

12.05.23

Stellungnahme des Bundesrates

Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfte- einwanderung

Der Bundesrat hat in seiner 1033. Sitzung am 12. Mai 2023 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

1. 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 Entwurfsbegründung wird lediglich die Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen (ZAB) beim Sekretariat der Kultusministerkonferenz als eine mögliche geeignete Stelle beispielhaft benannt und den Ländern vorge-

schlagen. 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.

2. 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.

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

Der Bundesrat fordert, im weiteren Gesetzgebungsverfahren

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

Begründung:

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 Berufsaus-

bildungssysteme mit staatlichen Anerkennungen. Hierbei 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.

4. 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.

5. 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 einge-

fügt:

„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)).

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

In Artikel 6 § 7 Absatz 1 Satz 2 Nummer 2 Buchstabe b sind 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 Gesetzentwurf 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 Personengruppen. 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.

7. 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.

8. 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.

9. 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.
- c) 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.
- d) 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.

- e) 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.
- f) Der Bundesrat stellt in diesem Zusammenhang fest, dass viele der geplanten und zu begrüßenden Öffnungen und Neureglungen 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.
- g) 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.

- h) 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.
- i) 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.
- j) 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.
- k) 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.
- l) 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 Digitali-

sierung der Antragsverfahren, so dass Antragsteller Daten und Unterlagen schnell an die zuständigen Stellen übermitteln können.

- m) 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.