

# ***Fachkräfte- und Arbeitskräftesicherung braucht mehr Zuwanderung***

## **Zehn-Punkte-Plan der BDA zur Stärkung der Erwerbsmigration**

20. Juli 2022

### ***Zusammenfassung***

Um die Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands auch in Zukunft zu erhalten, müssen wir jetzt die strukturellen Herausforderungen auf dem Arbeitsmarkt anpacken. Im Mittelpunkt steht die Bewältigung des Fachkräfte- und zunehmenden Arbeitskräftemangels – einer der größten Bremsklötze für die deutsche Wirtschaft. Der Koalitionsvertrag von SPD, Bündnis '90/Die Grünen und FDP erkennt klar an, dass ein „Mangel an qualifizierten Fachkräften in vielen Branchen [...] eines der größten Hindernisse für Wirtschaftswachstum, für die Sicherung von Wohlstand, eine hohe Qualität in Gesundheit, Pflege, Betreuung und Bildung sowie für das Gelingen der Transformation in Deutschland“ ist. Das macht deutlich, dass der Fachkräfte- und Arbeitskräftemangel nicht allein ein „Problem der Wirtschaft“ ist, sondern alle Bereiche der Gesellschaft umfasst.

Um dem Fachkräfte- und zunehmenden Arbeitskräftemangel zu begegnen und Wohlstand für alle zu sichern, brauchen wir auch mehr Arbeitskräfte aus dem Ausland. Der Koalitionsvertrag sieht die „Arbeitskräfteeinwanderung“ als einen von vier zentralen Bausteinen zur Fachkräftesicherung vor. Gleichzeitig dürfen die notwendigen Anstrengungen zur Förderung des heimischen Potenzials nicht vernachlässigt werden. Inländische und ausländische Potenziale ergänzen sich bei Fach- und Arbeitskräftesicherung. Sie dürfen nicht gegeneinander ausgespielt werden.

Leitprinzip für die Erwerbsmigration muss eine faire Migration sein, bei der die Beteiligten – die zuwandernde Person, das aufnehmende Unternehmen und die Volkswirtschaft – profitieren. Bisher findet der Großteil der Zuwanderung in den Arbeitsmarkt im Rahmen der EU-Binnenmobilität statt (ca. 55 % im Jahr 2020).<sup>1</sup> In den letzten Jahren war hier bereits ein rückläufiger Trend beobachtbar. Perspektivisch wird das Potenzial an EU-Zuwanderung weiter zurückgehen, da viele EU-Staaten vor ähnlichen demografischen Herausforderungen stehen. Auch dort gibt es einen Rückgang der erwerbsfähigen Bevölkerung. Deshalb gilt es, den Fokus und die Rekrutierungsbemühungen verstärkt auf Drittstaaten, also Länder außerhalb der EU zu richten. Bisher spielt die Erwerbsmigration aus Drittstaaten zahlenmäßig in Deutschland noch nicht die Rolle, die sie spielen müsste. Viele praktische und bürokratische Hürden warten bei der Erwerbsmigration aus Drittstaaten auf Zuwanderungsinteressierte und Arbeitgeber – eine Problematik, die durch die Corona-Pandemie noch verstärkt wurde. Gleichzeitig ist es wichtig, dass wir uns auf Maßnahmen fokussieren, die eine große Hebelwirkung bzgl. der Zahl an Zuwandernden besitzen und auch kurz- bis mittelfristig wirken. Dazu sind Verbesserungen in den Bereichen Verwaltungsverfahren, Rechtsrahmen, Sprachförderung und Rekrutierung notwendig. Folgende Punkte sind dabei insbesondere zu beachten:

---

<sup>1</sup> siehe z. B. [Migrationsbericht der Bundesregierung 2020](#)



1. Die Verwaltungsverfahren müssen vereinfacht, digitalisiert, beschleunigt und damit planbar für Arbeitgeber und ausländischer Arbeitskraft ausgestaltet werden. Die langen Wartezeiten bei der Vergabe von Visaterminen müssen ein Ende haben.
2. Der Rechtsrahmen muss zielgerichtet weiterentwickelt werden, insbesondere bei der Umsetzung der revidierten Blue-Card-Richtlinie, die z. B. erweiterte Möglichkeiten für Berufsanfängerinnen und -anfänger erlaubt, und den Aufenthaltstiteln zur Arbeitsplatzsuche, die z. B. um die Möglichkeit der Sicherung des Lebensunterhalts durch eine Erwerbstätigkeit erweitert werden sollten.
3. Die im Koalitionsvertrag vereinbarte Chancenkarte sollte so umgesetzt werden, dass sie auf Personengruppen ausgerichtet ist, die bisher nicht oder nur eingeschränkt zur Erwerbsmigration einreisen dürfen. Dies gilt insbesondere für Menschen, bei denen keine formale Anerkennung eines vorhandenen ausländischen Abschlusses vorliegt. Ein klassisches, für alle Personengruppen offenes Punktesystem ist nicht der richtige Weg, da Mehrwert und bürokratischer Aufwand im administrativen Aufbau und in der Anwendung in keinem sinnvollen Verhältnis zueinanderstehen.
4. Eine Vereinheitlichung und Beschleunigung der Anerkennungsverfahren, insbesondere durch eine Zusammenlegung bei nicht-zentralisierten Landesbehörden ist notwendig, um insbesondere die Zahl an beruflich qualifizierten Zuwandernden deutlich zu steigern. Der gesetzlich vorgesehene Zeitraum zur Durchführung notwendiger Anpassungsqualifizierungen muss verlängert werden.
5. Die Möglichkeiten der Zuwanderung unterhalb des Fachkräfteniveaus müssen gestärkt werden, z. B. durch eine relativ kurzfristig umsetzbare Anpassung der Beschäftigungsverordnung zur Entfristung und Abschaffung der Kontingentierung bei der sog. Westbalkanregelung. Auch weitere branchenspezifische Absprachen zur Saisonbeschäftigung nach § 15a BeschV sind notwendig.
6. Das Verbot einer Beschäftigung in der Zeitarbeit muss für die Erwerbsmigration abgeschafft und dadurch die Rekrutierung von ausländischen Arbeitskräften, insbesondere für Unternehmen erleichtert werden, die bisher keine Erfahrung in der Rekrutierung im Ausland haben.
7. Die Sprachförderung im In- und Ausland muss bedarfsgerecht ausgebaut werden. Die gesetzlichen Vorgaben zum Sprachniveau bei der Einreise müssen angepasst werden, damit sie keine zusätzlichen Hürden darstellen.
8. Zuwanderung, um eine Ausbildung in Deutschland zu machen, sollte gestärkt und vereinfacht werden.
9. Die Zuwanderung zur Gründung, insbesondere auch von Start-ups sollte stärker in den Blick genommen und Vorgaben einheitlich angewendet werden. Andere EU-Länder nutzen die Potenziale von ausländischen Gründerinnen und Gründern deutlich erfolgreicher.
10. Eine klare Trennung zwischen Asyl- und Erwerbsmigration ist notwendig und sachgerecht. Sie muss beibehalten werden, obwohl die Themen häufig in einem Atemzug diskutiert und argumentativ verknüpft werden. Während im Asylrecht die Frage „Wer braucht uns?“ zu beantworten ist, geht es bei der Erwerbsmigration um die Frage „Wen brauchen wir?“<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Fragen zu Geflüchteten und Bleiberechtsregelungen für Geduldete haben wir daher in diesem Papier weitgehend ausgenommen, siehe hierzu z. B. die [Stellungnahme der BDA zum Referentenentwurf des sog. Chancenaufenthalts-Recht](#)



### ***Mangel an Fach- und Arbeitskräften ist ein Bremsklotz für Unternehmen und die Volkswirtschaft***

Mitte der 2020er Jahre wird voraussichtlich der Höchststand der Bevölkerungsentwicklung mit ca. 84 Mio. Menschen in Deutschland erreicht werden. Neben der Geburtenrate und der Entwicklung der Lebenserwartung bestimmt die Zuwanderung einen wesentlichen Teil der zukünftigen Bevölkerungsentwicklung. Bis 2035 wird das inländische Potenzial an Arbeitskräften auch bei einer steigenden Erwerbsbeteiligung von Frauen und Älteren faktisch ausgeschöpft sein. Diese Steigerung müssen wir durch eine Flexibilisierung der Arbeitszeit, ein Ausbau der Betreuungsangebote zur besseren Vereinbarkeit von Privatleben und Beruf, gesundheitsfördernde Maßnahmen zur Beschäftigungssicherung Älterer und eine aktivierende und integrationsfördernde Arbeitsmarktpolitik für besonders von Arbeitslosigkeit betroffenen Personengruppen erreichen. Auch Digitalisierung und Automatisierung bieten Chancen.

Im 1. Quartal 2022 gab es 1,74 Mio. offene Stellen, die nicht besetzt waren. Viele Aufträge konnten aufgrund von Personalmangel nicht oder erst sehr viel später angenommen werden, Bearbeitungszeiten haben sich verlängert, auf Termine muss schon jetzt immer länger gewartet werden. Die Auswirkungen des Personalmangels sind mittlerweile für viele Menschen konkret spürbar.

#### ***Im Einzelnen***

##### ***1. Verwaltungsverfahren digitalisieren und beschleunigen***

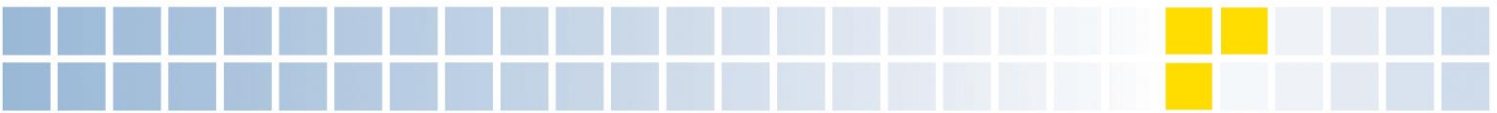
Für mehr Erwerbszuwanderung ist die praktische Umsetzung des Zuwanderungsrechts entscheidend. Sie muss vereinfacht, beschleunigt und transparenter werden. Unternehmen sind darauf angewiesen, im Ausland rekrutiertes Personal auch in einem planbaren Zeitraum beschäftigen zu können. Das gilt insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen (KMU), die über keine eigenen Personalabteilungen verfügen. Beispielsweise kann ein Bauunternehmen einen zusätzlichen Auftrag nur dann annehmen, wenn es sicher sein kann, dass die in einem Drittstaat rekrutierten Arbeitskräfte auch zeitnah einreisen können. International agierende Unternehmen müssen bei Bedarf ihr Personal zügig in Deutschland einsetzen können. Wie schnell bzw. unbürokratisch das geht, fließt z. B. auch in Entscheidungen darüber ein, wo Projekte durchgeführt werden sollen. Der Koalitionsvertrag sieht deshalb zu Recht vor, dass „die Visavergabe beschleunigt und verstärkt digitalisiert“ werden soll. Oft wird davon gesprochen, weltweit für eine Beschäftigung in Deutschland zu werben. Das ist ohne Frage wichtig, damit Deutschland noch stärker als attraktives Zuwanderungsland wahrgenommen wird. Im Moment schaffen wir es aber vielfach noch nicht einmal, die Verfahren für die Menschen zügig und unbürokratisch zu gestalten, die sich bereits für eine Beschäftigung in Deutschland entschieden und einen Arbeitsvertrag haben.

Die Verwaltungsverfahren für Arbeitgeber und Zuwanderungsinteressierte sind in der Praxis geprägt von einer uneinheitlichen Rechtsanwendung der beteiligten Behörden, viel zu langen Verfahren und Wartezeiten für Termine bei Auslandsvertretungen und Ausländerbehörden sowie aufwändigem postalischen Versand von Dokumenten. Die Wartezeit für einen Visatermin liegt z. B. in Albanien, Tunesien und in Nigeria bei einem Jahr, in Algerien bei 41 Wochen und in Jordanien bei drei Monaten. Teilweise werden in festen Abständen immer nur kleine, sofort ausgebuchte Terminkontingente freigeschaltet, sodass überhaupt nicht planbar ist, wann eine Terminbuchung möglich sein wird.



Für eine Beschleunigung und Vereinfachung der gesamten Prozesskette ist Folgendes erforderlich:

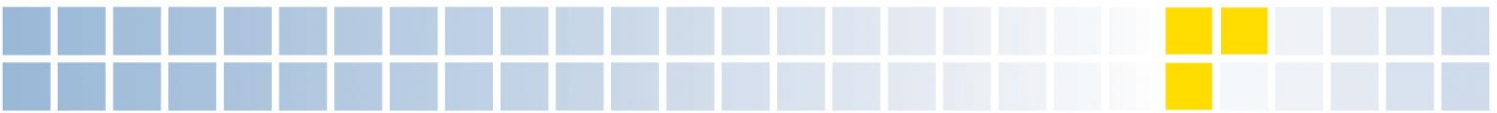
- Es bedarf einer gesetzlichen Verpflichtung zum Aufbau kompatibler Datensysteme und – Schnittstellen und zur verbindlichen Nutzung elektronischer Verfahren. Bisher ist es in der Praxis so, dass viele Dokumente und Informationen mehrfach vorgelegt und nicht systematisch gespeichert werden. Dokumente müssten dann nicht wie bisher bei jeder Behörde erneut vorgelegt und teilweise aufwändig zwischen Arbeitgeber und ausländischen Bewerbenden hin- und hergeschickt, sondern nur einmal im Original vorgelegt und geprüft werden. Für alle im Verfahren beteiligten Stellen wären sie in einer Datenbank, z. B. dem Ausländerzentralregister (AZR) verfügbar. Für jede Person muss eine einheitliche, behördenübergreifende Identifikationsnummer geschaffen werden, die alle beteiligten Behörden auch nutzen müssen.
- Die fehlenden Kapazitäten in der Visabearbeitung, die zu den teilweise langen Wartezeiten in den Auslandsvertretungen führen, müssen durch eine weitere Stärkung des Bundesamts für Auswärtige Angelegenheiten aufgefangen werden. Durch eine Bearbeitung der Anträge in Deutschland kann ohne Verzögerung auf zwischen Zielländern wechselnde Antragsvolumen reagiert und Kapazitätsengpässe behoben werden. Zur erleichterten Planung für Unternehmen wäre es zudem wichtig, dass das Auswärtige Amt regelmäßig ein aktuelles Monitoring der Wartezeiten in den einzelnen Auslandsvertretungen veröffentlicht.
- Die einzureichenden Unterlagen für Visa müssen vereinheitlicht werden. Aktuell muss ein Unternehmen bei der Auslandsvertretung des jeweiligen Landes prüfen, welche Unterlagen und auf welche Weise diese angefordert werden. Das erzeugt bei allen Beteiligten unnötigen Aufwand. Die Informationen sollten zentral verfügbar sein. Häufig wird zudem von Antragsstellenden gefordert, ein Motivationsschreiben als Teil der Visaantragsunterlagen bei den Auslandsvertretungen einzureichen. Diese Praxis ist nicht mehr zeitgemäß und zeugt von Misstrauen gegenüber den Antragsstellenden.
- Die Erreichbarkeit der Visastellen und Ausländerbehörden ist nicht in ausreichender Weise gegeben. Auf E-Mails oder Anrufe von Zuwandernden oder Arbeitgebern wird sehr häufig nicht oder verspätet reagiert. Unklare Sachverhalte oder fachliche Nachfragen können so häufig nicht schnell aufgeklärt werden. Oft führt dies zur vermeidbaren Ablehnung von Anträgen. Hilfreich wäre die Einrichtung von Kontaktstellen für Arbeitgeber, um bei Problemen mit z. B. Visaanträgen zwischen Auslandsvertretung, Ausländerbehörde und Arbeitgeber schnell und unbürokratisch unterstützen und den Sachverhalt klären zu können. Zur rechtlichen Klärung von Sachverhalten ist es sachgerecht, dass Arbeitgeber ein eigenes Widerspruchs- und Klagerecht und damit Rechtsschutz im Verfahren bekommen. Sie investieren Geld und Aufwand in die Rekrutierung und sind von der Entscheidung der Behörde direkt betroffen. Bislang kann nur die ausländische Arbeitskraft gegen ablehnende Entscheidungen der Behörde vorgehen. In der Praxis ist das kein realistisches Szenario, da eine Arbeitskraft aus dem Ausland kein Interesse an einem mehrjährigen Gerichtsverfahren hat und sich lieber ein alternatives Zielland aussucht. Arbeitgeber sind hingegen durchaus interessiert, grundsätzliche Fragen oder auch einzelne Entscheidungen überprüfen zu lassen.
- Aus der Praxis berichten Arbeitgeber immer wieder, dass die Vorbereitung einzelner Anträge durch zusätzliche, immer detailliertere Formulare in den letzten Jahren stetig aufwändiger geworden ist. Antragsformulare bei Auslandsvertretungen und Ausländerbehörden sowie weitere Dokumente (wie z. B. das Formular „Erklärung zum Beschäftigungsverhältnis“) müssen besser miteinander abgestimmt und auf notwendige Informationen beschränkt werden. Die Daten müssen dann auch direkt in die Datensysteme des Ausländerzentralregisters übertragen werden.
- Das beschleunigte Fachkräfteverfahren nach § 81a AufenthG sollte nachgeschärft werden. Arbeitgeber haben aktuell keine Möglichkeit dagegen vorzugehen, wenn die gesetzlich vorgegebenen Verfahrensvorgaben vor Ort nicht eingehalten werden. In einigen Bundesländern können die Vorgaben von den Ausländerbehörden nicht umgesetzt werden,



weil z. B. Personal fehlt oder Behörden keine Eingangsbestätigungen herausgeben, die die gesetzlichen Fristen auslösen. Arbeitgebern wurde von den zuständigen Behörden auch schon in informellen Gesprächen geraten, das beschleunigte Fachkräfteverfahren nicht zu nutzen. Notwendig ist die Durchsetzung der Regelungen, z. B. durch gesetzliche oder untergesetzliche Vorgaben, zu stärken. Denkbar wäre zumindest eine Rückzahlung der erhöhten Gebühr von 411 €, wenn zugesagte Fristen nicht erreicht werden, oder eine stärkere Nutzung von Verschweigezeiten. Dadurch würden Verfahrensschritte, die nicht in der gesetzlich vorgegebenen Frist bearbeitet wurden, automatisch als Zustimmung gewertet.

- Die im Fachkräfteeinwanderungsgesetz vorgesehenen Zentralen Ausländerbehörden müssen in allen Bundesländern geschaffen werden, um die Fachkompetenz für die komplexen Regelungen bei der Einreise der Erwerbsmigration zu stärken. Bisher haben nur rund die Hälfte der Bundesländer zentrale Ausländerbehörden eingerichtet. Es sollte geprüft werden, ob es nach dem Vorbild erfolgreicher Einwanderungsländer eine bundesweite Einwanderungsbehörde für die Erwerbsmigration für alle Seiten zusätzliche Vorteile bringen könnte.
- Die vielen gesetzlichen Änderungen und das zunehmende Antragsvolumen haben für die Sachbearbeiterinnen und -bearbeiter in den Ausländerbehörden die Komplexität der Aufgabe stark erhöht. Es ist deshalb notwendig, die Ausländerbehörden personell und technisch bedarfsgerecht auszustatten, zu vernetzen und die Beschäftigten durch regelmäßige Weiterbildungen und eine stärkere Spezialisierung für die wichtigen und anspruchsvollen Tätigkeiten zu befähigen.
- In das Aufenthaltsgesetz und die untergesetzliche Rechtssetzung wurden in den letzten Jahren teilweise Prüfkriterien aufgenommen, deren zusätzlicher Prüfaufwand bei den entsprechenden Behörden nicht im Verhältnis zum Nutzen steht. Regelungen wie die Überprüfung der Altersvorsorge bei Personen über 45 Jahren (§ 18 Abs. 2 Nr. 5 AufenthG) und die Prüfung der Beschäftigungsbedingungen bei ausländischen Personen, die in Deutschland studiert haben (§ 20 Abs. 3 Nr. 1 AufenthG), gehören wieder abgeschafft. So können zusätzliche Kapazitäten zur Antragsbearbeitung gewonnen werden.
- Um Deutschland zu einem attraktiven Zielland für internationale Arbeitskräfte zu machen, ist es von entscheidender Bedeutung, dass die mit der ausländischen Arbeitskraft in Kontakt stehenden Behörden auf Englisch kommunizieren können. Hier gibt es an vielen Stellen noch Defizite. Originaldokumente sollten flächendeckend auf Englisch akzeptiert werden, damit auf teure und langdauernde Übersetzungen in deutscher Sprache verzichtet werden kann. In der Praxis kommt es immer wieder zu Fällen, dass Auslandsvertretungen Übersetzungen aus den Heimatländern nicht anerkennen oder es keine vereidigten Übersetzer in den Drittländern gibt.

Neben vielen praktischen Fragen spielt auch die grundsätzliche Haltung der Verwaltung zu Erwerbszuwanderung eine Rolle. Über viele Jahrzehnte war die Maßgabe der Behörden eine eher restriktive Auslegung der Regelungen. Hier gilt es den Kulturwandel in der Verwaltung weiterzuführen, der Erwerbszuwanderung unterstützt und fördert. Das sollte sich auch in der untergesetzlichen Rechtssetzung widerspiegeln. Die Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zum Aufenthaltsgesetz des Bundesinnenministeriums aus dem Jahr 2009 müssen beispielsweise an die neue Rechtslage angepasst werden. In der Praxis müssen sich Fachleute mit einer Vielzahl an unterschiedlichen, sehr umfassenden und teilweise nicht abgestimmten Anwendungshinweisen, Fachlichen Weisungen und Verfahrenshinweisen auseinandersetzen. Die Anwendungshinweise zum Fachkräfteeinwanderungsgesetz des BMI haben z. B. 195 Seiten, die Verwaltungsvorschriften zum Aufenthaltsgesetz 390 Seiten, das Visahandbuch des Auswärtigen Amtes 669 Seiten und die Fachliche Weisung der Bundesagentur für Arbeit (BA) zu Aufenthaltsgesetz und Beschäftigungsverordnung 182 Seiten. Hier gilt es, durch Vereinfachungen freie Kapazitäten in den Behörden zu schaffen, um das deutlich größere



Antragsvolumen zu administrieren, welches wir bei einer Zunahme der Erwerbsmigration zu erwarten haben.

## **2. Bestehendes Zuwanderungsrecht bei der Blauen Karte EU und dem Aufenthaltstitel zur Arbeitsplatzsuche weiterentwickeln**

Der rechtliche Rahmen für die Erwerbsmigration bietet auch im internationalen Vergleich eine Vielzahl an Möglichkeiten. Mit dem Fachkräfteeinwanderungsgesetz, das 2020 in Kraft getreten ist, wurden die Rahmenbedingungen für Fachkräfte noch einmal verbessert. Dabei wurden einige Regelungen wie z. B. die Vermittlungsabsprachen der BA (§ 16d Abs. 4 Nr. 2 AufenthG) oder der Aufenthaltstitel zur Arbeitsplatzsuche für beruflich Qualifizierte (§ 20 Abs. 1 AufenthG) zunächst bis März 2025 befristet eingeführt. Diese Möglichkeiten müssen erhalten bleiben. Es ist daher sinnvoll, dass der Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Einführung eines Chancen-Aufenthaltsrechts eine Entfristung dieser Regelungen vorsieht.

Die revidierte Blue Card-Richtlinie ([Richtlinie 2021/1883/EG](#)) muss bis zum 17. November 2023 umgesetzt werden. Dabei sollten die Spielräume zur Senkung der Gehaltsschwellen bei der Blauen Karte EU, insbesondere auch für Berufseinsteigerinnen und -einsteiger genutzt werden.

Neben der Zuwanderung mit einem konkreten Arbeitsplatzangebot gibt es die Möglichkeit zur Arbeitsplatzsuche in Deutschland. Bislang werden die Aufenthaltstitel zur Arbeitsplatzsuche für Fachkräfte (§ 20 Abs. 1 und Abs. 2 AufenthG) in geringem Umfang genutzt. Um den Aufenthaltstitel für arbeitssuchende Fachkräfte attraktiver auszugestalten, sollten die Voraussetzungen angepasst werden. Bislang sieht der Aufenthaltstitel hohe Hürden vor. Bereits vor Einreise muss der Lebensunterhalt für den gesamten Zeitraum nachgewiesen werden. Eine sinnvolle Maßnahme wäre eine Erwerbstätigkeit in begrenztem Umfang zuzulassen, die den Lebensunterhalt während der Arbeitsplatzsuche ermöglicht (bisher sind nur Probearbeiten gestattet). Möglich wäre eine Regelung wie bei ausländischen Studierenden (§ 16b Abs. 3 AufenthG). Auch sollte die Dauer des Aufenthaltstitels auf Antrag bei der lokalen Ausländerbehörde auf bis zu einem Jahr verlängert werden können, wenn sich die Jobsuche verzögert.

## **3. Einführung der „Chancenkarte“ als Möglichkeit für Verbesserung des Zuwanderungsrechts für Menschen ohne formale Anerkennung des ausländischen Abschlusses nutzen**

Der Koalitionsvertrag sieht als weitere Ergänzung eine „Chancenkarte auf Basis eines Punktesystems als zweite Säule“ vor. Von einem „klassischen Punktesystem“, wie es z. B. in Kanada zur Zuwanderungssteuerung lange Zeit genutzt wurde, sollte jedoch für Deutschland Abstand genommen werden. Auch im internationalen Vergleich richtet sich die Mehrzahl der OECD-Länder bei der Erwerbsmigration stärker auf das Vorhandensein eines Arbeitsplatzangebots als zentrales Steuerungsinstrument aus.

Die offene Formulierung des Koalitionsvertrags ermöglicht dem Gesetzgeber einen großen Spielraum zur Ausgestaltung der sog. Chancenkarte. Grundsätzliche Leitlinie für die Ausgestaltung muss es sein, einen Zusatznutzen zum bestehenden System zu bieten und gleichzeitig die Komplexität des Zuwanderungssystems nicht weiter zu steigern. Für Zuwandernde und Arbeitgeber ist es bereits jetzt häufig nicht oder nur sehr schwer zu durchschauen, welche rechtlichen Möglichkeiten zur Zuwanderung bestehen.



Bisher können Menschen aus dem Ausland dann nicht oder nur eingeschränkt zum Arbeiten nach Deutschland kommen, wenn keine Gleichwertigkeit der Berufsqualifikation vorliegt. Eine Gleichwertigkeit kann z. B. dann nicht festgestellt werden, wenn es keinen deutschen Referenzberuf gibt oder weil die berufliche Qualifikation im Herkunftsland nicht über einen formalen Bildungsweg, sondern über praktisches Lernen im Arbeitsprozess erworben wird. Hier sollte die Chancenkarte ansetzen und die Einreise in nicht-reglementierte Berufe ermöglichen.

Alternativ zur formalen Anerkennung der ausländischen Berufsqualifikation könnte z. B. relevante Arbeitserfahrung in einer qualifizierten Tätigkeit Zuwanderungsvoraussetzung sein, die durch ein Arbeitszeugnis unkompliziert nachgewiesen werden kann. Durch die zusätzliche Voraussetzung eines konkreten Arbeitsplatzangebots würde die Arbeitsmarktnähe gewährleistet werden. Erfahrungen mit der Westbalkanregelung legen nahe, dass eine solche Regelung für Arbeitgeber und Beschäftigte durchaus attraktiv ist und viele Personen auch ohne formale Anerkennung in Deutschland als Fachkräfte tätig sind (siehe Punkt 5.). Im Sinne der Idee eines Punktesystems könnten zudem Sprachkenntnisse oder ein Mindestgehalt, das Gehaltsunterschiede zwischen Branchen berücksichtigt, als zusätzliche Kriterien genutzt werden, von denen mindestens ein Kriterium als Zuwanderungsvoraussetzung erfüllt sein müsste. Pläne der EU-Kommission zu einem EU-weiten „Talent Pool“ könnten zudem sinnvoll mit der Chancenkarte verknüpft werden.

#### **4. Vereinheitlichung und Vereinfachung der Anerkennungsverfahren notwendig**

Die Anerkennung von ausländischen Qualifikationen kann ein wichtiger Baustein für die berufliche Entwicklung sein und ermöglicht Fachkräften und Arbeitgebern Transparenz über die Vergleichbarkeit der Qualifikationen. Die bestehenden Zuwanderungsmöglichkeiten, die die Anerkennung der beruflichen Qualifikation als Voraussetzung für die Einreise vorsehen, sollen weiterhin bestehen bleiben und z. B. durch die Chancenkarte ergänzt werden (siehe Punkt 3.). Die komplexen Anerkennungsverfahren sind für Fachkräfte jedoch ohne Beratung und Begleitung nur schwer zu bewältigen. Sie stellen ein großes Hindernis bei der Erwerbsmigration dar und müssen vereinheitlicht und vereinfacht werden, insbesondere bei Berufen in Zuständigkeit der Länder.

Der Weg zu einer vollen Anerkennung ist insbesondere dann besonders langwierig, wenn in Deutschland eine duale Ausbildung für die jeweilige Stelle vorgesehen ist. Das duale Ausbildungssystem ist eine deutsche Besonderheit und findet in anderen Ländern kein entsprechendes Äquivalent. Deswegen wird sehr häufig im Anerkennungsverfahren ein Defizit festgestellt, was zu einem Anpassungsqualifizierungsbedarf führt. Jedoch sind die daraus entstehenden Qualifizierungsbedarfe sehr individuell. Dies stellt die Antragstellerinnen und -steller vor die schwierige Herausforderung, eine passgenaue Anpassungsqualifizierung zu finden.

Die Verfahren zur Anerkennung sind durch die detaillierte und individuelle Prüfung der Curricula und Berufserfahrung aufwändig. Notwendig sind deshalb eine stärkere Zentralisierung und Spezialisierung der Anerkennungsstellen für Berufe, die in der Zuständigkeit der Bundesländer liegen. So können bei ähnlichen Fällen, z. B. bei Pflegekräften aus dem gleichen Land, Teile der Prüfung übernommen oder Kenntnisse zu der Ausbildungslandschaft in einzelnen Zielländern aufgebaut werden. Momentan sind die Zuständigkeiten in manchen Bundesländern auf eine Vielzahl von Behörden, wie z. B. Landesämter oder Regierungspräsidien, verteilt. Diese Dienststellen verfügen über kaum praktische Erfahrung und müssen jeweils wenige komplizierte Anträge bearbeiten. Die für die Anerkennungsverfahren der dualen Ausbildung zuständigen Kammern sind hier bereits im Bereich IHK (zentrale Stelle IHK FOSA) und Handwerk (Leitkammersystem) den Schritt der Spezialisierung gegangen.



Die Erfahrungen mit der „Zentralen Servicestelle Berufliche Anerkennung (ZSBA)“ der Zentralen Auslands- und Fachvermittlung (ZAV) der BA haben zudem deutlich gemacht, dass die Verfahren ohne Unterstützung für die Zuwanderungsinteressierten nur schwer zu organisieren sind. Auf der Grundlage der geplanten Evaluierung sollte daher rechtzeitig entschieden werden, ob und wie die ZSBA über 2023 hinaus weiterhin mit Mitteln des Bundes finanziert und verstetigt werden soll.

Knapp die Hälfte der abgeschlossenen Anerkennungsverfahren führen zu dem Ergebnis, dass lediglich ein Teil der Gleichwertigkeit („teilweise Gleichwertigkeit“) mit dem deutschen Referenzberuf festgestellt wird. Dies führt dazu, dass die Antragstellerinnen und -steller dazu verpflichtet sind, eine Qualifizierungsmaßnahme in Deutschland zu absolvieren, die die festgestellten fehlenden Bestandteile ausgleichen soll. Neben den Anerkennungsverfahren stellen diese Qualifizierungsmaßnahmen, die bereits bei Erteilung des Visums in einem detaillierten Qualifizierungsplan dargelegt werden müssen, eine Hürde für die potenziellen Fachkräfte dar. Viele Fachkräfte schaffen es nicht in der vorgesehenen Zeit, eine geeignete Qualifizierungsmaßnahme zu absolvieren. Insbesondere in ländlichen Regionen mangelt es an passgenauen Angeboten. Im reglementierten Gesundheitsbereich gibt es Engpässe in Bezug auf die Prüfungskapazitäten, z. B. kommt es zu sehr langen Wartezeiten bis zum Termin für die zur Berufszulassung erforderliche Kenntnisprüfung (sechs bis 12 Monate)<sup>3</sup>. In den nicht-reglementierten Berufen stellen der hohe Beratungsbedarf und die Finanzierung Herausforderungen dar. Eine deutliche Verbesserung wäre bereits erreicht, wenn die sog. Defizitbescheide standardisiert und in Arbeitsbereiche untergliedert werden würden. In den nicht-reglementierten Berufen haben Fachkräfte aus dem Ausland häufig einen praktischen Qualifizierungsbedarf, da Berufsausbildungen im Ausland theoretisch orientiert bzw. schulisch sind. Daher ist es wichtig, Qualifizierungen möglichst im Betrieb durchführen zu können, zumindest aber betriebsnah und bedarfsorientiert zu gestalten.

## **5. Möglichkeiten für Zuwanderung unterhalb des Fachkräfteniveaus erweitern**

Der Arbeitsmarkt benötigt Arbeitskräfte auf allen Ebenen. Insbesondere in Berufen des täglichen Bedarfs wie Einzelhandel, Logistik, Gastgewerbe, Reinigung oder Pflege fehlen bereits heute eine Vielzahl von geeigneten Mitarbeitenden. Beispielsweise sind Berufskraftfahrerinnen und -fahrer für die moderne, arbeitsteilige Wirtschaft mit ihren verzweigten Lieferketten von großer Bedeutung. Der Anteil der Personen mit ausländischer Staatsbürgerschaft unter den Fahrerinnen und Fahrern hat sich hierzulande von 2014 bis 2020 von 11 auf über 23 % mehr als verdoppelt. In der Gastronomie liegt der Anteil bei 31 %<sup>4</sup>. Im dritten Quartal 2021 stieg die Zahl offener Stellen bei Stellenangeboten ohne formale Qualifikation um fast 20 %, im Vergleich zu 13 % über alle Anforderungsniveaus hinweg.

Grundsätzlich sieht das Aufenthaltsrecht nur sehr begrenzte Möglichkeiten zur Zuwanderung ohne formale Qualifikation vor. Eine Möglichkeit ist die sog. Westbalkanregelung (§ 19c Abs.1 AufenthG i. V. m. § 26 Abs. 2 BeschV), bei der auf eine Prüfung der Qualifikation verzichtet und bei Vorliegen eines Arbeitsplatzangebots nur die sog. Vorrangprüfung durchgeführt wird. Der Koalitionsvertrag sieht richtigerweise die Entfristung dieser Regelung vor. Diese Zuwanderungsmöglichkeit hat sich über die letzten Jahre bewährt. Mehr als die Hälfte der

<sup>3</sup> Rebecca Atanassov, Ulrich Best, Vira Bushanska, Katharina Gilljohann (2020): „Wege zur Gleichwertigkeit: anerkennungsbezogene Qualifizierungen in Heilberufen und dualen Berufen. Ergebnisse des BIBB-Anerkennungsmonitorings.“

<sup>4</sup> Helen Hickmann, Anika Jansen, Sarah Pierenkemper, Dirk Werner (2021): „Ohne sie geht nichts mehr Welchen Beitrag leisten Migrant\_innen und Geflüchtete zur Sicherung der Arbeitskräftebedarfe in Fachkraftberufen in Deutschland?“, FES Diskurs





Personen sind als Fachkraft beschäftigt. Eine Evaluation der Regelung durch das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) hat die Vorteile für Zugewanderte, Arbeitgeber und die Sozialversicherung wissenschaftlich bestätigt<sup>5</sup>. Bei der Verlängerung der Regelung im Jahr 2020 wurde zudem ein jährliches Kontingent von 25.000 Personen festgelegt. Diese Kontingentierung sollte abgeschafft werden. Da bereits im Visaverfahren durch eine Vorrangprüfung seitens der BA die Einreise nur Personen ermöglicht wird, für deren Tätigkeit keine vorrangig berechtigten Personen in Deutschland oder der EU zur Verfügung stehen, ist sie unnötig und verursacht zusätzlichen Verwaltungsaufwand. Gleichzeitig kann sie zur Folge haben, dass ein Arbeitsplatz, der aus Deutschland heraus nicht besetzt werden kann, weil eine passende Person nicht gefunden wurde, dennoch unbesetzt bleiben muss, weil das Kontingent erreicht ist.

Da sich aufgrund des demografischen Wandels auch die Potenziale der Herkunftsländer der sog. Westbalkanregelung absehbar erschöpfen, sollten zielgerichtet weitere Herkunftsregionen in den Blick genommen werden, für die die Einrichtung von Regelungen analog der Westbalkan-Regelung sinnvoll wären. Dies würde auch verhindern, dass es zu einer zu starken Abwanderung in einzelnen Ländern kommen könnte. Zusätzlich sollten weitere Saisonabkommen nach § 15a BeschV zwischen der BA und Partnerländern die Zuwanderungsmöglichkeiten ergänzen, um Branchen mit hohem saisonalem Bedarf zielgerichtet zu unterstützen.

Aufgrund des demografischen Wandels wird die Nachfrage in allen Qualifikationsniveaus mittel- und langfristig hoch bleiben. Befürchtungen nach einer möglichen Zunahme der Arbeitslosigkeit und daraus folgenden Belastungen für die sozialen Sicherungssysteme sind unbegründet. Vielmehr stabilisieren die zusätzlichen Erwerbstätigen und ihre Familien die durch den demografischen Wandel entstehenden Kosten in den sozialen Sicherungssystemen. Zudem arbeiten 66 % der Personen ohne abgeschlossene oder formal anerkannte Ausbildung bereits heute im Anforderungsniveau als Fachkraft oder höher<sup>6</sup>.

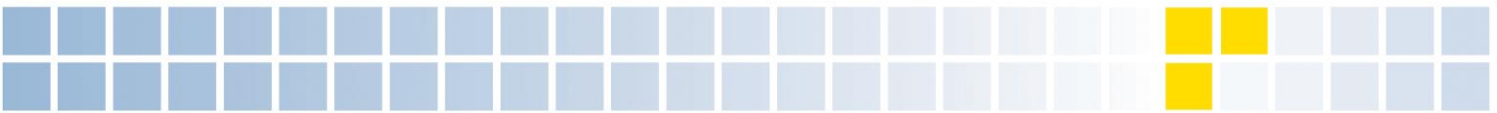
## **6. Beschäftigung in der Zeitarbeit ermöglichen**

Das Beschäftigungsverbot für in Deutschland ansässige Zeitarbeits- und Personalvermittlungsunternehmen sollte gestrichen werden. Gerade für kleine und mittlere Unternehmen oder Unternehmen ohne Vorerfahrung ist die Rekrutierung im Ausland ohne Unterstützung nur schwer zu organisieren. Die Zeitarbeits- und Personalvermittlungsunternehmen können hier mit ihrer Expertise und Erfahrung in Vermittlung und Qualifizierung unterstützen. Der Beschäftigungsanteil von Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit in der Zeitarbeit ist überdurchschnittlich hoch und stieg zudem in den vergangenen Jahren deutlich an: von 18,1 % im Jahr 2013 auf 40,3 % im Jahr 2021.

Aktuell dürfen Zeitarbeits- und Personalvermittlungsunternehmen in Deutschland außer in wenigen Ausnahmen (z. B. bei Hochqualifizierten) keine ausländischen Arbeitskräfte aus Drittstaaten rekrutieren und dann beschäftigen. Sobald für die Aufnahme einer Beschäftigung die Zustimmung der BA erforderlich ist, ist die Beschäftigung in der Zeitarbeit untersagt (§ 40 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG). Dieses Verbot ist nicht mehr zeitgemäß. Ein Beschäftigungsverhältnis in der Zeitarbeit ist ein reguläres sozialversicherungspflichtiges Arbeitsverhältnis. Zeitarbeits- und Personalvermittlungsunternehmen brauchen zudem als Voraussetzung für die Arbeitnehmerüberlassung eine Erlaubnis der BA, die regelmäßig überprüft wird. Die Tarifabdeckung in der Branche ist nahezu 100 %.

<sup>5</sup>Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (2020): [Evaluierung der Westbalkanregelung: Registerdatenanalyse und Betriebsfallstudien](#), 2020

<sup>6</sup> Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (2021): [IAB-Kurzbericht 16/2021](#), „Beschäftigungsentwicklung von Helfertätigkeiten“



Für Zeitarbeits- und Personalvermittlungsunternehmen ist dabei nicht nur die Vermittlung, sondern auch die Beschäftigung der ausländischen Arbeitskräfte notwendig. Nur durch ein bestehendes Beschäftigungsverhältnis ist eine Einreise, Einarbeitung und ggf. Nachqualifizierung im Inland möglich. Unternehmen, insbesondere KMU können eine ausländische Arbeitskraft im Unternehmen kennenlernen und die Risiken der Rekrutierung und Beschäftigung an das Zeitarbeitsunternehmen abgeben, das für sie bei einer individuellen Anwerbung bestehen würde. Bei der Zeitarbeit ist zudem das Risiko geringer, dass ausländische Arbeitskraft und Arbeitgeber nicht zusammenpassen. Zu den Kernkompetenzen von Personaldienstleistern gehören das Recruiting sowie das Matching von Arbeitskräften mit Kundenunternehmen.

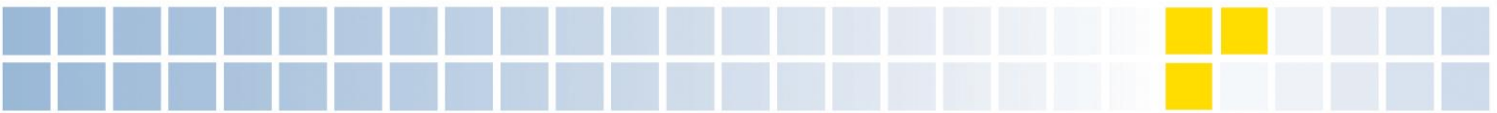
Deutsche Personaldienstleister sind international tätig. Die größten Personaldienstleister sind Teil weltweit agierender Unternehmen mit Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen auf allen bewohnten Kontinenten. So sind sie beispielsweise in Indien, Brasilien, Argentinien oder Vietnam aktiv, die aufgrund ihrer jüngeren demografischen Strukturen ein großes Potenzial an talentierten Arbeitskräften bieten. Das internationale Netzwerk von Personaldienstleistern und die damit verbundenen Kenntnisse über die regionalen Besonderheiten der einzelnen Märkte könnten mit dem Instrument der Zeitarbeit zu einem wichtigen Faktor für die Anwerbung und Beschäftigung in Deutschland werden.

## **7. Sprachförderung im In- und Ausland bedarfsgerecht ausbauen**

Für viele berufliche Tätigkeiten ist die deutsche Sprache unerlässlich. Insbesondere in den sog. reglementierten Berufen, wie z. B. im Bereich Gesundheit, ist sie Voraussetzung für die Berufsausübung. Gleichzeitig gibt es mehr und mehr Arbeitgeber beispielsweise im IT-Bereich oder in einigen Bereichen des Gastgewerbes, bei denen Englisch als Arbeitssprache zumindest für den Einstieg ausreichend ist. Ein Gesamtsystem zur Erwerbsmigration muss deshalb differenzierter als bisher berücksichtigen, wann ein bestimmtes Sprachniveau als Zuwanderungsvoraussetzung verlangt werden muss und wo auch ein Spracherwerb in Deutschland orientiert an den praktischen Bedarfen im Betrieb für die gesellschaftliche Integration ausreichend oder gar förderlich ist. Maßgeblich sollte in diesen Fällen (bei nicht-reglementierten Berufen) die Einschätzung des Arbeitgebers sein, dass das bestehende Sprachniveau zur Arbeitsaufnahme ausreicht. Häufig kann ein Spracherwerb im Inland deutlich effizienter organisiert und durch informelle Sprachpraxis ergänzt werden. Bei einem Wechsel auf eine (unbefristete) Niederlassungserlaubnis sind Deutschsprachkenntnisse vorausgesetzt. So ist gewährleistet, dass ein kontinuierlicher Spracherwerb nach der Einreise nicht aus dem Blick gerät. Für die bestehenden Angebote der Sprachförderung im Inland ist es notwendig, diese stärker auf Bedürfnisse berufstätiger Neuzuwandernder auszurichten (z. B. mehr Intensivkurse in Teilzeit) und entsprechende Kapazitäten bedarfsgerecht bereitzustellen.

Gleichwohl ist auch ein gezielter Ausbau der Sprachkursangebote im Ausland in den Hauptherkunftsländern für Erwerbsmigration notwendig. Die bestehende Förderstruktur wird der Nachfrage nach Kursen und Prüfungsterminen bisher nicht immer gerecht. Das kann in der Praxis zu Problemen und auch erheblichen Kosten führen, wenn z. B. Sprachkenntnisse durch eine Wartezeit nach Abschluss des Kurses abnehmen und dadurch nicht mehr das geforderte Sprachniveau erreicht wird. Gleichzeitig sollten die digitalen Angebote an Kursen und Prüfungen ausgebaut werden, um den Spracherwerb im Ausland einfacher und kostengünstiger zu ermöglichen.

Die Finanzierung der Sprachkurse muss stärker durch öffentliche Mittel gefördert werden. Für Arbeitgeber kann eine finanzielle Beteiligung am Sprachkurs auch schon im Ausland eine



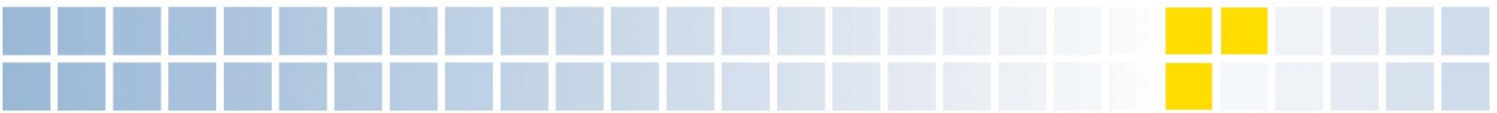
Möglichkeit sein und gehört z. B. bei konzerninternen Entsendungen im Regelfall mit dazu. Zu berücksichtigen ist aber, dass gerade kleinere Arbeitgeber sich durch eine Vorfinanzierung von Sprachkursen einem erheblichen Risiko aussetzen. Sie haben nicht die Sicherheit, dass die Person auch später im Betrieb anfängt, z. B. wenn der Sprachkurs nicht bestanden wird oder es sich die Person anders überlegt. Für zuwanderungsinteressierte Personen, die noch keinen Arbeitgeber in Deutschland gefunden, aber ein ernsthaftes Interesse an einer Zuwanderung nach Deutschland haben und für die die Kosten eines Sprachkurses zu hoch sind, sollten finanzielle Unterstützungsmöglichkeiten geschaffen werden.

## 8. Ausbildung in Deutschland stärker in den Fokus nehmen

Viele Unternehmen können ihre Ausbildungsplätze nicht mit inländischen Bewerberinnen und Bewerbern besetzen. Wenn keine inländischen Bewerberinnen und Bewerber zu finden sind, haben Unternehmen großes Interesse daran, Ausbildungsinteressierte aus Europa und eben auch aus einem Drittstaat für eine Ausbildung in Deutschland zu gewinnen. Bisher scheitert eine Ausbildung zu häufig an fehlendem Wissen über das duale Ausbildungssystem, bürokratischen und rechtlichen Hürden oder fehlenden Sprachkenntnissen. Problematisch sind in der Praxis insbesondere folgende Sachverhalte:

- Grundsätzlich setzt jeder Aufenthaltstitel als allgemeine Erteilungsvoraussetzung die Lebensunterhaltssicherung voraus (§ 5 Abs. 1 AufenthG). Die Sicherung des Lebensunterhalts stellt für viele Auszubildende insbesondere dann eine Hürde dar, wenn die Ausbildungsvergütung unterhalb der im Gesetz vorgesehenen Schwelle des BAföG-Satzes (siehe § 13 Abs. 1 Nr. 1 BAföG, aktueller Orientierungsbetrag in Berlin: 807 €) liegt. Reicht die Ausbildungsvergütung zur Unterhaltssicherung nicht aus, muss der oder die Auszubildende den Restbetrag eigenständig bereitstellen. Es sollte deshalb geprüft werden, den Zugang zur Berufsausbildungsbeihilfe (BAB) zu ermöglichen. Dazu sollte eine „Kümmererstruktur“ für Auszubildende aus der EU und Drittstaatenangehörigen aufgebaut werden. Die Relevanz einer solchen Unterstützungsstruktur hat sich beispielsweise im Rahmen des Pilotprogramms „Förderung der beruflichen Mobilität von ausbildungsinteressierten Jugendlichen aus Europa- kurz: MobiPro-EU“ deutlich gezeigt.<sup>7</sup>
- Viele Arbeitgeber wünschen sich, potenzielle Auszubildende aus dem Ausland vor Beginn der Ausbildung im Rahmen eines Kurzzeitpraktikums kennenzulernen. Bislang sieht die Beschäftigungsverordnung die Möglichkeit von Kurzpraktika von bis zu 6 Wochen nur für Schülerinnen und Schüler deutscher Auslandsschulen vor (§ 15 Nr. 7 BeschV). Schülerinnen und Schüler von deutschen Auslandsschulen streben jedoch in der Regel ein Studium an und eignen sich damit nur begrenzt als Zielgruppe für die duale Ausbildung. Es wäre deshalb sinnvoll, die Regelungen für Ausbildungsbetriebe auf Schülerinnen und Schüler sowie Schulabsolventinnen und -absolventen (z. B. bis zu drei Jahren nach Schulabschluss) auszuweiten. Gleichzeitig sollte Berufsorientierung an deutschen Auslandsschulen und Schulen im sog. PASCH-Netzwerk – ein Netzwerk aus Schulen, an denen Deutsch einen besonders hohen Stellenwert hat – ausgeweitet werden, um die Zielgruppe, die bereits Deutschkenntnisse besitzt, über die Chancen einer Berufsausbildung in Deutschland zu informieren.
- Es ist fraglich, ob die Durchführung der Vorrangprüfung durch die BA für Personen, die für eine duale Ausbildung einreisen möchten, noch notwendig ist. Seit vielen Jahren gibt es mehr freie Ausbildungsstellen als Bewerberinnen und Bewerber. Es sollte zumindest geprüft werden, ob die praktische Durchführung der Vorrangprüfung eine Ausbildungsaufnahme in Deutschland hindert und am Ende der Ausbildungsplatz gar nicht besetzt ist.

<sup>7</sup> Siehe z. B. [Praxishandbuch „Transnationale Mobilität in der Berufsausbildung“](#) zum Projekt MobiPro-EU aus dem Jahr 2019



- Derzeit wird für den Aufenthaltstitel zur Ausbildungsplatzsuche ein im Ausland erworbener Schulabschluss mit Hochschulzugangsberechtigung gefordert. Personen mit Hochschulzugangsberechtigung entscheiden sich im Regelfall für ein Studium und nicht für eine duale Ausbildung. Die gesetzliche Voraussetzung sollte deshalb auf einen mittleren Schulabschluss angepasst werden. Auch das im Gesetz geforderte Sprachniveau B2 sollte gestrichen werden, da es eine zu hohe Hürde darstellt und z. B. nicht ermöglicht, erst zwischen Ausbildungsplatzzusage und Ausbildungsstart Sprachkenntnisse auf das notwendige Niveau zu bringen. Im direkten Austausch, z. B. im Rahmen der Ausbildungsplatzsuche oder eines Kurzpraktikums, können Ausbildungssuchende und Arbeitgeber am besten feststellen, ob das aktuelle Sprachniveau für die angestrebte Ausbildung ausreicht oder ggf. weitere Deutschkurse notwendig sind.
- Der Aufenthaltstitel zur betrieblichen Ausbildung (§ 16a AufenthG) setzt gesetzlich kein Sprachniveau als Erteilungsvoraussetzung voraus. Die Anwendungshinweise des Bundesinnenministeriums führen aus, dass "bei qualifizierten Berufsausbildungen [...] in der Regel ausreichende Sprachkenntnisse (Niveau B1) nachgewiesen werden [sollen], sofern kein ausbildungsvorbereitender Deutschsprachkurs besucht werden soll (§ 16a Abs. 1 S. 3 AufenthG) oder die Bildungseinrichtung die für die Berufsausbildung erforderlichen Sprachkenntnisse nicht geprüft hat". In der Praxis der Visastellen hat sich jedoch durchgesetzt, dass ein Sprachniveau von B1 grundsätzlich notwendig ist (siehe z. B. dt. Botschaft in Bosnien-Herzegowina). Es sollte deshalb gesetzlich klargestellt werden, dass eine Prüfung des Ausbildungsbetriebs oder -schule ausreichend ist. Ausbildungsbetrieb oder -schule haben die individuelle Ausbildungssituation samt der ggf. begleitenden Förderstruktur im Blick und können im Regelfall gut einschätzen, ob das Sprachniveau der Bewerberinnen und Bewerber für die Aufnahme der Ausbildung ausreichend ist. Gleichzeitig sollte an den Berufsschulen Deutschunterricht mit einem besonderen Fokus auf das Erlernen der Fachsprache eine größere Rolle spielen als bisher.
- Projekte der internationalen Berufsausbildung wie die Berufsausbildungspartnerschaften (BBP) sollten stärker mit den Initiativen zur Fachkräftezuwanderung verzahnt werden. In Kooperationen mit den Partnern vor Ort kann so eine Berufsausbildung orientiert an "deutschen Standards" organisiert werden. Durch das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit (BMZ) sollte dazu ermöglicht werden, Sprachausbildungsmodul zum Erlernen der deutschen Sprache in die Finanzierung der Programme aufzunehmen. Durch die BBP könnten so erfolgreiche Kooperationen zur Ausbildungsmigration entstehen, die für alle Seiten Vorteile bringen.

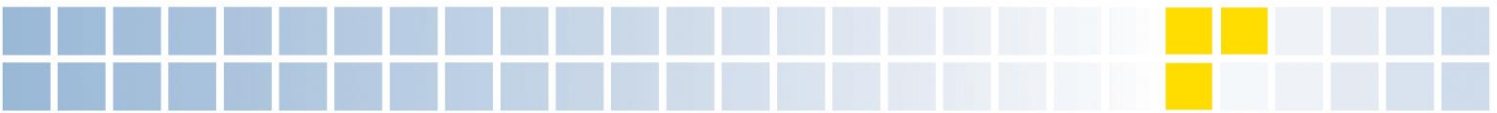
## **9. Einwanderung zur Gründung, insbesondere von Start-ups erleichtern**

Gründerinnen und Gründer mit Migrationsgeschichte stellen ein großes Potenzial für wirtschaftliche Innovationen und Wachstum dar. In den USA waren z. B. Migrantinnen und Migranten an 55 % der Gründungen von innovativen Start-ups mit einem Marktwert von mindestens 1 Mrd. Euro beteiligt (Gründungen in den Jahren 2016-2018); bei Gründungen im Bereich der künstlichen Intelligenz waren es sogar 66 %.<sup>8</sup> Deutschland gelingt es aktuell noch nicht, außereuropäische Start-ups anzuziehen, obwohl sich die Start-up-Branche insgesamt dynamisch entwickelt.

Das liegt zum einen am Verfahren selbst. In der Umsetzung werden regelmäßig veraltete Dokumente oder gesetzlich nicht vorgesehene Anforderungen von den Behörden gefordert. Es fehlt an bundesweiten Vorgaben. Beispielsweise wurden die hohen Investitions- und Arbeitsplatzvorgaben bereits 2012 ersatzlos gestrichen. Regional finden sie jedoch durch die

---

<sup>8</sup> Bertelsmann Stiftung (2021): Innovative Gründer:innen mit Migrationserfahrung in Deutschland. DOI 10.11586/2021005



Ausländerbehörden noch immer Anwendung.<sup>9</sup> Für die Prüfung der Wirtschaftlichkeit des Geschäftsmodells ist aktuell z. B. die lokale Ausländerbehörde zuständig, die die lokale IHK einbinden kann. Das ist insbesondere dann nicht sinnvoll, wenn lokal aufgrund weniger Anträge keine Erfahrung in der Bewertung besteht. Für eine einheitliche Bewertung wäre deshalb ein zentrales Gremium sinnvoll, das die Prüfung der Businesspläne koordiniert und gleichzeitig über Fördermöglichkeiten berät. Der geforderte Businessplan könnte dort in englischer Sprache eingereicht werden, was bisher nicht möglich ist und zur besseren Förderung von internationalen Start-ups dringend notwendig wäre. Zudem sollten Informationen, Anträge und Beratung auf Englisch zur Verfügung stehen.

Grundlegend liegen die Probleme nicht im Gesetzestext. § 21 AufenthG zum Zweck selbstständiger Tätigkeit ist vielfach überarbeitet worden. Gesetzliche Hürden wurden abgebaut. Jedoch kamen die Erleichterungen kaum in der Praxis an. Ein spezielles Start-up-Visum könnte hier zumindest ein Signal für interessierte ausländische Gründerinnen und Gründer sein, dass die Ansiedelung von Start-ups explizit gewünscht ist. Überdacht werden sollte in diesem Kontext auch die Länge des Aufenthaltstitels von drei Jahren. Hier gilt es Lösungen zu finden, damit die Dauer des Aufenthalts potenzieller Gründerinnen und Gründer z. B. nicht die Finanzierung durch Kredite oder Förderprogramme verhindert.

### **10. Klare Trennung zwischen Asyl- und Erwerbsmigration beibehalten, Ausbildungs- und Beschäftigungsduldung praxistauglich umsetzen und entfristen**

Aus guten Gründen werden Asylumigration und Erwerbsmigration unterschiedlich geregelt. Während im Asylrecht die Frage „Wer braucht uns?“ zu beantworten ist, geht es bei der Erwerbsmigration um die Frage „Wen brauchen wir?“. In begrenzten Fällen ist der Wechsel von z. B. im Asylverfahren abgelehnten Personen mit einer Duldung jedoch sachgerecht, insbesondere wenn eine Rückführung über einen längeren Zeitraum nicht möglich ist. Das Aufenthaltsgesetz sieht hierzu mehrere Bleiberechtsregelungen vor. Sinnvoll sind solche Regelungen insbesondere dann, wenn die Person in Deutschland gut integriert und z. B. einer Beschäftigung oder Ausbildung nachgeht. Auch für die Arbeitgeber ist es bei der Beschäftigung und Ausbildung von Geduldeten wichtig, dass der Aufenthalt der Person gesichert ist. Der aktuelle Entwurf eines Gesetzes für ein Chancen-Aufenthaltsrecht enthält insofern sinnvolle Überlegungen. Die bestehende Regelung der Beschäftigungsduldung sollte wie im Koalitionsvertrag vorgesehen „entfristet und die Anforderungen realistisch und praxistauglich“ ausgestaltet werden. Grundsätzlich ist bei der Beschäftigungsduldung wie auch bei den bestehenden Bleiberegelungen entscheidend, dass die Ausländerbehörden sie auch tatsächlich im Sinne der Betroffenen und Betriebe nutzen und z. B. die Zielgruppe aktiv über die Möglichkeiten informieren und beraten, wie es in einigen Bundesländern bereits Praxis ist.

#### **Ansprechpartner:**

#### **BDA | DIE ARBEITGEBER**

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände

#### **Arbeitsmarkt**

T +49 30 2033-1400

[arbeitsmarkt@arbeitgeber.de](mailto:arbeitsmarkt@arbeitgeber.de)

Die BDA organisiert als Spitzenverband die sozial- und wirtschaftspolitischen Interessen der gesamten deutschen Wirtschaft. Wir bündeln die Interessen von einer Million Betrieben mit rund 20 Millionen Beschäftigten. Diese Betriebe sind der BDA durch freiwillige Mitgliedschaft in Arbeitgeberverbänden verbunden.