ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of
ZBW
Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Adunts, Davit et al.

Research Report

Zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung

IAB-Stellungnahme, No. 5/2023

Provided in Cooperation with:
Institute for Employment Research (IAB)

Suggested Citation: Adunts, Davit et al. (2023) : Zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung, IAB-Stellungnahme, No. 5/2023, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg, https://doi.org/10.48720/IAB.SN.2305

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/274570

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

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

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

IAB-STELLUNGNAHME

Ausgewählte Beratungsergebnisse des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

5|2023 Zum Gesetzentwurf der Bundesregierung 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 zur öffentlichen Anhörung im Ausschuss für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestags am 22.5.2023

ISSN 2195-5980

Zum Gesetzentwurf der Bundesregierung 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.

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung 4

Abstract 5

1 Ausgangslage 6

2 Stellungnahme zu den einzelnen Maßnahmen des Gesetzentwurfs und des ihn begleitenden Verordnungsentwurfs 9

2.1 Größere Reformen des Gesetz- und Verordnungsentwurfs 9

2.1.1 Verzicht auf Gleichwertigkeitsprüfung bei Überschreiten von Mindestverdienstschwellen 9

2.1.2 Aufenthalt zur Arbeitsuche („Chancenkarte“) 12

2.2 Kleinere Reformen von einzelnen Regelungen des bestehenden Rechts 15

2.2.1 Weiterentwicklung der Blauen Karte EU 15

2.2.2 Neudefinition der Qualifikationsanforderungen der ausgeübten Tätigkeit für Fachkräfte 16

2.2.3 Zuzug zur Anerkennung von beruflichen Abschlüssen 16

2.2.4 Erweiterte Zuverdienstmöglichkeiten für Studierende und Auszubildende 18

2.3 Erweiterung der Zuzugsmöglichkeiten ohne oder mit geringen Qualifikationsauflagen 19

2.3.1 Entfristung und Erhöhung des Kontingents der „Westbalkanregelung“ 19

2.3.2 Kurzfristige kontingentierte Beschäftigungsverhältnisse 20

2.3.3 Erweiterte Beschäftigungsmöglichkeiten für Pflegehilfskräfte 21

3 Schlussfolgerungen 22

Literatur 24

Zusammenfassung

Das IAB hat zur öffentlichen Anhörung im Ausschuss für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestags am 22.5.2023 eine Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung vorgelegt. Nach Modellrechnungen des IAB würde das Erwerbspersonenpotenzial ohne Wanderungen bis 2060 um rund ein Drittel sinken. Zur Stabilisierung des Erwerbspersonenpotenzials ist der deutsche Arbeitsmarkt in den kommenden Jahren vor allem auf die Erwerbsmigration aus Drittstaaten angewiesen, die mit 10 Prozent an allen Zuzügen aus Drittstaaten jedoch noch viel zu gering ausfällt. Für eine Erhöhung des Zuzugs von Fachkräften ist eine Bewertung der Mindestkriterien, an denen sich das im deutschen Recht verankerte System der Steuerung der Erwerbsmigration orientiert, erforderlich. Da diese Kriterien alle gleichzeitig erfüllt werden müssen, können sie restriktiv wirken. Die größte Hürde für den Zuzug ausländischer Fachkräfte ist vor dem Hintergrund des spezifischen deutschen Bildungs- und Ausbildungssystems mit hoher Wahrscheinlichkeit die Anerkennung der Gleichwertigkeit beruflicher Abschlüsse, auch wenn sie aufgrund hoher Erträge im Arbeitsmarkt gefördert und erleichtert werden sollte. Die Bundesregierung hat zuletzt in 2020 verschiedene gesetzliche Änderungen zur Vereinfachung des Fachkräftezuzugs eingeführt und nun in einem Gesetzentwurf zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung weitere Reformvorschläge formuliert. Die Maßnahmen erscheinen sinnvoll, es ist aber offen, wie groß die quantitativen Wirkungen sein werden. Zur maßgeblichen Steigerung der Fachkräfteeinwanderung sind einerseits grundlegende Reformen des Anerkennungsprozesses erforderlich. Andererseits sollte geprüft werden, ob Zuzugswege, die wie die Westbalkanregelung keine Qualifikationsanforderungen stellen, unter restriktiven aufenthaltsrechtlichen Bedingungen geöffnet werden könnten. Analysen zeigen, dass Personen, die über die Westbalkanregelung in Deutschland erwerbstätig sind, sehr erfolgreich im Arbeitsmarkt integriert sind. Nichtsdestotrotz steigen bei Zuzugswegen, die Qualifikationsauflagen vorsehen, wie erwartet die Qualifikation, das Anforderungsniveau der ausgeübten Tätigkeiten und die Verdienste. Der Schwerpunkt sollte daher auf dem Zuzug von qualifizierten Arbeitskräften liegen. Der zudem hohe Bedarf an ungelernten Arbeitskräften sollte jedoch nicht allein über die ungesteuerte Migration bedient werden.

Schließlich sollte neben dem Zuzug von Fachkräften auch deren Integration in den Arbeitsmarkt und andere gesellschaftliche Bereiche eine hohe Aufmerksamkeit zukommen. Da sich die Bedingungen für Migration und Arbeitsmarktintegration kontinuierlich verändern, sollten umgesetzte und vorgeschlagene Regelungen fortlaufend auf ihre Wirksamkeit überprüft werden.

Abstract

The IAB has submitted a statement on the Government's law draft on the further development of skilled labor immigration for the public hearing in the Committee for the Interior and Community of the German Bundestag on May 22, 2023. According to IAB forecasts, the labour force potential would fall without migration by around one-third until 2060. Therefore, the German labour market will likely heavily depend on labour migration from third countries to stabilize the labour force potential in the coming years. However, in Germany, labour migration accounts for only 10 percent of all immigration from third countries. To increase this share, it is necessary to evaluate the minimum legal criteria that guide the system of managing labour migration. Since these criteria all have to be met at the same time, they can have a restrictive effect.

The equivalence recognition of qualifications is likely to be the most significant hurdle for the influx of skilled foreign workers, considering the specifics of the German education and training system. However, given its high returns in the German labour market, recognition should be promoted.

The Federal Government introduced various legal changes to simplify the influx of skilled workers in 2020. Further reform proposals have been formulated in a law draft on the further development of skilled labor immigration. The proposed measures might be reasonable, but are unlikely to have a major impact. For higher increases, on the one hand, fundamental reforms of the recognition process are needed. On the other hand, it should be examined whether immigration channels that do not require certified qualifications, such as the so-called Western Balkan regulation, can be opened up under more restrictive conditions for residence. Evaluations of the Western Balkans regulation show that persons who have been granted a residence permit for employment under this regulation are successfully integrated into the labor market. Nevertheless, immigration pathways that impose certified qualification requirements improve – as expected – the job match and increase earnings. The focus of a new law should therefore be on the immigration of skilled workers. However, the additionally high demand for unskilled labour should not be met only by non-managed types of migration such as human migration.

Finally, apart from attracting skilled workers to migrate to Germany, also their integration into the labour market and society should receive major attention. Furthermore, since conditions for migration and labour market integration are constantly changing, implemented and proposed regulations should be continuously evaluated and reviewed.

1 Ausgangslage

Der Bedarf an zusätzlichen Arbeits- und Fachkräften in Deutschland ist hoch. Deutschland gehört unter den OECD-Staaten zu den vom demografischen Wandel besonders stark betroffenen Ländern. Ohne Wanderungen und bei konstanter Erwerbsbeteiligung würde das Erwerbspersonenpotenzial bis zum Jahr 2060 um 16 Millionen Personen oder um 35 Prozent sinken (Fuchs et al. 2021). Die bereits beschlossene Anhebung des Renteneintrittsalters auf 67 Jahre sowie eine steigende Erwerbsbeteiligung von Frauen und Älteren könnten den Rückgang um 2,4 Millionen Personen reduzieren. Durch eine weitere Mobilisierung der inländischen Potenziale kann dem demografisch bedingten Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials deshalb nur begrenzt entgegengewirkt werden. Für die Stabilisierung des Erwerbspersonenpotenzials ist bis zum Jahr 2060 auch bei einer steigenden Erwerbsbeteiligung von Frauen und Älteren und der Anhebung des Renteneintrittsalters auf 67 Jahre ein Wanderungssaldo von 400.000 Personen pro Jahr notwendig. Aufgrund der Rück- und Weiterwanderungen entsprechen einem Wanderungssaldo von 400.000 Personen gegenwärtig rund 1,6 Millionen Zuzüge. Selbst wenn das Erwerbspersonenpotenzial durch Migration stabilisiert werden würde, stiege der modifizierte Altenquotient, definiert als das Verhältnis der Bevölkerung, die das Renteneintrittsalter überschritten hat, zum Erwerbspersonenpotenzial, von 43 Prozent im Jahr 2020 auf 59 Prozent im Jahr 2060 oder um 37 Prozent (Fuchs et al. 2021). Bei einer gelingenden Arbeitsmarktintegration der Migrantinnen und Migranten wäre volkswirtschaftlich deshalb ein Wanderungssaldo von deutlich über 400.000 Personen pro Jahr sinnvoll, um die Belastungen der Sozialversicherungssysteme und öffentlichen Finanzen und die damit verbundenen inter- und intragenerationalen Verteilungskonflikte zu entschärfen. Auch sind von einer steigenden Erwerbsmigration erhebliche positive Wachstums- und Produktivitätseffekte zu erwarten (Adunts et al. 2022, 2023a).

Der demografisch bedingte Rückgang des inländischen Erwerbspersonenpotenzials trifft auf eine gesamtwirtschaftliche Lage mit einer hohen und im letzten Jahrzehnt stark gestiegenen Arbeitsnachfrage. Die Zahl der offenen Stellen ist von 800.000 im Jahr 2010 auf 1,98 Millionen im vierten Quartal 2023 gestiegen. Auch wenn im ersten Quartal 2023 ein leichter Rückgang auf 1,75 Millionen zu verzeichnen ist, so ist das Verhältnis von Arbeitslosen zu offenen Stellen von 3,4 im Jahr 2010 auf 1,5 im ersten Quartal 2023 gesunken. Die Anspannung am Arbeitsmarkt stellt sich zwar nach Berufs- und Tätigkeitsfeldern, Wirtschaftszweigen und Regionen unterschiedlich dar, es ergeben sich damit aber Engpässe bei der Besetzung offener Stellen und längere Vakanzzeiten in fast allen Arbeitsmarktsegmenten. Besonders hoch ist die Anspannung gemessen am Verhältnis von offenen Stellen am oberen und unteren Ende des Qualifikationsspektrums, also bei den Helfer-, Spezialisten- und Expertentätigkeiten. Bei den Fachkrafttätigkeiten fällt sie unterdurchschnittlich aus, ist aber immer noch sehr hoch. Insofern ist auf allen Qualifikations- und Tätigkeitsniveaus ein Arbeitskräftemangel zu beobachten.

Zugleich ist die Beschäftigung von deutschen Staatsangehörigen von 2010 bis 2022 um 2,1 Millionen Personen (+7 %) und von ausländischen Arbeitskräften um 3,3 Millionen Personen (+138 %) gestiegen (Bundesagentur für Arbeit 2023a). Das Beschäftigungswachstum von ausländischen und deutschen Staatsangehörigen hat im vergangenen Jahrzehnt ganz erheblich

zum Wachstum der gesamtwirtschaftlichen Produktion, der Steuereinnahmen von Bund, Ländern und Kommunen sowie der Sozialversicherungsbeiträge beigetragen. Inzwischen wird das Beschäftigungswachstum in Deutschland aber fast ausschließlich von ausländischen Arbeitskräften getragen, künftig ist mit einem Rückgang der Beschäftigung und Erwerbstätigkeit deutscher Staatsangehöriger zu rechnen. Von der weiteren Zunahme der ausländischen Beschäftigung werden deshalb Wachstum und Wohlstand in Deutschland maßgeblich abhängen.

Es ist durchaus realistisch, dass ein Wanderungssaldo von 400.000 Personen beziehungsweise 1,6 Millionen Zuzüge pro Jahr erreicht werden können: Seit Gründung der Bundesrepublik lag die Nettomigration im Durchschnitt bei gut 200.000 Personen pro Jahr, seit der deutschen Wiedervereinigung von 1991 bis 2022 bei rund 334.000 Personen (DESTATIS 2022, 2023a). Im letzten Jahrzehnt, das durch zahlreiche Sonderfaktoren wie die Einführung der Arbeitnehmerfreizügigkeit innerhalb der Europäischen Union (EU) und den Anstieg der Fluchtmigration geprägt war, belief sich der Wanderungssaldo im Durchschnitt auf 454.000 Personen pro Jahr. Allerdings entfielen im vergangenen Jahrzehnt rund die Hälfte der Zuzüge auf Staatsangehörige der EU. Der Wanderungssaldo von dieser Gruppe ist aber bereits gegenüber seinem Höhepunkt von 329.000 Personen im Jahr 2015 auf 92.000 Personen im Jahr 2021 gesunken und wird aufgrund des demografischen Wandels und steigender Pro-Kopf-Einkommen in den Herkunftsländern weiter sinken. Künftig wird die Erwerbsmigration deshalb im Wesentlichen aus Drittstaaten kommen müssen. Dies unterstreicht die Relevanz des Gesetzesvorhabens.

Deutschland hat in der Vergangenheit zwar eine hohe Einwanderung vor allem aus der EU erreicht, aber nur eine sehr geringe Migration zu Erwerbszwecken aus Drittstaaten. Von 2010 bis 2021 entfielen 4 Prozent der gesamten Zuzüge und 8 Prozent der Zuzüge aus Drittstaaten auf Personen mit einem Aufenthaltstitel oder Visum zu Erwerbszwecken (BAMF 2022). Klassische Einwanderungsländer wie Kanada erreichen einen Anteil von 30 Prozent an den Zuzügen zu Erwerbszwecken. Unter Berücksichtigung von der EU-Migration und statistischen Unterschieden der Erfassung von Zu- und Fortzügen entspräche das in Deutschland 300.000 bis 350.000 Personen, die mit einem Aufenthaltstitel oder einem Visum zu Erwerbszwecken jedes Jahr einreisen müssten. Davon ist Deutschland weit entfernt: Auf dem Höhepunkt im Jahr 2019 zogen rund 64.000 Personen aus Drittstaaten mit einem Aufenthaltstitel oder Visum zu Erwerbszwecken zu (BAMF 2022). Bisher gibt es keine Hinweise dafür, dass das 2019 beschlossene und 2021 in Kraft getretene Fachkräfteeinwanderungsgesetz (FEG) daran Wesentliches verändert hätte. Die Zuzüge zu Erwerbszwecken sind vielmehr überdurchschnittlich auf rund 30.000 Personen im Jahr 2020 und 40.000 Personen im Jahr 2021 eingebrochen (BAMF 2022). Aufgrund der Pandemie können die Wirkungen des Gesetzes allerdings gegenwärtig noch nicht abschließend beurteilt werden. Es ergeben sich bisher aber keine Hinweise darauf, dass es in größerem Umfang zu einem Anstieg der Erwerbsmigration geführt hätte.

Insgesamt kann davon ausgegangen werden, dass in dem bestehenden gesetzlichen und institutionellen Rahmen die Einwanderung von Arbeits- und Fachkräften nicht erheblich gesteigert werden kann. Dies ist auch auf administrative Hemmnisse etwa bei der Vergabe von Visa durch die Auslandsvertretungen, der Erteilung der Aufenthaltsgenehmigungen durch die

Ausländerbehörden, die Durchführung der Anerkennung beruflicher Abschlüsse und Ähnliches zurückzuführen. Diese Hürden können die geringen Zuzugszahlen von Personen mit einem Aufenthaltstitel zu Erwerbszwecken jedoch nicht erklären, die zentralen Probleme liegen in dem System der Steuerung der Arbeitsmigration selbst. In Deutschland wird seit dem Gesetz zur Begrenzung und Steuerung der Zuwanderung von 2005 die Erwerbsmigration durch Mindestkriterien wie einer Arbeitsplatzzusage, dem Vorliegen von Berufs- und Hochschulabschlüssen, der Anerkennung der Gleichwertigkeit der Berufsabschlüsse zu einem Referenzberuf beziehungsweise des Nachweises der Vergleichbarkeit von Studienabschlüssen sowie bei der Blauen Karte EU durch Einkommensschwellen gesteuert. Derartige Systeme können sich leicht als restriktiv erweisen, weil alle diese Kriterien simultan erfüllt werden müssen und folglich jede einzelne Restriktion zum unüberwindlichen Hindernis für die Einwanderung werden kann (Brücker et al. 2019; Adunts et al. 2022, 2023a). Insbesondere die Gleichwertigkeitsprüfung von Berufsabschlüssen stellt, auch vor dem Hintergrund des im internationalen Vergleich besonderen Bildungs- und Ausbildungssystems in Deutschland, eine sehr hohe Hürde für die Einwanderung qualifizierter Fachkräfte dar (ebd.). Schließlich ist zu berücksichtigen, dass der gesetzliche Rahmen auch die Auflagen festlegt, die im Rahmen bürokratischer Verfahren überprüft und genehmigt werden müssen. Insofern sind rechtliche und bürokratische Hürden als Gesamtsystem zu beurteilen, sie gehen Hand in Hand.

Eine umfassende Reform des Einwanderungsrechts und des institutionellen Rahmens ist deshalb notwendig, wenn Deutschland den Herausforderungen des demografischen Wandels und den steigenden Angebotsengpässen auf den Arbeitsmärkten begegnen will. Dies gilt nicht nur in quantitativer Hinsicht. Die vorliegenden empirischen Befunde zeigen eindeutig, dass die Einwanderung mit einem Aufenthaltstitel zu Erwerbszwecken mit einer sehr günstigen Entwicklung der Arbeitsmarktintegration einhergeht (Adunts et al. 2022, 2023a). Das gilt auch für Zuzugswege, die wie die sogenannte „Westbalkanregelung“ (§ 26a BeschV) nicht mit Qualifikationsauflagen verbunden sind (Brücker at al. 2020a; Adunts et al. 2022). Insofern ist eine Reform des rechtlichen und institutionellen Rahmens auch notwendig, um die Erwerbstätigenquoten und Verdienste und damit die Teilhabechancen der Migrationsbevölkerung in Deutschland zu erhöhen.

Der vorliegende Gesetzentwurf hebt in seiner Beschreibung der Ausgangslage zutreffend die Engpässe bei der Besetzung offener Stellen, die Verluste für Gesamtwirtschaft, Sozialversicherungssysteme und Wohlfahrt durch ein sinkendes Arbeitsangebot sowie die Notwendigkeit der Ausweitung der Fachkräfteeinwanderung hervor. Allerdings hält der vorliegende Gesetzentwurf zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung und der ihn begleitende Verordnungsentwurf weitgehend an den Grundprinzipien der Steuerung der Arbeitsmigration durch Mindestkriterien fest, auch wenn an einzelnen Punkten weitreichende Änderungen vorgesehen sind. Es handelt sich aber im Wesentlichen um eine Weiterentwicklung des geltenden Rechts, nicht um einen „Paradigmenwechsel“ der Steuerung der Arbeitsmigration in Deutschland. Entsprechend erwartet der Entwurf, dass sich bei der Umsetzung des Gesetzes und der untergesetzlichen Maßnahmen zusätzlich 60.000 Arbeitskräfte, die pro Jahr zu Erwerbszwecken zuziehen, ergeben. Bei der Umsetzung des Verordnungsentwurfs werden weitere 73.500 zusätzliche Arbeitskräfte pro Jahr erwartet, wobei hierzu auch kurzfristig befristete Beschäftigungsverhältnisse gerechnet werden. Dabei dürfte es

sich um Obergrenzen handeln, das tatsächliche Volumen der zusätzlichen Zuzüge wird wahrscheinlich unterschritten werden. Wenn die Zielwerte des Gesetz- und Verordnungsentwurfs erreicht werden würden, wäre das zweifellos ein erheblicher Fortschritt gegenüber dem Status quo. Gemessen an den demografischen und wirtschaftlichen Herausforderungen, müssten aus volkswirtschaftlicher Perspektive die Zuzüge zu Erwerbszwecken jedoch noch deutlich stärker erhöht werden.

2 Stellungnahme zu den einzelnen Maßnahmen des Gesetzentwurfs und des ihn begleitenden Verordnungsentwurfs

Der Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung wird durch einen Entwurf einer Verordnung begleitet, die unter anderem wichtige materielle Änderungen der Beschäftigungsverordnung enthält. Diese Stellungnahme geht auf beide Entwürfe gemeinsam ein. Sie beschränkt sich auf die wichtigsten Maßnahmen, zu den Einzelheiten vergleiche auch die ausführlichen Stellungnahmen von Adunts et al. (2023a, 2023b).

Die im Gesetz- und Verordnungsentwurf vorgeschlagenen Änderungen lassen sich in drei Teilkomplexe unterteilen: Erstens größere Veränderungen, die über die Systematik des geltenden Rechtsrahmens hinausgehen, zweitens kleinere Reformen, die den bestehenden Rechtsrahmen im Detail weiterentwickeln, und drittens Änderungen, die den Zuzug ohne Qualifikationsauflagen und von Arbeitskräften, die keine Fachkräfte sind, erleichtern.

2.1 Größere Reformen des Gesetz- und Verordnungsentwurfs

Der Gesetzentwurf und der ihn begleitende Verordnungsentwurf bewegt sich im Wesentlichen im Rahmen der Systematik des bereits geltenden Aufenthaltsrechts und der dort 2005 erstmals geschaffenen Möglichkeiten für den Zuzug zu Erwerbszwecken. Die meisten Neuregelungen des Gesetz- und Verordnungsentwurfs entwickeln die bestehenden Regelungen im Detail weiter. Zwei wesentliche Änderungen gehen jedoch über den bestehenden Rechtsrahmen hinaus: Erstens wird die Möglichkeit geschaffen, dass auf eine Gleichwertigkeitsprüfung der Abschlüsse bei qualifizierten Fachkräften mit Berufserfahrung verzichtet werden kann, wenn die Verdienste eine Mindestgehaltsschwelle überschreiten. Zweitens wird mit der sogenannten „Chancenkarte“ eine Mischung aus Punkte- und Mindestanforderungssystem für den Zuzug zur Arbeitsuche vorgeschlagen.

2.1.1 Verzicht auf Gleichwertigkeitsprüfung bei Überschreiten von Mindestverdienstschwellen

Sachverhalt: Das Einwanderungssystem in Deutschland ist dadurch gekennzeichnet, dass es grundsätzlich fordert, dass berufliche Abschlüsse als gleichwertig zu einem Referenzberuf

anerkannt sein müssen. Bei akademischen Abschlüssen wird die Vergleichbarkeit der Studienabschlüsse zu den Abschlüssen deutscher Studiengänge gefordert. Das System erweist sich als restriktiv und dürfte eine der wesentlichen Ursachen sein, warum die Zuzugswege zu Erwerbszwecken von Personen mit Berufs- und Hochschulabschlüssen in Deutschland so wenig genutzt werden (Adunts et al. 2022, 2023a, 2023b; Brücker et al. 2019). Im Grundsatz hält der Gesetz- und Verordnungsentwurf an diesem 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 (1) einen Berufs- oder Hochschulabschluss haben, der in dem Land, in dem er erworben wurde, staatlich anerkannt ist, wobei die Mindestausbildungsdauer zwei Jahre betragen muss, (2) über eine mindestens zweijährige einschlägige Berufserfahrung innerhalb der letzten fünf Jahre verfügen, (3) eine feste Arbeitsplatzzusage mit einem Mindestgehalt von mindestens 45 Prozent der Beitragsbemessungsgrenze zur allgemeinen Rentenversicherung vorweisen können. Von dieser Mindestgehaltsschwelle 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).

Bewertung: Die in dem Verordnungsentwurf vorgesehene Neuregelung stellt nach Einschätzung des Instituts für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (IAB) den innovativsten Teil des Gesetzes- und Verordnungspakets zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung dar. Erstmals wird bei der Steuerung der Einwanderung von Fachkräften in nicht-reglementierten Berufen von der Gleichwertigkeitsprüfung beziehungsweise dem Nachweis der Vergleichbarkeit der Studienabschlüsse 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 alle 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 langfristig 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 würde und somit das auf dem dualen 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.

Die Wirksamkeit der Neuregelung wird allerdings durch die Höhe der Schwellenwerte für die Mindestgehälter erheblich beeinträchtigt. Aufgrund der in Deutschland stark senioritätsbezogenen Entlohnung sind für den Zuzug die Einstiegsverdienste und nicht die Durchschnittsverdienste von deutschen oder ausländischen Fachkräften maßgeblich. Die in dem Entwurf der Beschäftigungsverordnung vorgesehene Verdienstschwelle liegt jedoch deutlich darüber: Der dort vorgesehene Mindestverdienst von 45 Prozent der Beitragsbemessungsgrenze der allgemeinen Rentenversicherungen entspricht 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 die mittleren Monatsverdienste (Median) von Fachkräften in den ersten zwölf Monaten der Beschäftigung im Jahr 2021 (2.183 Euro), und liegen immer noch 20 Prozent über dem 75 Prozentperzentil der Einstiegsgehälter von Fachkräften (2.684 Euro), das heißt weit weniger als 25 Prozent der Berufsanfänger auf Fachkraftniveau dürfte diese Einkommensschwelle überschreiten (vgl. Anhang-Tabelle A1; Bundesagentur für Arbeit 2023b). 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 diesem Schwellenwert. Ein anderes Bild ergibt sich bei den Spezialist*innen und Expert*innen: Hier erreichen die mittleren Bruttomonatsverdienste in den ersten zwölf Monaten der Beschäftigung mit 3.460 Euro und 4.732 Euro die im Entwurf der Beschäftigungsverordnung vorgesehenen Schwellenwerte (vgl. Anhang-Tabelle A1). Somit schließen die vorgesehenen Einkommensgrenzen ausländische Fachkräfte weitgehend von der Nutzung dieser Regelung aus, nicht aber höher qualifizierte Arbeitskräfte mit akademischen Abschlüssen oder vergleichbaren Qualifikationen, die auf Spezialisten- oder Expertenniveau beschäftigt werden.

Die vorgesehenen Gehaltsschwellen dürften also prohibitiv für Fachkräfte aus dem Ausland sein. Allerdings sieht der Entwurf der Beschäftigungsverordnung 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 Verdienstschwellen 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 (DESTATIS 2023b auf Grundlage des IAB-Betriebspanels).

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

- Erstens sollte die Zustimmung zur Aufnahme eines Beschäftigungsverhältnisses durch die Bundesagentur für Arbeit (BA) daran gebunden werden, dass die Verdienste und sonstigen Arbeitsbedingungen in den Arbeitsverträgen den jeweils geltenden *Flächentarifverträgen* entsprechen. Dies könnte in den verbindlichen Arbeitsplatzzusagen beziehungsweise Arbeitsverträgen durch eine Klausel festgeschrieben werden, sodass die Überprüfbarkeit und gegebenenfalls eine Klagemöglichkeit für die Betroffenen gegeben ist. Dies sollte

unabhängig von der Tarifbindung der jeweiligen Unternehmen oder Betriebe gelten. 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. Dies sollte der Regelfall sein.

- Zweitens sollte in Fällen, in denen keine Flächentarifverträge existieren, die Verdienste den *mittleren Einstiegsgehältern* (Median) von Fachkräften in den ersten zwölf Monaten der Beschäftigung in den jeweiligen Wirtschaftszweigen entsprechen. Das mittlere Verdienstniveau kann jährlich durch die Statistik der Bundesagentur für Arbeit ermittelt werden. Alternativ könnten nicht die mittleren Einstiegsgehälter nach Wirtschaftszweigen, sondern die mittleren Einstiegsgehälter aller Fachkräfte zugrunde gelegt werden. Dies entspräche gegenwärtig etwa 33 Prozent der Beitragsbemessungsgrundlage zur allgemeinen Rentenversicherung. Damit würden realistische Verdienstschwellen zugrunde gelegt.

Insgesamt handelt es sich bei der Regelung nach § 6 des Entwurfs der Beschäftigungsverordnung 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 Migrantinnen und Migranten mit qualifizierten, aber nicht in Deutschland anerkannten Berufsabschlüssen, zeigt, die entweder als Unionsbürger oder über einen nicht zu Erwerbszwecken erhaltenen Aufenthaltstitel zugezogen sind. Diese innovative Regelung kann aber nur größere Wirkungen entfalten, wenn wie oben vorgeschlagen die Verdienstschwellen auf ein realistisches Niveau gesenkt werden. Aufgrund der zusätzlichen Erträge der Anerkennung von Abschlüssen (Brücker et al. 2020b) sollten allerdings die Hürden für die Anerkennung weiter gesenkt und die Anerkennungsverfahren weiter erleichtert werden.

2.1.2 Aufenthalt zur Arbeitsuche („Chancenkarte“)

Sachverhalt: Die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zur Arbeitsuche sieht bereits das geltende Recht für Fachkräfte mit in Deutschland anerkannten Berufs- oder Hochschulabschlüssen vor, sofern sie ihren Lebensunterhalt sichern können und über für die angestrebte Tätigkeit entsprechende deutsche Sprachkenntnisse verfügen (§ 20 AufenthG). Diese Regelung wurde in der Vergangenheit faktisch nicht genutzt: Im Jahr 2021 sind nach den Regelungen von § 20 AufenthG rund 200 Personen zugezogen (BAMF 2022). Der Entwurf des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung sieht nun die Einführung einer Chancenkarte, die zur Arbeitsuche berechtigt, für Personen vor, die keine *anerkannten* Fachkräfte im Sinne des Gesetzes sind, aber über eine mindestens zweijährige Berufsausbildung verfügen (§ 20a Entwurf AufenthG). Für den Erteilungsvorgang der Chancenkarte ist ein Mix aus Mindestanforderungs- und Punktesystem vorgesehen. Personen mit einem in Deutschland anerkannten Berufs- und Hochschulabschluss können wie im alten Recht eine Aufenthaltserlaubnis zur Arbeitsuche erhalten. Andere Personen müssen als Mindestkriterien erstens einen durch eine mindestens zweijährige Ausbildung erworbenen Berufs- oder Hochschulabschluss nachweisen, der in dem Land, in dem er erworben wurde, staatlich anerkannt wurde, und zweitens über ausreichende deutsche Sprachkenntnisse verfügen oder englische Sprachkenntnisse auf dem Niveau C1 des Gemeinsamen Europäischen

Referenzrahmens für Sprachen nachweisen. Zusätzlich müssen sie eine Mindestpunktzahl von sechs Punkten erreichen. Punkte werden für die Teilanerkennung von Berufs- und Hochschulabschlüssen, Berufserfahrung, Sprachkenntnisse, Alter, Voraufenthalte in Deutschland sowie Kontakte beziehungsweise Unterstützung der Integration durch Personen in Deutschland verteilt. Schließlich müssen alle Personen die Sicherung ihres Lebensunterhalts nachweisen. Das Aufenthaltsrecht nach der Chancenkarte ist auf ein Jahr beschränkt und kann nicht verlängert werden. Die Chancenkarte berechtigt zur Ausübung einer Beschäftigung von 20 Wochenstunden und von Probearbeiten. Für die Aufnahme einer dauerhaften Erwerbstätigkeit und die Erteilung einer längerfristigen Aufenthaltserlaubnis müssen alle sonstigen Auflagen des Aufenthaltsgesetzes beziehungsweise der Beschäftigungsverordnung erfüllt werden. Es handelt sich somit um ein zweistufiges Verfahren der Steuerung der Erwerbsmigration. Die Zahl der Chancenkarten kann vom Bundesministerium des Inneren und für Heimat im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales und dem Auswärtigen Amt jährlich oder unterjährig durch ein Kontingent begrenzt werden.

Bewertung: Bei der Bewertung des Vorhabens sind die grundsätzlichen Erfolgschancen einer Steuerung der Arbeitsuche durch ein Punktesystem, das mit Mindestanforderungen kombiniert wird, von der Ausgestaltung des Systems im Einzelnen zu unterscheiden. Punktesysteme gelten als transparent und haben eine Signalfunktion, die die Attraktivität von Einwanderungsländern erhöhen können. So wird das Einwanderungssystem in Kanada in der internationalen Öffentlichkeit mit dem Punktesystem in Verbindung gebracht, obwohl dort nur eine Minderheit der Einwanderung allgemein oder zu Erwerbszwecken durch das Punktesystem gesteuert wird. Insofern kann die Kombination verschiedener Systeme der Einwanderungssteuerung durchaus von Vorteil sein.

Allerdings ist es sehr zweifelhaft, ob dies durch das vorgeschlagene System erreicht wird. Andere Länder steuern die Arbeitsmigration, also Aufenthaltstitel, die zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit berechtigen, durch Punktesysteme, nicht die Arbeitsuche. Häufig geht es um die Erteilung eines Daueraufenthaltsrechts vergleichbar einer Niederlassungserlaubnis in Deutschland. Insofern wird dort über Punktesysteme der längerfristige Aufenthalt zu Erwerbszwecken gesteuert, nicht der Kurzaufenthalt zur Arbeitsuche. Nach dem Gesetzentwurf müssen die Bewerberinnen und Bewerber für die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit dann alle anderen im deutschen Recht enthaltenen Auflagen erfüllen, es handelt sich also nur um die erste Stufe des Aufenthalts, die, aus der Perspektive der potenziellen Einwanderinnen und Einwanderer, mit hohen Risiken der Aufenthaltsbeendigung verbunden ist, wenn die anderen aufenthaltsrechtlichen Voraussetzungen für die Ausübung einer Erwerbstätigkeit in Deutschland nicht erfüllt werden. Die sehr geringe Nutzung der bisherigen Aufenthaltsmöglichkeiten zur Arbeitsuche liegt unter anderem darin begründet, dass es auch sehr viel weniger aufwändige Wege der Arbeitsuche gibt, zum Beispiel der Aufenthalt mit einem Touristenvisum, digitale Jobinterviews und anderes. Es ist darum nicht sehr wahrscheinlich, dass dieser sehr aufwändige Weg von einer größeren Zahl von Menschen genutzt wird.

Damit die Regelung ein Erfolg wird, müsste diese Säule zu einer angebotsorientierten Säule der Erwerbsmigration ausgebaut werden, die die anderen Zuzugswege ergänzt. Das würde erfordern, dass diese Säule nicht nur zur Arbeitsuche, sondern zur Aufnahme eines jeden Beschäftigungsverhältnisses berechtigt. Auch hier könnten die in den Flächentarifverträgen

festgelegten Verdienste und Arbeitsbedingungen als Mindestanforderungen festgeschrieben werden. Sofern die Personen innerhalb eines Jahres ein solches Beschäftigungsverhältnis, das den Lebensunterhalt sichert, nachweisen können, sollten sie eine längerfristige Aufenthalts- oder Niederlassungserlaubnis erhalten. Diese sollte auch zum Familiennachzug berechtigen.

Die Ausgestaltung der Chancenkarte folgt einer Kombination aus einem Mindestanforderungssystem und einem Punktesystem. Zahlreiche Voraussetzungen, die in anderen Ländern Teil des Punktesystems sind, werden hier bereits als Mindestanforderungen vorausgesetzt (e. g. Berufsabschlüsse, Mindestsprachkenntnisse). Damit verliert die Chancenkarte einen Teil der Vorteile eines reinen Punktesystems in Bezug auf Transparenz und Einfachheit in der Kommunikation. Eine Alternative wäre ein Punktesystem ohne Mindestanforderungen, bei dem die Punkte so verteilt werden, dass der Schwellenwert nur erreicht werden kann, wenn bestimmte Mindestkriterien erfüllt sind. Es ist jedoch wichtig festzustellen, dass die Mindestkriterien zur Erteilung der Chancenkarte durchaus sinnvoll sind. Sie sind niedrig genug angesetzt, um es Personen zu ermöglichen, zur Arbeitsuche nach Deutschland einzureisen, ohne die Anerkennung ihres Abschlusses zu beantragen und entsprechende administrative Prozesse zu durchlaufen. So kann beispielsweise einer Person mit einem ausländischen Abschluss die Chancenkarte ohne Gleichwertigkeitsprüfung erteilt werden, wenn sie die Sicherung ihres Lebensunterhalts nachweisen kann und sie gleichzeitig über gute deutsche Sprachkenntnisse und dreijährige einschlägige Berufserfahrung verfügt. In einem alternativen Szenario ist die Erteilung der Chancenkarte auch mit zweijähriger Berufserfahrung, ausreichenden deutschen Sprachkenntnissen und einem Alter unter 35 Jahren möglich. Auch andere Kombinationen sind möglich, wenn Personen unter anderem über gute Netzwerke in Deutschland verfügen. Dieser Ansatz ist aus wissenschaftlicher Sicht sinnvoll, da Evidenz aus der Forschung die Relevanz von sozialen Netzwerken und informellen Kontakten bei der Vermittlung von Arbeitsplätzen hinreichend belegt hat. Darüber hinaus haben Personen mit einem Deutschlandbezug vermutlich eine höhere Wahrscheinlichkeit, Unterstützung bei der Unterbringung und der Sicherung des Lebensunterhalts zu erfahren. Insofern ist die Ausgestaltung der Kriterien nicht das Problem der Regelung, auch wenn ein System mit Schwellenwerten einer Kombination aus Mindestanforderungs- und Punktesystem in Hinblick auf die Logik und Kohärenz des Systems vorzuziehen gewesen wäre. Das zentrale Problem ist, dass die Regelung nur zur Arbeitsuche berechtigt, nicht aber wie bei anderen Punktesystemen zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit.

Der Ausbau der Chancenkarte zu einer angebotsorientierten Säule der Arbeitsmigration ist mit geringen Arbeitsmarktrisiken verbunden. Da die Chancenkarte mit ihren Kriterien den Zuzug auf qualifizierte und hochqualifizierte Arbeitskräfte mit günstigen Voraussetzungen für die Arbeitsmarktintegration beschränkt, sind empirisch günstige Integrationsverläufe zu erwarten. Zwar sind die Beschäftigungsrisiken höher als bei Zuzugswegen, die eine Arbeitsplatzzusage voraussetzen, aber aufgrund der Anforderung der Sicherung des Lebensunterhalts sind die Risiken überschaubar. Durch die Ermächtigung, die Regelung zu kontingentieren, werden die Risiken weiter begrenzt. Die Regelung sollte regelmäßig evaluiert und die Zuzugskriterien entsprechend angepasst werden.

2.2 Kleinere Reformen von einzelnen Regelungen des bestehenden Rechts

2.2.1 Weiterentwicklung der Blauen Karte EU

Sachverhalt: Die Anpassung der Blauen Karte EU im deutschen Recht ist unter anderem durch die Novellierung der Hochqualifiziertenrichtlinie der EU (Richtlinie (EU) 2021/1883) notwendig geworden. Der Gesetzentwurf enthält im Wesentlichen folgende Neuerungen: Erstens wurden die Gehaltsschwellen für die Blaue Karte EU von zwei Dritteln der Bemessungsgrundlage der Allgemeinen Rentenversicherung auf 56 Prozent abgesenkt. Das entspricht einem Bruttomonatsgehalt im Jahr 2023 von 4.182 Euro in den alten und von 4.019 Euro in den neuen Bundesländern. In ausgewählten Berufen (vor allem MINT-Berufen) wird die Bemessungsgrundlage von 52 Prozent der jährlichen Bemessungsgrundlage auf 45,3 Prozent (3.307 Euro in den alten beziehungsweise 3.216 Euro in den neuen Bundesländern) reduziert. Auch für Personen, bei denen der Erwerb des Hochschulabschlusses nicht mehr als drei Jahre zurückliegt, sollen die Gehaltsschwellen auf dieses Niveau reduziert werden. Außerdem wird die Zahl dieser ausgewählten Berufe erweitert, der Familiennachzug, die Mobilität innerhalb der EU und der Arbeitgeberwechsel erleichtert sowie der Zugang zur Blauen Karte EU für Schutzsuchende ermöglicht. Wie zuvor wird für die Erteilung der Blauen Karte EU ein akademischer Abschluss und ein der Qualifikation entsprechendes Tätigkeitsniveau verlangt. Dies impliziert, dass die Studienabschlüsse vergleichbar mit den an deutschen Hochschulen erworbenen Abschlüssen sein müssen. Ausnahmen sind für „Führungskräfte in der Erbringung von Dienstleistungen im Bereich Informations- und Kommunikationstechnologie“ und „Akademische und vergleichbare Fachkräfte in der Informations- und Kommunikationstechnologie“ vorgesehen, die eine Blaue Karte EU auch ohne einen akademischen Berufsabschluss erhalten können, wenn sie innerhalb der letzten sieben Jahre eine mindestens dreijährige einschlägige Berufserfahrung nachweisen können.

Bewertung: Die neu festgelegten Gehaltsschwellen entsprechen den mittleren Verdiensten für Expertinnen und Experten beziehungsweise Spezialistinnen und Spezialisten, also von Arbeitskräften, die akademische und gehobene technische Tätigkeiten ausüben, zu Beginn ihrer Erwerbsbiografie. Sie sind somit realistisch und können folglich den Kreis, der für die Erteilung einer Blauen Karte EU in Frage kommt, erweitern. Allerdings verbindet sich mit der Blauen Karte EU ein grundsätzliches Problem: Neben den IT-Fachkräften können auch zahlreiche andere Fachkräfte, die keine akademischen Abschlüsse besitzen, diese Gehaltsschwellen erreichen. Es gibt ökonomisch keinen Grund, diese Gruppen von der Blauen Karte EU auszuschließen. Es ist auch wenig sinnvoll, in nicht-reglementierten Berufen auf die Vergleichbarkeit der akademischen Abschlüsse zu bestehen, wenn bereits durch das Überschreiten der Gehaltsschwellen im Arbeitsmarkt der Wert der Qualifikation de facto nachgewiesen wurde. Die übrigen Neuregelungen sind sinnvoll, aber marginale Veränderungen gegenüber dem Status quo.

2.2.2 Neudefinition der Qualifikationsanforderungen der ausgeübten Tätigkeit für Fachkräfte

Sachverhalt: Der Zuzug und Aufenthalt von Fachkräften mit abgeschlossener Berufsausbildung setzt die Anerkennung von beruflichen Abschlüssen als gleichwertig zu einem Referenzberuf in Deutschland (§ 18a AufenthG) und bei Hochschulabschlüssen die Vergleichbarkeit der Studiengänge zu deutschen Studiengängen voraus (§ 18b). Im bisherigen Recht wurde zudem verlangt, dass eine Arbeitsplatzzusage vorliegt, bei dem die ausgeübte Tätigkeit dem Ausbildungs- beziehungsweise Hochschulabschluss entspricht, das heißt es konnte nur eine Tätigkeit in dem erlernten Beruf ausgeübt werden. Dies schränkte die Arbeitsplatzwahl erheblich ein. Der Gesetzentwurf sieht nun vor, dass jede qualifizierte Beschäftigung aufgenommen werden kann. Die Beschränkung auf die der Qualifikation entsprechenden Berufe („zu der ihre Qualifikation sie befähigt") entfällt. Die Zustimmung der BA ist nicht mehr notwendig, wenn ein inländischer Berufsabschluss beziehungsweise Hochschulabschluss vorliegt.

Bewertung: Der Verzicht auf eine enge Auslegung der zur Qualifikation passenden Beschäftigung hin zu einer weitergefassten Regelung, die lediglich allgemein eine qualifizierte Tätigkeit voraussetzt – das heißt eine Tätigkeit, die in der Regel von Personen mit einer abgeschlossenen Berufsausbildung ausgeübt wird (Fachkräfte, Spezialisten oder Experten nach der Klassifizierung der BA) – ist sinnvoll. Arbeitsmärkte und Qualifikationsanforderungen ändern sich stark im Zeitverlauf, sodass auch in Deutschland viele qualifizierte Beschäftigte im Verlauf ihrer Erwerbsbiografie häufig in anderen Berufen als den Ausbildungsberufen arbeiten. Dies ist in einer dynamischen Volkswirtschaft, die dem technologischen Wandel unterliegt, nicht nur notwendig, sondern auch sinnvoll und trägt zur Vermeidung von Fehlallokationen sowie zur Produktivitätssteigerung bei. Der Wegfall der Zustimmungspflicht der Bundesagentur für Arbeit bei Vorliegen eines inländischen Berufs- oder Hochschulabschlusses dürfte den Wechsel von Aufenthaltstiteln zu Bildungszwecken hin zu Titeln zu Erwerbszwecken erleichtern und ist ebenfalls als sinnvoll zu bewerten. Allerdings wurden die Möglichkeiten des Zuzugs von Fachkräften mit beruflichen Abschlüssen beziehungsweise mit Hochschulabschlüssen in der Vergangenheit nur geringfügig genutzt: Insgesamt wurden 2021 2.494 Zuzüge nach § 18a AufenthG (Fachkräfte mit beruflichen Abschlüssen) verzeichnet und 3.034 Zuzüge nach § 18b, Abs. 1 AufenthG (Fachkräfte mit akademischen Abschlüssen). Dies dürfte auf die hohe Hürde der Anerkennung von beruflichen Abschlüssen als gleichwertig zu einem Referenzberuf beziehungsweise des Nachweises der Vergleichbarkeit der Studiengänge zurückzuführen sein. Diese Hürden bleiben unverändert, sodass von den Neuregelungen keine starken quantitativen Effekte zu erwarten sind.

2.2.3 Zuzug zur Anerkennung von beruflichen Abschlüssen

Sachverhalt: Bereits das bisherige Recht sieht verschiedene Möglichkeiten des befristeten Zuzugs zur Anerkennung von beruflichen Abschlüssen vor (§ 16d AufenthG): den Aufenthalt zur Durchführung von Qualifizierungs- und Ausgleichmaßnahmen und der dazugehörigen Prüfungen, sofern die zuständige Anerkennungsstelle diese als notwendig für die vollständige Anerkennung erachtet (§ 16d AufenthG, Abs. 1), den Aufenthalt zur Anerkennung von beruflichen Abschlüssen, sofern die zuständige Anerkennungsstelle festgestellt hat, dass

schwerpunktmäßig Fertigkeiten, Kenntnisse und Fähigkeiten in der betrieblichen Praxis fehlen (§ 16d AufenthG, Abs. 3), den Aufenthalt zur Anerkennung beruflicher Abschlüsse im Rahmen von bilateralen Vermittlungsabsprachen (§ 16d AufenthG, Abs. 4) sowie einen kurzfristigen Aufenthalt zum Ablegen der notwendigen Prüfungen (§ 16d AufnthG, Abs. 5). Die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zur Anerkennung von Abschlüssen ist an anspruchsvolle Voraussetzungen aufseiten der Antragsteller*innen wie auch aufseiten der Arbeitgeber*innen geknüpft: Die Arbeitnehmer*innen müssen über einen beruflichen Abschluss verfügen, der in dem Land, in dem er erworben wurde, staatlich anerkannt ist, entsprechende Sprachkenntnisse, in der Regel aber mindestens hinreichende deutsche Sprachkenntnisse besitzen (gemäß § 2 Abs. 10 AufenthG entspricht dies Niveau A2 gemäß des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen), und bereits eine Anerkennung ihrer Abschlüsse beantragt haben beziehungsweise ein Anerkennungsverfahren durchlaufen haben. Die Arbeitgeber*innen oder eine andere Stelle müssen nachweisen, dass die Qualifizierungsmaßnahmen geeignet sind, damit die Anerkennung erreicht werden kann (für die Maßnahmen nach § 16d AufenthG Abs. 1), dass ein einschlägiges Arbeitsplatzangebot vorliegt und die Arbeitgeber*innen sich verpflichten, den Ausgleich der von der zuständigen Stelle festgestellten Unterschiede innerhalb dieser Zeit zu ermöglichen (für die Maßnahmen nach § 16d AufenthG Abs. 2). Die Ausübung einer Beschäftigung bis zur Anerkennung ist, wiederum unter spezifischen Bedingungen und Auflagen, möglich. Bislang werden diese Möglichkeiten nur in geringem Umfang genutzt: Im Jahr 2021 wurden knapp 5.000 Aufenthaltserlaubnisse für neu eingereiste Personen nach § 16d AufenthG erteilt, ein erheblicher Teil davon entfiel auf bilaterale Vermittlungsabsprachen.

Der Gesetzentwurf enthält verschiedene Änderungen an den bisherigen Regelungen: So soll die Frist für den Aufenthalt zur Durchführung von Qualifizierungs- und Ausgleichmaßnahmen von 18 auf 24 Monate (§ 16d AufenthG, Abs. 1) und die Frist für den Aufenthalt zur Anerkennung von beruflichen Abschlüssen von zwei auf drei Jahre verlängert (§ 16d AufenthG, Abs. 3) und die Möglichkeit zur Ausübung von qualifikationsunabhängigen Beschäftigungen bei der Durchführung von Qualifizierungs- und Ausgleichsmaßnahmen beziehungsweise im Rahmen bilateraler Vermittlungsabsprachen von zehn auf 20 Wochenstunden erhöht werden (§ 16d, AufenthG, Abs. 1). Neu eingeführt werden soll das Instrument von Anerkennungspartnerschaften, die eine arbeitsvertragliche Festlegung von Verpflichtungen der Arbeitnehmer*innen und der Arbeitgeber*innen vorsehen. Im Grundsatz müssen Arbeitnehmer*innen und Arbeitgeber*innen die gleichen Verpflichtungen bei dem Aufenthalt zur Anerkennung von Abschlüssen eingehen, wie sie auch die alte Regelung in § 16 AufenthG, Abs. 3 vorsieht: Die Arbeitnehmer*innen müssen über einen staatlich anerkannten Berufs- oder Hochschulabschluss und hinreichende deutsche Sprachkenntnisse verfügen, ferner muss ein Arbeitsplatzangebot vorliegen. Die Arbeitnehmer*innen müssen sich vertraglich verpflichten, das Verfahren für die Anerkennung ihrer Abschlüsse aufzunehmen und durchzuführen, die Arbeitgeber*innen müssen sich verpflichten, ihnen die Wahrnehmung der von der zuständigen Stelle zur Anerkennung ihrer Berufsqualifikation geforderten Qualifizierungsmaßnahmen im Rahmen des Arbeitsverhältnisses zu ermöglichen. Zusätzlich müssen die Arbeitgeber*innen einen Nachweis führen, dass sie für die Ausbildung oder Nachqualifizierung geeignet sind. Schließlich sieht der Gesetzentwurf die neue Möglichkeit einer Qualifikationsanalyse zur Feststellung der Gleichwertigkeit einer Qualifikation für Fälle vor, in denen Personen über keine Dokumente über ihre beruflichen Qualifikationen verfügen. Hierfür muss die Person

glaubwürdig machen, dass sie über die entsprechenden Berufsqualifikationen verfügt, ein Arbeitsplatzangebot vorliegt und sie über die für die Tätigkeit notwendigen, mindestens aber hinreichende deutsche Sprachkenntnisse verfügt.

Bewertung: Die Neuregelungen im Gesetzentwurfs bewegen sich im Rahmen des bereits in der Vergangenheit verfolgten Ansatzes, die Hürden für die Anerkennung von beruflichen Abschlüssen dadurch zu senken, dass die Möglichkeit eröffnet wurde, dies von Deutschland aus zu betreiben. Es ist zwar unmittelbar einleuchtend, dass die Anerkennung leichter in Deutschland als aus dem Ausland betrieben werden kann. Für die vergleichsweise geringe Nutzung dieses Weges gibt es jedoch gute Gründe: Vor dem Hintergrund der häufig nicht vergleichbaren Bildungssysteme bestehen für die Arbeitnehmer*innen wie auch die Arbeitgeber*innen erhebliche Risiken, dass ein solches Verfahren scheitert oder nicht innerhalb der festgelegten Fristen erreicht werden kann. Da die Migration wie auch die Einstellung von Arbeitnehmer*innen mit erheblichen Kosten verbunden ist, sinken mit diesen Risiken die Migrations- und Einstellungsanreize, zumal andere Einwanderungsländer auf diese Anerkennungsverfahren verzichten. Darum sind von diesen Neuregelungen voraussichtlich keine großen Effekte zu erwarten.

Die wichtigsten materiellen Änderungen sind die Verlängerung der Fristen und die Erweiterung der Zuverdienstmöglichkeiten. Beides dürfte die Attraktivität der Regelungen etwas erhöhen. Die Anerkennungspartnerschaften sind zwar grundsätzlich eine innovative Idee, weil die Anerkennungsverfahren in der Tat von beiden Seiten, Arbeitnehmer*innen und Arbeitgeber*innen, betrieben werden müssen, wenn sie erfolgreich sein sollen. Die Verpflichtungen ähneln aber sehr stark den bereits existierenden gesetzlichen Verpflichtungen, sodass es fraglich ist, ob durch diese Regelung ein großer Mehrwert entsteht. Zudem ist die Regelung mit zusätzlichen Auflagen für die Arbeitgeber*innen verbunden, sodass es nicht unwahrscheinlich ist, dass weiterhin die bestehenden Regelungen und nicht die Anerkennungspartnerschaften genutzt werden. Es wäre sinnvoller gewesen, diese Regelung gesetzlich zu privilegieren und nicht mit zusätzlichen Auflagen zu versehen.

Das Verfahren zur Qualifikationsanalyse ist sinnvoll und weist über den engen vorgesehenen Anwendungsbereich hinaus: In anderen Einwanderungsländern wie Australien und einigen skandinavischen Ländern werden anstelle von aufwändigen Anerkennungsverfahren vereinfachte Qualifikationsfeststellungsverfahren eingesetzt, um das allgemeine Qualifikationsniveau zu überprüfen. Dies könnte auch für Deutschland sinnvoll sein.

2.2.4 Erweiterte Zuverdienstmöglichkeiten für Studierende und Auszubildende

Sachverhalt: Das deutsche Recht sieht die Möglichkeit des Aufenthalts zum Studium und zur betrieblichen und schulischen Berufsausbildung und Weiterbildung vor. Wie bisher ist nach dem Gesetzentwurf eine studienbegleitende Teilzeitbeschäftigung von 20 Stunden die Woche möglich. Die maximal mögliche Arbeitszeit pro Jahr wird marginal von 120 auf 140 volle Arbeitstage erhöht (Arbeitstagekonto). Teilzeittätigkeiten sind möglich. Studentische Nebentätigkeiten, insbesondere als studentische oder wissenschaftliche Hilfskräfte, werden nicht angerechnet (Neufassung von § 16b AufenthG). Die Neuregelegung ermöglicht auch ausländischen Studierenden, die zum Zwecke des Studiums aus einem anderen EU-Mitgliedsstaat oder durch multilaterale Programme nach Deutschland kommen, analog zu den

Regelungen für andere ausländische Studierende die Aufnahme einer Beschäftigung (§ 16c AufenthG). Dafür entfällt nach dem Gesetzentwurf für Personen, die sich im Rahmen einer Aus- und Weiterbildung sowie einem Studium in Deutschland aufhalten, die Möglichkeit der Ausübung einer vorübergehenden, das heißt kurzfristigen Beschäftigung nach § 19c AufenthG. Zudem soll künftig die Vorrangprüfung seitens der BA (nach § 8 Absatz 1 BeschV) im Zusammenhang mit der Aufenthaltserlaubnis nach § 16a Absatz 1 AufenthG entfallen.

Bewertung: Durch den Gesetzentwurf werden die Nebenbeschäftigungsmöglichkeiten für Studierende marginal erweitert. Die arbeitsmarktpolitischen Wirkungen, aber auch die Anreize zur Aufnahme eines Studiums in Deutschland, dürften entsprechend gering sei. Grundsätzlich sind die erweiterten Möglichkeiten zu begrüßen; Gleiches gilt für den Wegfall der Vorrangprüfung durch die BA für Personen, die im Rahmen einer Aus- und Weiterbildung ein Beschäftigungsverhältnis eingehen.

2.3 Erweiterung der Zuzugsmöglichkeiten ohne oder mit geringen Qualifikationsauflagen

Der Gesetz- und Verordnungsentwurf sieht auch erweiterte Zuzugsmöglichkeiten für kleinere Gruppen von Arbeitskräften ohne Qualifikationsauflagen (Westbalkanregelung, kurzfristige kontingentierte Beschäftigung) beziehungsweise Qualifikationsauflagen unterhalb des Fachkraftniveaus (Pflegehilfskräfte) vor.

2.3.1 Entfristung und Erhöhung des Kontingents der „Westbalkanregelung“

Sachverhalt: 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 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 die Westbalkanregelung auf ein Kontingent von 25.000 Visa pro Kalenderjahr beschränkt und die Regelung bis Jahresende 2023 befristet. Der den Gesetzentwurf begleitende Entwurf der Beschäftigungsverordnung sieht vor, dass die Westbalkanregelung entfristet und das Kontingent auf 50.000 Personen erhöht werden soll.

Bewertung: Die Westbalkanregelung ist vom IAB mehrfach evaluiert worden (Brücker et al. 2020a; Falkenhain/Raab 2020; Adunts et al. 2022). Die Ergebnisse zeigen, dass der Anteil der Arbeitslosen und der Empfänger*innen 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 als unter deutschen Staatsangehörigen und

anderen ausländischen Staatsangehörigen war. Umgekehrt waren die Beschäftigungsquoten mit rund 98 Prozent sehr viel höher.[1] 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. 63 Prozent gingen einer qualifizierten Beschäftigung nach, 58 Prozent waren auf Fachkraftniveau, 5 Prozent auf Spezialisten- und Expertenniveau. Die mittleren Bruttostundenverdienste lagen mit 15 Euro unter dem Niveau von Zuzugsregelungen für Hochqualifizierte, aber über den mittleren 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 Leistungsbezieherquoten 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. Vor dem Hintergrund der sehr günstigen Ergebnisse für Gesamtwirtschaft, Sozialstaat und öffentliche Finanzen ist die Entfristung der Regelung sinnvoll. Eine Begrenzung durch ein Kontingent ist volkswirtschaftlich weder notwendig noch sinnvoll. 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 kämen grundsätzlich alle Beitrittskandidaten der EU, darunter die Ukraine und die Türkei, viele Nachfolgestaaten der früheren Sowjetunion und andere Länder an den Außengrenzen oder der geografischen Nähe zur EU in Frage. Die Arbeitsmarktwirkungen sollten regelmäßig evaluiert werden.

2.3.2 Kurzfristige kontingentierte Beschäftigungsverhältnisse

Sachverhalt: Das bisherige Recht sah eine vorübergehende Beschäftigung von Saisonarbeitskräften in ausgewählten Branchen (Land- und Forstwirtschaft, Gartenbau, Hotel-

[1] 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.

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 allgemeinverbindlich erklärter Tarifvertrag existiert, eine kurzzeitige Beschäftigung für Arbeitskräfte unabhängig von ihrer Qualifikation zugelassen werden (§ 15d Entwurf BeschV). Die Saisonarbeitskräfte müssen zu den geltenden tariflichen Bedingungen beschäftigt werden. Diese kurzfristigen Beschäftigungsverhältnisse sind 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).

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. Es ist ebenfalls sinnvoll, Regelungen zu schaffen, die verhindern, dass Lohn- und Sozialstandards in den Beschäftigungsverhältnissen unterlaufen werden. Allerdings ist es hierfür nicht notwendig, den Kreis der Unternehmen und Beschäftigungsmöglichkeiten auf tarifgebundene Arbeitgeber*innen beziehungsweise Branchen, in denen Tarifverträge allgemeinverbindlich erklärt sind, zu beschränken. Sinnvoller wäre es, die Regelung auf alle Beschäftigungsverhältnisse auszudehnen, in denen arbeitsvertraglich gesichert ist, dass die in den jeweiligen Branchen geltenden Tarifverträge und die geltenden Lohn- und Sozialstandards zur Anwendung kommen. Dies muss in der verbindlichen Arbeitsplatzzusage beziehungsweise dem Arbeitsvertrag durch die Arbeitgeber*innen zugesichert werden. Davon würden insbesondere kleinere Unternehmen profitieren und die dort potenziell beschäftigten Arbeitskräfte.

2.3.3 Erweiterte Beschäftigungsmöglichkeiten für Pflegehilfskräfte

Sachverhalt: 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.

Bewertung: Pflegekräfte aus dem Ausland tragen in immer stärkerem 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 substanzielle 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 nur 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 im Pflegebereich bestehen soll.

3 Schlussfolgerungen

Der Gesetzentwurf zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung und der ihn begleitende Verordnungsentwurf enthält zahlreiche Neuregelungen, die den Zuzug zu Erwerbszwecken erleichtern. Risiken für die Arbeitsmarktintegration und damit für mögliche Belastungen des Sozialstaats und der öffentlichen Finanzen sind nicht zu erkennen. Gleiches gilt vor dem Hintergrund der Engpässe im deutschen Arbeitsmarkt für mögliche Verdrängungseffekte. Die Risiken des Gesetzentwurfs und Verordnungsentwurfs liegen eher umgekehrt darin, dass die Hürden für die Arbeits- und Erwerbsmigration in Deutschland weiterhin so hoch verbleiben, dass die Zuzüge aus Drittstaaten nicht das notwendige Niveau erreichen, um dem steigenden Arbeitskräftebedarf im Zuge des demografischen Wandels zu begegnen. Da die Migration aus der EU schon stark gesunken ist und weiter zurückgehen wird, kann eine unzureichende Erwerbsmigration aus Drittstaaten erhebliche volkswirtschaftliche Verluste und große Risiken für die öffentlichen Finanzen und Sozialversicherungssysteme aufwerfen.

Der Gesetzentwurf und der ihn begleitende Verordnungsentwurf hält in weiten Teilen an der bestehenden Systematik und den Regelungen der 2005 geschaffenen rechtlichen Möglichkeiten für die Erwerbsmigration nach Deutschland fest. Nach diesen rechtlichen Regelungen wird die Erwerbsmigration nach Deutschland durch ein System von Mindestanforderungen gesteuert. Derartige Systeme wirken leicht restriktiv, weil zahlreiche Kriterien simultan erfüllt werden müssen. Insbesondere die Forderung des Nachweises der Gleichwertigkeit beruflicher Abschlüsse beziehungsweise der Vergleichbarkeit von Studienabschlüssen dürfte in der Vergangenheit eine hohe Hürde für den Zuzug von qualifizierten Arbeitskräften gewesen sein.

Entsprechend gering sind die Zuzüge von ausländischen Staatsangehörigen aus Drittstaaten mit einem Aufenthaltstitel zu Erwerbszwecken im vergangenen Jahrzehnt ausgefallen. Zahlreiche in dem Gesetzentwurf enthaltenen Regelungen erweitern die Zuzugsmöglichkeiten im Detail. Dazu gehören die Senkung der Gehaltsschwellen für die Blaue Karte EU, die Erweiterung der Qualifikation des Zielberufs sowie der Zuzugsmöglichkeiten zur Anerkennung beruflicher Abschlüsse. Diese Veränderungen sind alle sinnvoll, werden aller Voraussicht nach aber nur kleinere quantitative Wirkungen entfalten.

Zwei Elemente des Gesetzentwurfs weisen jedoch auch über die bestehende Systematik der Steuerung der Erwerbsmigration in Deutschland hinaus. Erstens soll die Möglichkeit eröffnet werden, dass bei qualifizierten Arbeitskräften mit einschlägiger Berufserfahrung auf die Gleichwertigkeitsprüfung verzichtet wird, wenn bestimmte Gehaltsschwellen überschritten werden. Diese sind jedoch so hoch angesetzt, dass das Risiko besteht, dass auch diese Reform keine größeren Wirkungen entfaltet. Bei einer Orientierung der Gehaltsschwellen an den Flächentarifverträgen oder bei einer Senkung der Gehaltsschwellen auf das Niveau der Einstiegsgehälter von Fachkräften könnte diese Neuregelung größere Wirkungen nach sich ziehen. Die zweite innovative Neuregelung, die Chancenkarte, sieht die Möglichkeit des Zuzugs zur Arbeitsuche vor, die durch die Mischung eines Systems von Mindestanforderungen und Punkten gesteuert werden soll. Es ist allerdings fraglich, dass ein derartig aufwändiges System, das zur Arbeitsuche, aber noch nicht zu einer dauerhaften Erwerbstätigkeit und einem längeren Aufenthalt berechtigt, attraktiv ist. Sinnvoll wäre die Ausweitung der Chancenkarte zu einer angebotsorientierten Säule der Erwerbsmigration, die zur Aufnahme einer dauerhaften Erwerbstätigkeit in Deutschland berechtigt.

Schließlich sieht der Gesetzentwurf die Entfristung und Ausweitung des Kontingents der Westbalkanregelung, die kontingentierter Ausweitung von kurzfristigen Beschäftigungsverhältnissen und der Beschäftigung von Pflegehilfskräften vor. Jede dieser Maßnahmen ist sinnvoll und birgt keine Arbeitsmarktrisiken. Insbesondere Personen, die die Westbalkanregelung genutzt haben, weisen nicht nur außergewöhnlich hohe Beschäftigungs- und niedrige Leistungsbezugsquoten auf, sie gehen auch zu knapp zwei Dritteln einer qualifizierten Beschäftigung in Deutschland nach. Eine Kontingentierung dieser Regelung erscheint vor diesem Hintergrund arbeitsmarktpolitisch nicht notwendig. Eine Ausweitung der Regelung auf andere Beitrittskandidaten der EU und weitere Länder wäre volkswirtschaftlich sinnvoll.

Grundsätzlich gilt, dass alle Neuregelungen nur wirksam werden können, wenn sie auch administrativ effizient umgesetzt werden. Dies gilt insbesondere für die Auslandsvertretungen beziehungsweise die Erteilung von Visa, die Ausländerämter und alle anderen an den Verfahren beteiligten Institutionen. Alle Neugelungen des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung und die begleitende Verordnung sollten regelmäßig evaluiert werden.

Literatur

Adunts, Davit; Brücker, Herbert; Fendel, Tanja; Hauptmann, Andreas; Jaschke, Philipp; Keita, Sekou; Konle-Seidl, Regina; Kosyakova, Yuliya; Vallizadeh, Ehsan (2023a): Zum Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung. Stellungnahme des IAB im Rahmen der Verbändebeteiligung des BMAS und BMI vom 8.3.2023. IAB-Stellungnahme 2/2023, Nürnberg, DOI:10.48720/IAB.SN.2302.

Adunts, Davit; Brücker, Herbert; Fendel, Tanja; Hauptmann, Andreas; Jaschke, Philipp; Keita, Sekou; Konle-Seidl, Regina; Kosyakova, Yuliya; Vallizadeh, Ehsan (2023b): Zum Entwurf einer Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung. Stellungnahme des IAB im Rahmen der Verbändebeteiligung des BMAS und BMI vom 8.3.2023. IAB-Stellungnahme 3/2023, Nürnberg, DOI:10.48720/IAB.SN.2303.

Adunts, David; Brücker, Herbert; Fendel, Tanja; Hauptmann, Andreas; Keita, Sekou; Konle-Seidl, Regina (2022): Gesteuerte Erwerbsmigration nach Deutschland. IAB-Forschungsbericht 23/2022. DOI:10.48720/IAB.FB.2223.

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 der FDP, Bündnis 90/DIE GRÜNEN und DIE LINKE. Stellungnahme des IAB zur Anhörung im Ausschuss für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestags am 3. Juni 2019. IAB-Stellungnahme 6/2019.

Bundesagentur für Arbeit – Statistik (2023a): Beschäftigungsstatistik, Sonderauswertung. Nürnberg, Mai 2023.

Bundesagentur für Arbeit – Statistik (2023b): 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.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales und Bundesministerium des Inneren und für Heimat (2023): Referentenentwurf. Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung. Berlin, 2023.

Bundesregierung (2023): Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung. Bundestagsdrucksache 20/6500, Berlin.

DESTATIS – Statistisches Bundesamt (2022): Bevölkerung und Erwerbstätigkeit – Wanderungen. Fachserie 1, Reihe 1.2, Wiesbaden.

DESTATIS – Statistisches Bundesamt (2023a): Bevölkerung und Erwerbstätigkeit – Wanderungen. Genesis Online, Wiesbaden.

DESTATIS – Statistisches Bundesamt (2023b): Qualität der Arbeit: Tarifbindung von Arbeitnehmern. https://www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Arbeitsmarkt/Qualitaet-Arbeit/Dimension-5/tarifbindung-arbeitnehmer.html, Abruf: 4.3.2023.

Falkenhain, Mariella; Raab, Miriam (2020): Die Westbalkanregelung als Blaupause? Erwerbsmigration fair gestalten und langfristig denken. In: IAB-Forum vom 7.12.2022. DOI:10.48720/IAB.FOO.20221207.01.

Fuchs, Johann; Söhnlein, Doris; Weber, Brigitte (2021): Projektion des Erwerbspersonenpotenzials bis 2060: Demografische Entwicklung lässt das Arbeitskräfteangebot stark schrumpfen. IAB-Kurzbericht 25/2021.

Anhang-Tabelle A1

Sozialversicherungspflichtig Vollzeitbeschäftigte der Kerngruppe mit Angaben zum Bruttomonatsentgelt

Stichtag 31.12.2021

Staats-angehörigkeit	Anforderungsniveau	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: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Darstellung. © IAB

Impressum

IAB-Stellungnahme 5|2023

Veröffentlichungsdatum

17. August 2023

Weitere Informationen

Deutscher Bundestag, Inneres, Fachkräfteeinwanderung: Zu lange Verwaltungsverfahren: Dokumente, Tagesordnung, Sachverständigenliste, Stellungnahmen, Weitere Informationen

Gesetzentwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung (Bundestag Drucksache 20/6500)

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/sn0523.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.2305