

Adunts, Davit et al.

Research Report

Zum Entwurf einer Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung

IAB-Stellungnahme, No. 3/2023

Provided in Cooperation with:

Institute for Employment Research (IAB)

Suggested Citation: Adunts, Davit et al. (2023) : Zum Entwurf einer Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung, IAB-Stellungnahme, No. 3/2023, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg, <https://doi.org/10.48720/IAB.SN.2303>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/274567>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.de>



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

IAB-STELLUNGNAHME

Ausgewählte Beratungsergebnisse des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

3|2023 Zum Entwurf einer Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung

Davit Adunts, Herbert Brücker, Tanja Fendel, Andreas Hauptmann, Philipp Jaschke,
Sekou Keita, Regina Konle-Seidl, Yuliya Kosyakova, Ehsan Vallizadeh

Stellungnahme des IAB im Rahmen der Verbändebeteiligung des BMAS und BMI vom
8.3.2023

Zum Entwurf einer Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung

Davit Adunts

Herbert Brücker

Tanja Fendel

Andreas Hauptmann

Philipp Jaschke

Sekou Keita

Regina Konle-Seidl

Yuliya Kosyakova

Ehsan Vallizadeh

Mit der Publikation von Stellungnahmen zu öffentlichen Anhörungen der parlamentarischen Gremien des Bundes und der Länder oder zu aktuellen, zentralen Themen der Arbeitsmarktpolitik will das IAB der Fachöffentlichkeit und der externen Wissenschaft einen Einblick in seine wissenschaftliche Politikberatung geben.

IAB intends to give professional circles and external researchers an insight into its scientific policy advisory services by publishing comments on the public hearings of parliamentary committees of the Federal Government and the Federal States and on current central topics of labour market policy.

In aller Kürze

- § 6 des Entwurfs der Beschäftigungsverordnung sieht vor, dass Arbeitskräfte mit Berufs- und Hochschulabschlüssen sowie Berufserfahrung auch ohne Anerkennung ihrer Abschlüsse in Deutschland einer Beschäftigung nachgehen können, sofern die Verdienste 45 Prozent der Beitragsbemessungsgrenze der allgemeinen Rentenversicherung erreichen. Davon kann bei tarifgebundenen Unternehmen abgewichen werden. Allerdings sind die Einkommensschwellen zu hoch angesetzt. Damit die Regelung wirksam wird, sollte der Zuzug ermöglicht werden, sofern sich die Arbeitgeber*innen unabhängig von ihrer Tarifbindung verpflichten, die jeweils geltenden Flächentarifverträge hinsichtlich Entlohnung und sonstigen Arbeitsbedingungen anzuwenden. In Branchen, in denen keine Flächentarifverträge existieren, sollten realistische Einkommensschwellen, die sich an den Verdiensten von Fachkräften zu Beginn ihrer Erwerbsbiografie orientieren, angelegt werden.
- Die Westbalkanregelung soll entfristet und das Kontingent von 25.000 auf 50.000 Personen erhöht werden. Aufgrund der außergewöhnlich hohen Beschäftigungs- und niedrigen Leistungsbezugsquoten von Personen, die die Westbalkanregelung nutzen, ist eine Kontingentierung nicht notwendig. Die Ausdehnung der Regelung auf andere Herkunftsländer sollte geprüft werden.
- Die sonstigen Neuregelungen – darunter die kurzfristigen kontingentierten Beschäftigungsmöglichkeiten, die Regelungen für Pflegehilfskräfte und die Sanktionierung bei Verstößen gegen gesetzliche Auflagen – sind arbeitsmarktpolitisch sinnvoll, werden aber voraussichtlich keine größeren quantitativen Effekte nach sich ziehen.

Inhaltsverzeichnis

In aller Kürze	3
Zusammenfassung	5
Abstract	5
1 Einleitung	6
2 Stellungnahme zu den einzelnen Neuregelungen	6
2.1 Fachkräfte mit berufspraktischer Erfahrung	6
2.1.1 Ausgangslage	6
2.1.2 Inhalt der Neuregelung	7
2.1.3 Bewertung	7
2.2 Kurzzeitige kontingentierte Beschäftigungsverhältnisse	10
2.2.1 Ausgangslage und Neuregelungen	10
2.2.2 Bewertung	11
2.3 Entfristung und Ausweitung der „Westbalkanregelung“	11
2.3.1 Ausgangslage und Neuregelungen	11
2.3.2 Bewertung	12
2.4 Pflegehilfskräfte	13
2.4.1 Ausgangslage und Neuregelungen	13
2.4.2 Bewertung	13
2.5 Sanktionierung von Arbeitgeber*innen	13
2.5.1 Ausgangslage und Neuregelungen	13
2.5.2 Bewertung	14
2.6 Sonstige Neuregelungen	14
2.6.1 Zuzug von Personen im Alter von über 45 Jahren	14
2.6.2 Erleichterung von Vermittlungsabsprachen im Gesundheits- und Pflegebereich	15
2.6.3 Wegfall der Vorrangprüfung bei der betrieblichen Aus- und Weiterbildung	15
2.6.4 Wegfall des Weiterbildungsplans bei der Anerkennung von Berufsqualifikationen	16
2.6.5 Ausweitung von Praktika für Schülerinnen und Schüler	16
3 Fazit	16
Literatur	18

Zusammenfassung

Der vorliegende Verordnungsentwurf des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales und des Bundesministeriums des Inneren und für Heimat begleitet den Gesetzentwurf zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung, zu dem das IAB hier Stellung nimmt. Der Verordnungsentwurf enthält viele Einzelmaßnahmen, die unter anderem die Einwanderung von Pflegehilfskräften erleichtern und die Möglichkeiten kurzfristiger kontingentierter Beschäftigung erweitern. Diese Maßnahmen sind sinnvoll, werden aber keine größeren quantitativen Wirkungen entfalten. Relevanter ist die neu geschaffene Möglichkeit der Einwanderung von Personen, die über Berufserfahrung sowie Berufs- und Hochschulabschlüsse verfügen, die im Land des Erwerbs staatlich anerkannt sind, die auch ohne Gleichwertigkeitsprüfung der Abschlüsse einreisen können, sofern das Gehalt 45 Prozent der Betragsbemessungsgrenze der allgemeinen Rentenversicherung erreicht. Die Höhe der Gehaltsschwelle schließt allerdings Fachkräfte zu Beginn ihrer Erwerbsbiografie weitgehend aus. Allerdings kann bei tarifgebundenen Unternehmen davon abgewichen werden. Sinnvoller wäre gewesen, alle Unternehmen einzubeziehen, sofern der Arbeitsvertrag in Hinblick auf Entlohnung und Arbeitsbedingungen den jeweils geltenden Flächentarifverträgen entspricht. Ferner sieht der Verordnungsentwurf die Entfristung der sogenannten Westbalkanregelung und die Ausweitung des Kontingents auf 50.000 Personen vor. Dies ist vor dem Hintergrund der vorliegenden empirischen Erkenntnisse zu den Wirkungen der Westbalkanregelung volkswirtschaftlich sinnvoll.

Abstract

The draft Regulation by the Federal Ministry of Labour and Social Affairs and the Federal Ministry of Interior and Community accompanies the draft Act on the Further Evolution of Skilled Labour Immigration in Germany. This statements comments on the draft Regulation in the context of the hearing of associations. The draft Regulation contains several measures, which increase inter alia the immigration of nursing assistants and short-time workers. These incremental changes are useful but will have presumably only limited quantitative impact. More import is that the draft Regulation allows workers with professional degrees obtained abroad, which are there acknowledged by the state, and work experience the immigration without further approval of their qualification if their earnings exceeds a threshold level. The threshold levels however exclude by and large skilled workers at the beginning of their professional careers. However, it is feasibly to deviate from the threshold levels if the companies are subject to collective bargaining. To increase the range of the new regulation, it would have been more appropriate to allow all companies to participate if the rules of the respective collective contracts are binding for immigrant workers irrespective of whether the company participates in collective bargaining itself. Furthermore, the so-called Western Balkan rule becomes permanent and its contingent is increased. This is economically useful, since the empirical evaluation of the rule delivers positive results.

1 Einleitung

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales und das Bundesministerium des Inneren und für Heimat haben den Referentenentwurf einer Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung vorgelegt und unter anderem das IAB im Rahmen der Verbändeanhörung um seine Stellungnahme gebeten. Der Gesetzentwurf (siehe dazu [IAB-Stellungnahme 2/2023](#)) enthält Veränderungen der Beschäftigungsverordnung, der Aufenthaltsverordnung und der AZRG-Durchführungsverordnung. Diese Stellungnahme beschränkt sich auf die Neuregelungen in der Beschäftigungsverordnung. Der Verordnungsentwurf steht im Zusammenhang mit einem zeitgleich vorgelegten Gesetzentwurf zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung. Dieser Gesetzentwurf wurden in einer gesonderten Stellungnahme diskutiert, dort wird auch das Gesamtvorhaben gewürdigt.

Die wichtigsten materiellen Änderungen des Verordnungsentwurfs betreffen die Möglichkeit für den Aufenthalt von Fachkräften ohne eine vorherige Anerkennung der Berufsabschlüsse in Deutschland („Fachkräfte mit ausgeprägter berufspraktischer Erfahrung“), die Neuregelung kurzfristiger kontingentierter Beschäftigungsverhältnisse, die Entfristung und Aufstockung des Kontingents der sogenannten „Westbalkanregelung“, die Möglichkeit des Zuzugs von Pflegehilfskräften unterhalb des Fachkraftniveaus und die Sanktionierung von Arbeitgeber*innen. Darüber hinaus gibt es eine Reihe von kleineren Veränderungen.

2 Stellungnahme zu den einzelnen Neuregelungen

2.1 Fachkräfte mit berufspraktischer Erfahrung

2.1.1 Ausgangslage

Das Einwanderungssystem in Deutschland ist dadurch gekennzeichnet, dass es grundsätzlich fordert, dass berufliche Abschlüsse als gleichwertig zu einem Referenzberuf anerkannt sein müssen. In der Praxis führt dies dazu, dass die entsprechenden Bildungs- und Ausbildungseinrichtungen, zum Beispiel die Handwerkskammern, die Industrie- und Handelskammern oder auch Behörden der Länder und des Bundes, für jeden Beruf die Gleichwertigkeit des Abschlusses prüfen müssen. Bei Hochschulabschlüssen müssen die Abschlüsse als vergleichbar mit den Abschlüssen von Studiengängen deutscher Hochschulen und Universitäten anerkannt sein. Dies wird in der Praxis auf Grundlage der *anabin*-Liste (dem Infoportal zu ausländischen Bildungsabschlüssen der Zentralstelle für das ausländische Bildungswesen der Kultusministerkonferenz) festgestellt, in der allerdings nur ein Teil der Studiengänge im Ausland verzeichnet sind. Das System erweist sich insgesamt als restriktiv und dürfte eine der wesentlichen Ursachen sein, warum die Zuzugswege zu Erwerbszwecken von Personen mit im Ausland erworbenen Berufs- und Hochschulabschlüssen in Deutschland so wenig genutzt werden (Tabelle [A1](#); Adunts et al. 2022; Brücker et al. 2019). Auch im internationalen Vergleich ist das deutsche System der Anerkennung von Berufsabschlüssen außergewöhnlich

restriktiv: Wichtige Einwanderungsländer wie die USA, Kanada und Großbritannien verzichten ganz auf die Anerkennungsprüfung, sofern ein Abschluss vorliegt, der in dem Land, in dem er erworben wurde, staatlich anerkannt ist. Andere Länder wie Australien, Norwegen und Dänemark beschränken sich auf eine allgemeine Feststellung des Qualifikationsniveaus, die sehr viel schneller und unaufwändiger durchgeführt werden kann. Hier wird nicht die Gleichwertigkeit zu einem Referenzberuf verlangt (Adunts et al. 2022; Eberhardt/Annen, 2014; Government Offices of Sweden 2016; OECD 2017a; OECD 2017b.; Konle-Seidl 2017; Schuster et al. 2013).

2.1.2 Inhalt der Neuregelung

Der Gesetz- und Verordnungsentwurf hält grundsätzlich an dem im internationalen Vergleich restriktiven System der Anerkennung beruflicher Abschlüsse fest. Es schafft aber durch § 6 des Entwurfs der Beschäftigungsverordnung eine neue Regelung, nach der Personen auch *ohne* eine Anerkennung ihrer beruflichen Abschlüsse eine Aufenthaltserlaubnis erhalten können, sofern sie

- einen Berufs- oder Hochschulabschluss haben, der in dem Land, in dem er erworben wurde, staatlich anerkannt ist, wobei die Mindestausbildungsdauer zwei Jahre betragen muss;
- über eine mindestens zweijährige einschlägige Berufserfahrung innerhalb der letzten fünf Jahre verfügen;
- eine feste Arbeitsplatzzusage mit einem Mindestgehalt von mindestens 45 Prozent der Beitragsbemessungsgrenze zur allgemeinen Rentenversicherung vorweisen können.

Von dem Mindestgehalt kann abgewichen werden, wenn die Arbeitgeber*innen tarifgebunden sind.

Fachkräfte in Berufen der Informations- und Kommunikationstechnologien müssen keinen staatlich anerkannten Berufs- oder Hochschulabschluss nachweisen. Die Gehaltsschwelle beträgt hier 45,3 Prozent der Beitragsbemessungsgrenze der allgemeinen Rentenversicherung (§ 6 Entwurf Beschäftigungsverordnung).

2.1.3 Bewertung

Die in dem Verordnungsentwurf vorgesehene Neuregelung stellt den innovativsten Teil des Gesetzes- und Verordnungspakets zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung dar (s. o.). Erstmals wird bei der Steuerung der Einwanderung von Fachkräften in nicht-reglementierten Berufen von der Gleichwertigkeitsprüfung beziehungsweise dem Erfordernis der Vergleichbarkeit von Studienabschlüssen abgewichen. Es handelt sich allerdings nicht, wie der Titel von § 6 des Entwurfs der BeschV nahelegt, im Wesentlichen um eine „Beschäftigung bei ausgeprägter berufspraktischer Erfahrung“. Es geht vielmehr um die Beschäftigung qualifizierter oder hochqualifizierter Arbeitskräfte mit staatlich anerkannten Abschlüssen, die zusätzlich eine zweijährige einschlägige Berufserfahrung nachweisen müssen. Verzichtet wird somit nicht auf die Auflage beruflicher Abschlüsse, sondern lediglich auf ihre Anerkennung in Deutschland. Dies ist zwar für die Systematik der Steuerung der Erwerbsmigration aus Drittstaaten neu, nicht jedoch für die Praxis des Arbeitsmarktes: Auf die Gleichwertigkeitsprüfung wird in nicht-reglementierten Berufen bei der größten Gruppe ausländischer Arbeitnehmer*innen, den Staatsangehörigen aus der EU, verzichtet, Gleiches gilt für die Westbalkanregelung, Einwander*innen aus Hocheinkommensländern sowie allen anderen Personen, die nicht über einen Zuzugsweg zu Erwerbszwecken nach Deutschland gekommen sind. Die empirische Evidenz zeigt, dass Personen, sofern sie über eine Arbeitsplatzzusage beim Zuzug verfügen, auch mittel- und langfristige gut in

den Arbeitsmarkt integriert sind (Adunts et al. 2022). Das mitunter vorgebrachte Argument, dass der Verzicht auf eine Gleichwertigkeitsprüfung Risiken etwa bei der Produkthaftung aufwerfen und somit das auf das duale Ausbildungssystem gestützte deutsche Wirtschaftsmodell in Frage stellen würde, ist vor dem Hintergrund von Millionen von Beschäftigten aus dem Ausland, die einer qualifizierten Erwerbstätigkeit nachgehen, ohne dass ihre Abschlüsse formal durch deutsche Stellen als gleichwertig anerkannt wurden, wenig überzeugend.

Allerdings kann eine Anerkennung von im Ausland erworbenen Berufs- und Hochabschlüssen, insbesondere in reglementierten Berufen, die Beschäftigungschancen und Verdienste zusätzlich erhöhen (Brücker et al. 2020b; Kanas/Van Tubergen 2009; Tibajev/Hellgren 2019). Deshalb sollte die Ankerkennung beruflicher Abschlüsse in Deutschland weiter gefördert und erleichtert werden. Auch informelle, durch Berufserfahrung erworbene Qualifikationen sollten verstärkt anerkannt und das Instrument der Teilanerkennung wegen seiner Signalfunktion im Arbeitsmarkt stärker genutzt werden. Die Anerkennung von Berufsabschlüssen sollte aber nicht Voraussetzung des Zuzugs sein, sofern eine Arbeitsplatzzusage für eine qualifizierte Beschäftigung vorliegt und somit der Wert der Qualifikation durch den Arbeitsmarkt faktisch überprüft wurde.

Insgesamt sind die Risiken dieser Neuregelung sehr begrenzt, während umgekehrt durch den Verzicht auf die Gleichwertigkeitsprüfung ein erhebliches Potenzial an qualifizierten und hochqualifizierten Fachkräften gewonnen werden kann, die sonst nicht nach Deutschland kommen würden. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass viele Länder, mit denen Deutschland im Wettbewerb um qualifizierte und hochqualifizierte Fachkräfte steht, auf eine Gleichwertigkeitsprüfung entweder ganz verzichten oder nur vereinfachte allgemeine Qualifikationsfeststellungsverfahren durchführen (s. o.).

Die Wirksamkeit der Neuregelung wird allerdings durch die Höhe der Schwellenwerte für die Mindestgehälter beeinträchtigt. Die Entlohnung im deutschen Arbeitsmarkt ist stark senioritätsbezogen, das heißt die Verdienste steigen stark mit der Berufserfahrung, der Beschäftigungsdauer in den Unternehmen oder Branchen sowie dem Lebensalter. Auch der Erwerb von Sprachkenntnissen spielt eine zentrale Rolle. Migrant*innen sind beim Zuzug noch sehr jung, auch wird die im Ausland erworbene Berufserfahrung in der Regel geringer entlohnt als die im Inland erworbene (z. B. Hardoy/Schöne 2014). Die internationale und nationale Evidenz zeigt, dass dafür die Verdienste von Migrant*innen mit zunehmender Aufenthaltsdauer überdurchschnittlich steigen.

Die Verdienstschwellen sollten sich deshalb an den mittleren *Einstiegsverdiensten* von deutschen oder ausländischen Arbeitnehmer*innen oder an den mittleren Verdiensten nach den *ersten zwei Jahren der Beschäftigung* orientieren, nicht an den Durchschnittsverdiensten, die in der Regel erst in einem Lebensalter von über 40 Jahren erreicht werden. Die in dem Entwurf der Beschäftigungsverordnung vorgesehene Verdienstschwelle liegt jedoch deutlich darüber: Die dort vorgesehenen Mindestgehälter von 45 Prozent der Beitragsbemessungsgrenze der allgemeinen Rentenversicherungen entsprechen im Jahr 2022 in den alten Bundesländern einem Bruttomonatsverdienst von 3.285 Euro und in den neuen Bundesländern von 3.195 Euro. Das sind rund 50 Prozent mehr als mittlere Monatsverdienste von Fachkräften in den ersten 12 Monaten der Beschäftigung im Jahr 2021 (2.183 €), und liegen immer noch deutlich über dem 75 Prozentperzentil der Einstiegsgehälter von Fachkräften (2.684 €), das heißt weit weniger als 25 Prozent der Berufsanfänger auf Fachkraftniveau dürften diese Einkommensschwelle

überschreiten. Das gilt für deutsche und ausländische Arbeitskräfte gleichermaßen. Auch liegen die mittleren Bruttomonatsverdienste von Fachkräften, die über eine vier- bis fünfjährige Berufserfahrung verfügen, mit 2.590 Euro immer noch deutlich unter dem im Verordnungsentwurf vorgesehenen Schwellenwert. Auch wenn berücksichtigt wird, dass 2023 die Verdienste gegenüber 2021 etwas gestiegen sind,¹ so ist der Abstand zu den vorgesehenen Mindestverdiensten immer noch sehr hoch. Ein anderes Bild ergibt sich bei den Spezialist*innen und Expert*innen: Hier erreichen die mittleren Bruttomonatsverdienste in den ersten 12 Monaten der Beschäftigung mit 3.460 Euro und 4.732 Euro die im Entwurf der Beschäftigungsverordnung vorgesehenen Schwellenwerte (Bundesagentur für Arbeit – Statistik 2023; Tabelle A2). Somit schließen die vorgesehenen Einkommensgrenzen ausländische Fachkräfte weitgehend von der Nutzung dieser Regelung aus, sofern sie zur Anwendung kommen, nicht aber höher qualifizierte Arbeitskräfte mit akademischen Abschlüssen oder vergleichbaren Qualifikationen, die auf Spezialisten- oder Expertenniveau beschäftigt werden.

Die Regelung sieht auch vor, dass bei *tarifgebundenen* Arbeitgeber*innen von den vorgesehenen Mindestgehältern abgewichen werden kann, sofern die Beschäftigten entsprechend der geltenden Tarifverträge entlohnt werden. Dies ist grundsätzlich ein sinnvoller Weg, um die Verdienstschwelle an realistischen Grenzwerten zu orientieren, ohne die Entlohnungs- und Arbeitsstandards in Deutschland zu unterlaufen. Allerdings waren nur 43 Prozent der Arbeitnehmer*innen in Deutschland 2021 in tarifgebundenen Unternehmen beschäftigt (Statistisches Bundesamt 2023 auf Grundlage des IAB-Betriebspanels).²

Vor diesem Hintergrund sind zwei wesentliche Veränderungen des Verordnungsentwurfs notwendig, damit die Neuregelung auch arbeitsmarktpolitisch wirksam wird:

- Erstens sollte die Zustimmung zur Aufnahme eines Beschäftigungsverhältnisses durch die Bundesagentur für Arbeit daran gebunden werden, dass die Verdienste und sonstigen Arbeitsbedingungen in den Arbeitsverträgen den jeweils geltenden Flächentarifverträgen entsprechen. Dies sollte unabhängig von der Tarifbindung der jeweiligen Unternehmen oder Betriebe gelten. Wenn eine entsprechende Klausel in die verbindlichen Arbeitsplatzzusagen beziehungsweise die Arbeitsverträge verpflichtend aufgenommen werden muss, kann dies leicht überprüft werden. Auch steht damit den betroffenen Arbeitnehmer*innen im Falle von etwaigen Verstößen der Klageweg offen. Damit könnten die Beschäftigten in allen Unternehmen von dieser Regelung profitieren, ohne dass die Standards der Flächentarifverträge in Hinblick auf die Entlohnung und sonstigen Arbeitsbedingungen unterlaufen werden. Davon würden vor allem die kleineren und mittelständischen Unternehmen profitieren. Dies sollte der Regelfall sein.
- Zweitens sollte in Fällen, in denen keine Flächentarifverträge existieren, die Verdienste den mittleren Verdiensten von Fachkräften zu Beginn ihrer Erwerbsbiografie entsprechen. Angemessen wären entweder die mittleren Verdienste in den ersten zwölf Monaten der Beschäftigung oder bei einer Beschäftigungsdauer von zwei bis drei Jahren in den jeweiligen Wirtschaftszweigen. Das mittlere Verdienstniveau kann jährlich durch die Statistik der Bundesagentur für Arbeit ermittelt werden. Alternativ könnten nicht die mittleren

¹ Aktuellere Zahlen liegen in der Beschäftigungsstatistik noch nicht vor.

² Die Zahl könnte sich etwas erhöhen, wenn auch die Arbeitnehmer*innen in nicht-tarifgebundenen Unternehmen, die in Branchen beschäftigt sind, in denen Tarifverträge als allgemeinverbindlich erklärt wurden, berücksichtigt werden. Der Verordnungsentwurf spricht allerdings nur von tarifgebundenen Unternehmen.

Einstiegsgehälter nach Wirtschaftszweigen, sondern die mittleren Einstiegsgehälter aller Fachkräfte zugrunde gelegt werden. Dies entspräche etwa 33 Prozent der Beitragsbemessungsgrenze zur allgemeinen Rentenversicherung. Damit würden realistische Verdienstschwellen zugrunde gelegt.

Insgesamt handelt es sich bei der Regelung für „Fachkräfte mit ausgeprägter berufspraktischer Erfahrung“ um eine Öffnung des Arbeitsmarktes für qualifizierte und hochqualifizierte Arbeitskräfte mit staatlich anerkannten Abschlüssen und mindestens zweijähriger Berufserfahrung. Hier liegt ein großes Einwanderungspotenzial. Die Risiken dieser Regelung für die Arbeitsmarktintegration sind gering, wie die empirische Evidenz zu den Integrationsverläufen von Migrant*innen mit qualifizierten, aber nicht in Deutschland anerkannten Berufsabschlüssen zeigt, die entweder als Unionsbürger*innen oder über einen Aufenthaltstitel zu Erwerbszwecken zugezogen sind. Aufgrund der zusätzlichen Erträge der Anerkennung von Abschlüssen sollten allerdings die Hürden für die Anerkennung weiter gesenkt und die Verfahren erleichtert werden. Offen ist, ob diese Regelung quantitativ größere Wirkungen entfalten kann. Da die Mindestverdienstgrenzen für Fachkräfte über dem 75-Prozentperzentil der Anfangsgehälter von Fachkräften und damit fast prohibitiv hoch angesetzt wurden, hängt der Erfolg der Regelung davon ab, inwieweit die im Verordnungsentwurf vorgesehene Ausnahmeregelung für tarifgebundene Unternehmen in der Praxis greift. Da nur 43 Prozent der Arbeitnehmer*innen in tarifgebundenen Unternehmen beschäftigt sind, wird von vornherein ein erheblicher Teil von dieser Regelung ausgeschlossen. Dies betrifft vor allem mittelständische und kleinere Unternehmen. Volkswirtschaftlich und arbeitsmarktpolitisch wäre eine einheitliche Orientierung an den Flächentarifverträgen unabhängig von der Tarifbindung der Unternehmen vorzuziehen, um Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden und die Potenziale für die Einwanderung qualifizierter und hochqualifizierter Arbeitskräfte auszuschöpfen. Sofern Verdienstschwellen durch die Verordnung geregelt werden, sollten sie sich in dem stark senioritätsbezogenen Arbeitsmarkt in Deutschland an den mittleren Einstiegsgehältern orientieren.

2.2 Kurzzeitige kontingentierte Beschäftigungsverhältnisse

2.2.1 Ausgangslage und Neuregelungen

Das bisherige Recht sah eine vorübergehende Beschäftigung von Saisonarbeitskräften in ausgewählten Branchen (Land- und Forstwirtschaft, Gartenbau, Hotel- und Gastgewerbe, Obst- und Gemüseverarbeitung, Sägewerke) vor (§ 15a BeschV). In dem Entwurf der Beschäftigungsverordnung soll jetzt unabhängig von dem Wirtschaftszweig für tarifgebundene Arbeitgeber*innen und für andere Arbeitgeber*innen in Branchen, in denen ein allgemeinverbindlicher Tarifvertrag existiert, eine kurzzeitige Beschäftigung für Arbeitskräfte unabhängig von ihrer Qualifikation zugelassen werden (§ 15d des Entwurfs der BeschV). Die unter diese Regelung fallenden Arbeitskräfte müssen zu den geltenden tariflichen Bedingungen beschäftigt werden. Die kurzfristige kontingentierte Beschäftigung ist grundsätzlich sozialversicherungspflichtig. Die Regelung ist kontingentiert. Die Zahl der Beschäftigungsverhältnisse soll durch die Bundesagentur für Arbeit festgelegt werden und sich am Bedarf orientieren. Die Arbeitgeber*innen sollen 50 Prozent der Reisekosten tragen. Die Beschäftigung darf sechs Monate im Jahr nicht übersteigen und die regelmäßige Wochenarbeitszeit muss mindestens 30 Stunden betragen. Auch bei Vermittlungsabsprachen zur

Saisonarbeit sollen künftig die Arbeitgeber*innen mindestens 50 Prozent der erforderlichen Reisekosten tragen müssen (§ 15a Entwurf BeschV).

2.2.2 Bewertung

Die Regelung erweitert die Möglichkeiten für die kurzfristige Beschäftigung. Der Wegfall der Branchenbegrenzung ist aus volkswirtschaftlicher und arbeitsmarktpolitischer Perspektive sinnvoll, weil nicht nur in den bisher üblichen Branchen der Bedarf an saisonalen und anderen kurzfristigen Beschäftigungsverhältnissen besteht. Ebenfalls sinnvoll ist die Begrenzung auf sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse und die vorgesehene Tarifbindung der Arbeitgeber*innen, um das Unterlaufen von Lohn- und Sozialstandards zu verhindern und faire Wettbewerbsbedingungen zu schaffen. Sinnvoll wäre es allerdings gewesen, den Kreis der Arbeitgeber*innen nicht auf die tarifgebundenen Arbeitgeber*innen und Branchen, in denen Tarifverträge allgemeinverbindlich erklärt sind, zu beschränken, sondern die Regelung auf alle Beschäftigungsverhältnisse auszudehnen, in denen arbeitsvertraglich gesichert ist, dass die in den jeweiligen Branchen geltenden Tarifverträge zur Anwendung kommen. Dafür müsste eine verbindliche Klausel in den verbindlichen Arbeitsplatzzusagen beziehungsweise Arbeitsverträgen aufgenommen werden, sodass dies leicht überprüft werden kann und den Betroffenen bei etwaigen Verstößen der Klageweg offensteht. Von dieser Erweiterung würden insbesondere kleinere und mittelständische Unternehmen profitieren.

2.3 Entfristung und Ausweitung der „Westbalkanregelung“

2.3.1 Ausgangslage und Neuregelungen

Die sogenannte „Westbalkanregelung“ (§ 26 Abs. 2 BeschV) wurde 2016 eingeführt, um Anreize für Staatsangehörige aus Albanien, Bosnien und Herzegowina, Kosovo, Montenegro, Nordmazedonien und Serbien zu schaffen, anstelle des Asylsystems die regulären Wege der Erwerbsmigration für den Zuzug nach Deutschland zu nutzen. Die Regelung sieht keine Qualifikationsauflagen und folglich auch keine Gleichwertigkeitsprüfung von beruflichen Qualifikationen für die Erteilung einer Beschäftigungs- und Aufenthaltserlaubnis vor. Um die Anreize für die Asylmigration zu schwächen, sind Personen ausgeschlossen, die in den letzten 24 Monaten vor der Antragstellung Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz in Deutschland bezogen haben. Die Regelung wurde von Staatsangehörigen aus den Westbalkanstaaten und den Arbeitgeber*innen in Deutschland stark nachgefragt und hat sich zu einem der wichtigsten Zuzugswege aus diesen Ländern nach Deutschland entwickelt. Zum 1. Januar 2021 wurde ein Kontingent von 25.000 Visa pro Kalenderjahr eingeführt und die Regelung bis Jahresende 2023 befristet. Im Zuge der Pandemie ist die Zahl der erteilten Visa 2021 stark zurückgegangen, 2022 soll die Zahl der Visa wieder deutlich angestiegen sein. Die Zahl der Zuzüge nach der Westbalkanregelung ist im Zuge der Pandemie ebenfalls stark eingebrochen, 2020 sind nach § 26 Abs. 2 BeschV 5.559 Personen zugezogen, 2021 2.966 Personen (BAMF 2021, 2022). Es ist wahrscheinlich, dass 2022 diese Zahlen wieder deutlich angestiegen sind, unter anderem weil mehr Visa erteilt wurden und auch Nachholeffekte wieder zu einer verstärkten Nutzung führen.

Der Entwurf der Beschäftigungsverordnung sieht vor, dass die Westbalkanregelung entfristet und das Kontingent auf 50.000 Personen erhöht werden soll.

2.3.2 Bewertung

Die Westbalkanregelung ist vom IAB evaluiert worden (Brücker et al. 2020a), die Evaluationsergebnisse sind 2022 aktualisiert worden (Adunts et al. 2022). Die Ergebnisse zeigen, dass der Anteil der Arbeitslosen und der Empfänger von Leistungen nach dem SGB II und SGB III unter Personen, die 2016 und 2017 nach der Westbalkanregelung zugezogen sind, 2020 mit 2,4 beziehungsweise 2,5 Prozent sehr viel geringer war als unter deutschen Staatsangehörigen und anderen ausländischen Staatsangehörigen. Umgekehrt waren die Beschäftigungsquoten mit rund 98 Prozent sehr viel höher.³ Obwohl die Westbalkanregelung keine Qualifikationsauflagen vorsieht, verfügten 55 Prozent der Personen, die nach § 26 Abs. 2 BeschV nach Deutschland zugezogen sind, über berufliche und 13 Prozent über Hochschulabschlüsse, also insgesamt 68 Prozent über qualifizierte Abschlüsse. 58 Prozent waren auf Fachkraftniveau, 5 Prozent auf Spezialisten- und Expertenniveau beschäftigt. Die mittleren Bruttostundenverdienste lagen mit 15 Euro unter dem Niveau von Zuzugsregelungen für Hochqualifizierte, aber über den Bruttostundenverdiensten von Unionsbürgern mit vergleichbarer Aufenthaltsdauer (Adunts et al. 2022). Betriebsfallstudien haben zudem gezeigt, dass viele Arbeitgeber*innen – auch über Vermittlungsangebote der Bundesagentur für Arbeit – lange erfolglos in Deutschland nach passenden Arbeitnehmer*innen gesucht hatten, bevor sie die Westbalkanregelung in Anspruch genommen haben (Brücker et al. 2020a). Viele Arbeitsverhältnisse im Rahmen der Westbalkanregelung sind über private und professionelle Netzwerke zustande gekommen, die auch für das Fortbestehen zentral sind, da sie ein gutes Matching begünstigen, für Arbeitgeber*innen und Arbeitnehmer*innen Sicherheit schaffen und auch in anderen Bereichen zum Beispiel bei der Wohnungssuche und dem Spracherwerb unterstützend wirken können (Brücker et al. 2020a; Falkenhain/Raab 2020).

Die Ergebnisse zeigen also, dass die Personen, die über die Westbalkanregelung nach Deutschland zugezogen sind, gemessen an den Beschäftigungs- und Leistungsbezugsquoten gut in den Arbeitsmarkt integriert sind. Auch ist kein erhöhter Wettbewerbsdruck auf gering Qualifizierte oder den Niedriglohnsektor zu erwarten, weil sich die Qualifikations- und Beschäftigungsstruktur recht gleichmäßig auf die verschiedenen Gruppen im Arbeitsmarkt verteilt. Gesamtwirtschaftlich und für die fiskalische Bilanz des Staates und der Sozialversicherungssysteme ergeben sich aufgrund der hohen Beschäftigungsquoten und des geringen Leistungsbezugs erhebliche Gewinne für Deutschland. Insofern ist die Befristung und die Anhebung des Kontingents auf 50.000 Personen aus volkswirtschaftlicher und arbeitsmarktpolitischer Perspektive gut begründet.

Aufgrund der Verzerrungen durch die Pandemie kann gegenwärtig nicht beurteilt werden, ob die Nachfrage der Arbeitnehmer*innen und Arbeitgeber*innen die Grenze des Kontingents von 50.000 Personen pro Jahr erreichen oder auch übersteigen wird. Auch wenn die Höhe des Kontingents recht großzügig bemessen ist, so ist vor dem Hintergrund der positiven Erfahrungen eine Kontingentierung nicht notwendig. Alternativ könnte man das Bundesministerium für Arbeit und Soziales ermächtigen, ein Kontingent einzuführen, wenn Probleme der Arbeitsmarktintegration oder gesamtwirtschaftlich, strukturell und regional negative Effekte erkennbar werden sollten. Aus volkswirtschaftlicher und arbeitsmarktpolitischer Perspektive wäre es sinnvoll, wenn die Option einer Erweiterung der Westbalkanregelung auf andere Staaten genutzt würde. Dafür

³ Die Angaben beziehen sich auf Personen, die 2016 oder 2017 über die Westbalkanregelung zugezogen sind und 2020 noch in den Sozialversicherungsdaten der Bundesagentur beobachtet wurden.

kämen Nachfolgestaaten der früheren Sowjetunion, die Türkei und andere Länder an den Außengrenzen oder der geografischen Nähe zur Europäischen Union in Frage.

2.4 Pflegehilfskräfte

2.4.1 Ausgangslage und Neuregelungen

In § 22 der Beschäftigungsverordnung waren bereits in der Vergangenheit bestimmte Berufsgruppen aufgeführt, für die der Zuzug auch unabhängig vom Status einer Fachkraft ermöglicht wurde. Der Verordnungsentwurf sieht jetzt vor, diese Gruppen um Pflegehilfskräfte zu erweitern, deren Ausbildung nicht dem Fachkraftniveau entspricht. Voraussetzung für den Zuzug ist, dass die Pflegehilfskräfte entweder über eine nach bundes- oder landesrechtlich geregelten Vorschriften staatlich anerkannte Ausbildung in Deutschland oder eine nach den entsprechenden Vorschriften als gleichwertig anerkannte Ausbildung als Pflegehilfskräfte verfügen (§ 22a Entwurf BeschV). Insofern wird hier nicht auf eine in Deutschland anerkannte Ausbildung verzichtet.

2.4.2 Bewertung

Pflegekräfte aus dem Ausland tragen im immer stärkeren Maße dazu bei, die Gesundheitsversorgung in Deutschland aufrechtzuerhalten. Viele Pflegekräfte, die im Ausland ein Studium oder eine Ausbildung absolviert haben, sind in Deutschland zunächst als Pflegehilfskräfte tätig, weil ihre Ausbildung hier noch nicht oder nicht vollständig anerkannt wurde. Insofern sind die Regelungen für Pflegehilfskräfte auch für die Rekrutierung von Pflegekräften relevant. Mit dem Entwurf wird eine Lücke geschlossen, die es ermöglicht, Pflegehilfskräfte mit einer in Deutschland anerkannten Ausbildung, die allerdings nicht dem Fachkraftniveau entspricht, zu beschäftigen. Wie groß dieser Kreis ist, kann schwer bewertet werden. Davon hängt ab, ob dies für den Bereich der Alten- und Krankenpflege eine substantielle oder nur eine marginale Veränderung darstellt. Das Schließen dieser Lücke ist auf jeden Fall sinnvoll und schafft für die betroffene Gruppe und die Unternehmen mehr Rechtssicherheit.

Grundsätzlich stellt sich bei vielen Gesundheitsberufen die Frage, ob auch in den reglementierten Berufen die Standards nicht stärker international harmonisiert werden sollten, sodass beispielsweise auch Pflegekräfte, die im Ausland ein Studium absolviert haben, hier als Pflegefachkräfte eingesetzt werden können und nicht unterhalb ihrer Qualifikation als Pflegehilfskräfte beschäftigt werden können. Solche grundsätzlichen Erwägungen gehen über den Verordnungsentwurf hinaus. Allerdings setzt eine erfolgreiche Fachkräftestrategie voraus, dass die hierzulande geltenden Normen überprüft und an internationale Standards angepasst werden, wenn Deutschland erfolgreich im Wettbewerb um Fachkräfte etwa im Pflegebereich bestehen soll.

2.5 Sanktionierung von Arbeitgeber*innen

2.5.1 Ausgangslage und Neuregelungen

Der Verordnungsentwurf versucht an verschiedenen Stellen, die Arbeitnehmer*innen gegen Missbrauch zu schützen, und sieht entsprechende Sanktionierungen der Arbeitgeber*innen vor. So sieht der Entwurf der Neufassung von § 15a Abs. 3 BeschV verschiedene Gründe vor, die zum Entzug der Arbeitserlaubnis oder einem Ablehnen von Anträgen auf Zustimmung der

Bundesagentur für Arbeit für die Beschäftigung von Saisonarbeitskräften führen können. Diese beinhalten das Nichtnachkommen von notwendigen sozialversicherungs-, steuer- oder arbeitsrechtlichen Pflichten der Arbeitgeber*innen. Die Ablehnungs- beziehungsweise Entzugsgründe werden damit den bereits geltenden Regelungen für InhaberInnen einer ICT-Karte, mobilen-ICT-Karte und Drittstaatsangehörigen, die sich im Rahmen eines unternehmensinternen Transfers in Deutschland aufhalten, angeglichen.

Ferner listet der neue Absatz 4 in § 36 BeschV Verstöße seitens der Arbeitgeber*innen auf, die zu einer fünfjährigen *generellen* Ablehnung aller Anträge auf Arbeitserlaubnis bei diesen Arbeitgeber*innen führen, wenn sie „in schwerwiegender Weise“ erfolgt sind. Sie entsprechen den Kriterien in §§ 40, 41 AufenthG zur *individuellen* Ablehnung von Arbeitserlaubnis-Anträgen. Hierzu zählen etwa systematisch schlechtere Arbeitsbedingungen für beschäftigte Drittstaatsangehörige gegenüber Inländer*innen, die Verletzung von sozialversicherungs-, steuer- oder arbeitsrechtlichen Pflichten sowie Verstöße gegen das Schwarzarbeiterbekämpfungs- oder Arbeitnehmerüberlassungsgesetz.

2.5.2 Bewertung

Ausländische Arbeitnehmer*innen sind durch ihre rechtliche Stellung, unvollständige Informationen und andere Aspekte leichter als inländische Arbeitnehmer*innen Rechtsverstößen oder anderen Formen des Missbrauchs ausgesetzt, auch wenn keine belastbaren Daten über die Häufigkeit solcher Verstöße vorliegen. Es ist sehr wahrscheinlich, dass Arbeitnehmer*innen in befristeten Arbeitsverhältnissen, Saisonarbeitskräfte und in anderer Form kurzfristig Beschäftigte eher von solchen Verstößen als Arbeitnehmer*innen in längerfristigen Beschäftigungsverhältnissen betroffen sind. Die in dem Verordnungsentwurf enthaltenen Maßnahmen sind deshalb arbeitsmarktpolitisch sinnvoll, weil grundsätzlich davon auszugehen ist, dass hierdurch das Missbrauchspotenzial bei der Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen insgesamt und Saisonarbeitskräften im Besonderen sinkt. Dies könnte auch den künftigen Zuzug von Arbeits- und Fachkräften nach Deutschland stärken.

2.6 Sonstige Neuregelungen

2.6.1 Zuzug von Personen im Alter von über 45 Jahren

Das Aufenthaltsgesetz sieht vor, dass Fachkräfte, die das 45. Lebensjahr vollendet haben, nur eine Aufenthaltserlaubnis nach § 18 AufenthG erhalten können, wenn sie ein Mindestgehalt von 55 Prozent der Beitragsbemessungsgrenze zur allgemeinen Rentenversicherung erreichen oder den Nachweis über eine angemessene Alterssicherung erbringen. § 1 Abs. 2 der Beschäftigungsverordnung sieht analog vor, dass die Bundesagentur für Arbeit die erstmalige Zustimmung zur Aufnahme eines Beschäftigungsverhältnisses nach der Westbalkanregelung und für besondere Beschäftigtengruppen nur unter den gleichen Bedingungen erteilen kann.

Der Entwurf der Beschäftigungsverordnung regelt dies jetzt analog für Personen, die unter die neu geschaffenen Regelungen für „Fachkräfte mit ausgeprägten berufspraktischen Kenntnissen“ (§ 6 Entwurf BeschV) und Pflegehilfskräfte (§ 24a Entwurf BeschV) fallen. Die Neuregelung ermöglicht nun einen Aufenthaltsweg zur Beschäftigungsaufnahme für ausländische Arbeitskräfte, die das 45. Lebensjahr vollendet haben, sofern sie über ausreichende Berufserfahrung und eine

berufliche Ausbildung verfügen. Ferner wird für die Ausübung einer Beschäftigung keine formale Anerkennung der ausländischen Abschlüsse mehr verlangt. Zudem wird ein Ermessensspielraum für Fälle geschaffen, in denen ein öffentliches Interesse an der Beschäftigung der Personen besteht, insbesondere in Fällen, in denen die Altersgrenze nur geringfügig überschritten wird.

Bewertung: Grundsätzlich ist eine Staffelung der Einkommensgrenzen nach Alter beziehungsweise der Nachweis einer Alterssicherung sinnvoll, um auch nach dem Erreichen des Rentenalters ein ausreichendes Mindesteinkommen sicher zu stellen. Zugleich sollte die Portabilität von Renten und anderen Formen der Alterssicherung erleichtert werden. Die neu geschaffenen Ermessensspielräume sind sicher sinnvoll, werden allerdings in der Praxis als Ausnahmeregelung voraussichtlich nur kleine Wirkungen haben.

2.6.2 Erleichterung von Vermittlungsabsprachen im Gesundheits- und Pflegebereich

Bereits bisher sehen § 16 d des Aufenthaltsgesetzes und § 2 der Beschäftigungsverordnung im Rahmen von bilateralen Vermittlungsabsprachen die Möglichkeit des Zuzugs zur Anerkennung von beruflichen Abschlüssen und zur Ausübung einer Beschäftigung bis zur Anerkennung vor. Die Ausübung eines Beschäftigungsverhältnisses setzte bisher voraus, dass das Beschäftigungsverhältnis in einem „engen Zusammenhang mit den berufsfachlichen Kenntnissen stehen, die in dem nach der Anerkennung ausgeübten Beruf verlangt werden“. Ferner muss ein konkretes Arbeitsplatzangebot für eine qualifizierte Beschäftigung in dem anzuerkennenden Beruf vorliegen, falls erforderlich eine Berufsausübungserlaubnis. Schließlich müssen die Beschäftigten erklären, unmittelbar nach der Einreise das Anerkennungsverfahren durchzuführen.

Die Neufassung von § 2 der Beschäftigungsverordnung im Verordnungsentwurf sieht jetzt vor, dass die Beschäftigung nicht mehr in einem engen, sondern nur noch in einem einfachen Zusammenhang mit dem anzuerkennenden Beruf stehen muss. Ferner muss kein konkretes Arbeitsplatzangebot für eine qualifizierte Beschäftigung nach der Anerkennung mehr vorgelegt werden (§ 2 Entwurf Beschäftigungsverordnung).

Bewertung: Es handelt sich um eine sicherlich in der Praxis sinnvolle, aber insgesamt kleine Veränderung. Die komplexen Anforderungen für den Zuzug zur Anerkennung von beruflichen Abschlüssen bleiben erhalten (vgl. [IAB-Stellungnahme 2/2023](#) zum Gesetzentwurf).

2.6.3 Wegfall der Vorrangprüfung bei der betrieblichen Aus- und Weiterbildung

Das bereits geltende Recht sieht die Möglichkeit des Aufenthalts zur betrieblichen oder schulischen Aus- und Weiterbildung vor (§ 16a AufenthG). Bisher setzte der Aufenthalt und die Ausübung einer betrieblichen Aus- und Weiterbildung eine Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit voraus, die unter anderem eine Vorrangprüfung, das heißt die Prüfung, ob die Stelle nicht auch mit einem deutschen Staatsangehörigen, einem Unionsbürger oder einem anderen bevorrechtigten Ausländer besetzt werden kann, erforderlich machte. Durch die Neufassung von § 8 Abs. 1 BeschV entfällt die Vorrangprüfung.

Bewertung: Auch wenn die Vorrangprüfung sich in der Praxis nicht als sehr hohe Hürde erwiesen hat, ist der Verzicht sinnvoll. Sie ist ein vergleichsweise ineffizientes Instrument, weil es schwierig ist, den Nachweis zu führen, dass die entsprechende Stelle auch mit deutschen Arbeitnehmer*innen oder bevorrechtigten ausländischen Staatsangehörigen besetzt werden könnte. Eine substantielle Erhöhung der Antragszahlen auf eine Aufenthaltserlaubnis zur

betrieblichen Ausbildung ist hiervon jedoch nicht zu erwarten, weil die wesentlichen Hürden (Deutschsprachkenntnisse auf Niveau B1 und Nachweis des gesicherten Lebensunterhalts bei teils geringen Ausbildungsvergütungen) bestehen bleiben.

2.6.4 Wegfall des Weiterbildungsplans bei der Anerkennung von Berufsqualifikationen

Bereits im geltenden Recht müssen die Arbeitgeber*innen bei einem Aufenthalt zur Anerkennung vom im Ausland erworbenen Berufsqualifikationen (§ 16d Abs. 3 AufenthG) einen Weiterbildungsplan für die Zustimmung durch die BA vorlegen. Dies soll durch die Neufassung von § 8 Abs. 2 BeschV nach dem Verordnungsentwurf entfallen.

Bewertung: Es ist davon auszugehen, dass der Aufenthaltstitel hierdurch zwar attraktiver und praxistauglicher wird, weil die konkrete Planung der notwendigen Ausgleichsmaßnahmen erst nach der Einreise und dem direkten Austausch mit den zuständigen Anerkennungsstellen beziehungsweise den Arbeitgeber*innen beginnen kann. Dennoch bleiben die wesentlichen Hürden bestehen: Bereits vor der Einreise muss eine Beurteilung von fehlenden Fertig- und Fähigkeiten durch eine Anerkennungsstelle erfolgen. Ferner müssen die Arbeitnehmer*innen Deutschsprachkenntnisse auf Niveau A2 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen nachweisen.

2.6.5 Ausweitung von Praktika für Schülerinnen und Schüler

Bereits im geltenden Recht konnten Schülerinnen und Schüler deutscher Auslandsschulen Kurzpraktika von bis zu sechs Wochen in Deutschland absolvieren. Diese Möglichkeit wird durch § 15 Nr. 7 des Entwurfs der Beschäftigungsverordnung auf Schülerinnen und Schüler sowie Schulabsolventinnen und Schulabsolventen aller Schularten im Herkunftsland ausgeweitet.

Bewertung: Diese Maßnahme ist sinnvoll und kann die Bindung von Schülerinnen und Schülern beziehungsweise Schulabsolventinnen und -absolventen an Deutschland erhöhen, was sich wiederum langfristig als günstig nicht nur für den Bildungsaustausch, sondern auch für die Anwerbung von qualifizierten und hochqualifizierten Fachkräften auswirken kann.

3 Fazit

Der Entwurf der Beschäftigungsverordnung enthält mit der Regelung für „Fachkräfte mit ausgeprägten berufspraktischen Kenntnissen“ den innovativsten Teil der Neuregelungen der Fachkräfteeinwanderung. Erstmals wird systematisch die Einwanderung von Fachkräften auch dann ermöglicht, wenn ihre Berufs- und Studienabschlüsse in Deutschland nicht als gleichwertig beziehungsweise vergleichbar anerkannt wurden. Die Anerkennungsverfahren sind mit hoher Wahrscheinlichkeit die wichtigste Hürde für die Einwanderung qualifizierter Fachkräfte. Die empirischen Befunde sprechen dafür, dass Fachkräfte, die mit einer Arbeitsplatzzusage, aber ohne in Deutschland anerkannte Abschlüsse einwandern, sich auch mittel- und langfristig gut in den Arbeitsmarkt integrieren. Insofern sind die Risiken der Neuregelung gering, während sie ein neues Potenzial für die Fachkräfteeinwanderung erschließt. Allerdings übersteigen die festgelegten Einkommensschwelle das 75-Prozentperzentil von Fachkräften mit einer Beschäftigungsdauer von bis zu zwölf Monaten in Deutschland, sodass nur wenige Personen dafür in Frage kommen.

Der Erfolg der Regelung hängt deshalb davon ab, ob und in welchem Umfang von der Abweichung für tarifgebundene Unternehmen Gebrauch gemacht wird. Da nur 43 Prozent der Beschäftigten in tarifgebundenen Unternehmen tätig sind, ist es zu erwarten, dass insbesondere viele kleinere und mittelständische Unternehmen diese Regelung nicht in Anspruch nehmen können. Es wäre deshalb sinnvoll, wenn anstelle der Tarifbindung bei der Festlegung der Entlohnung und sonstigen Arbeitsbedingungen die jeweils geltenden Flächentarifverträge herangezogen würden. Dies könnte für Branchen, in denen derartige Tarifverträge nicht existieren, durch Gehaltsschwellen ergänzt werden, die sich an den Einstiegsverdiensten von Fachkräften orientieren. Dies wäre, wenn verpflichtend eine entsprechende Passage in die verbindlichen Arbeitsplatzzusagen beziehungsweise Arbeitsverträge aufgenommen werden müssen, vergleichsweise leicht zu kontrollieren. Auch könnten die betroffenen Arbeitnehmer*innen im Falle von etwaigen Verstößen den Klageweg beschreiten. Ein solches Vorgehen könnte die Reichweite der Regelung erheblich erhöhen, ohne dass es zu Wettbewerbsverzerrungen auf den Arbeitsmärkten käme.

Auch die Entfristung und Erhöhung des Kontingents der Westbalkanregelung ist sinnvoll. Die Evaluationsergebnisse der Regelung zeigen nicht nur, dass die Personen, die die Westbalkanregelung in Anspruch genommen haben, auch mittelfristig außergewöhnlich hohe Beschäftigungsquoten und niedrige Arbeitslosen- und Leistungsbezieherquoten aufweisen. Sie verfügen auch zu 68 Prozent über qualifizierte Berufs- oder Hochschulabschlüsse und gehen zu 63 Prozent Fachkraft-, Spezialisten- und Expertentätigkeiten nach. Vor diesem Hintergrund ist eine Kontingentierung der Regelung nicht notwendig. Es sollte geprüft werden, die Regelung auf weitere Ländergruppen auszudehnen, etwa die Nachfolgestaaten der Sowjetunion, die Türkei und andere Anrainerstaaten an den Außengrenzen der EU.

Von der Einführung kurzfristiger kontingentierter Beschäftigungsverhältnisse ist eine ebenfalls sinnvolle Ausweitung der bestehenden Möglichkeiten zu erwarten. Auch die übrigen Änderungen des Verordnungsentwurfs sind sinnvoll, auch wenn von ihnen keine ähnlich relevanten Wirkungen wie von den oben genannten Punkten zu erwarten sind.

Literatur

- Adunts, David; Brücker, Herbert; Fendel, Tanja; Hauptmann, Andreas; Keita, Sekou; Konle-Seidl, Regina (2022): Gesteuerte Erwerbsmigration nach Deutschland. [IAB-Forschungsbericht 23/2022](#).
- Brücker, Herbert; Falkenhain, Mariella; Fendel, Tanja; Promberger, Markus; Raab Miriam (2020a): Erwerbsmigration über die Westbalkanregelung: Hohe Nachfrage und gute Arbeitsmarktintegration. [IAB-Kurzbericht 16/2020](#).
- Brücker, Herbert; Glitz, Albrecht; Lerche, Adrian; Romiti, Agnese (2020b): Occupational Recognition and Immigrant Labor Market Outcomes. *Journal of Labor Economics*, 39 (2), 497–525.
- Brücker, Herbert; Jaschke, Philipp; Keita, Sekou; Konle-Seidl, Regina (2019): Zum Gesetzentwurf der Bundesregierung eines Fachkräfteeinwanderungsgesetzes sowie zu den Anträgen der Fraktionen von FDP, Bündnis90/DIE GRÜNEN und DIE LINKE. [IAB-Stellungnahme 6/2019](#).
- Bundesagentur für Arbeit – Statistik (2023): Sozialversicherungspflichtig Vollzeitbeschäftigte der Kerngruppe mit Angaben zum Bruttomonatsentgelt. Sonderauswertung. Nürnberg, 19. Januar 2023.
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) (2022): Das Bundesamt in Zahlen 2021: Asyl, Migration und Integration. <https://www.bamf.de/DE/Themen/Statistik/Asylzahlen/BundesamtInZahlen/bundesamtinzahlen-node.html>, abgerufen am 3.3.2023.
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) (2021): Das Bundesamt in Zahlen 2020: Asyl, Migration und Integration. <https://www.bamf.de/DE/Themen/Statistik/Asylzahlen/BundesamtInZahlen/bundesamtinzahlen-node.html>, abgerufen am 3.3.2023.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales und Bundesministerium des Inneren und für Heimat (2023): Referentenentwurf. Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung. Berlin, 2023.
- Bundesministerium des Inneren und für Heimat und Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2023): Referentenentwurf. Gesetz zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung. Berlin, 2023.
- Eberhardt, Christine; Annen, Silvia (2014): What is worth a qualification? Approaches towards the Recognition of Vocational Qualifications and Competences acquired abroad. *International Journal for Cross-Disciplinary Subjects in Education*, 4 (2), 1991–1999.
- Falkenhain, Mariella; Raab, Miriam (2020): Die Westbalkanregelung bleibt auch in der Corona-Krise für viele Betriebe wichtig (Serie „Corona-Krise: Folgen für den Arbeitsmarkt“). In: [IAB-Forum am 25.11.2020](#).
- Government Offices of Sweden (2016): Fast track – a quicker introduction of newly arrived immigrants <https://www.government.se/articles/2015/12/fast-track—a-quicker-introduction-of-newly-arrived-immigrants/>
- Hardoy, Inés; Schøne, Pål (2014): Returns to pre-immigration education for non-western immigrants: why so low? *Education Economics*, 22 (1), 48–72.

- Kanas, Agnieszka; Van Tubergen, Frank (2009): The impact of origin and host country schooling on the economic performance of immigrants. *Social Forces*, 88 (2), 893–915.
- Konle-Seidl, Regina (2017): Public employment services (PES) initiatives around skills, competencies and qualifications of refugees and asylum seekers. Thematic Paper. Brüssel.
- OECD (2017a): Making Integration Work: Assessment and Recognition of Foreign Qualifications, Making Integration Work, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2017b): Erfolgreiche Integration – Evaluierung und Anerkennung ausländischer Qualifikationen, OECD Publishing, Paris.
- Schuster, Anke; Desiderio, Maria Vincenza; Urso, Giuliana (eds.) (2013): Recognition of Qualifications and Competences of Migrants, IOM Brüssel.
- Statistisches Bundesamt (2023): Qualität der Arbeit: Tarifbindung von Arbeitnehmern. <https://www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Arbeitsmarkt/Qualitaet-Arbeit/Dimension-5/tarifbindung-arbeitnehmer.html>, abgerufen am 4.3.2023.
- Tibajev, Andrey; Hellgren, Carina (2019): The effects of recognition of foreign education for newly arrived immigrants. *European Sociological Review*, 35 (4), 506–521.

Tabelle A1

Einreise von Drittstaatsangehörigen zu Erwerbszwecken 2021

Einreisen im Berichtsjahr 2021

Aufenthaltstitel	Einreisen
Fachkräfte mit beruflichen Abschlüssen (§ 18a AufenthG)	2.494
Fachkräfte mit akademischen Abschlüssen (§ 18b Abs. 1 AufenthG)	3.034
Blaue Karte EU (§ 18 Abs. 2 AufenthG)	11.768
Leitende Angestellte, Führungskräfte, Spezialisten etc. (§ 19c Abs.-1 AufenthG)	1.030
Qualifizierte Beschäftigung (§ 18 Abs. 4 AufenthG – alt)	696
Forscherinnen und Forscher (§§ 18d, 18f AufenthG)	3.424
Unternehmensintern entsendete Arbeitskräfte (ICT-Karte) (§§ 19, 19b AufenthG)	1.383
Selbständige und freiberufliche Tätigkeit (§ 21 AufenthG)	924
Niederlassungserlaubnis Hochqualifizierte	21
Fachkräfte und (Hoch-)Qualifizierte insgesamt	24.774
Keine qualifizierte Beschäftigung (§ 18 Abs. 3 AufenthG alt)	509
Sonstige Beschäftigungsformen (§ 19c AufenthG)	15.138
Darunter: Westbalkanregelung (§ 19c AufenthG i. V. mit § 26 Abs. 2 BeschV)	2.966
Insgesamt	40.421

Quelle: BAMF (2022), eigene Berechnungen und Darstellung. © IAB

Tabelle A2

Sozialversicherungspflichtig Vollzeitbeschäftigte der Kerngruppe mit Angaben zum Bruttomonatsentgelt
 Stichtag 31.12.2021

Staats- angehörigkeit	Anforderungs- niveau	Bruttodauer der Beschäftigung	Insgesamt	Verteilungsparameter in €		
				25 %-Quantil	Median	75 %-Quantil
Insgesamt	Insgesamt	Insgesamt	21.743.380	2.605	3.516	4.824
		bis 12 Monate	281.818	1.728	2.136	2.834
		4 bis unter 5 Jahre	481.599	2.067	2.569	3.285
	Helfer	Insgesamt	2.812.641	1.935	2.426	3.089
		bis 12 Monate	119.016	1.609	1.871	2.210
		4 bis unter 5 Jahre	124.917	1.797	2.158	2.585
	Fachkraft	Insgesamt	12.037.098	2.528	3.259	4.105
		bis 12 Monate	107.360	1.795	2.183	2.684
		4 bis unter 5 Jahre	274.380	2.131	2.590	3.171
	Spezialist	Insgesamt	3.435.343	3.415	4.522	6.002
		bis 12 Monate	20.952	2.333	3.460	5.034
		4 bis unter 5 Jahre	37.612	2.555	3.313	4.400
	Experte	Insgesamt	3.458.298	4.292	5.729	> 6.700
		bis 12 Monate	34.490	3.614	4.732	5.798
		4 bis unter 5 Jahre	44.690	3.535	4.662	6.154
Deutsche	Insgesamt	Insgesamt	18.608.016	2.741	3.643	4.968
		bis 12 Monate	36.105	1.647	2.169	3.001
		4 bis unter 5 Jahre	223.915	2.138	2.663	3.331
	Helfer	Insgesamt	1.795.972	2.038	2.585	3.275
		bis 12 Monate	10.553	1.491	1.802	2.184
		4 bis unter 5 Jahre	29.728	1.739	2.124	2.601
	Fachkraft	Insgesamt	10.537.886	2.597	3.330	4.176
		bis 12 Monate	15.380	1.583	2.084	2.716
		4 bis unter 5 Jahre	155.839	2.172	2.650	3.232
	Spezialist	Insgesamt	3.182.214	3.447	4.544	6.012
		bis 12 Monate	4.193	2.058	2.821	3.828
		4 bis unter 5 Jahre	21.139	2.438	3.036	3.803
	Experte	Insgesamt	3.091.944	4.321	5.779	> 6.700
		bis 12 Monate	5.979	2.968	4.230	5.658
		4 bis unter 5 Jahre	17.209	3.107	4.088	5.134
Ausländer	Insgesamt	Insgesamt	3.134.891	2.089	2.728	3.767
		bis 12 Monate	245.658	1.739	2.132	2.805
		4 bis unter 5 Jahre	257.669	2.015	2.491	3.223
	Helfer	Insgesamt	1.016.630	1.808	2.204	2.729
		bis 12 Monate	108.459	1.616	1.877	2.213
		4 bis unter 5 Jahre	95.187	1.815	2.168	2.582
	Fachkraft	Insgesamt	1.499.029	2.182	2.757	3.530
		bis 12 Monate	91.966	1.826	2.194	2.678
		4 bis unter 5 Jahre	118.537	2.083	2.519	3.075
	Spezialist	Insgesamt	253.031	3.022	4.185	5.845
		bis 12 Monate	16.751	2.440	3.695	5.334
		4 bis unter 5 Jahre	16.469	2.806	3.854	5.462
	Experte	Insgesamt	366.201	4.053	5.344	> 6.700
		bis 12 Monate	28.482	3.744	4.782	5.815
		4 bis unter 5 Jahre	27.476	3.910	5.060	6.557

Anmerkung: Sozialversicherungspflichtig Vollzeitbeschäftigte der Kerngruppe mit Angaben zum Bruttomonatsentgelt, Deutschland (Arbeitsort), Stichtag 31.12.2021. Bruttodauer: Zeitraum zwischen dem Eintritt in die erste versicherungspflichtige Beschäftigung und dem betreffenden Stichtag.

Quelle: Bundesagentur für Arbeit – Statistik (2023), eigene Darstellung. © IAB

Impressum

IAB-Stellungnahme 3|2023

Veröffentlichungsdatum

13. April 2023

Weitere Informationen

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS), „[Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung](#)“: Umsetzungsstand, Dokumentation

Herausgeber

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit
Regensburger Straße 104
90478 Nürnberg

Redaktion

Martina Dorsch

Rechte

Diese Publikation ist unter folgender Creative-Commons-Lizenz veröffentlicht:
Namensnennung – Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 International (CC BY-SA 4.0)
<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.de>

Bezugsmöglichkeit dieser Stellungnahme

<http://doku.iab.de/stellungnahme/2023/sn0323.pdf>

Bezugsmöglichkeit aller Veröffentlichungen der Reihe „IAB-Stellungnahme“

<https://iab.de/publikationen/iab-publikationsreihen/iab-stellungnahme/>

Webseite

<http://www.iab.de>

ISSN

2195-5980

DOI

10.48720/IAB.SN.2303