bzw. Erleichterungen bei der Erwerbsmigration wird auch die Anzahl der Familiennachzüge um 67 500 Fälle steigen. Der Bearbeitungsaufwand beträgt 60 Minuten. Es entstehen Sachkosten in Höhe von 1,00 Euro pro Fall.

Über alle Fälle betrachtet beträgt der zusätzliche Erfüllungsaufwand rund 1 890 000 Euro pro **Jahr** für die **Länder**.

Betreiben einer Erstansprechstelle beim BAMF

Unter der Annahme, dass in den ersten Jahren die Beratungsstelle jährlich durchschnittlich 50 000 Anfragen zu bearbeiten hat (Lohnsatz gehobener Dienst Bund 46,50 Euro) und ein Beratungsgespräch im gewichteten Mittel von einfachen bis komplexeren Sachverhalten bei etwa 27 Minuten in Anspruch nehmen wird, ist mit **jährlichen** Kosten in Höhe von etwa 1 Million Euro für den **Bund** zu rechnen.

Auskünfte zur Durchführung der Richtlinie (EU) 2021/1883 innerhalb der EU

Für die Fallbearbeitung durch die Nationale Kontaktstelle (NKS) des BAMF wird in Folge der Neufassung der Richtlinie zur Blauen Karte EU als Richtlinie (EU) 2021/1883 und deren Umsetzung ein zusätzlicher Erfüllungsaufwand entstehen. Der zusätzliche **jährliche** Erfüllungsaufwand für den **Bund** beläuft sich auf insgesamt rund 428 000 Euro.

III. 2 Rechts- und Verwaltungsvereinfachung

Hinsichtlich einer angestrebten Verwaltungsvereinfachung entstehen für Inhaber der Blauen Karte EU in § 18g Absatz 4 AufenthG Erleichterungen beim Arbeitgeberwechsel. Gleiches gilt für die Vereinheitlichung der Titelerteilungsdauer und die Straffung der Regelungen zur Arbeitsplatzsuche für Fachkräfte (§ 20 AufenthG) und den Wegfall der Vorrangprüfung durch die Bundesagentur für Arbeit (BA) in § 38a Absatz 3 Satz 1 AufenthG. Darüber hinaus erfolgt eine weitgehende Bindung des Ermessens der titelerteilenden Stellen durch Aufnahme umfangreicher „Sollregelungen“ in verschiedenen Aufenthaltstiteln der Abschnitte 3 und 4 des AufenthG.

Der NKR stellt jedoch fest, dass beispielsweise hinsichtlich des Erfüllungsaufwands durch den Wegfall der Vorrangprüfung durch die BA in § 38a Absatz 3 Satz 1 AufenthG lediglich eine Reduktion von 2000 € jährlich für die BA entsteht. Aus der Neuregelung zu § 18a und § 18b AufenthG-E (bisher zu prüfende Zusammenhang zwischen der Beschäftigung und der Qualifikation entfällt) reduziert sich der jährliche Erfüllungsaufwand für die BA immerhin um 238 000 Euro. Den textlich skizzierten Erleichterungen aus dem § 18g Absatz 4 AufenthG-E sowie dem § 20 AufenthG-E stehen rechnerisch allerdings ein zusätzlicher Zeitaufwand von rund 4 000 Stunden bzw. 20 750 Stunden sowie Sachkosten in Höhe von rund 29 000 Euro bzw. ca. 188 000 Euro pro Jahr als Erfüllungsaufwände für Bürgerinnen und Bürger gegenüber. Dies steht als „Verwaltungsvereinfachung“ kaum in einem angemessenen Verhältnis zu den Gesamtvolumina an Erfüllungsaufwänden, die das Regelungsvorhaben verursacht.

Der NKR betont, dass eine substantielle Verwaltungsvereinfachung durch das Regelungsvorhaben nicht zu verzeichnen ist. Er hält es jedoch für erforderlich, administrative Erleichterungen zu schaffen und entsprechend regulatorisch zu gestalten, um den angestrebten Nutzen der Fachkräfteeinwanderung zu realisieren. Dies deckt sich auch mit den Stellungnahmen aus der Verbändebeteiligung.³ Vor diesem Hintergrund ist zu befürchten, dass sich die Komple-

³ Im Rahmen der Verbändebeteiligung liegen Stellungnahmen u. a. von der BA, der DIHK und der ZDH vor.

zu Drucksache 137/23

xität des Rechts durch die neu geschaffenen Regelungen, z. B. zu ausländischen Berufsabschlüssen, weiter verkompliziert und die Vollzugsebenen, z. B. die Ausländerbehörden, dadurch zusätzlich belastet werden. Auch bestehen Unklarheiten darüber, wie die Chancenkarte administrativ umgesetzt werden soll. Ferner wäre zu überdenken, ob eine Reduzierung der Auswahlkriterien möglich ist sowie digitale Schnittstellen zwischen allen beteiligten Behörden geschaffen werden können oder auch das Asyl- und Ausländerrecht generell konsolidiert und kodifiziert werden sollte, wie es auch der NKR in seiner „Stellungnahme zu den Eckpunkten der Bundesregierung zur Fachkräfteeinwanderung“ vorgeschlagen hat.⁴ Zudem sollte die Einführung der Chancenkarte gerade nicht zu zusätzlicher Bürokratie und noch komplexeren Verfahren führen.

Durch die Hinzufügung zahlreicher zusätzlicher, zum Teil sehr komplexer Regelungen oder Rechtsänderungen wird aus Sicht des NKR die schon bestehende Komplexität der Zuwanderungsregelungen eher noch gesteigert. Es besteht die Gefahr, dass nur noch Experten diese Regelungen handhaben können, was ihre Wirksamkeit insgesamt einschränken kann.

IV. Ergebnis

Der für die Kabinettdebatte am 29.03.2023 final abgestimmte, endgültige Gesetzesentwurf lag dem Nationalen Normenkontrollrat (NKR) zur Prüfung nicht rechtzeitig vor. Dies ist aus Sicht des NKR zu beanstanden. Zum einen kann der NKR seinem gesetzlichen Prüfmandat nur nachkommen, wenn ihm ausreichend Zeit dafür eingeräumt wird. Zum anderen lässt sich der Anspruch einer Besseren Rechtsetzung nicht erfüllen, wenn bei komplexen Gesetzen hinsichtlich der validen Abbildung von Gesetzesfolgen die Prüfung mit derart kurzen Fristen versehen wird.

Bezogen auf die bis zum 27.03.2023, 11:00 Uhr, vorgelegten Zwischenstände des Entwurfs, ist die Darstellung der Regelungsfolgen überwiegend vollständig, nachvollziehbar und methodengerecht. Der NKR beanstandet, dass keine nachvollziehbaren Aussagen zur KMU-Betroffenheit und weiteren Kosten getroffen wurden. Ähnlich wie dies durch die Verbändebeteiligung zum Ausdruck gekommen ist, sieht der NKR jedoch hinsichtlich der im Regelungsvorhaben in Aussicht gestellten Verwaltungsvereinfachung deutliches Verbesserungspotential.

Lutz Goebel
Vorsitzender

Prof. Dr. Sabine Kuhlmann
Berichterstatterin

⁴ Vgl. Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates zu den Eckpunkten der Bundesregierung zur Fachkräfteeinwanderung: Mit digitalen, schnelleren und einfacheren Verfahren zu mehr Fachkräfteeinwanderung, v. 30.11.2022.

Anlage 2

**Stellungnahme der Bundesregierung
zur Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrats
zum Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der
Fachkräfteeinwanderung
(NKR-Nummer 6601)**

Die Bundesregierung nimmt zur Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrats vom 28. März 2023 wie folgt Stellung:

1.

Der für die Kabinettbefassung am 29. März 2023 final abgestimmte, endgültige Gesetzesentwurf lag dem Nationalen Normenkontrollrat (NKR) zur Prüfung nicht rechtzeitig vor. Zum einen kann der NKR seinem gesetzlichen Prüfmandat nur nachkommen, wenn ihm ausreichend Zeit dafür eingeräumt wird. Zum anderen lässt sich der Anspruch einer besseren Rechtsetzung nicht erfüllen, wenn bei komplexen Gesetzen hinsichtlich der validen Abbildung von Gesetzesfolgen die Prüfung mit derart kurzen Fristen versehen wird.

Stellungnahme der Bundesregierung:

Vor dem Termin der Kabinettbefassung wurden noch Änderungen vorgenommen, die auch Auswirkungen auf den Erfüllungsaufwand hatten. Derartige Änderungen sind bei dynamischen politischen Abstimmungsprozessen, wie sie insbesondere bei komplexen und besonders wichtigen Gesetzesvorhaben ablaufen, auch kurz vor der Kabinettbefassung noch zu erwarten und nicht unüblich. Es ist nicht realistisch, eine gewisse Zeit vor dem Kabinettttermin einen Gesetzsentwurf für weitere Änderungen zu sperren. Ausgeglichen wird dies durch eine frühzeitige und laufende Einbindung des NKR während des Abstimmungsprozesses. Hingewiesen wird zudem darauf, dass die Festlegung des Termins der Kabinettbefassung eine politische Entscheidung ist.

2.

Es seien keine nachvollziehbaren Aussagen zur KMU-Betroffenheit und weiteren Kosten getroffen worden. Zudem sieht der NKR ähnlich wie dies durch die

Verbändebeteiligung zum Ausdruck gekommen sei, hinsichtlich der im Regelungsvorhaben in Aussicht gestellten Verwaltungsvereinfachung deutliches Verbesserungspotential.

Stellungnahme der Bundesregierung:

Von den erleichterten Möglichkeiten zur Einwanderung von Fach- und Arbeitskräften profitieren nicht nur Großunternehmen sondern auch KMU (z.B. im Rahmen der Anerkennungspartnerschaft). Verfahrensverbesserungen sind beispielsweise durch die Abschaffung der Vorrangprüfung in einigen Bereichen und durch die Möglichkeit eines erleichterten Arbeitgeberwechsels für Inhaber der Blaue Karte EU umgesetzt. Auch der bisher durch die Bundesagentur für Arbeit zu prüfende Zusammenhang zwischen der Beschäftigung und der Qualifikation im Rahmen von §§ 18a und 18b AufenthG-E entfällt. Dies entspricht einer Fallzahl von 52 700 und einer Ersparnis von rund 238 000 Euro.