

Stellungnahme des Deutschen Vereins zum Gesetzentwurf der Bundesregierung für ein Fachkräfteeinwanderungsgesetz vom 19. Dezember 2018

Die Stellungnahme (DV 04/19) wurde am 20. März 2019 vom Präsidium des Deutschen Vereins verabschiedet.



Deutscher Verein

für öffentliche und private Fürsorge e.V.

Inhalt

A. Vorbemerkungen	3
B. Arbeitsmigration verantwortungsvoll gestalten	5
I. Gesellschaftliche Teilhabe ermöglichen	5
II. Inländische Potenziale berücksichtigen, Teilhabe aller Gruppen fördern	5
III. Gleiche Arbeitsbedingungen wahren	5
IV. Anwerbeprogramme ethisch und erfolgreich gestalten	6
1. Entwicklungspolitische Aspekte beachten	6
2. Rahmenbedingungen verantwortungsvoll ausrichten	6
V. Deutschkenntnisse als Voraussetzung für Integration und gute Arbeit	7
VI. Flüchtlingsschutz bleibt unberührt	7
C. Zu den Regelungen im Einzelnen	8
I. Vereinfachung und Neustrukturierung der Arbeitsmigration	8
II. Abschaffung der Vorrangprüfung	8
III. Einwanderung zum Zweck der Arbeit – Fachkräfte mit Berufsausbildung	9
IV. Einwanderung zum Zwecke der Ausbildung	10
1. Vereinfachung und klareres Bekenntnis auch zur schulischen Ausbildung	10
2. Wechsel der Ausbildungsstätte	10
3. Einwanderung zum Zweck der Ausbildung stärken	11
V. Einwanderung zum Zweck der Suche	12
1. Einreise zur Suche nach einem Studien- oder Ausbildungsplatz	12
2. Einreise zur Arbeitssuche für akademische Fachkräfte und Fachkräfte mit Berufsausbildung	14
VI. Anerkennung ausländischer Abschlüsse	15
1. Aufenthaltserlaubnisse zur Durchführung einer Ausgleichs- oder Anpassungsmaßnahme und zum Ablegen von Prüfungen	16
2. Aufenthaltserlaubnis zum Zweck der Anerkennung bei gleichzeitiger qualifizierter Beschäftigung	18
3. Aufenthaltserlaubnis im Rahmen von Vermittlungsabsprachen	18
4. Fortbestehender Verbesserungsbedarf bei der staatlichen Anerkennung ausländischer Studiengänge	19
VII. Perspektiven auf Daueraufenthalt	20
VIII. Verfahrensvorschriften und -beschleunigung	20
1. Zentralisierte Ausländerbehörde für Fachkräfteeinwanderung	20
2. Beschleunigtes Fachkräfteverfahren	21
D. Ausblick: Übertragbarkeit von Sozialversicherungsansprüchen	22

A. Vorbemerkungen

Am 2. Oktober 2018 hat die Bundesregierung Eckpunkte zur Fachkräfteeinwanderung aus Drittstaaten vorgestellt.¹ Die Eckpunkte sahen aufenthaltsrechtliche Änderungen, Verbesserungen bei der Anerkennung ausländischer Abschlüsse, den Ausbau von Werbung und Informationen, verstärkte Sprachförderung sowie die effizientere und transparentere Gestaltung der Verwaltungsverfahren vor. Manche der Maßnahmen sind durch Verwaltungshandeln umzusetzen, manche durch gesetzliche Änderungen. Am 19. Dezember hat die Bundesregierung einen Entwurf für ein Fachkräfteeinwanderungsgesetz² sowie eine Fachkräftestrategie³ vorgelegt.

Der vorliegende Gesetzentwurf fügt sich in mehrere Öffnungen des deutschen Arbeitsmarktes für Menschen aus Nicht-EU-Staaten ein. Beginnend mit dem Zuwanderungsgesetz 2005⁴ hat der Gesetzgeber zwischen 2007 und 2017 in mehreren Gesetz⁵ bzw. Verordnungsgebungsverfahren⁶ die Arbeitsmigration erleichtert. Hinzu kam die bessere Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse durch das Gesetz zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen 2012.⁷ Mittlerweile eröffnet das deutsche Recht Akademikerinnen und Akademikern, Studierenden und Selbstständigen aus Drittstaaten im internationalen Vergleich recht weitgehende Zugänge. „Die deutsche Zuwanderungspolitik für die hochqualifizierte Migration ist eine der offensten im OECD-Raum (...)“, schloss auch die OECD in einer Studie von 2013.⁸ Nachholbedarf sieht der Deutsche Verein aber bei Ausbildungsberufen. Außerdem gilt das derzeitige Arbeitsmigrationsrecht als kompliziert. Beides greift der vorliegende Gesetzentwurf auf. Er enthält erleichterte Zugänge insbesondere im Bereich der Ausbildungsberufe sowie rechtssystematische Vereinfachungen.

Der Deutsche Verein begrüßt das Vorhaben grundsätzlich. Unter Bezug auf Fachkräfte in der Altenpflege hat der Deutsche Verein schon 2012 in seinen Empfehlungen zur Fachkräftegewinnung in der Altenpflege darauf verwiesen, dass zur langfristigen Deckung des wachsenden Bedarfs an Pflegekräften neben anderen Maßnahmen eine verantwortlich gestaltete Zuwanderung auch aus Nicht-EU-Staaten notwendig wird.⁹

Ihr Ansprechpartner
im Deutschen Verein:
Dr. Tillmann Lühr.

- 1 Eckpunkte der Bundesregierung zur Fachkräfteeinwanderung aus Drittstaaten vom 2. Oktober 2018.
- 2 Gesetzentwurf der Bundesregierung für ein Fachkräfteeinwanderungsgesetz vom 19. Dezember 2018; im Folgenden wird anhand der zwischenzeitig veröffentlichten BT-Drucks. 19/8285 vom 13. März 2019 zitiert.
- 3 Fachkräftestrategie der Bundesregierung, 19. Dezember 2018.
- 4 Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern (Zuwanderungsgesetz), BGBl. 2004 I S. 1950.
- 5 Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der EU, BGBl. 2007 I S. 1970; Gesetz zur arbeitsmarktagäquaten Steuerung der Zuwanderung Hochqualifizierter und zur Änderung weiterer aufenthaltsrechtlicher Regelungen, BGBl. 2008 I S. 2846; Gesetz zur Umsetzung der Hochqualifizierten-Richtlinie der Europäischen Union, BGBl. 2012 I S. 1224; Gesetz zur Umsetzung aufenthaltsrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union zur Arbeitsmigration vom 12. Mai 2017, BGBl. I S. 1106.
- 6 Verordnung zur Änderung des Ausländerbeschäftigungsrechts, BGBl. 2013 I S. 1499.
- 7 Gesetz zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen, BGBl. 2011 I S. 2515.
- 8 OECD: Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte, 2013, S. 15.
- 9 Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Fachkräftegewinnung in der Altenpflege, NDV 2012, 272 (276); zum schon 2012 prognostizierten wachsenden Bedarf siehe a.a.O., S. 272 f.

Die Bundesagentur für Arbeit (BA) führt Berufe der Kranken- und der Altenpflege schon lange als Engpassberufe.¹⁰ Sie stellt diesbezüglich auch aktuell einen flächendeckenden Fachkräftemangel in allen Bundesländern fest,¹¹ ebenso in weiteren Gesundheitsberufen wie Physio- und Sprachtherapie.¹²

Im Bereich anderer sozialer Berufe, wie beispielsweise der pädagogischen Professionen, bildet die Statistik der BA bislang noch keinen Fachkräftemangel ab. Wissenschaftliche Studien hingegen gehen auch hier von absehbaren Engpässen aus. So wird beispielsweise im Bereich der Kindertagesbetreuung von einem steigenden Personalbedarf in sechsstelliger Höhe bis 2025 ausgegangen.¹³

Auch der Deutsche Verein hat für einzelne Berufsgruppen wie Pflegefachkräfte¹⁴ und Psychotherapeuten¹⁵ auf einen Mangel an Fachpersonal hingewiesen. Er begrüßt daher, dass der Gesetzentwurf diese Entwicklungen aufgreift. Die Sicherung der Fachkräftebasis ist zentral für die Sicherung des Wohlstands und die Stabilisierung der sozialen Sicherungssysteme.

Der Deutsche Verein weist allerdings auch darauf hin, dass das Aufenthaltsrecht weder isoliert betrachtet noch überschätzt werden darf. Es ist ein Baustein unter vielen. Die Attraktivität Deutschlands für ausländische Fachkräfte hängt maßgeblich auch von anderen Faktoren ab. Ob Fachkräfte kommen – und bleiben – hängt oft davon ab, wie das gesellschaftliche Klima ist, ob es ein Image und eine gesellschaftliche Wahrnehmung als Einwanderungsland gibt und welche Rolle interkulturelle Öffnung und Diversity in öffentlichen und privaten Institutionen spielen. Kenntnisse der Sprache des Aufnahmelandes sind ebenfalls von Bedeutung. Auch Informationen über das Aufnahmeland sowie Werbung im Ausland spielen eine Rolle, außerdem soziale und verwandtschaftliche Netzwerke und Familienfreundlichkeit. Vor allem ist es für eingewanderte Fachkräfte nur attraktiv, auch zu bleiben, wenn sie unter guten Arbeitsbedingungen arbeiten. Im Zusammenhang mit der Altenpflege hat der Deutsche Verein wiederholt darauf hingewiesen, dass deren Rahmenbedingungen verbessert werden müssen.¹⁶

10 Siehe den Rückblick von 2018 bis zurückreichend nach 2013 in: Bundesagentur für Arbeit: Fachkräfteengpassanalyse Dezember 2018, S. 14.

11 Bundesagentur für Arbeit: Fachkräfteengpassanalyse Juni 2018, S. 18.

12 Bundesagentur für Arbeit: Fachkräfteengpassanalyse Juni 2018, S. 19.

13 Rauschenbach/Schilling/Meiner-Teubner, Forschungsverbund Deutsches Jugendinstitut/Technische Universität Dortmund: Plätze – Personal – Finanzen – der Kita-Ausbau geht weiter, Zukunftsszenarien zur Kindertages- und Grundschulbetreuung in Deutschland, Version 2/2017, S. 21–29; Autorengruppe Bildungsberichterstattung (Deutsches Institut für Internationale Pädagogische Forschung (DIPF), Deutsches Jugendinstitut (DJI), Deutsches Zentrum für Hochschul- und Wissenschaftsforschung (DZHW), Leibniz-Institut für Bildungsverläufe e.V. (LifBi), Soziologisches Forschungsinstitut an der Georg August Universität Göttingen (SOFI), Statistische Ämter des Bundes und der Länder (Destatis, StLÄ): Bildung in Deutschland 2018, S. 6.

14 Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Fachkräftegewinnung in der Altenpflege (Fußn. 9), S. 272 f.

15 Stellungnahme des Deutschen Vereins zum Arbeitsentwurf des Bundesministeriums für Gesundheit für ein Gesetz zur Reform der Psychotherapeutenausbildung (PsychThG) vom 25. Juli 2017, NDV 2018, 501 (501).

16 Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Fachkräftegewinnung in der Altenpflege (Fußn. 9S. 272–282; ebenso Stellungnahme der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Stärkung des Pflegepersonals (Pflegepersonal-Stärkungs-Gesetz – PpSG) vom 6. Juli 2018, S. 1.

B. Arbeitsmigration verantwortungsvoll gestalten

Die Einwanderung von Fachkräften ist kein ökonomischer Selbstzweck. Der Deutsche Verein betont, dass die Einwanderung ausländischer Fachkräfte einschließlich der gezielten Anwerbung verantwortungsvoll gestaltet werden muss.

I. Gesellschaftliche Teilhabe ermöglichen

Der Deutsche Verein hält es für wichtig, dass ausländische Fachkräfte auf ein offenes gesellschaftliches Klima treffen und Angebote vorfinden, die ihnen gesellschaftliche Teilhabe ermöglichen. Sie sind nicht nur Arbeitskräfte, sondern bringen Erfahrungen, Kenntnisse und Ideen mit, die die Gesellschaft bereichern können. Sie werden nur bleiben, wenn ihnen mit Wertschätzung begegnet wird und ihnen Perspektiven gesellschaftlicher Teilhabe eröffnet werden.

II. Inländische Potenziale berücksichtigen, Teilhabe aller Gruppen fördern

Der Deutsche Verein sieht Einwanderung qualifizierter Fachkräfte nicht als isolierte Maßnahme der Fachkräftegewinnung. Einwanderung muss eingebettet sein in eine Gesamtstrategie, die inländische Potenziale berücksichtigt und allen hier lebenden Menschen Teilhabe ermöglicht. Das umfasst die berufliche Integration von Frauen, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf, die Integration älterer Erwerbsfähiger, Langzeitarbeitsloser, Jugendlicher und Heranwachsender ohne Schulabschluss oder Ausbildung und hier lebender Geflüchteter sowie die Teilhabe von Menschen mit Behinderungen. Aus- und Weiterbildung müssen gefördert werden. Der Deutsche Verein begrüßt, dass inländische Potenziale in den Eckpunkten der Bundesregierung vom 8. Oktober 2018 ausdrücklich benannt worden sind¹⁷ und die Bundesregierung parallel zum vorliegenden Gesetzentwurf die Fachkräftestrategie vorgelegt hat, die auch auf inländische Potenziale abstellt.¹⁸

III. Gleiche Arbeitsbedingungen wahren

Der Deutsche Verein hält es für unabdingbar, dass Konkurrenz zwischen in- und ausländischen Arbeitnehmerinnen und -nehmern nicht zu sinkenden Löhnen oder einer Verschlechterung der Arbeitsbedingungen führen darf. Das sollte durch die bisherige Rechtslage sowie den vorliegenden Entwurf gesichert werden.

¹⁷ Die Bundesregierung: Eckpunkte zur Fachkräfteeinwanderung aus Drittstaaten, 2. Oktober 2018, S. 1.

¹⁸ Die Bundesregierung: Fachkräftestrategie der Bundesregierung, 19. Dezember 2018, S. 4 ff.

IV. Anwerbeprogramme ethisch und erfolgreich gestalten

1. Entwicklungspolitische Aspekte beachten

Der Deutsche Verein betont, dass Einwanderung entwicklungspolitisch verantwortungsvoll gestaltet sein muss. So genannter Brain Drain, also die Abwanderung von Fachkräften insbesondere aus Entwicklungs- und Schwellenländern, die in ihrem Herkunftsstaat gebraucht werden, kann sich problematisch für die Herkunftsländer auswirken. Allerdings wird Fachkräftemigration in der entwicklungspolitischen Diskussion mittlerweile nicht mehr allein negativ unter dem Aspekt des Brain Drains bewertet. Vielmehr stehen positive Bewertungen von Migration im Vordergrund.¹⁹

Erstens gibt es Staaten, in denen Fachkräfte keine Perspektive auf dem heimischen Arbeitsmarkt finden. Ebenso gibt es Staaten, in denen in bestimmten Branchen über den eigenen Bedarf hinaus ausgebildet wird. Auch gibt es Fachkräfte, die zurückkehren und zum Wissenstransfer beitragen.

Zweitens leisten Migrantinnen und Migranten durch Rücküberweisungen an ihre Familien einen Beitrag zur wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung in ihren Herkunftsstaaten. Nach Schätzungen lagen die weltweiten Rücküberweisungen in Staaten mit niedrigem und mittlerem Einkommen weltweit bei 528 Milliarden Dollar. Sie waren damit dreimal so hoch wie die weltweite staatliche Entwicklungshilfe.²⁰

Drittens vertiefen Diasporas, also Netzwerke und Gemeinden im Ausland lebender Migrantinnen und Migranten, vielfach die Beziehungen zwischen Aufnahme- und Herkunftsstaaten. Sie können zu Wissens- und Technologietransfer beitragen und Direktinvestitionen in den Herkunftsstaaten befördern.

Gleichwohl kann es problematische Konstellationen geben. Insbesondere im Bereich der Gesundheits- und Pflegeberufe gibt es in manchen Staaten einen Mangel an Fachkräften. Dem Verhaltenskodex der Weltgesundheitsorganisation zufolge soll in diesen Staaten – derzeit 57 – auf eine Anwerbung verzichtet werden. Der Deutsche Verein nimmt positiv zur Kenntnis, dass sich die Bundesregierung bei der Anwerbung am Verhaltenskodex der WHO orientiert.²¹

2. Rahmenbedingungen verantwortungsvoll ausrichten

Die Bundesregierung setzt seit einigen Jahren verstärkt auf die gezielte Anwerbung ausländischer Pflegekräfte (s.u., VI. 3. b). Die Anwerbung ausländischer Pflegefachkräfte muss verantwortungsvoll gestaltet werden, sowohl im Interesse der Fachkräfte, als auch im Interesse der Pflegebedürftigen.

19 Ausführlich zum Folgenden Steffen Angenendt: Entwicklungspolitische Perspektiven zirkulärer Migration, SWP-Studie S 13, August 2014, S. 16 ff.

20 World Bank: Migration and Development Brief 30, Migration and Remittances, December 2018, S. 1.

21 Eine Vermittlung aus den genannten Staaten darf gemäß § 38 BeschV nur von der BA vorgenommen werden. Die BA hat sich bislang dazu verpflichtet, keine Vermittlungsabsprachen mit diesen Staaten zu treffen und hat dies bislang auch nicht getan, siehe BT-Drucks. 19/2455, S. 9. Die Liste selbst beruht allerdings auf veralteten Daten, weshalb BA und BMAS derzeit mit anderen Ressorts einen veränderten Umgang mit der Liste unter Wahrung der Interessen der Herkunftsstaaten und in Abstimmung mit der WHO abstimmen, siehe BA: Vorschläge von Vorstand und Verwaltungsrat der Bundesagentur für Arbeit (BA) zur Vereinfachung der gezielten Erwerbsmigration, 12. Oktober 2018, S. 9 f.

Es müssen die Gegebenheiten im Herkunftsland, die individuellen Umstände der Personen und die Anforderungen in Deutschland berücksichtigt werden. Um falsche Erwartungen und Enttäuschungen zu vermeiden, sollte eine angemessene Vorbereitung sowohl in Bezug auf die fachlichen Anforderungen als auch bezogen auf kulturelle Aspekte der Pflege stattfinden. Kultursensible Angebote zur Verbesserung der Sprachkenntnisse und der Anpassungsqualifizierung sind für einen guten Einstieg notwendig. Außerdem sollte die Vorbereitung eine ausreichende Information über die praktische Berufsausübung in deutschen Altenpflegeeinrichtungen umfassen. In den Einrichtungen sollten Konzepte zur interkulturellen/transkulturellen Öffnung berücksichtigt und umgesetzt werden. Sinnvoll sind auch Mentoren-Programme zur Eingewöhnung in Deutschland. Die Programme sollten auch die Lebenssituation von Pflegekräften mit Familie berücksichtigen.

V. Deutschkenntnisse als Voraussetzung für Integration und gute Arbeit

Der Deutsche Verein erachtet Deutschkenntnisse als essenziell für die gesellschaftliche Teilhabe hier lebender Einwanderinnen und Einwanderer. Sie sind auch erforderlich, damit qualifizierte Fachkräfte insbesondere in Gesundheits- und sozialen Berufen ihren Beruf sachgerecht ausüben können. Gesetzlich besteht diesbezüglich insofern kein Handlungsbedarf, als es sich hierbei weitgehend um reglementierte Berufe handelt.²² Bei diesen darf der Beruf nur ausgeübt werden, wenn der Abschluss anerkannt und eine Berufsausübungserlaubnis erteilt worden ist. Das setzt gesetzlich regelmäßig auch die für die Ausübung der Berufstätigkeit erforderlichen Kenntnisse der deutschen Sprache voraus.

Damit Sprachkenntnisse erworben werden können, ist ein ausreichendes Angebot zum Erwerb von Sprachkenntnissen erforderlich. Der Deutsche Verein begrüßt deshalb, dass begleitend zum Gesetzgebungsverfahren sowohl die Angebote zum Spracherwerb im Ausland²³ als auch die berufsbezogene Deutschsprachförderung im Inland²⁴ weiterentwickelt und ausgebaut werden sollen.

VI. Flüchtlingsschutz bleibt unberührt

Der Deutsche Verein betont, dass die Regelung von Arbeitsmigration rechtliche Verpflichtungen aus dem verfassungs-, völker- und europarechtlichen Flüchtlingsschutz unberührt lässt. Arbeitsmigration soll ökonomischen Interessen

22 Reglementierte Berufe sind gemäß § 3 Abs.5 des Gesetzes über die Feststellung der Gleichwertigkeit von Berufsqualifikationen berufliche Tätigkeiten, deren Aufnahme oder Ausübung durch Rechts- oder Verwaltungsvorschriften an den Besitz bestimmter Berufsqualifikationen gebunden ist; eine Art der Ausübung ist insbesondere die Führung einer Berufsbezeichnung, die durch Rechts- oder Verwaltungsvorschriften auf Personen beschränkt ist, die über bestimmte Berufsqualifikationen verfügen.

23 Siehe Die Bundesregierung (Fußn. 17), S. 5 f.

24 Siehe Die Bundesregierung (Fußn. 18), S. 10.

der deutschen Gesellschaft nutzen. In den Flüchtlingsschutz dürfen Nützlichkeitskriterien nicht einfließen.

C. Zu den Regelungen im Einzelnen

I. Vereinfachung und Neustrukturierung der Arbeitsmigration

Der Gesetzentwurf verfolgt das Ziel, das Arbeitsmigrationsrecht „insgesamt übersichtlicher und transparenter“ zu gestalten.²⁵

Zu den Vereinfachungen gehört erstens ein einheitlicher Fachkräftebegriff nach § 18 Abs. 3 AufenthG-E. Er umfasst Fachkräfte mit Hochschulabschluss und solche mit qualifizierter Ausbildung. Zweitens dürfen Personen, die einen Aufenthaltstitel besitzen, künftig gemäß § 4a Abs. 1 Satz 1 AufenthG-E grundsätzlich eine Erwerbstätigkeit ausüben, es sei denn, zu ihrer Aufenthaltserlaubnis ist ausnahmsweise ein Verbot vorgesehen. Damit wird das bisherige, unübersichtliche System umgekehrt. Bislang ist Erwerbstätigkeit grundsätzlich verboten, es sei denn, sie ist bei der jeweiligen Aufenthaltserlaubnis erlaubt. Drittens werden zahlreiche bislang verstreute Vorschriften übersichtlicher zusammengefasst.

Die derzeitige Systematik der Normen zur Arbeitsmigration ist zu unübersichtlich. Das ist nicht zuletzt der Tatsache geschuldet, dass sie in zahlreichen Gesetzgebungsverfahren zwischen 2005 und 2017 in kleinen Schritten geändert wurde. Der Deutsche Verein begrüßt, dass mit den vorgesehenen Vereinfachungen mehr Transparenz geschaffen werden soll.

II. Abschaffung der Vorrangprüfung

Bislang ist für zahlreiche Normen des Arbeitsmigrationsrechts die sogenannte Vorrangprüfung²⁶ durch die BA vorgesehen.

Künftig entfällt die Vorrangprüfung in der Regel gemäß § 39 Abs. 2 Satz 2 AufenthG-E. Zugleich gibt § 39 Abs. 2 Satz 2 AufenthG-E dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) die Möglichkeit, die Vorrangprüfung in Abhängigkeit von der konjunkturellen Lage per Verordnung kurzfristig wieder einzuführen.

Der Deutsche Verein sieht hierin eine sachgerechte Vereinfachung. Die Vorrangprüfung ist ein Verfahrenselement, das Prüfung und Zeit in Anspruch nimmt. Praktisch macht sie aber kaum einen Unterschied, weil sie nur selten zur Ablehnung führt. Im Übrigen kann das BMAS mit der Verordnungsermächtigung kurzfristig reagieren, falls die Lage am Arbeitsmarkt sich verändern sollte.

²⁵ Gesetzentwurf der Bundesregierung für ein Fachkräfteeinwanderungsgesetz, S. 2; sinngemäß auch a.a.O., S. 81.

²⁶ Vorrangprüfung nach § 39 Abs. 2 Nr. 1 b) AufenthG bedeutet, dass die Zustimmung zur Beschäftigungserlaubnis nur erteilt werden darf, wenn kein/e Deutscher/in, Unionsbürger/in oder rechtlich einem/einer Deutschen gleichgestellter/er Ausländer/in für das Jobangebot zur Verfügung stehen.

Der Deutsche Verein hält es allerdings für unverzichtbar, dass die BA weiterhin die Gleichwertigkeit der Arbeitsbedingungen prüft. Ausländische Fachkräfte dürfen nicht zu ungünstigeren Arbeitsbedingungen als vergleichbare inländische Arbeitnehmer beschäftigt werden. Der Deutsche Verein begrüßt daher, dass hieran in 39 Abs. 2 Nr. 1 AufenthG-E festgehalten wird.

III. Einwanderung zum Zweck der Arbeit – Fachkräfte mit Berufsausbildung

Im AufenthG sind seit 2005 vor allem für Fachkräfte mit akademischer Ausbildung die Zugänge erleichtert worden. Nachholbedarf besteht für Fachkräfte mit qualifizierter Berufsausbildung. Das sind gemäß § 2 Abs. 12a AufenthG-E mindestens zweijährige Ausbildungen. Schulische wie betriebliche Ausbildung sind gleichermaßen erfasst. Für Fachkräfte mit qualifizierter Ausbildung wurden 2013 einige, gegenüber akademischen Fachkräften aber weniger weitreichende Änderungen eingeführt. Wenn Fachkräfte ein Arbeitsplatzangebot haben, kann ihnen eine Aufenthaltserlaubnis auf zwei Wegen erteilt werden: Entweder besteht gemäß § 6 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 BeschV eine sog. Vermittlungsabsprache zwischen der BA und der Arbeitsverwaltung des jeweiligen Herkunftsstaates. Oder der jeweilige Beruf wird gemäß § 6 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 BeschV von der BA auf der sog. Positivliste als Mangelberuf geführt. In beiden Fällen muss die BA zustimmen.

Hier sind steigende, aber noch recht geringe Einwanderungszahlen zu verzeichnen: Auf Grundlage von Vermittlungsabsprachen wurden 2017 von der BA 3.618 Zustimmungen erteilt, auf Grundlage der Positivliste waren es 1.982 Zustimmungen.²⁷ Zu Recht wird daher in der jüngeren Diskussion darauf verwiesen, dass gesetzlicher Nachbesserungsbedarf insbesondere bei Ausbildungsberufen besteht.²⁸ Der Deutsche Verein begrüßt, dass der Gesetzentwurf den Bedarf auch an nicht-akademischen Fachkräften ausdrücklich hervorhebt.²⁹

Künftig kann einer Fachkraft mit Berufsausbildung gemäß § 18a AufenthG-E eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden, wenn sie ein Angebot für eine Arbeit hat, zu der ihre Qualifikation sie befähigt und die BA gemäß § 39 Abs. 2 AufenthG-E zustimmt. Zugleich entfällt § 6 BeschV in seiner bisherigen Form. Die Einstufung als Mangelberuf auf der Positivliste fällt künftig weg.

Der Deutsche Verein begrüßt diese Öffnung. Dort, wo die Praxis einen Mangel beklagt, aber der Beruf noch nicht von der BA als Mangelberuf gelistet ist,³⁰ können künftig auch ausländische Kräfte gewonnen werden. Das ist auch deshalb sachgerecht, weil die BA selbst darauf hinweist, dass die Engpassanalyse

27 Bundesagentur für Arbeit: Arbeitsmarkt in Zahlen 2017, Zustimmungen und Ablehnungen, Zustimmungen für Drittstaatsangehörige nach Ordnungsgrundlagen, Berichtsjahr 2017 und Vorjahre, Blatt 5.

28 Esther Weizsäcker/Kathleen Neundorf: Vorschläge zur Neuregelung der Bildungs- und Arbeitsmigration, in: Bertelsmann-Stiftung (Hrsg.): Faire Fachkräftezuwanderung nach Deutschland, Gütersloh 2017, S. 231–249 (232).

29 Gesetzentwurf der Bundesregierung für ein Fachkräfteeinwanderungsgesetz (Fußn. 2), S. 67.

30 Siehe Beispiel oben Rauschenbach u.a. (Fußn. 13).

Fachkräftemangel nur unvollständig abbilde.³¹ Zudem wird es möglich, einer Entwicklung von Engpässen entgegenzuwirken, bevor sie entstehen.

Allerdings muss gemäß § 18 Abs. 2 Nr. 4 AufenthG-E nach wie vor die Gleichwertigkeit der Qualifikation festgestellt werden.³² Der Deutsche Verein weist daher darauf hin, dass aufenthaltsrechtliche Verbesserungen nur erfolgreich sein können, wenn zugleich die mit den Eckpunkten und dem vorliegenden Entwurf angestrebten Verbesserungen im Bereich der Anerkennung ausländischer Abschlüsse erfolgreich sind.

IV. Einwanderung zum Zwecke der Ausbildung

Schon nach geltendem Recht ist es möglich, für eine betriebliche oder schulische Ausbildung einzureisen. Der Entwurf sieht hier Vereinfachungen und Verbesserungen vor.

1. Vereinfachung und klareres Bekenntnis auch zur schulischen Ausbildung

Die Einreise für eine betriebliche Ausbildung ist als „sonstiger Ausbildungszweck“ in § 17 Abs. 1 Satz 1 AufenthG geregelt. § 16b Abs. 1 Satz 1 AufenthG ermöglicht zudem den Aufenthalt „in Ausnahmefällen für den Schulbesuch“. Das umfasst auch schulische Ausbildungen.³³ Sie sind allerdings nur neben dem Besuch eines Sprachkurses als Unterfall zum allgemeinen Schulbesuch geregelt.

Künftig werden betriebliche und schulische Ausbildungen übersichtlicher geregelt. Sie werden in § 16a AufenthG-E zusammengefasst, die schulische Ausbildung ist nicht länger als Ausnahmevorschrift ausgestaltet. Der Deutsche Verein begrüßt diese Änderungen.

2. Wechsel der Ausbildungsstätte

Wenn die Ausbildung aus vom Ausländer nicht zu vertretenden Gründen abgebrochen wird, eröffnet § 16a Abs. 4 AufenthG-E die Möglichkeit, sechs Monate nach einem neuen Ausbildungsplatz zu suchen.

Der Deutsche Verein bewertet das positiv. Zum einen werden damit Auszubildende mit Studierenden gleichgestellt. Denn beim Aufenthalt zu Studienzwecken findet sich diese Option schon jetzt in § 16 Abs. 8 AufenthG. Zum anderen wird mit Blick auf betriebliche Ausbildungen die Stellung Auszubildender aus Arbeitnehmersicht gestärkt, weil sie sich bei schlechten Arbeitsbedingungen umorientieren können.

31 BA: Vorschläge von Vorstand und Verwaltungsrat der Bundesagentur für Arbeit (BA) zur Vereinfachung der gezielten Erwerbsmigration, 12. Oktober 2018, S. 5; zu Verbesserungsvorschlägen der BA siehe a.a.O., S. 7 f.

32 Dies bezieht sich auf ein Anerkennungsverfahren nach dem jeweils berufsspezifischen Recht des Bundes oder der Länder, siehe ausdrückliche Klarstellung in der Begründung, Gesetzentwurf der Bundesregierung für ein Fachkräfteeinwanderungsgesetz (FuBn. 2), S. 93.

33 Das ergibt sich aus der Formulierung des § 16b Abs. 2 AufenthG: „Dient der Schulbesuch nach Absatz 1 Satz 1 einer qualifizierten Berufsausbildung (...)“.

Der Deutsche Verein regt an, die Dauer der Suche nach einem neuen Ausbildungsplatz an die Dauer der Suche nach einem neuen Studienplatz anzugleichen. Diese beträgt gemäß § 16b Abs.6 Satz 1 AufenthG-E neun Monate.

Es ist eine Regelung auch für Fälle des zurechenbaren Abbruchs zu schaffen.

3. Einwanderung zum Zweck der Ausbildung stärken

Die Einreise zum Zweck der betrieblichen³⁴ Ausbildung hat in jüngster Zeit deutlich an Bedeutung gewonnen. Während die BA 2015 lediglich 1.551 Zustimmungen erteilte, waren es 2016 bereits 9.989 und 2017 11.525 Zustimmungen.³⁵ Der Deutsche Verein regt an, diese Dynamik weiter zu unterstützen und die Einwanderung in Ausbildung zu stärken.

Die Einwanderung in Ausbildung hat zwei Vorteile. Wer eine Ausbildung in Deutschland abschließt, muss später erstens kein aufwendiges Verfahren zur Anerkennung seines bzw. ihres Abschlusses durchführen. Das ist umso relevanter bei Ausbildungsberufen, da gerade die duale Ausbildung in den allermeisten Staaten weltweit nicht praktiziert wird. Zweitens wird, wer seine Ausbildung in Deutschland abschließt, meist berufliche und private soziale Kontakte geknüpft haben und sich leichter für das Bleiben entscheiden. Dafür sprechen die Erfahrungen mit Studierenden: In einer zwischen 2015 und 2017 durchgeführten Studie wollten 70 % der befragten Studierenden nach ihrem Abschluss bleiben.³⁶ 69,2 % der befragten Absolventinnen und Absolventen wohnten nach Abschluss des Studiums noch in Deutschland.³⁷

Die Bundesregierung sieht in ihren Eckpunkten eine gezielte Werbestrategie zur Gewinnung von Fachkräften vor. Dabei stellt sie auch die Etablierung von Ausbildungsangeboten im Ausland in Aussicht.³⁸ Der Deutsche Verein regt an, auch die Einwanderung zum Zwecke der Ausbildung in Deutschland in die Werbestrategie einzubeziehen. Dabei bietet es sich an, auch angehende Absolventinnen und Absolventen deutscher Auslandsschulen anzusprechen. Werbestrategien zur Fachkräftegewinnung müssen mit Blick auf die Arbeitsmarktsituation im Herkunftsland verträglich angelegt werden.

Der Deutsche Verein regt weiter an, Ausbildungskooperationen auszubauen, bei denen junge Menschen von staatlichen Kooperationspartnern begleitet in Ausbildung vermittelt werden. So hat beispielsweise die Zentrale Auslands- und Fachvermittlung (ZAV) in Zusammenarbeit mit der Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) in einem Modellprojekt von 2014 bis 2016 junge Menschen aus Vietnam zur Ausbildung in der Altenpflege angeworben.³⁹ Unter

34 Hier wird nur auf die betriebliche eingegangen, weil es für schulische Ausbildungen keine eigenen Zahlen gibt. Die entsprechende Aufenthaltserlaubnis nach § 16b Abs.1 AufenthG umfasst auch Schulbesuche und Sprachkurse. Zusammengefasst wurden zu diesen Zwecken im Jahr 2017 4.728 Aufenthaltserlaubnisse erteilt, siehe Migrationsbericht der Bundesregierung, S. 114.

35 Bundesagentur für Arbeit (Fn. 27).

36 Forschungsbereich beim Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR-Forschungsbereich): Vom Hörsaal in den Betrieb? Internationale Studierende beim Berufseinstieg in Deutschland. Eine Studie des SVR-Forschungsbereichs, Berlin 2017, S. 16.

37 Die Bundesregierung (Fußn. 17), S. 5.

38 Forschungsbereich beim Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (Fußn. 35), S. 5.

39 BMWi: Ausbildung junger Menschen aus Drittstaaten. Chancen zur Gewinnung künftiger Fachkräfte für die Pflegewirt-

Beachtung arbeitsmarkt- und entwicklungspolitischer Aspekte wurden die jungen Menschen vor ihrer Einreise sprachlich und inhaltlich vorbereitet, nach der Einreise begleitet und im Integrationsprozess unterstützt.⁴⁰ Ein Folgeprojekt wird 2016 bis 2019 mit der Ausbildung junger Menschen in der Krankenpflege umgesetzt.⁴¹

Die Bundesregierung hat in ihrer Fachkräftestrategie angekündigt, eine weitgehende Öffnung der Ausbildungsförderung für Menschen aus anderen EU-Staaten zu prüfen. Dadurch soll mehr Auszubildenden eine Förderung mit aktiven ausbildungsvorbereitenden und -begleitenden Maßnahmen ermöglicht werden.⁴² Der Deutsche Verein begrüßt diesen Ansatz, weil er den Beginn, Verlauf und erfolgreichen Abschluss einer Ausbildung fördern kann. Der Deutsche Verein regt weiter an, auch eine Öffnung der Förderung für Drittstaatsangehörige in die Prüfung einzubeziehen, sofern sie eine Zusage für einen Ausbildungsplatz haben. Dabei ist in Rechnung zu stellen, dass die Betroffenen zwar zunächst in gewissem Umfang Förderung beziehen, aber mit Blick auf anschließende Berufstätigkeit auch in die Systeme der sozialen Sicherung einzahlen.

V. Einwanderung zum Zweck der Suche

1. Einreise zur Suche nach einem Studien- oder Ausbildungsplatz

Bisher ist es gemäß § 16 Abs. 7 AufenthG nur mit Blick auf Studienaufenthalte möglich, für neun Monate zur Studienbewerbung einzureisen.

Diese Regelung wird in § 17 Abs. 2 AufenthG-E fortgeschrieben. Zugleich wird in § 17 Abs. 1 AufenthG-E auch die Einreise zum Zweck der Suche nach einem Ausbildungsplatz geöffnet. Die antragstellende Person darf gemäß § 17 Abs. 1 Nr. 1 AufenthG-E das 25. Lebensjahr noch nicht vollendet haben. Gemäß Nr. 2 muss ihr Lebensunterhalt gesichert sein. Gemäß Nr. 3 muss sie über einen Abschluss einer deutschen Auslandsschule oder über einen Schulabschluss verfügen, der zum Hochschulzugang in Deutschland berechtigt. Gemäß Nr. 4 muss sie über gute deutsche Sprachkenntnisse verfügen.

a) Erforderlicher Schulabschluss

Gemäß § 17 Abs. 1 Nr. 3 AufenthG-E muss die antragstellende Person einen Abschluss einer deutschen Auslandsschule oder einen Schulabschluss haben, der zum Hochschulzugang in Deutschland berechtigt.

Der Deutsche Verein weist darauf hin, dass der Adressatinnen- und Adressatenkreis damit stark eingeschränkt wird. Zur ersten Alternative ist zu sagen, dass es weltweit nur 140 Deutsche Auslandsschulen gibt.⁴³ Zur zweiten Alternative ist zu sagen, dass es vorliegend gerade nicht um Personen geht, die eine

schaft, Berlin 2014, S. 20 f., zuletzt besucht am 21. März 2019.

40 BMWi (Fußn. 39).

41 <https://www.giz.de/de/weltweit/40207.html>, zuletzt besucht am 21. März 2019.

42 Die Bundesregierung (Fußn. 18), S. 11.

43 https://www.auslandsschulwesen.de/Webs/ZfA/DE/Schulnetz/DAS/das_node.html (zuletzt besucht am 21. März 2019).

Hochschule besuchen, sondern um solche, die eine Ausbildung absolvieren möchten. Die Gesetzesbegründung lässt nicht erkennen, weshalb hier eine Hochschulzugangsberechtigung vorausgesetzt wird. Der Deutsche Verein regt an, auch unterhalb einer Hochschulzugangsberechtigung liegende Zeugnisse einzubeziehen.

b) Deutschkenntnisse

Nach § 17 Abs. 1 Nr. 4 AufenthG-E sind gute Sprachkenntnisse erforderlich. Das sind gemäß § 2 Abs. 11a AufenthG-E solche auf dem Niveau B 2 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen (GERR).

Der Deutsche Verein weist darauf hin, dass die Norm damit einen hohen Maßstab setzt. Selbst bei der Einbürgerung sind gemäß § 10 Abs. 1 Nr. 6 Staatsangehörigkeitsgesetz (StaG) nur ausreichende Sprachkenntnisse, also Niveau B 1 des GERR, erforderlich.

Richtig ist, dass bei Beginn einer Ausbildung Sprachkenntnisse vorliegen müssen, die den Anforderungen der Ausbildung entsprechen. Allerdings ist es denkbar, mit geringeren Sprachkenntnissen einzureisen und sich während des sechsmonatigen Aufenthalts neben der Ausbildungsplatzsuche weitere Sprachkenntnisse im Inland anzueignen. Das gilt umso mehr, als Deutschkenntnisse international nicht sehr verbreitet sind. Vor diesem Hintergrund scheint das Niveau B 2 zum Zeitpunkt der Einreise zu hoch. Der Deutsche Verein regt eine Absenkung an.

Für den Erwerb von Sprachkenntnissen könnten Inhaber einer Aufenthaltserlaubnis nach § 17 Abs. 1 AufenthG-E gemäß § 43 Abs. 4 AufenthG im Rahmen verfügbarer Kursplätze zugelassen werden (Ermessenszulassung). Hier könnten sie gemäß § 17 Abs. 2 Integrationskursverordnung (IntV) das Niveau B1 des gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens (GERR) erreichen. Das Niveau B2 oder höhere Niveaus bis zu C2 GERR wären gemäß § 12 Abs. 1 Nrn. 1 bis 3 Deutschsprachförderverordnung (DeuFöV) durch die Teilnahme an der berufsbezogenen Deutschsprachförderung zu erreichen. Letzteres gilt allerdings nur für Personen, die sich ausbildungsuchend melden. Sie sind gemäß § 4 Abs. 1 Nr. 1 a) DeuFöV zugangsberechtigt. Die Meldung als ausbildungsuchend gemäß § 15 Satz 1 des Dritten Buches Sozialgesetzbuch (SGB III) gilt allerdings nur für die Suche nach betrieblichen Ausbildungen. Auch wenn sich § 17 Abs. 1 AufenthG-E vorrangig an Personen auf der Suche nach einer betrieblichen Ausbildung richtet,⁴⁴ regt der Deutsche Verein an, die berufsbezogene Deutschsprachförderung auch für Personen zu öffnen, die auf der Suche nach einer schulischen Ausbildung sind.

44 Siehe Gesetzentwurf der Bundesregierung für ein Fachkräfteeinwanderungsgesetz (Fußn. 2), S. 91.

2. Einreise zur Arbeitssuche für akademische Fachkräfte und Fachkräfte mit Berufsausbildung

Bisher können Fachkräfte mit ausländischen akademischen Abschlüssen gemäß § 18c AufenthG aus dem Ausland einreisen und sechs Monate einen Arbeitsplatz suchen. Dafür muss ihr Lebensunterhalt gesichert sein und sie müssen einen anerkannten oder einen einem deutschen Abschluss vergleichbaren Abschluss haben.

Fachkräfte mit inländischen Abschlüssen können ebenfalls suchen. Absolventinnen und Absolventen einer deutschen Universität haben gemäß § 16 Abs. 5 Satz 1 AufenthG die Möglichkeit, für 18 Monate eine Arbeit zu suchen. Absolventen mit einem deutschen Ausbildungsabschluss haben gemäß § 17 Abs. 3 Satz 1 AufenthG die Möglichkeit, ein Jahr zu suchen. Forscherinnen und Forschern, die sich wegen eines Forschungsaufenthalts nach der RL 2016/801/EU in Deutschland aufhalten, ist dies § 20 Abs. 7 Satz 1 AufenthG für neun Monate möglich. Auch Fachkräfte, die ein Anerkennungsverfahren erfolgreich durchlaufen haben, können gemäß § 17a Abs. 4 Satz 1 AufenthG bis zu einem Jahr nach einem Arbeitsplatz suchen.

a) *Öffnung der Arbeitssuche für Fachkräfte mit Ausbildung*

Die genannten Suchmöglichkeiten bleiben bestehen und werden übersichtlicher in § 20 Abs. 2 und 3 AufenthG-E zusammengefasst. Darüber hinaus werden sie in § 20 Abs. 1 AufenthG-E auch für aus dem Ausland einreisende Fachkräfte mit Berufsausbildung geöffnet.

Der Deutsche Verein hält die Öffnung für sinnvoll. Es ist konsequent, den Personengruppen, die in Deutschland arbeiten können, einheitlich auch den Zugang zur Arbeitssuche zu eröffnen, sofern ihr Lebensunterhalt gesichert ist.

b) *Möglichkeit von Probearbeiten*

Gemäß § 20 Abs. 1 Satz 4 und Abs. 2 Satz 2 AufenthG-E können Fachkräfte, die zur Arbeitssuche einreisen, Probearbeiten von bis zu 10 Stunden pro Woche erlaubt werden, zu denen sie ihre jeweilige Qualifikation befähigt. Der Deutsche Verein begrüßt das als im Ansatz praxisgerechte Verbesserung. Viele Arbeitgeber möchten Bewerberinnen und Bewerber im Rahmen von Probetagen kennenlernen, bevor sie eine Zusage geben. Möglichem Missbrauch ist zu begegnen.

c) *Sicherung des Lebensunterhalts und Nebenbeschäftigung*

Der Deutsche Verein hält es für richtig, dass mit § 20 Abs. 4 Satz 1 AufenthG-E daran festgehalten wird, dass suchende Fachkräfte ihren Lebensunterhalt eigenständig sichern müssen. Er weist aber auch darauf hin, dass die Sicherung des eigenen Lebensunterhalts für mehrere Monate hohe Ersparnisse voraussetzt. Gerade für junge Menschen, die wegen kürzerer Erwerbsbiografie noch keine

Rücklagen bilden konnten, kann das eine Hürde sein. § 20 Abs. 1 und 2 AufenthG-E erlauben aber keine Erwerbstätigkeit während der Suche.

Der Deutsche Verein regt an, die Möglichkeit einer Nebenbeschäftigung in Teilzeit zu eröffnen. Andernfalls wird mit der Norm voraussichtlich nur ein kleiner Personenkreis erreicht. Denkbar wäre eine Regelung in Anlehnung an die Regelung, die bereits für ausländische Studierende gilt. Sie können gemäß § 16 Abs. 3 Satz 1 AufenthG 120 ganze oder 240 halbe Tage im Jahr einer qualifikationsunabhängigen Nebenbeschäftigung nachgehen.

d) *Fristen für Arbeitssuche harmonisieren*

Für neu aus dem Ausland einreisende Fachkräfte soll die Frist zur Arbeitssuche gemäß § 20 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 Satz 2 AufenthG-E einheitlich bei sechs Monaten liegen. Für die in Abs. 3 unter den Nummern 1 bis 4 genannten Personengruppen, die sich bereits im Inland aufhalten, liegen die Fristen jedoch uneinheitlich bei bis zu 18 (Hochschulabschluss im Inland), bis zu neun (Forschungsaufenthalt im Inland) und bis zu zwölf Monaten (Abschluss einer Berufsausbildung im Inland oder Erteilung der Berufsausübungserlaubnis nach Anerkennungsverfahren im Inland). Der Deutsche Verein regt an, diese Zeiten zu vereinheitlichen und dabei auf die für Absolvent/innen inländischer Hochschulen geltende Frist von bis zu 18 Monaten festzulegen.

VI. Anerkennung ausländischer Abschlüsse

Soziale Berufe und Gesundheitsberufe sind ganz überwiegend reglementiert. Ein Verfahren zur Anerkennung des ausländischen Abschlusses ist also zwingende Voraussetzung für die Ausübung der genannten Berufe in Deutschland. Zugleich stellt das Anerkennungsverfahren aus Sicht der Betroffenen oft eine hohe Hürde dar. Daher hält der Deutsche Verein Verbesserungen im Bereich der Anerkennung für besonders wichtig.

Der Deutsche Verein begrüßt, dass im Eckpunktepapier der Bundesregierung neben gesetzlichen Änderungen exekutive Maßnahmen vorgeschlagen sind: Bündelung, Ausbau der Informationsangebote, Ausbau der Beratungsangebote einschließlich eines Ausbaus des Beratungsangebots im Förderprogramm „Integration durch Qualifizierung (IQ)“ und Ausweitung des Anerkennungszuschusses.⁴⁵ Der Deutsche Verein weist mit Blick auf die anerkennenden Stellen in den Ländern allerdings darauf hin, dass ein Problem bei der Anerkennung nach wie vor lange Verfahrensdauern sind.⁴⁶ Mit Blick auf die Länder hält der Deutsche Verein daher den Ausbau personeller Kapazitäten bei den dort zuständigen Anerkennungsstellen für eine wichtige Voraussetzung, um schnellere Verfahren zu erreichen.

⁴⁵ Eckpunkte der Bundesregierung zur Fachkräfteeinwanderung aus Drittstaaten (Fußn. 1), S. 4f.

⁴⁶ Siehe speziell zu Gesundheits- und Pflegeberufen Anhörung im Abgeordnetenhaus zu Berlin, 18. WP, Wortprotokoll der 25. Sitzung des Ausschusses für Integration und Soziales am 6. September 2018, Sachverständiger Ralf-Michael Rath (Vereinigung der Unternehmensverbände in Berlin und Brandenburg e.V., Bereich Arbeitsmarkt), S. 9 und 29.

Gesetzlich setzt der Entwurf an einer Ausweitung der Möglichkeit an, das Anerkennungsverfahren in Deutschland durchzuführen.

Zentrales Element des Anerkennungsverfahrens ist die Prüfung, ob die ausländische Ausbildung zur Ausbildung im deutschen Referenzberuf gleichwertig ist. Das ist sie, wenn keine wesentlichen Unterschiede zur deutschen Ausbildung in Bezug auf Ausbildungsdauer und -inhalte bestehen. Wesentliche Unterschiede werden angenommen, wenn sich die vermittelten Fertigkeiten, Kenntnisse und Fähigkeiten in Inhalt oder Ausbildungsdauer wesentlich unterscheiden, diese Unterschiede für die Ausübung des jeweiligen Berufs wesentlich sind und die Fachkraft diese Unterschiede nicht durch sonstige Befähigungsnachweise, einschlägige Berufserfahrung oder sonstige Qualifikationen ausgeglichen hat.⁴⁷

Oft wird eine teilweise Gleichwertigkeit in Bezug auf mehrere Ausbildungsbestandteile festgestellt, für andere Bestandteile der Ausbildung aber fehlende Gleichwertigkeit festgestellt. Damit bestehen zwischen dem Abschluss des Antragstellers und dem deutschen Referenzberuf wesentliche Unterschiede. Diese können durch Anpassungs- oder Ausgleichsmaßnahmen ausgeglichen werden. Das sind theoretische oder praktische Maßnahmen wie Lehrgänge oder Prüfungen. Im Bescheid der anerkennenden Stelle wird festgestellt, welche Ausgleichsmaßnahmen erforderlich sind. Der Deutsche Verein weist darauf hin, dass hierfür ausreichende und geeignete Angebote notwendig sind.

1. Aufenthaltserlaubnisse zur Durchführung einer Ausgleichs- oder Anpassungsmaßnahme und zum Ablegen von Prüfungen

Die Aufenthaltserlaubnis nach § 17a AufenthG eröffnet bislang zwei Möglichkeiten. Beide setzen voraus, dass ein Verfahren für die Anerkennung des ausländischen Abschlusses schon aus dem Ausland betrieben worden ist und wesentliche Unterschiede festgestellt worden sind.

Der Antragsteller kann nach geltendem Recht gemäß § 17a Abs. 1 AufenthG entweder nach Deutschland kommen, um hier an einer Anpassungs- oder Ausgleichsmaßnahme teilzunehmen. Oder er kann, falls er ein konkretes Arbeitsplatzangebot hat, gemäß § 17a Abs. 5 AufenthG eine Kenntnisprüfung durchführen. Beides kann ihn zur Feststellung der Gleichwertigkeit, also zur Anerkennung seines Abschlusses, führen. Beide Möglichkeiten sollen nach dem Entwurf gemäß in § 16d Abs. 1 und Abs. 5 AufenthG-E fortbestehen und werden erweitert.

⁴⁷ Die hier formulierte Zusammenfassung ist an die Definition des § 4 Abs. 2 BQFG angelehnt. Das BQFG ist allerdings nur auf bundesrechtlich geregelte Berufe anwendbar. Für landesrechtlich geregelte Berufe gelten Landesgesetze, die allerdings vielfach entweder auf das BQFG verweisen, bspw. Gesetz über die staatliche Anerkennung in sozialpädagogischen und sozialpflegerischen Berufen im Land Berlin (Sozialberufe-Anerkennungsgesetz – SozBAG), § 4 Abs. 1, oder die Definition des BQFG übernehmen, bspw. Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz Baden-Württemberg (BQFG-BW), § 4 Abs. 2.

a) *Sechsmonatige Verlängerungsmöglichkeit*

Bislang kann die Aufenthaltserlaubnis gemäß 17a Abs. 1 Satz 1 AufenthG nur für 18 Monate erteilt werden. Der Gesetzentwurf sieht nun in § 16d Abs. 1 Satz 3 AufenthG-E die Möglichkeit vor, die Aufenthaltserlaubnis um weitere sechs Monate auf 24 Monate zu verlängern.

Der Deutsche Verein bewertet dies als praxismgerechte Erweiterung. Es hat sich gezeigt, dass 18 Monate oft zu kurz sind, um das Anerkennungsverfahren abzuschließen. Manchmal sind Anpassungsqualifizierungen oder Kenntnisprüfungen bis dahin noch nicht erfolgt, manchmal müssen sie wegen zunächst nicht bestandener Prüfung wiederholt werden.

b) *Erleichterung der Beschäftigung während des Anerkennungsverfahrens*

Sofern ein Anerkennungsverfahren aus dem Ausland durchgeführt worden und wesentliche Unterschiede festgestellt worden sind, können Personen, die zur Durchführung von Ausgleichs- oder Anpassungsmaßnahmen einreisen, schon jetzt gemäß § 17a Abs. 3 AufenthG einer Beschäftigung nachgehen. Voraussetzung ist u.a., dass deren Anforderungen in engem Zusammenhang mit den in der späteren Beschäftigung verlangten berufsfachlichen Kenntnissen stehen, die BA zugestimmt hat, ein konkretes Arbeitsplatzangebot vorliegt und dass vor allem praktische Kenntnisse für die spätere Anerkennung des Abschlusses fehlen.

Nunmehr bleibt diese Regelung grundsätzlich mit § 16d Abs. 3 AufenthG-E erhalten. Allerdings wird auf den Begriff des „engen“ Zusammenhangs verzichtet. Der Deutsche Verein hält das für eine sinnvolle Lockerung, um den Anwendungsbereich der Norm zu erhöhen.

c) *Präzisierung der erforderlichen Sprachkenntnisse*

Bislang herrscht eine uneinheitliche Praxis, welche Sprachkenntnisse erforderlich sind, um für die Durchführung einer Anpassungs- und Ausgleichsmaßnahme einzureisen. Das AufenthG trifft hierzu keine Aussage. Das führt zu Unsicherheiten und uneinheitlicher Anwendung in der Praxis.

Nunmehr wird in § 16d Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 AufenthG-E⁴⁸ klargestellt, dass die Fachkraft „über der Qualifizierungsmaßnahme entsprechende deutsche Sprachkenntnisse, in der Regel mindestens über hinreichende deutsche Sprachkenntnisse“, verfügen muss. Das sind gemäß § 2 Abs. 10 AufenthG Kenntnisse auf dem Niveau A 2 des GERR. Der Deutsche Verein bewertet das als sinnvolle Präzisierung, um in der Praxis mehr Rechtssicherheit und Einheitlichkeit in der Rechtsanwendung zu schaffen.

48 Und entsprechend in den nachfolgend behandelten Abs. 3 und 5.

2. Aufenthaltserlaubnis zum Zweck der Anerkennung bei gleichzeitiger qualifizierter Beschäftigung

Mit § 16d Abs. 3 AufenthG-E wird die neue Möglichkeit geschaffen, bereits in einer qualifizierten Beschäftigung zu arbeiten, für die der Antragsteller die ausländische Qualifikation hat und zu deren Anerkennung er einreist. Dies gilt nur für nicht-reglementierte Berufe. Er muss entsprechende Sprachkenntnisse haben, ein Anerkennungsverfahren durchgeführt haben, in dessen Rahmen festgestellt wurde, dass ihm vor allem berufspraktische Kenntnisse fehlen, er muss ein konkretes Arbeitsplatzangebot haben und sein Arbeitgeber muss sich verpflichtet haben, den Ausgleich der nachzuholenden Kenntnisse zu ermöglichen.

Der Deutsche Verein sieht hierin eine sinnvolle Erweiterung. Der Arbeitgeber wird in der Regel selbst beurteilen können, ob ihm die Kenntnisse der Fachkraft trotz vorerst fehlender Anerkennung des Abschlusses ausreichen. Durch die Begrenzung auf nicht-reglementierte Berufe ist ausgeschlossen, dass es in gefahrgeneigten Tätigkeiten zu Risiken kommt.

3. Aufenthaltserlaubnis im Rahmen von Vermittlungsabsprachen

a) Durchführung des Anerkennungsverfahrens im Inland

Bisher eröffnen § 17a Abs. 1 und 5 AufenthG lediglich die Möglichkeit, nach Deutschland einzureisen, wenn bereits ein Anerkennungsverfahren aus dem Ausland durchgeführt worden ist und in Deutschland die dargestellten Anpassungs- oder Ausgleichsmaßnahmen (oben VI.) unternommen werden sollen, um eine Anerkennung des Abschlusses zu erhalten.

Nach der Neuregelung von § 16d Abs. 4 AufenthG muss nunmehr nicht mehr in allen Fällen das Anerkennungsverfahren schon aus dem Ausland betrieben werden. Wenn es eine Vermittlungsabsprache zwischen der BA und der Arbeitsverwaltung des Herkunftsstaats gibt und der Antragsteller in diesem Rahmen in eine Beschäftigung vermittelt worden ist, kann der Antragsteller bzw. die Antragstellerin bereits zur Durchführung des Anerkennungsverfahrens einreisen. Das gilt gemäß § 16d Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 AufenthG-E für Pflege- und Gesundheitsberufe sowie nach Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 AufenthG-E für sonstige ausgewählte Berufe, was laut Gesetzesbegründung⁴⁹ auf Handwerksberufe abzielt.

Gem. § 4a Abs. 1 AufenthG-E i.V.m. § 2 BeschV-E können die angeworbenen Personen bereits in einer Beschäftigung arbeiten, deren Anforderungen in einem engen Zusammenhang mit den berufsfachlichen Kenntnissen stehen, die in dem nach der Anerkennung ausgeübten Beruf verlangt werden.

Der Deutsche Verein hält das für eine sinnvolle Erweiterung. Das Anerkennungsverfahren wird durch Durchführung im Inland erleichtert. Außerdem ist die Regelung auf Vermittlungsabsprachen der BA beschränkt. So kann gewährleistet werden, dass nur Personengruppen aus Herkunftsstaaten ausgewählt werden, in denen das Niveau und der Inhalt der jeweiligen deutschen Ausbildung ähneln, die Anerkennung also erfolgreich verlaufen wird.

49 Gesetzentwurf der Bundesregierung für ein Fachkräfteeinwanderungsgesetz (Fußn. 2), S. 90.

b) *Anwerbung im Pflege- und Gesundheitsbereich: Nachhaltige Projekte zum Vorbild nehmen*

Vorbild für die neue Norm zur Durchführung des Anerkennungsverfahrens im Inland ist der Gesetzesbegründung zufolge das Programm Triple Win der ZAV und der GIZ zur Anwerbung ausländischer Pflegekräfte. Es soll eine eigene Rechtsgrundlage erhalten.⁵⁰

Der Deutsche Verein bewertet das seit 2013 laufende Programm Triple Win positiv. Es wird seit 2013 mit Bosnien-Herzegowina, Serbien, den Philippinen und Tunesien umgesetzt. Hierbei wird nach dem WHO-Kodex gehandelt. Es wird lediglich in Staaten angeworben, in denen ein Überangebot an ausgebildeten Fachkräften besteht. Das fachliche Niveau der Ausbildung und die inhaltliche Nähe zur deutschen Ausbildung im Herkunftsstaat gewährleisten, dass die Anerkennung in Deutschland vereinfacht ist. Die Fachkräfte werden sprachlich und inhaltlich vorbereitet, die Arbeitgeber im Hinblick auf den Integrationsprozess beteiligt und informiert. Zudem koordiniert die GIZ den Prozess des Anerkennungsverfahrens in Deutschland.⁵¹

Neben dem genannten Projekt wurden im März 2018 ein Projekt mit Mexiko und im November 2018 eines mit Brasilien aufgenommen. Die Bundesregierung verweist darauf, dass die ZAV derzeit eine Ausweitung der Aktivitäten in den Herkunftsländern vorbereitet, in denen schon Projekte bestehen. Zudem werde geprüft, ob weitere Herkunftsländer in die bestehenden Programme aufgenommen werden können.⁵² Der Deutsche Verein regt an, den Ausbau laufender sowie den Aufbau neuer Programme in weiteren Ländern ebenfalls an den dargestellten Grundsätzen, wie sie im Triple Win Projekt praktiziert werden, auszurichten und dabei auch kulturelle Aspekte zu berücksichtigen.

4. Fortbestehender Verbesserungsbedarf bei der staatlichen Anerkennung ausländischer Studiengänge

Der Deutsche Verein weist erneut darauf hin, dass die Vergabe der staatlichen Anerkennung ausländischer Abschlüsse in den Bundesländern unterschiedlich geregelt wird und dies zu Komplikationen für Bewerberinnen und Bewerber aus dem Ausland führt. Der Deutsche Verein hat das in seinen Empfehlungen zur staatlichen Anerkennung von Absolventinnen und Absolventen ausländischer Studiengänge für Soziale Arbeit vom 11. März 2015 dargelegt. Er hat im Kontext der Studiengänge für soziale Arbeit insbesondere einen gemeinsamen zentralen Ansprechpartner und bundesweit einheitliche Mindeststandards für Verfahren und inhaltliche Anforderungen an die staatliche Anerkennung gefordert.⁵³

50 Gesetzesentwurf der Bundesregierung für ein Fachkräfteeinwanderungsgesetz (Fußn. 2), S. 89.

51 Siehe zusammenfassend <https://www.giz.de/de/weltweit/41533.html> (zuletzt besucht am 21. März 2019); https://www.giz.de/en/downloads/TripleWin_Factsheet_2016.pdf (zuletzt besucht am 21. März 2019).

52 BT-Drucks. 19/5654, S. 4.

53 Empfehlungen des Deutschen Vereins zur staatlichen Anerkennung von Absolventinnen und Absolventen ausländischer Studiengänge für Soziale Arbeit, NDV 2015, 207–209.

Der Deutsche Verein nimmt zur Kenntnis, dass die Bundesregierung laut Eckpunkten das Anerkennungsverfahren durch „Bündelung und Zentralisierung effizienter gestalten und unter Wahrung der Qualitätsstandards vereinfachen“⁵⁴ möchte. Er regt an, die in den genannten Empfehlungen enthaltenen Vorschläge bei der Umsetzung der Eckpunkte aufzugreifen.

VII. Perspektiven auf Daueraufenthalt

Die meisten Aufenthaltstitel werden als zunächst befristete, verlängerbare Aufenthaltserlaubnis erteilt. Nach fünf Jahren kann in der Regel⁵⁵ gemäß § 9 Abs. 2 Nr. 1 AufenthG ein unbefristeter Titel erteilt werden, die Niederlassungserlaubnis. Die Einbürgerung kann gemäß § 10 Abs. 1 Staatsangehörigkeitsgesetz (StAG) nach acht Jahren, bei besonderen Integrationsleistungen nach sechs Jahren erfolgen.

Gemäß § 18c Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 AufenthG-E soll es bei Vorliegen weiterer Voraussetzungen für Fachkräfte nun schon nach vier Jahren ermöglicht werden, eine Niederlassungserlaubnis zu erhalten. Bei Abschluss einer inländischen Ausbildung oder eines inländischen Studiums gemäß § 18c Abs. 1 Satz 2 wird sie bereits nach zwei Jahren ermöglicht.

Der Deutsche Verein hält das für einen sinnvollen Schritt. Um Fachkräfte zu gewinnen, müssen die Rahmenbedingungen attraktiv sein. Zu attraktiven Rahmenbedingungen gehört die Aussicht auf einen unbefristeten Aufenthalt.

Der Deutsche Verein regt zugleich an, Erleichterungen auch im Staatsangehörigkeitsrecht vorzunehmen und die Voraufenthaltszeit für die Einbürgerung für Fachkräfte auch in § 10 Abs. 1 StAG abzusenken.

VIII. Verfahrensvorschriften und -beschleunigung

Mit dem Entwurf werden mehrere Elemente der Zentralisierung und Verfahrensbeschleunigung geschaffen.

1. Zentralisierte Ausländerbehörde für Fachkräfteeinwanderung

Gemäß § 71 Abs. 1 Satz 3 AufenthG-E soll mindestens eine zentrale Ausländerbehörde pro Land geschaffen werden, die für Visumsanträge zum Zwecke der Fachkräftemigration zuständig ist.

Eine Zentralisierung greift in die Organisationshoheit der Länder ein. Auch ist nicht hinreichend begründet, weshalb sie erforderlich sein soll. Die Begründung suggeriert eine zumindest teilweise fehlende Leistungsfähigkeit der kommunalen Ausländerbehörden, ohne das ausreichend zu belegen. Sofern in der Begründung eine uneinheitliche Rechtsanwendung kritisiert wird, ist zu berücksichtigen, dass das AufenthG viele unbestimmte Rechtsbegriffe und Ermessensnormen

⁵⁴ Eckpunkte der Bundesregierung zur Fachkräfteeinwanderung aus Drittstaaten (Fußn. 1), S. 4.

⁵⁵ Inhaber einer Blauen Karte EU können gemäß § 9 Abs. 6 Nr. 1 AufenthG schon nach 33 Monaten (2,9 Jahren) eine Niederlassungserlaubnis erhalten. Diese Privilegierung bleibt gemäß § 18c Abs. 2 Satz 1 AufenthG-E erhalten.

enthält. Das ist grundsätzlich sinnvoll. Denn es ermöglicht den Ausländerbehörden, den Umständen des Einzelfalls Rechnung zu tragen. Sofern man speziell im Bereich der Arbeitsmigration eine einheitlichere Rechtsanwendung anstrebt, kann dies nur mit präziseren und ermessenslenkenden Normen oder mit Verwaltungsvorschriften als mit einer Zentralisierung der Behördenstruktur erreicht werden.

Zudem sind die Vorteile einer zentralen Behörde nicht ersichtlich. Durch Zentralisierung hätten ausländische Fachkräfte bei Behördenkontakten zumindest im ländlichen Raum oft weite, mit Zeitverlust verbundene Anreisen. In vielen Regionen gibt es kommunale Ansprechpartner für Arbeitgeber aus der Region, was eine vertrauensvolle Zusammenarbeit vor Ort ermöglicht.

Auch werden die Verfahren verkompliziert. Zum einen ist die zentrale Behörde wegen des Wortlauts von § 71 Abs. 1 Satz 3 AufenthG-E – „bei Visumanträgen“ – nur für die Ersteinreise zuständig. Für anschließende aufenthaltsrechtliche Fragen ist dann möglicherweise eine andere Behörde zuständig. Das kann eine erneut erforderliche Einarbeitung eines bzw. einer zweiten Sachbearbeiters bzw. Sachbearbeiterin, Aktentransporte sowie Informationsaustausch und Abstimmungsbedarf zwischen den Behörden nach sich ziehen und so zu Zeitverzögerungen führen. Zuletzt wäre weiteres Personal erforderlich, das weder zur Verfügung steht noch schnell zu rekrutieren ist.

Der Deutsche Verein bewertet die Zentralisierung daher kritisch.

2. Beschleunigtes Fachkräfteverfahren

§ 81a AufenthG-E sieht ein neues Verfahren vor. Die Fachkraft kann ihrem Arbeitgeber eine Vollmacht geben, auf deren Grundlage Arbeitgeber und Ausländerbehörde eine Vereinbarung treffen. In deren Rahmen übernimmt der Arbeitgeber verschiedene Obliegenheiten der Fachkraft und die gesamte Zusammenarbeit mit der Behörde. Im Gegenzug bündelt die Behörde sämtliche notwendigen Verfahrensschritte bei sich. Als Konsequenz ist ein schnelles Verfahren vorgesehen: Nach § 31a Abs. 1 und 2 Aufenthaltsverordnung-E (AufenthV-E) muss die Botschaft der Fachkraft innerhalb von drei Wochen einen Termin geben und innerhalb von weiteren drei Wochen über den Antrag entscheiden.

Der Deutsche Verein hält Verfahrensbeschleunigungen im Interesse von Fachkräften und Arbeitgebern für sinnvoll. Er weist aber darauf hin, dass das eigentliche Problem die zu geringe Personalausstattung in den Botschaften ist. Verfahrensbeschleunigungen sind vor allem durch mehr Personal zu erreichen. Daten zu den Wartezeiten werden seitens der Bundesregierung nicht systematisch erhoben.⁵⁶ Insbesondere an Botschaften, die für Arbeitsmigration relevant sind, scheint es jedoch zu erheblichen Wartezeiten zu kommen. So wurden 2018 beispielsweise von der Botschaft Bangalore mehrmonatige Wartezeiten

56 BT-Drucks. 19/6573, S. 3; BT-Drucks. 19/4963, S. 2.

berichtet,⁵⁷ die Botschaft Belgrad gibt auf ihrer Website aktuell zwölf Monate Wartezeit an.⁵⁸ Ohne erforderliche Personalaufstockung könnte die Konzentration von Personal zur fristgerechten Bearbeitung beschleunigter Fachkräfte zudem dazu führen, dass andere Visumsverfahren länger dauern. Der Deutsche Verein regt daher eine Aufstockung des Personals an.

D. Ausblick: Übertragbarkeit von Sozialversicherungsansprüchen

Ausländische Fachkräfte haben in ihren Herkunftsstaaten vielfach schon Ansprüche aus Sozialversicherungssystemen erworben. Wenn sie in Deutschland sind, erwerben sie Ansprüche im hiesigen System. Im Herkunftsstaat erworbene Ansprüche sollten nicht verloren gehen. Ebenso sollten hier erworbene Ansprüche nicht verloren gehen, falls es zu einer späteren Rückkehr in den Herkunftsstaat kommt.

Auf EU-Ebene sind die Zusammenrechnung und der Transport von Leistungsansprüchen durch die VO (EG) 883/2004 zur Koordinierung der Systeme sozialer Sicherheit geregelt. International hingegen gibt es bislang allenfalls fragmentarische Lösungen durch einzelne, bilaterale Abkommen mit derzeit 21 Staaten.⁵⁹

Der Deutsche Verein weist in diesem Zusammenhang auf den 2018 verabschiedeten Globalen Pakt für sichere, geordnete und reguläre Migration hin. Darin haben sich 164 Staaten unter anderem auf das Ziel verständigt, Mechanismen zur Übertragbarkeit von Sozialversicherungs- und erworbenen Leistungsansprüchen durch bilaterale, regionale oder multilaterale Gegenseitigkeitsabkommen über die Übertragbarkeit der Sozialversicherungs- und erworbenen Leistungsansprüche zu schaffen.⁶⁰ Der Deutsche Verein hält es für erforderlich, dass internationale Mobilität mit einer Absicherung der Ansprüche aus den sozialen Sicherungssystemen verbunden ist und hält perspektivisch weitere Abkommen für erforderlich.

57 <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/indien-lange-wartezeiten-und-ueberforderte-konsulate-wirtschaft-beklagt-visa-chaos-fuer-indische-fachkraefte/22861154.html> (zuletzt besucht am 21. März 2019).

58 <https://belgrad.diplo.de/rs-de/service/-/2010784?openAccordionId=item-2075156-1-panel> (zuletzt besucht am 21. März 2019).

59 <https://www.bmas.de/DE/Themen/Soziales-Europa-und-Internationales/International/sozialversicherungsabkommen.html> (zuletzt besucht am 21. März 2019).

60 UN Doc. A/CONF.231/3, Rdnr. 38b, offizielle deutsche Übersetzung unter <https://www.un.org/depts/german/migration/A.CONF.231.3.pdf>, zuletzt besucht am 21. März 2019.

Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. – seit über 130 Jahren das Forum des Sozialen

Der Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. ist das gemeinsame Forum von Kommunen und Wohlfahrtsorganisationen sowie ihrer Einrichtungen, der Bundesländer, der privatgewerblichen Anbieter sozialer Dienste und von den Vertretern der Wissenschaft für alle Bereiche der Sozialen Arbeit, der Sozialpolitik und des Sozialrechts. Er begleitet und gestaltet durch seine Expertise und Erfahrung die Entwicklungen u.a. der Kinder-, Jugend- und Familienpolitik, der Sozial- und Altenhilfe, der Grundsicherungssysteme, der Pflege und Rehabilitation. Der Deutsche Verein wird gefördert aus Mitteln des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.

Impressum

Herausgeber:

Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V.

Michael Löher, Vorstand

Michaelkirchstr. 17/18

10179 Berlin

www.deutscher-verein.de

E-Mail info@deutscher-verein.de

Stellungnahme der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge e.V. zum Referentenentwurf eines Vierten Gesetzes zur Entlastung der Bürgerinnen und Bürger, der Wirtschaft sowie der Verwaltung von Bürokratie (Viertes Bürokratieentlastungsgesetz)

Stellungnahme der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins (DV 4/24)
vom 30. Januar 2024

Inhalt

Vorbemerkung	3
1. Anmerkungen zum Referentenentwurf	3
1.1 Zu Artikel 9 Ref-E (Änderung des Unterhaltsvorschussgesetzes)	3
1.2 Zu Artikel 45 Ref-E (Änderung des Bundeselterngeld- und zeitgesetzes)	5
1.3 Zu Artikel 47 Ref-E (Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch)	5
2. Weitere Hinweise auf Rechtsänderungen zur Verwaltungsvereinfachung	6
2.1 Übergreifende Hinweise	6
2.2 Rechtsvereinfachungen im SGB II	8
2.3 Rechtsvereinfachungen im SGB XII	9
2.4 Harmonisierung von Regelungen des SGB XII mit Regelungen des SGB II	10
2.5 Rechtsvereinfachungen im Aufenthaltsrecht	11
2.6 Bürokratieabbau in der Langzeitpflege (SGB XI)	11
2.7 Bürokratieentlastung auf EU-Ebene	12

Das Bundesministerium der Justiz (BMJ) hat am 11. Januar 2024 einen Referentenentwurf für ein Viertes Bürokratieentlastungsgesetz (BEG IV-E) vorgelegt. Der Deutsche Verein bedankt sich für die Gelegenheit, hierzu Stellung zu nehmen. Die nachfolgende Stellungnahme zum Referentenentwurf wurde von der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins erarbeitet. Eine Beschlussfassung durch das Präsidium des Deutschen Vereins war aufgrund der kurzen Frist zur Stellungnahme bis zum 2. Februar 2024 nicht möglich. Weitere Stellungnahmen im Rahmen des laufenden Gesetzgebungsverfahrens bleiben ausdrücklich vorbehalten.

Vorbemerkung

Ziel des Gesetzentwurfes ist es, die Wirtschaft, Bürgerinnen und Bürger sowie die Verwaltung von überflüssiger Bürokratie zu entlasten. Abläufe sollen vereinfacht und verschlankt werden, ohne dabei notwendige Schutzstandards infrage zu stellen. Als überflüssig werden im Referentenentwurf diejenigen Regelungen verstanden, die Aufwand verursachen, ohne einem berechtigten Zweck zu dienen sowie Regelungen, bei denen der Aufwand in einem Missverhältnis zum verfolgten Zweck steht.

Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins begrüßt die Bemühungen der Bundesregierung, überflüssige Bürokratie zu beseitigen und Verfahren zu vereinfachen. Sie weist ausdrücklich darauf hin, dass bei allen Maßnahmen zum Bürokratieabbau für Unternehmen immer sichergestellt sein muss, dass diese auch für Unternehmen der Sozialwirtschaft greifen.

Bei allen Potenzialen, die Digitalisierung auch im Sinne der Entbürokratisierung bietet, ist deutlich darauf hinzuweisen, dass für Bürgerinnen und Bürger in allen Lebenslagen und Lebensphasen gut erreichbare, zentrale Anlaufstellen vor Ort wichtig sind und bleiben. Neben barrierefreien digitalen Angeboten und Antragsverfahren muss eine barrierefreie Beratung mit der Möglichkeit persönlicher Kontakte in Präsenz sichergestellt werden, die orts- und ausreichend fachkundig ist und auch auf weitere Unterstützungsangebote hinweist bzw. mit diesen verknüpft ist. Bezüglich ergänzender Leistungen müsste dies zumindest im Sinne einer Lotsenfunktion erfüllt werden. Sinnvoll ist es nach Ansicht der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins, dass an solchen zentralen Anlaufstellen alle Bedarfe angemeldet werden können.

Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins nimmt zu ausgewählten Regelungen Stellung.

1. Anmerkungen zum Referentenentwurf

1.1 Zu Artikel 9 Ref-E (Änderung des Unterhaltsvorschussgesetzes)

Im Rahmen des Bürokratieentlastungsgesetzes IV soll auch das Unterhaltsvorschussgesetz geändert werden. Anspruch auf Unterhaltsvorschuss haben Kinder, die bei einem Elternteil leben und keinen bzw. unzureichenden bzw. unregelmäßig Unterhalt vom barunterhaltspflichtigen Elternteil erhalten. Der Unterhaltsvor-

Ihre Ansprechpartnerin
im Deutschen Verein:
Dr. Anna Sarah Richter.

schuss soll die Existenzsicherung des Kindes gewährleisten und verdeutlicht zudem die diesbezügliche Mitverantwortung des barunterhaltspflichtigen Elternteils.

Mit dem vorliegenden Entwurf soll u.a. § 9 UVG dahingehend erweitert werden, dass die Unterhaltsvorschuss-Stelle die Zahlung der Unterhaltsleistung sofort vorläufig einstellen kann, ohne vorab einen Bescheid zu erteilen, wenn sie – auch von Dritten – von Tatsachen Kenntnis erlangt, die zum Wegfall des Anspruchs auf Unterhaltsvorschuss führen können. Diese Regelung lehnt sich an § 331 SGB III an und soll zu weniger überzahlten Leistungsbeträgen führen und mühsame und ggf. erfolglose Rückforderungen vermeiden.

Die Geschäftsstelle kann diesem Anliegen grundsätzlich folgen. Allerdings ist deutlich darauf hinzuweisen, dass der Unterhaltsvorschuss auch der Existenzsicherung des Kindes dient. Insoweit ist zum einen sicherzustellen, dass – wie vorgesehen – dem alleinerziehenden Elternteil unverzüglich die vorläufige Einstellung der Zahlung und die hierfür maßgeblichen Gründe mitzuteilen und Gelegenheit zur Äußerung zu geben sind. Zum anderen ist durch die Unterhaltsvorschuss-Stelle bei der Ausübung dieser Ermessensentscheidung in besonderem Maße auf die Verhältnismäßigkeit zu achten und hierfür die Lebenssituation der Alleinerziehenden und ihrer Kinder im Blick zu halten. Die Planmäßigkeit und Verlässlichkeit der Unterhaltsvorschuss-Zahlungen ist für die Existenzsicherung der Kinder von elementarer Bedeutung.

Der Deutsche Verein weist seit vielen Jahren auf den hohen Aufwand insbesondere des parallelen Rückgriffs durch Unterhaltsvorschuss-Kassen und Jobcenter hin.¹ Sowohl Jobcenter als auch Unterhaltsvorschuss-Kassen prüfen unabhängig voneinander und teilweise nach unterschiedlichen Kriterien die Leistungsfähigkeit des unterhaltspflichtigen Elternteils (bzw. den damit verbundenen unterschiedlichen Umfang des Forderungsübergangs) und machen ggf. Rückgriffsansprüche geltend. So prüfen bis zu drei Gläubiger ausstehende Unterhaltsforderungen gegenüber dem barunterhaltspflichtigen Elternteil: das – ggf. durch einen Beistand vertretene – Kind, Unterhaltsvorschuss-Kasse sowie Grundsicherungsstelle bezüglich übergegangener Ansprüche.

Nach Auffassung des Deutschen Vereins sollte die Diskussion zu den Zuständigkeiten beim Unterhaltsvorschuss mit den beschriebenen Schnittstellen weitergeführt werden, um Doppel- und Mehrfachzuständigkeiten insbesondere beim Rückgriff bzw. der Geltendmachung von (übergegangenen) Unterhaltsansprüchen zu vermeiden.² Denn bei der Diskussion um die Berechtigung des Doppelbezugs von Leistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz und SGB II ist darauf hinzuweisen, dass der größte Teil des Aufwands der Unterhaltsvorschuss-Stellen im Zusammenhang mit dem Rückgriff anfällt. Dies verstärkt nach Ansicht des Deutschen Vereins die Dringlichkeit, sowohl den Rückgriff nach Unterhaltsvorschussgesetz zu optimieren als auch den doppelten Rückgriff zu synchronisieren. Diese Diskussion wird umso dringlicher, wenn jetzt mit der geplanten Kindergrundsicherungsstelle ggf. noch eine weitere, je nach Ausgestaltung der Schnittstelle zum SGB II mindes-

1 Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Weiterentwicklung des Systems monetärer Unterstützung von Familien und Kindern, NDV 2019, 449 ff.

2 Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Weiterentwicklung des Systems monetärer Unterstützung von Familien und Kindern, NDV 2019, 449 ff.

tens aber eine andere Stelle im Bereich des Rückgriffs ins Spiel kommt. Hier ist klar zu regeln, auf wen der Unterhaltsanspruch übergeht. An dieser Stelle sind zudem dringend Vereinfachungen zu diskutieren und bestehende Hemmnisse zu beheben. Der Deutsche Verein weist daher im Sinne aller Beteiligten – d.h. der Anspruchsberechtigten, der Unterhaltsschuldner als auch der Behörden – noch einmal eindringlich auf die notwendige Diskussion einer Vereinheitlichung des Rückgriffs hin.³

1.2 Zu Artikel 45 Ref-E (Änderung des Bundeselterngeld- und zeitgesetzes)

Die Einführung der Textform (z.B. E-Mail) anstelle der Schriftform für die Geltendmachung des Anspruchs auf Elternzeit und Vereinbarungen bezüglich ihrer konkreten Ausgestaltung wird begrüßt. Sie bringt nach Ansicht der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins erhebliche Entlastung für die Kommunikation zwischen Arbeitnehmer/in und Arbeitgeber/in mit sich.

Ebenso ist der automatisierte Datenabruf bei den Standesämtern im Rahmen des Elterngeldantrags zu begrüßen. Er entschlackt die Antragstellung für Eltern und die Verwaltung.

1.3 Zu Artikel 47 Ref-E (Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch)

§ 56 Abs. 2 und 3 SGB II-E

Der Referentenentwurf sieht die Einführung des Verfahrens einer elektronischen Übertragung der Daten über die Arbeitsunfähigkeit von Empfänger/innen von Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende von den gesetzlichen Krankenkassen an die zuständigen Träger der Grundsicherung vor. Mit der Neuregelung wird die Nachweispflicht bei Arbeitsunfähigkeit an Regelungen zum elektronischen Abruf von Daten über eine Arbeitsunfähigkeit angepasst, wie sie im SGB III bereits bestehen. Für die Umsetzung ist eine entsprechende Rechtsänderung des Vierten Buches Sozialgesetzbuch vorgesehen (Artikel 48 Ref-E).

Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins begrüßt die Neuregelung. Die Beteiligten werden im Verwaltungsverfahren über die Arbeitsunfähigkeit entlastet.

Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins erkennt positiv an, dass der Entwurf ausreichend Zeit für die Umsetzung in den Jobcentern vorsieht. Mit dem vorgesehenen Inkrafttreten der Neuregelung zum 1. Januar 2027 ist dies nach Einschätzung der Geschäftsstelle gegeben, soweit die Gesetzgebung für das Vierte Bürokratienteilungsgesetz zügig in 2024 abgeschlossen wird. Als einmaliger Erfüllungsaufwand für die Verwaltung zur Umsetzung der Neuregelung werden pauschal 240.000 € angegeben (Ref-E, S. 58). Zur Verbesserung der Transparenz wäre es wünschenswert, den Betrag datenbegründet (z.B. Arbeitszeit) zu ermitteln und auszuweisen.

³ Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Ausgestaltung einer Kindergrundsicherung, NDV 2023, 354 ff.

2. Weitere Hinweise auf Rechtsänderungen zur Verwaltungsvereinfachung

Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins nimmt den vorliegenden Referentenentwurf zum Anlass, um im Kontext von Bürokratieabbau auf weitere Rechtsänderungen und Maßnahmen zur Verwaltungsvereinfachung und für ein effektives Verwaltungshandeln hinzuweisen.

2.1 Übergreifende Hinweise

Vereinheitlichung des Einkommensbegriffs

Eine Forderung, die im Zusammenhang mit der Optimierung bzw. Neugestaltung des derzeitigen Systems monetärer Leistungen zur Absicherung von Familien gestellt wird und vom Deutschen Verein unterstützt wird, ist die nach Vereinheitlichung von Begriffsbestimmungen, Anspruchsvoraussetzungen und Bemessungsgrenzen.

Die Differenzen beginnen bei der Notwendigkeit und Definition von Altersgruppen, setzen sich über die Bestimmung des abzusichernden Mindestbedarfs fort und schlagen sich auch bei der Einkommensberechnung in vielfältiger Weise nieder.⁴ Die Regierungsparteien hatten sich laut Koalitionsvertrag im Zuge der Einführung der Kindergrundsicherung vorgenommen, gemeinsam mit den Ländern den Einkommensbegriff bis Mitte 2023 in allen Gesetzen zu harmonisieren.⁵

Im aktuellen System gibt es – sicherlich begründbar mit der jeweiligen Systemlogik – verschiedene Definitionen des Einkommensbegriffs. Gleiches gilt für die Frage, welche Art von Bezügen für die jeweilige Anspruchsberechtigung und/oder Leistungshöhe relevant sind, wessen Einnahmen relevant sind bzw. wem welche Leistungen als Einnahmen zugerechnet werden und auch wie Bemessungs- bzw. Bewilligungszeitraum geregelt sind. Für eine digitaltaugliche Verwaltung ist zumindest die einheitliche Verwendung dieser Begriffe notwendig (s. Gutachten des Normenkontrollrats aus 2021⁶). Aus Sicht der beteiligten Behörden und Anspruchsberechtigten bedeutet in der Praxis bspw. die unterschiedliche Festlegung der Bemessungszeiträume sich ausschließender Leistungen – wie etwa Bürgergeld und Kinderzuschlag – erheblichen Aufwand und Frustrationspotenzial.

Once-Only Prinzip am Beispiel der Kindergrundsicherung

Die Vereinfachung des Zugangs für die Berechtigten sowie Abbau von Verwaltungsaufwand bei allen Akteuren ist ein wesentliches Ziel der Kindergrundsicherung. Durch eine Bündelung sollen die Hilfebedürftigkeit von Kindern im Sinne der bestehenden fürsorgerechtlichen Leistungsgesetze ausgeschlossen und ihnen möglichst aus einer Hand die ihnen zustehenden Leistungen zukommen. Ziel sollte es dabei sein, einen Parallelbezug weiterer Leistungen möglichst weitestgehend

4 Eckpunktepapier des Deutschen Vereins zur Weiterentwicklung des Systems monetärer Unterstützung von Familien und Kindern, NDV 2013, 348 ff.

5 SPD, Bündnis 90/Die Grünen, FDP: Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit, 2021, S. 79.

6 https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/SharedDocs/Downloads/DE/Gutachten/2021-digitale-verwaltung-braucht-digitaltaugliches.pdf?__blob=publicationFile&v=7

auszuschließen und damit auch den damit verbundenen (Mehr-)Aufwand sowohl für die Anspruchsberechtigten als auch die beteiligten Behörden zu vermeiden.

Zwingende Voraussetzung für eine Vereinfachung des Verfahrens ist, dass Informationen und Daten, die zur Erbringung von Leistungen notwendig sind, nicht mehrmals erhoben werden müssen und zwischen den beteiligten Behörden ausgetauscht werden können. Dazu müssen technische und vor allem datenschutzrechtliche Vorkehrungen getroffen werden, was in der aktuellen Leistungsgewährung bereits eine große Herausforderung darstellt. Einfache, soweit möglich proaktive, durch automatisierte Datenabrufe unterstützte Prüfungen von Anspruchsberechtigungen können für alle Beteiligten eine Erleichterung sein. Hierbei sollte im Sinne des Abbaus von Verwaltungsaufwand zudem geprüft werden, inwieweit die hierzu erhobenen Daten im weiteren Antragsverfahren nutzbar sein können. In jedem Fall setzt eine derartige Automatisierung der Leistungsgewährung aus datenschutzrechtlichen Gründen mindestens eine entsprechende Einwilligung in Datenabruf und -übermittlung voraus.

Das Projekt „Einfach Leistungen für Eltern (ELFE)“ hat wichtige Erkenntnisse geliefert, wie das Once Only-Prinzip ermöglicht werden kann, d.h. dass relevante Daten und insbesondere Nachweise nur einmal eingegeben werden müssen bzw. automatisiert abgerufen werden können. So ist ein automatisierter Einkommensabruf für Angestellte bei der Datenstelle der Rentenversicherung (DSRV) über die Schnittstelle rvBEA (Bescheinigungen zum Arbeitsentgelt) möglich und wird bereits erfolgreich in ELFE genutzt, und soll im nächsten operativen Schritt für alle Elterngeldstellen verfügbar gemacht werden. Für die Massenverwaltung, z.B. von Elterngeld, aber auch einer Kindergrundsicherung, sind diese Erfahrungen wertvoll und für die Konzeptionierung mit Blick auf die Erfolgsfaktoren für die Umsetzung einzubeziehen.⁷

Am Beispiel der Kindergrundsicherung zeigt sich, dass nicht nur aufgrund digitaler Antragsverfahren, sondern auch hinsichtlich der vorgesehenen Datenabrufe und Schnittstellen IT-Verfahren eine hohe Bedeutung haben. Insoweit muss bereits die (rechtliche) Ausgestaltung einer solchen Leistung darauf ausgerichtet werden, dass sie sich gut administrieren lässt und Abläufe durch digitale Verfahren gesteuert werden können. Dies erfordert eine hinreichende Vorbereitung und damit verbunden einen entsprechenden zeitlichen Vorlauf. Vor diesem Hintergrund begrüßt die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins ausdrücklich den im Sonderbericht der Bundesregierung „Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau in der 20. Legislaturperiode“ als Querschnittsmaßnahme beschriebenen Digitalcheck, mit dem seit Januar 2023 alle neuen Gesetzentwürfe auf digitaltauglichen Vollzug geprüft werden.

Praxischeck und Reallabore

Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins begrüßt außerdem ausdrücklich die im Sonderbericht genannten Maßnahmen der Entwicklung von Verfahren zum Praxischeck und des Einsatzes von Reallaboren zur besseren Rechtsetzung und zum Bürokratieabbau. Beide Maßnahmen sollten zukünftig auch für den Bereich der Sozialgesetzgebung anwendbar sein.

⁷ Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Ausgestaltung einer Kindergrundsicherung, NDV 2023, 354 ff.

2.2 Rechtsvereinfachungen im SGB II

Vertikale Einkommensanrechnung, § 9 Abs. 2 Satz 3 SGB II

Der Deutsche Verein spricht sich für die Einführung einer vertikalen Einkommensanrechnung in der Grundsicherung für Arbeitsuchende aus. Durch diese Methode würden die Verfahren vereinfacht. Der Aufwand bei Rückforderungen würde erheblich verringert, da sich die Anzahl der notwendigen Individualisierungen bei Erstattungsforderungen reduzieren würde. Die Bescheide würden für die Leistungsberechtigten außerdem verständlicher, da die Berechnung nachvollziehbarer wäre.⁸

Anrechnung von Einkommen erst im Folgemonat, § 11 Abs. 2, 3 SGB II

Mit der Einführung des Bürgergeldes wurde die Anrechnung von Einkommen in der Grundsicherung für Arbeitsuchende vereinfacht, indem die vormalige Aufteilung eines einmaligen Einkommenszuflusses, soweit durch ihn ein Leistungsanspruch entfiel, weitgehend aufgehoben wurde. Die Neuregelung wurde mit der Begründung eingeführt, Verwaltungsabläufe zu entlasten und transparenter zu gestalten (BT-Drucks. 456/22, S. 76 f.)

Der Deutsche Verein spricht sich dafür aus, hieran anknüpfend die Anrechnung von Einkommen in der Grundsicherung für Arbeitsuchende weiter zu vereinfachen, indem diese nicht bereits im Monat des Zuflusses, sondern erst im Folgemonat erfolgt. Damit würde das Erfordernis einer rückwirkenden Aufhebung von Bescheiden vermieden, die nach der jetzigen Rechtslage in der Praxis dann auftritt, wenn die Einnahme zufließt, bevor sie vom Jobcenter bei der Ermittlung des Auszahlungsbetrags berücksichtigt werden konnte. Die Neuregelung würde erheblich zur Verwaltungsvereinfachung beitragen, da Leistungen der Grundsicherung monatlich im Voraus erbracht werden (§ 42 Abs. 1 SGB II). Eine vergleichbare Regelung zur Verwaltungsvereinfachung sollte auch im SGB XII getroffen werden (siehe weiter unten).⁹

Vorläufige Leistungsbewilligung § 41a Abs. 3 Satz 4 SGB II

Um Verwaltungsverfahren zu vereinfachen, spricht sich der Deutsche Verein dafür aus, die Regelungen zur Bemessung der Leistung bei vorläufiger Entscheidung in der Grundsicherung für Arbeitsuchende, die insbesondere für selbstständige Leistungsberechtigte relevant sind, zu vereinfachen. Hierzu beitragen würde, die Vorschrift § 41a Abs. 3 Satz 4 SGB II im Gesetz zu streichen. Nach dieser sind die Jobcenter verpflichtet, den Leistungsanspruch für Monate, in denen Leistungsberechtigte – mangels Mitwirkung – bei endgültiger Leistungsentscheidung nicht rechtzeitig ihren Anspruch nachweisen, auf Null festzusetzen (sog. Nullfestsetzung). Diese Regelung führt in der Praxis immer wieder zu Streitigkeiten über die Reichweite von Nachweispflichten und die Möglichkeiten, Unterlagen im Klage-

8 Stellungnahme des Deutschen Vereins zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zum Entwurf eines Zwölften Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze – Einführung eines Bürgergeldes vom 14. September 2022 (Bürgergeld-Gesetz) (DV 14/22) vom 7. Oktober 2022, https://www.deutscher-verein.de/de/download.php?file=uploads/empfehlungen-stellungnahmen/2022/dv-14-22_bu-ergergeld.pdf (25. Januar 2024).

9 Stellungnahme des Deutschen Vereins zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zum Entwurf eines Zwölften Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze – Einführung eines Bürgergeldes vom 14. September 2022 (Bürgergeld-Gesetz) (DV14/22) vom 7. Oktober 2022, https://www.deutscher-verein.de/de/download.php?file=uploads/empfehlungen-stellungnahmen/2022/dv-14-22_bu-ergergeld.pdf (25. Januar 2024).

verfahren oder Überprüfungsverfahren nach § 44 Abs. 1 SGB X nachzureichen. Langwierige Verwaltungs- und Gerichtsverfahren würden vermieden, wenn anstelle dieser verpflichtenden Nullfestsetzung die Möglichkeit der Einkommenschätzung wieder eingeführt würde, die bis zum 31. Juli 2016 in der damaligen Arbeitslosengeld II/Sozialgeld-Verordnung bestand.¹⁰

Bildungs- und Teilhabeleistungen § 28 SGB II

Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins plädiert dafür, die Regelungen zur Erbringung der Bildungs- und Teilhabeleistungen zu vereinfachen. Der Aufwand für die Gewährung der Bildungs- und Teilhabeleistungen ist trotz einiger Verwaltungsvereinfachungen durch das Starke-Familien-Gesetz weiterhin hoch. Die gesetzlichen Anspruchsvoraussetzungen der einzelnen Bildungs- und Teilhabeleistungen, die zum Teil eine Vielzahl unbestimmter und daher auslegungsbedürftiger Rechtsbegriffe enthalten, machen die Umsetzung ebenfalls nach wie vor administrativ aufwendig. Der bürokratische Aufwand resultiert auch aus der Erbringung als Sachleistungen und den damit einhergehenden Fragen der praktischen Umsetzung und Abrechnung. Der Deutsche Verein hat sich daher im Rahmen der geplanten Einführung einer Kindergrundsicherung dafür eingesetzt, dass die Bildungs- und Teilhabeleistungen soweit möglich pauschaliert in die Kindergrundsicherung mit aufgenommen werden.¹¹ Dies ist aber im aktuellen Gesetzentwurf zur Einführung der Kindergrundsicherung nicht vorgesehen. Vielmehr ist durch die bislang vorgesehenen sehr differenzierten Zuständigkeitsregeln mit zusätzlichem administrativem Aufwand zu rechnen.

2.3 Rechtsvereinfachungen im SGB XII

§ 2 Abs. 1 SGB XII Ausnahme vom Nachranggrundsatz – Bagatellgrenze für vorrangige Inanspruchnahme von Wohngeld einführen

Der Deutsche Verein spricht sich dafür aus, eine Bagatellgrenze in das SGB XII aufzunehmen, bis zu der ein Wechsel von der Sozialhilfe in das Wohngeld nicht erforderlich wird. Dadurch würde zukünftig vermieden, dass Leistungsberechtigte schon wegen geringfügig höherer Beträge einen Wohngeldantrag stellen müssen, der dann im Folgejahr z. B. bei der nächsten Regelbedarfserhöhung wieder obsolet würde.¹²

§ 41 Abs. 2 Satz 1 SGB XII Personen mit Bezug von Altersrenten dem Vierten Kapitel SGB XII zuweisen

Der Deutsche Verein hält eine Änderung des § 41 SGB XII für erforderlich, die allen Personen bei Bezug einer Altersrente unabhängig vom Erreichen der Regelaltersgrenze einen Zugang zu den Leistungen nach dem Vierten Kapitel SGB XII ermöglicht. Dies trägt zur Verwaltungsvereinfachung bei.¹³

¹⁰ Stellungnahme des Deutschen Vereins zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zum Entwurf eines Zwölften Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze – Einführung eines Bürgergeldes vom 14. September 2022 (Bürgergeld-Gesetz) (DV14/22) vom 7. Oktober 2022, https://www.deutscher-verein.de/de/download.php?file=uploads/empfehlungen-stellungnahmen/2022/dv-14-22_bu-ergergeld.pdf (25. Januar 2024).

¹¹ Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Ausgestaltung einer Kindergrundsicherung, NDV 2023, 354 ff.

¹² Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Rechtsvereinfachung und Weiterentwicklung des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch (SGB XII) – Sozialhilfe, NDV 2023, 511 ff.

¹³ Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Rechtsvereinfachung und Weiterentwicklung des Zwölften Bu-

Vereinheitlichung Drittes und Viertes Kapitel SGB XII

Im Sinne einer gesamtheitlichen Lösung der Schnittstellenproblematik des Dritten und Vierten Kapitels SGB XII ist aus Sicht des Deutschen Vereins eine Zusammenführung dieser Kapitel grundsätzlich zu befürworten. Dies erfordert zwar eine grundlegende Änderung der gesetzlichen Vorschriften, dürfte aber zukünftig zu einer deutlichen Erleichterung in der Anwendung führen. Eine Zusammenlegung zu einem einheitlichen Kapitel der Existenzsicherung im SGB XII würde nicht nur eine Verwaltungsvereinfachung bewirken, sondern auch die für die Leistungsberechtigten nicht nachvollziehbare unterschiedliche Behandlung in beiden Kapiteln des SGB XII beenden. Dabei könnte die bisherige Finanzierungsstruktur weiterhin beibehalten und der Aufwand hinsichtlich der Finanzierung damit geringgehalten werden. Aus Sicht des Deutschen Vereins ist im ersten Schritt zumindest die Harmonisierung des Dritten und Vierten Kapitels SGB XII für folgende Regelungsbereiche sinnvoll:¹⁴

- **Vereinfachte Antragsstellung** für die Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung
- **Ermöglichung der vorläufigen Leistungsgewährung**, die im Vierten Kapitel des SGB XII in § 44a SGB XII geregelt ist, auch im Dritten Kapitel des SGB XII
- **Harmonisierung der Regelungen im Bereich der Kosten für Unterkunft und Heizung** im Dritten und Vierten Kapitels SGB XII (§§ 35 und 42a SGB XII)

2.4 Harmonisierung von Regelungen des SGB XII mit Regelungen des SGB II

Für eine weitere Verwaltungsvereinfachung empfiehlt der Deutsche Verein folgende Regelungen im SGB XII an entsprechende Regelungen im SGB II anzugleichen:¹⁵

§ 26a SGB XII Einfügen einer „Bagatellgrenze“

Der Deutsche Verein befürwortet eine Bagatellgrenze, wie in § 40 Abs. 1 und in § 41a Abs. 6 SGB II geregelt, wirkungsgleich in das SGB XII zu übertragen. Der Verwaltungsaufwand und auch die Kosten hierfür, die teilweise die Rückforderungen übersteigen, würden dadurch auch im Bereich des SGB XII erheblich vermindert werden.

§ 35 SGB XII Rückzahlung von Guthaben, Bedarf für Unterkunft und Heizung/Hinweispflichten Karenzzeit

Die Regelung des § 22 Abs. 3 SGB II, welche die Einkommensanrechnung bei Heiz- und Nebenkostenguthaben modifiziert, sollte inhaltsgleich in das SGB XII aufgenommen werden. Die Hinweis- und Beratungspflichten bei der Karenzzeit (§ 35 Abs. 2 SGB XII), auf die im SGB II insgesamt verzichtet worden ist, sind in eine Sollregelung umzuwandeln.

ches Sozialgesetzbuch (SGB XII) – Sozialhilfe, NDV 2023, 511 ff.

14 Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Rechtsvereinfachung und Weiterentwicklung des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch (SGB XII) – Sozialhilfe, NDV 2023, 511 ff.

15 Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Rechtsvereinfachung und Weiterentwicklung des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch (SGB XII) – Sozialhilfe, NDV 2023, 511 ff.

Angleichung der Regelungen für Freibeträge für Einkünfte aus Kapitalvermögen an die Regelungen im SGB II – § 43 Abs. 2 SGB XII

Zum Zwecke der Gleichbehandlung und Verwaltungsvereinfachung empfiehlt der Deutsche Verein, die derzeitige gesetzliche Regelung im Rechtskreis des SGB II für Einkünfte aus Kapitalvermögen (§ 1 Abs. 1 Nr. 3 Bürgergeld-Verordnung) im SGB XII zu übernehmen.

Ermöglichung einer Pflichtversicherung für alle Personen, die einen Leistungsanspruch nach dem Dritten oder Vierten Kapitel des SGB XII haben analog des SGB II

Der Deutsche Verein schlägt eine gesetzliche Regelung vor, die allen Leistungsberechtigten, bei denen keine andere vorrangige Krankenversicherungsmöglichkeit besteht, einen Anspruch auf eine Pflichtversicherung gewährt. Diese im Bereich des SGB II bestehende Möglichkeit hat sich bewährt. Das Verfahren zu den Zu- und Abgangsmeldungen analog derjenigen in Jobcentern und gemeinsamen Einrichtungen könnte von den Trägern der Sozialhilfe übernommen werden. Dadurch würde sich der Verwaltungsaufwand erheblich reduzieren. Die Entscheidung über den Krankenschutz und die Anmeldung bei einer Krankenversicherung könnten wesentlich schneller erfolgen, was auch im Interesse der hilfesuchenden Menschen liegt.

2.5 Rechtsvereinfachungen im Aufenthaltsrecht

Befristung der Aufenthaltserlaubnis nach § 16b Abs. 2 AufenthG an die Regelstudienzeit des jeweiligen Studiengangs anzupassen

Die Aufenthaltserlaubnis zum Zwecke des Studiums nach § 16b Abs. 2 Satz 1 AufenthG in der ab dem 1. März 2024 geltenden Fassung (Gesetz zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung vom 16. August 2023, BGBl. I Nr. 217, Art. 12 Abs. 1) wird in der Regel für zwei Jahre erteilt und soll eine Mindestdauer von einem Jahr nicht unterschreiten. Mit dieser Neuregelung ist die Befristung bereits angehoben worden. In der bis 28. Februar 2024 geltenden Fassung beträgt sie noch mindestens ein, maximal zwei Jahre. Allerdings hatte die Bundesregierung im vorangegangenen Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung (BT-Drucks. 20/6500) selbst darauf hingewiesen, dass 63,3 % der Bachelorstudiengänge eine Regelstudienzeit von sechs Semestern aufweisen. Masterstudiengänge hätten mehrheitlich eine Regelstudienzeit von vier Semestern (BT-Drucks. 20/6500, S. 77). Zumindest bei Bachelorstudiengängen führt auch die Neuregelung demnach in der Mehrheit der Fälle zu nicht erforderlichen Vorsprachen bei der Ausländerbehörde. Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins regt daher weitergehend an, die Befristung der Aufenthaltserlaubnis nach § 16b Abs. 2 AufenthG an die Regelstudienzeit des jeweiligen Studiengangs anzupassen.

2.6 Bürokratieabbau in der Langzeitpflege (SGB XI)

Das Bundesministerium für Gesundheit hat am 30. September 2023 ein Eckpunktetpapier zum Bürokratieabbau im Gesundheitswesen einschließlich der Langzeitpflege vorgelegt. Ein Teil der für die Langzeitpflege aufgeführten Maßnahmen ist

bereits umgesetzt oder befindet sich in Umsetzung. Zu den im Pflegeunterstützungs- und Entlastungsgesetz (PUEG) umgesetzten Maßnahmen hat die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins ausführlich Stellung genommen. Vorgeschlagen werden in den Eckpunkten weiterhin insbesondere die Vereinfachung von Formularen zur Leistungsbeantragung sowie zur Vereinfachung des Meldeverfahrens zur Tariflohnermittlung. Beide Vorschläge begrüßt die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins ausdrücklich.

Die bisher vorgeschlagenen und umgesetzten Maßnahmen können jedoch nur ein Anfang sein, um den hohen Verwaltungsaufwand und die vielfältigen bürokratischen Pflichten in der Langzeitpflege zu verringern. Entbürokratisierung muss hier an unterschiedlichen Stellen ansetzen. Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins regt an, zum Bürokratieabbau in der Langzeitpflege folgende Vorschläge zu prüfen:

- Die Pflegedokumentation sollte weiter vereinfacht und reduziert bzw. Dokumentationsaufgaben durch Digitalisierung weiter effizienter gestaltet werden.
- Entsprechend dem mit dem PUEG eingeführten Entlastungsbudget (§ 42a SGB XI) sollten weitere Budgetlösungen geprüft werden. So würden z.B. Pauschalen für zum Verbrauch bestimmte Pflegehilfsmittel und für den Entlastungsbetrag den finanziellen Spielraum und die flexible Nutzung bei den Leistungsempfängern erhöhen und zur vereinfachten Abrechnung für die Kostenträger führen.¹⁶
- Die Abrechnung erbrachter Leistungen bei den Pflegekassen setzt sich aus unterschiedlichen Komponenten zusammen, wodurch sich der Aufwand erhöht. Es sollte eine Reduktion der einzelnen Komponenten sowie eine kassenübergreifende Standardisierung der Abrechnungsregeln geprüft werden. Dabei muss für die Pflegebedürftigen die Abrechnung der Leistungen jederzeit transparent und nachvollziehbar sein.
- Es sollte geprüft werden, inwiefern die sehr ausdifferenzierten Leistungen im ambulanten Bereich zusammengeführt werden könnten. Die Diversifizierung der Leistungen stellt die Erbringer ambulanter Leistungen vor große Herausforderungen.

2.7 Bürokratieentlastung auf EU-Ebene

Der Referentenentwurf verweist darauf, dass sich die Bundesregierung gemeinsam mit Frankreich für eine Bürokratieentlastungsinitiative auf EU-Ebene einsetzt. Das damit verfolgte Ziel des Abbaus unnötiger Bürokratie auf europäischer Ebene ist aus Sicht der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins zu begrüßen. Ergänzend zu den dazu im Sonderbericht der Bundesregierung „Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau in der 20. Legislaturperiode“ bereits aufgezeigten übergreifenden Maßnahmen und Einzelvorhaben fordert der Deutsche Verein weitere Verbesserungen der EU-Rahmenbedingungen für die Erbringung sozialer Dienste sowie für die sozial-ökologische Transformation¹⁷:

¹⁶ Positionen und Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Weiterentwicklung und nachhaltigen Finanzierung der Pflege, NDV 2021, 31 ff.

¹⁷ Europa sozial machen. Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Wahl des Europäischen Parlaments 2024, NDV 2024, 37 ff.

- **Praxistaugliche Regelungen im Vergabe- und Beihilferecht:** Um den Verwaltungsaufwand für kommunale Akteure bei europaweiten öffentlichen Vergaben zu begrenzen, sollte der Schwellenwert auf 750.000 Euro für Dienstleistungen angehoben und Vergabeverfahren vereinfacht werden. Im Bereich der Beihilferegulungen sollten die De-minimis-Verordnung angepasst und die Schwellenwerte für Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (DAWI) auf 1,5 Millionen Euro innerhalb von drei Steuerjahren erhöht werden.
- **Stärkung der gemeinnützigen Sozialwirtschaft:** Die Sozialwirtschaft in Europa wird zu einem Großteil von gemeinnützigen bzw. nicht-profitorientierten Akteuren und der Freien Wohlfahrtspflege getragen. Rahmenbedingungen zur Förderung der Sozialwirtschaft müssen so gesetzt sein, dass sie die Besonderheiten von nicht-profitorientierten Organisationen adressieren und ihre Leistungen für das Gemeinwohl insbesondere im Vergabe- und Beihilfenrecht stärker berücksichtigen und anerkennen.
- **Regulierungen zur Klimapolitik effizient, aber wenig bürokratisch gestalten:** Europäische Regelungen, die die ökologische Transformation unterstützen sollen, müssen einfach und unbürokratisch umgesetzt werden können und dürfen sich nicht in umfangreichen Berichtspflichten und erhöhtem Verwaltungsaufwand niederschlagen.

Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. – seit über 140 Jahren das Forum des Sozialen

Der Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. ist das gemeinsame Forum von Kommunen und Wohlfahrtsorganisationen sowie ihrer Einrichtungen, der Bundesländer, der privatgewerblichen Anbieter sozialer Dienste und von den Vertretern der Wissenschaft für alle Bereiche der Sozialen Arbeit, der Sozialpolitik und des Sozialrechts. Er begleitet und gestaltet durch seine Expertise und Erfahrung die Entwicklungen u.a. der Kinder-, Jugend- und Familienpolitik, der Sozial- und Altenhilfe, der Grundsicherungssysteme, der Pflege und Rehabilitation sowie der Migration und Integration.

Impressum

Herausgeber:

Deutscher Verein für öffentliche und private
Fürsorge e.V.

Michael Löher, Vorstand

Michaelkirchstr. 17/18

10179 Berlin

www.deutscher-verein.de

E-Mail info@deutscher-verein.de

Gefördert vom:



Bundesministerium
für Familie, Senioren, Frauen
und Jugend

Stellungnahme der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge e.V. zu den Referententwürfen eines Gesetzes und einer Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung des Bundesministeriums des Innern und für Heimat und des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales vom 17. Februar 2023

Stellungnahme der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins (DV 8/23)
vom 7. März 2023



Deutscher Verein

für öffentliche und
private Fürsorge e.V.

Inhalt

1. Vorbemerkung	3
2. Fachkräftebedarf in Sozialen Berufen und Pflegeberufen	4
3. Arbeitsmigration verantwortungsvoll gestalten	5
4. Einbettung der Fachkräfteeinwanderung in eine sozialpolitische Gesamtstrategie	5
5. Zu den Regelungen im Einzelnen	6
5.1 Aufenthalt zum Zweck der Berufsausbildung	6
5.2 Aufenthalt zum Zweck von Maßnahmen zur Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen, insbesondere: Anerkennungspartnerschaft	8
5.3 Aufenthalt zum Zweck der Beschäftigung – Pflegehilfskräfte	12
5.4 Aufenthalt zum Zweck der Beschäftigung – Blaue Karte EU	14
5.5 Aufenthalt zum Zweck der Beschäftigung, der Berufsausbildung und des Studiums – Unbefristeter Aufenthalt	17
5.6 Übertragbarkeit von Sozialversicherungsansprüchen	17

1. Vorbemerkung

Am 12. Oktober 2022 hat die Bundesregierung eine Fachkräftestrategie verabschiedet.¹ Darin hat sie eine moderne Einwanderungspolitik als eines von fünf prioritären Handlungsfeldern benannt. Am 30. November 2022 hat die Bundesregierung Eckpunkte zur Fachkräfteeinwanderung aus Drittstaaten beschlossen.² Drittstaatsangehörige sind Staatsangehörige eines Staats außerhalb der Europäischen Union (EU). Zur Umsetzung der Eckpunkte haben das Bundesministerium des Innern und für Heimat sowie das Bundesministerium für Arbeit und Soziales am 17. Februar 2023 zwei Referentenentwürfe vorgelegt:

- Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung und
- Entwurf einer Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung.

Die Fachkräfteeinwanderung soll den Entwürfen zufolge künftig auf drei Säulen fußen:

- Die Fachkräftesäule soll weiterhin das Rückgrat der Erwerbsmigration bilden. Hierunter fallen Fachkräfte mit gleichwertigem oder anerkanntem Studium oder anerkannter Berufsausbildung. Ebenso fällt die Bildungsmigration als Oberbegriff für Einwanderung zum Zweck des Studiums und zum Zweck der Berufsausbildung hierunter.
- Mit der Erfahrungssäule soll die Einwanderung für Fachkräfte auch ohne vorherige formale Anerkennung des Abschlusses eröffnet werden.
- Mit der Potenzialsäule werden die Möglichkeiten des Aufenthalts zum Zweck der Suche nach einem Arbeitsplatz erweitert, unter anderem durch die Einführung eines Punktesystems.

Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins greift mit der vorliegenden Stellungnahme beide Referentenentwürfe auf. Ziel ist es, Anregungen für das weitere Gesetzgebungsverfahren zu geben.

Dabei legt sie den Fokus auf aufenthaltsrechtliche Fragen, die den Weg in Soziale Berufe einschließlich der Pflegeberufe³ eröffnen. Im Folgenden werden deshalb zum einen der Aufenthalt zum Zweck der Ausbildung und vereinzelt auch der zum Zweck des Studiums aufgegriffen. Zum anderen werden nur Regelungen angesprochen, die – zumindest auch – für reglementierte Berufe relevant sind. Soziale Berufe einschließlich der Pflegeberufe sind ganz überwiegend reglementiert.⁴ § 3 Abs. 5

Ihr Ansprechpartner
im Deutschen Verein:
Dr. Tillmann Lühr.

1 Unterrichtung durch die Bundesregierung, Fachkräftestrategie der Bundesregierung, BT-Drucks. 20/3990.

2 Unterrichtung durch die Bundesregierung, Eckpunkte zur Fachkräfteeinwanderung aus Drittstaaten, BT-Drucks. 20/4978.

3 Zu den Sozialen Berufen rechnet der Deutsche Verein auch Pflegeberufe, insbesondere die Langzeit- und Altenpflege, vgl. Buttner, P., in: Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. (Hrsg.): Fachlexikon der Sozialen Arbeit, 9. Aufl., Baden-Baden 2022, Stichwort Soziale Berufe, S. 795. Darüber hinaus werden von den nachfolgend erörterten aufenthaltsrechtlichen Regelungen auch die von der generalistischen Pflegeausbildung nach dem PflBG umfassten Gesundheits- und Kinderkrankenpflege erfasst.

4 Siehe <https://www.anererkennung-in-deutschland.de/de/pro/profi-filter> (Berufsbezeichnungen/-zusammenfassungen folgen der Kategorisierung der Datenbank): Sozialarbeiter/Sozialpädagoge: reglementiert; Erzieher/in: reglementiert; Heilpädagoge/in: reglementiert; Heilerziehungspfleger/in: reglementiert; Pflegefachfrau bzw. -mann: reglementiert; Kindheitspädagoge/in: reglementiert; Sozialpädagogische/r Assistent bzw. Kinderpfleger (Bezeichnung je nach Land unterschiedlich, in Datenbank so zusammengefasst): reglementiert in HH, NI und SH, nicht reglementiert in BW, BY, BE, HB, NW, SL, ST, TH; nicht erfasst: MV; Pflegeassistent/in: reglementiert in HH, NW, SL, nicht reglementiert in HB, NI, SH; zu weiteren Ländern keine Angaben; Sozialassistent/in: nicht reglementiert in allen Ländern (2. März 2023).

des Berufsqualifikationsfeststellungsgesetzes (BQFG) definiert reglementierte Berufe als „berufliche Tätigkeiten, deren Aufnahme oder Ausübung durch Rechts- oder Verwaltungsvorschriften an den Besitz bestimmter Berufsqualifikationen gebunden ist; eine Art der Ausübung ist insbesondere die Führung einer Berufsbezeichnung, die durch Rechts- oder Verwaltungsvorschriften auf Personen beschränkt ist, die über bestimmte Berufsqualifikationen verfügen.“ Entscheidend für den aufenthaltsrechtlichen Zusammenhang ist: Ausländische Berufsabschlüsse in reglementierten Berufen müssen in Deutschland von der zuständigen Stelle anerkannt werden. Das ist Voraussetzung sowohl für die Berufsausübungserlaubnis als auch für den Aufenthaltstitel zum Zweck der Beschäftigung.

Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins sieht Handlungsbedarf aufgrund des Fachkräftebedarfs in Sozialen Berufen einschließlich der Pflegeberufe (s.u. 2.). Sie begrüßt daher die vorgelegten Referentenentwürfe dem Grunde nach. Zugleich regt sie Verbesserungen und Klarstellungen an. Das betrifft den Aufenthalt zum Zweck der Berufsausbildung; den Aufenthalt zum Zweck von Maßnahmen zur Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen, insbesondere die Anerkennungspartnerschaft; den Aufenthalt zum Zweck der Beschäftigung von Pflegehilfskräften; den Aufenthalt zum Zweck der Beschäftigung mit der Blauen Karte EU; die Anrechnung von Berufsausbildungs- und Studienzeiten auf die Niederlassungserlaubnis sowie die völkerrechtliche Übertragbarkeit von Sozialversicherungsansprüchen.

Die Stellungnahme wurde von der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins erarbeitet. Eine Beschlussfassung durch das Präsidium des Deutschen Vereins war aufgrund der Frist zur Stellungnahme bis zum 8. März 2023 nicht möglich. Der Deutsche Verein behält sich vor, ergänzende Anmerkungen im weiteren Gesetzgebungsverfahren einzubringen.

2. Fachkräftebedarf in Sozialen Berufen und Pflegeberufen

Der Deutsche Verein hat 2019 und mehrfach zuvor auf den Fachkräftemangel in Sozialen Berufen und Pflegeberufen hingewiesen.⁵ Das gilt unverändert und mit Dringlichkeit. Das Institut der Deutschen Wirtschaft (IW) stellte 2022 fest: „Unter den zehn Berufen mit den größten Fachkräftelücken sind fünf dem sozialen beziehungsweise dem Gesundheitssektor zuzuordnen.“⁶ Das IW listete unter den Berufen mit den größten Fachkräftelücken⁷ Sozialarbeit und Sozialpädagogik (Experte) an Nummer eins; Kinder, Betreuung und Erziehung (Spezialist) an Nummer zwei; Altenpflege (Fachkraft) an Nummer drei sowie Gesundheits- und Krankenpflege (Fachkraft) an Nummer fünf.⁸ Auch mit Blick nach vorn ist anhaltend mit zusätzlichen Bedarfen zu rechnen. So ist etwa in der Langzeitpflege bis 2035 von einem zusätzlichen Bedarf an 130.000 bis 150.000 Fachkräften auszugehen,⁹ in der Kindertagesbetreuung und Schulkinderbetreuung bis 2029/2030 von einem zusätzlichen Bedarf an 32.000 bis

5 Ausführlich Deutscher Verein: Stellungnahme des Deutschen Vereins zum Gesetzentwurf für ein Fachkräfteeinwanderungsgesetz vom 19. Dezember 2018, NDV 2019, 193 (193 f.) m.w.N.

6 Hickmann, H./Koneberg, F.: Institut der Deutschen Wirtschaft, Die Berufe mit den aktuell größten Fachkräftelücken, IW-Kurzbericht 67/2022, S. 1.

7 Definiert als unbesetzte Stellen, die nicht besetzt werden können, weil es keine passend qualifizierten Arbeitslosen gibt.

8 Hickmann, H./Koneberg, F.: Institut der Deutschen Wirtschaft, Die Berufe mit den aktuell größten Fachkräftelücken, IW-Kurzbericht 67/2022, S. 2.

9 Flake, R./Kochskämper, S./Risius, P./Seyda, S.: Fachkräfteengpass in der Altenpflege, IW-Trends 3/2018, S. 21 und 34.

66.000.¹⁰ Andere Schätzungen liegen noch höher und gehen je nach Szenario von bis zu 100.000 fehlenden Fachkräften in Kita und Grundschule aus.¹¹

Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins sieht daher anhaltenden Handlungsbedarf zur Gewinnung von Fachkräften.

3. Arbeitsmigration verantwortungsvoll gestalten

Der Deutsche Verein hat sich 2019 anlässlich des Gesetzentwurfs der Bundesregierung für ein Fachkräfteeinwanderungsgesetz für eine verantwortungsvoll ausgestaltete Arbeitsmigration ausgesprochen. Für diese hat er folgende Grundsätze betont:

- Sie soll gesellschaftliche Teilhabe ermöglichen;
- sie soll inländische Potenziale berücksichtigen und Teilhabe aller Gruppen fördern;
- sie soll gleiche Arbeitsbedingungen zwischen in- und ausländischen Arbeitskräften gewährleisten;
- sie soll ethisch gestaltet werden, wobei entwicklungspolitische Aspekte, einschließlich der Vermeidung von sog. Brain Drain, und verantwortungsvolle Rahmenbedingungen zu gewährleisten sind;
- sie soll Deutschkenntnisse als Voraussetzung für Integration und gute Arbeit berücksichtigen und ausreichende Angebote zum Spracherwerb schaffen;
- sie lässt rechtliche Verpflichtungen aus dem verfassungs-, völker- und europarechtlichen Flüchtlingsschutz unberührt.¹²

4. Einbettung der Fachkräfteeinwanderung in eine sozialpolitische Gesamtstrategie

Die Fachkräftestrategie der Bundesregierung setzt sich aus fünf Handlungsfeldern zusammen:

- Zeitgemäße Ausbildung;
- Gezielte Weiterbildung;
- Arbeitspotenziale wirksamer heben, Erwerbsbeteiligung erhöhen;
- Verbesserung der Arbeitsqualität, Wandel der Arbeitskultur;
- Moderne Einwanderungspolitik, Reduzierung der Abwanderung.¹³

Der Deutsche Verein hat 2019 betont, dass die Einwanderung von Fachkräften nicht als isolierte Maßnahme der Fachkräftegewinnung gesehen werden kann: „Einwanderung muss eingebettet sein in eine Gesamtstrategie, die inländische Potenziale

10 Plätze. Personal. Finanzen. Bedarfsorientierte Vorausberechnungen für die Kindertages- und Grundschulbetreuung bis 2030, Teil 2, ganztägige Angebote für Kinder im Grundschulalter, Dortmund 2021, S. 34.

11 Bock-Famulla, K. u.a.: Fachkräfte-Radar für KiTa und Grundschule 2022 Deutschland (DE), Gütersloh 2022, S. 10, <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/fachkraefte-radar-fuer-ki-ta-und-grundschule-2022-all> (2. März 2023).

12 Ausführlich Deutscher Verein: Stellungnahme des Deutschen Vereins zum Gesetzentwurf für ein Fachkräfteeinwanderungsgesetz vom 19. Dezember 2018, NDV 2019, 193 (194 f.)

13 Unterrichtung durch die Bundesregierung: Fachkräftestrategie der Bundesregierung, BT-Drucks. 20/3990.

berücksichtigt und allen hier lebenden Menschen Teilhabe ermöglicht.“¹⁴ Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins begrüßt daher, dass die Bundesregierung einen Ansatz wählt, in dem die Einwanderung von Fachkräften eines von fünf Handlungsfeldern in einer umfassender angelegten sozialpolitischen Fachkräftestrategie ist.

5. Zu den Regelungen im Einzelnen

5.1 Aufenthalt zum Zweck der Berufsausbildung

Der Deutsche Verein hat sich dafür ausgesprochen, Einwanderung zum Zweck der Berufsausbildung zu stärken. Wer bereits die Ausbildung in Deutschland erfolgreich absolviert hat, muss später kein aufwendiges Verfahren zur Anerkennung seines Berufsabschlusses durchlaufen. Zudem ist zu erwarten, dass viele, die hier eine Ausbildung abschließen, auch anschließend zur Erwerbstätigkeit bleiben.¹⁵

5.1.1 Wegfall der Vorrangprüfung

Bislang setzt der Aufenthalt zum Zweck einer betrieblichen Berufsausbildung oder Weiterbildung gemäß § 16a Abs. 1 Satz 1 Aufenthaltsgesetz (AufenthG) i.V.m. § 8 Abs. 1 der Beschäftigungsverordnung (BeschV) die sog. Vorrangprüfung voraus. Vorrangprüfung nach § 39 Abs. 3 Nr. 3 AufenthG bedeutet: Die Zustimmung zur Beschäftigungserlaubnis darf von der Bundesagentur für Arbeit (BA) nur erteilt werden, wenn der in Rede stehende Arbeitsplatz nicht mit einem bzw. einer Deutschen, Staatsangehörigen der Europäischen Union oder bereits hier lebenden ausländischen Person mit Arbeitsmarktzugang besetzt werden kann.

Der Anwendungsbereich der Vorrangprüfung wurde 2019 deutlich eingeschränkt. Vorher galt sie als Regel mit Ausnahmen. 2019 wurde das Regel-Ausnahme-Verhältnis bei der Beschäftigung von Fachkräften umgekehrt. Seitdem gilt sie gemäß § 39 Abs. 2 Satz 2 AufenthG in der Regel nicht, es sei denn, die BeschV schreibt sie ausnahmsweise vor. Letzteres ist bei Berufsausbildungen bislang gemäß § 8 Abs. 1 BeschV noch der Fall.

Gemäß § 8 Abs. 1 BeschV-E soll die Vorrangprüfung künftig auch bei betrieblichen Berufsausbildungen und Weiterbildungen entfallen.

Der Deutsche Verein hat den regelmäßigen Wegfall der Vorrangprüfung bei der Beschäftigung von Fachkräften 2019 als sachgerechte Vereinfachung begrüßt. Die Vorrangprüfung nimmt als Verfahrenselement Prüfung und Zeit in Anspruch. Praktisch macht sie aber kaum einen Unterschied, weil sie nur selten zur Ablehnung führt.¹⁶ Gleiches gilt aus Sicht der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins auch bei der Berufsausbildung. Zudem dient die Abschaffung der Verfahrenserleichterung.

Zugleich hat der Deutsche Verein bei der damaligen Abschaffung der regelmäßigen Vorrangprüfung für Fachkräfte begrüßt, dass die BA weiterhin die Gleichwertigkeit der Arbeitsbedingungen prüfen muss. So werden ausländische Fachkräfte nicht zu ungünstigeren Arbeitsbedingungen als vergleichbare inländische Arbeitnehmerinnen

¹⁴ Deutscher Verein: Stellungnahme des Deutschen Vereins zum Gesetzentwurf für ein Fachkräfteeinwanderungsgesetz vom 19. Dezember 2018, NDV 2019, 193 (194).

¹⁵ Ausführlich Deutscher Verein: Stellungnahme des Deutschen Vereins zum Gesetzentwurf für ein Fachkräfteeinwanderungsgesetz vom 19. Dezember 2018, NDV 2019, 193 (198).

¹⁶ Deutscher Verein: Stellungnahme des Deutschen Vereins zum Gesetzentwurf für ein Fachkräfteeinwanderungsgesetz vom 19. Dezember 2018, NDV 2019, 193 (196).

und -nehmer beschäftigt.¹⁷ Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins begrüßt daher, dass diese Prüfung auch bei betrieblichen Berufsausbildungen und Weiterbildungen gemäß § 39 Abs. 2 Nr. 1 AufenthG erhalten bleibt.

5.1.2 *Leichter Wechsel in andere Aufenthaltstitel*

Bislang enthält § 16a Abs. 1 Satz 2 AufenthG ein weitreichendes Zweckwechselverbot: Eine andere Aufenthaltserlaubnis darf nur erteilt werden, wenn es zum Zweck einer qualifizierten Berufsausbildung, der Ausübung einer Beschäftigung als Fachkraft, der Ausübung einer Beschäftigung mit ausgeprägten berufspraktischen Kenntnissen nach § 19c Abs. 2 oder in Fällen eines gesetzlichen Anspruchs erfolgt.

Dieses Zweckwechselverbot soll mit der Neufassung von § 16a Abs. 1 Satz 2 AufenthG-E aufgehoben werden. Ein Wechsel von der Aufenthaltserlaubnis in jeden anderen Aufenthaltstitel – außer für vorübergehende Beschäftigungen nach § 19c Abs. 1 AufenthG i.V.m. der BeschV, Teil 3 – wird ermöglicht.

Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins hält das für sachgerecht. Es ist kein zwingender Grund ersichtlich, weshalb der Wechsel in einen anderen Aufenthaltswitz ausgeschlossen sein sollte.

5.1.3 *Suche nach einem neuen Ausbildungsplatz*

Der Deutsche Verein hat die Neuregelung des 2019 geschaffenen § 16a Abs. 4 AufenthG begrüßt. Hiernach können Auszubildende sechs Monate einen neuen Ausbildungsplatz suchen, wenn die Ausbildung aus von ihnen nicht zu vertretenen Gründen abgebrochen wird. Er hat zugleich angeregt, die Frist auf neun Monate anzuheben. So würden einheitliche Fristen geschaffen. Denn für Studierende gelten in der gleichen Konstellation neun Monate.¹⁸ Eine Anhebung ist im Referentenentwurf nicht vorgesehen. Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins regt erneut eine Anhebung auf neun Monate an.

5.1.4 *Aufenthalt während eines Deutschsprachkurses zur Vorbereitung der Berufsausbildung*

§ 16a Abs. 1 Satz 3 AufenthG ermöglicht den Aufenthalt zum Zweck des Spracherwerbs, damit sich künftige Auszubildende sprachlich auf die Ausbildung vorbereiten können. Das erfasst nach § 16a Abs. 1 Satz 3 AufenthG insbesondere den Besuch eines berufsbezogenen Deutschsprachkurses nach der Deutschsprachförderverordnung. Diese Phase des Aufenthalts ist gemäß § 16a Abs. 1 Satz 3 AufenthG schon von der Aufenthaltserlaubnis zum Zweck der Berufsausbildung umfasst, auch wenn die Ausbildung noch nicht begonnen hat.

Auch bei der Aufenthaltserlaubnis zum Zweck der Berufsausbildung gilt die allgemeine Voraussetzung des § 5 Abs. 1 Nr. 1 AufenthG. Ausländerinnen und Ausländer müssen ihren Lebensunterhalt eigenständig sichern können.

¹⁷ Deutscher Verein: Stellungnahme des Deutschen Vereins zum Gesetzentwurf für ein Fachkräfteeinwanderungsgesetz vom 19. Dezember 2018, NDV 2019, 193 (196 f.).

¹⁸ Deutscher Verein: Stellungnahme des Deutschen Vereins zum Gesetzentwurf für ein Fachkräfteeinwanderungsgesetz vom 19. Dezember 2018, NDV 2019, 193 (197).

Der Deutsche Verein hat hervorgehoben, dass Sprachkenntnisse eine wichtige Voraussetzung für einen gelingenden Berufsausbildungsverlauf sind.¹⁹ Vor diesem Hintergrund regt die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins an, den Spracherwerb vor Berufsausbildung leichter zu ermöglichen: § 16a Abs. 3 Satz 1 AufenthG erlaubt derzeit bei qualifizierten Berufsausbildungen eine Nebenbeschäftigung von zehn Stunden wöchentlich. Diese Begrenzung gilt i.V.m. § 16a Abs. 1 Satz 3 AufenthG auch für die einer Ausbildung vorgeschalteten Phase des Spracherwerbs. Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins regt an, dies – zeitlich begrenzt auf die Phase des Spracherwerbs – auf 20 Stunden auszuweiten. Das würde sich insofern schlüssig in den Gesamtentwurf einfügen, als auch an anderen Stellen des Referentenentwurfs eine Anhebung auf 20 Stunden erfolgt (§ 16d Abs. 1 Satz 4 AufenthG-E; § 16d Abs. 4 Satz 3 AufenthG).

5.2 Aufenthalt zum Zweck von Maßnahmen zur Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen, insbesondere: Anerkennungspartnerschaft

Der Deutsche Verein hat mit Blick auf neu einwandernde Fachkräfte²⁰ ebenso wie für schon hier lebende Menschen²¹ mehrfach darauf hingewiesen, dass die Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse wichtig ist und weitere Verbesserungen erforderlich sind. Hier sind zwei Handlungsfelder bedeutsam. Das sind erstens die Anerkennungsverfahren selbst. Es sind zweitens aufenthaltsrechtliche Möglichkeiten, einen Aufenthaltstitel zu erlangen, mit dem das Anerkennungsverfahren oder dafür erforderliche Nachqualifizierungsmaßnahmen in Deutschland durchgeführt werden können.

Erforderliche Verbesserungen bei den Anerkennungsverfahren betreffen überwiegend exekutive Maßnahmen. Sie liegen vielfach in Kompetenz der Länder und Kammern. Die Bundesregierung nennt in ihrer Fachkräftestrategie verschiedene Ansätze der Zusammenarbeit mit den Ländern bzw. Unterstützung der Länder bei der Optimierung und Vereinfachung der Anerkennungsverfahren.²² Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins begrüßt diese Bemühungen.

Mehrere Erleichterungen sind für Aufenthalte vorgesehen, bei denen Ausländerinnen und Ausländer einreisen, um ein Anerkennungsverfahren in Deutschland statt aus dem Ausland durchzuführen. § 16d AufenthG ermöglicht diese Aufenthalte in verschiedenen Konstellationen. Sie wurden schon 2019 erweitert. Das hat der Deutsche Verein seinerzeit begrüßt.²³

Die nachfolgenden Ausführungen konzentrieren sich auf die neu vorgesehene Anerkennungspartnerschaft. Nach § 16d Abs. 3a AufenthG-E sollen Ausländerinnen

19 Deutscher Verein: Voraussetzungen für Berufsausbildung und Berufsausbildungsförderung für Geflüchtete – Eine Handreichung des Deutschen Vereins, https://www.deutscher-verein.de/de/uploads/empfehlungen-stellungnahmen/2021/dv-25-20_berufsausbildung-gefuechteter.pdf (nur Online-Veröffentlichung), S. 10 (2. März 2023).

20 Deutscher Verein: Stellungnahme des Deutschen Vereins zum Gesetzentwurf für ein Fachkräfteeinwanderungsgesetz vom 19. Dezember 2018, NDV 2019, 193 (200).

21 Deutscher Verein: Voraussetzungen für Berufsausbildung und Berufsausbildungsförderung für Geflüchtete – Eine Handreichung des Deutschen Vereins, https://www.deutscher-verein.de/de/uploads/empfehlungen-stellungnahmen/2021/dv-25-20_berufsausbildung-gefuechteter.pdf (nur Online-Veröffentlichung), S. 4.

22 Unterrichtung durch die Bundesregierung: Eckpunkte zur Fachkräfteeinwanderung aus Drittstaaten, BT-Drucks. 20/3990, S. 7 ff.

23 Deutscher Verein: Stellungnahme des Deutschen Vereins zum Gesetzentwurf für ein Fachkräfteeinwanderungsgesetz vom 19. Dezember 2018, NDV 2019, 193 (201 f.)

und Ausländer einreisen können, um in Deutschland ein Verfahren zur Anerkennung ihres ausländischen Berufsabschlusses durchzuführen. Zugleich können sie schon währenddessen in einer qualifizierten Beschäftigung arbeiten.

Eine qualifizierte Beschäftigung liegt nach § 2 Abs. 12b AufenthG vor, wenn zu ihrer Ausübung Fertigkeiten, Kenntnisse und Fähigkeiten erforderlich sind, die in einem Studium oder einer qualifizierten Berufsausbildung erworben werden. Letztere wiederum liegt nach § 2 Abs. 12a AufenthG vor, wenn es sich um eine Berufsausbildung in einem staatlich anerkannten oder vergleichbar geregelten Ausbildungsberuf handelt, für den nach bundes- oder landesrechtlichen Vorschriften eine Ausbildungsdauer von mindestens zwei Jahren festgelegt ist.

Die einreisende Person muss gemäß § 16d Abs. 3a AufenthG-E entweder eine mindestens zweijährige ausländische Berufsausbildung besitzen (§ 16d Abs. 3a Satz 1 Nr. 1a AufenthG-E). Oder sie muss einen ausländischen Hochschulabschluss besitzen (§ 16d Abs. 3a Satz 1 Nr. 1b AufenthG-E). Beide müssen im Herkunftsstaat anerkannt sein.

Es muss ein konkretes Arbeitsplatzangebot für eine qualifizierte Beschäftigung vorliegen (§ 16d Abs. 3a Satz 1 Nr. 2 AufenthG-E).

Es muss eine Vereinbarung vorliegen (§ 16d Abs. 3a Satz 1 Nr. 3 AufenthG-E). Darin verpflichtet sich der Ausländer bzw. die Ausländerin, im Inland unverzüglich das Anerkennungsverfahren einzuleiten. Der Arbeitgeber verpflichtet sich, ihm bzw. ihr die Qualifizierungen zu ermöglichen.

Darüber hinaus muss der Arbeitgeber für eine Ausbildung oder Nachqualifizierung geeignet sein (Nr.4). Der Ausländer bzw. die Ausländerin muss über der Tätigkeit entsprechende, mindestens hinreichende Deutschkenntnisse verfügen (Nr. 5). Die Bundesagentur für Arbeit (BA) muss zugestimmt haben. Diese Zustimmung ist nicht erforderlich, wenn die Beschäftigungsverordnung oder eine zwischenstaatliche Vereinbarung regeln, dass die Beschäftigung ohne Zustimmung der BA zulässig ist (Nr. 6).

Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins sieht in der Idee der Anerkennungspartnerschaft einerseits Potenzial. Sie erleichtert das Anerkennungsverfahren, weil es im Inland durchgeführt werden kann und der Lebensunterhalt durch Beschäftigung gesichert ist. Andererseits muss dem Risiko begegnet werden, dass das Anerkennungsverfahren parallel zur Beschäftigung nicht erfolgreich innerhalb der Frist abgeschlossen wird. Zudem bestehen bei reglementierten Berufen offene Fragen.

5.2.1 Inhalt der Vereinbarung: Erfolgreichen Abschluss des Anerkennungsverfahrens gewährleisten

§ 16d Abs. 3a Nr. sieht vor, dass „sich der Arbeitgeber gegenüber dem Ausländer verpflichtet, ihm die Wahrnehmung der von der zuständigen Stelle zur Anerkennung seiner Berufsqualifikation geforderten Qualifizierungsmaßnahmen im Rahmen des Arbeitsverhältnisses zu ermöglichen“.

Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins weist darauf hin, dass ein ausreichender Schutz von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern gewährleistet sein muss. Gleiches gilt für eine effektive Erreichung des Ziels, die Anerkennung des ausländischen Abschlusses. Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins regt daher an, den

Inhalt der vom Arbeitgeber einzugehenden Verpflichtungen zu präzisieren. Zu diskutieren sind etwa die ausdrückliche Verpflichtung zu Freistellungen, um Anpassungslehrgänge (§ 11 BQFG), sonstige geeignete Verfahren (§ 14 BQFG), Prüfungen oder Praktika zu ermöglichen. Dies ist sinngemäß in der Begründung bereits angelegt.²⁴ Ebenso ist ein Anspruch auf Teilzeit zu diskutieren, um eventuelle Anpassungslehrgänge oder Prüfungsvorbereitungen zu ermöglichen. Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins regt an, entsprechende Präzisierungen entweder im Normtext aufzunehmen. Alternativ könnte eine – laut Begründung ohnehin vorgesehene²⁵ – Mustervorlage gesetzlich verpflichtend gemacht werden, in deren Umsetzung entsprechende Aspekte aufzugreifen wären.

5.2.2 Inhalt der Vereinbarung: Erwerb von Sprachkenntnissen gewährleisten

§ 16d Abs. 3 Satz 1 Nr. 5 verlangt der Tätigkeit entsprechende, mindestens hinreichende Deutschkenntnisse. Das entspricht gemäß § 2 Abs. 10 AufenthG dem Niveau A 2 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen (GER).

Der Deutsche Verein hat betont, dass Deutschkenntnisse essenziell für die gesellschaftliche Teilhabe hier lebender Einwanderinnen und Einwanderer sind. Ebenso hat er festgestellt, dass sie erforderlich sind, damit qualifizierte Fachkräfte insbesondere in Sozialen Berufen und Pflegeberufen ihren Beruf sachgerecht ausüben können.²⁶

Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins ergänzt dies um die Feststellung, dass bei reglementierten Berufen je nach berufsrechtlicher Regelung auch klar definierte Sprachkenntnisse für die Erteilung der Berufsausübungserlaubnis erforderlich sind. Das Niveau unterscheidet sich nach Beruf sowie teilweise nach Bundesland. Verallgemeinernd wird man von überwiegend B 2 ausgehen können. Beispielhaft seien zwei Berufe angeführt: Für Pflegeberufe legen die Länder auf Grundlage eines Beschlusses der Gesundheitsministerkonferenz das Niveau B 2 des GER zugrunde.²⁷ Dabei gehen sie aktuell auf Grundlage des genannten Beschlusses zunehmend auf die ebenfalls auf B 2-Niveau angesiedelte, aber pflegespezifische Fachsprachprüfung B 2 Pflege über.²⁸ Bei Erzieherinnen und Erziehern legen 15 Bundesländer das Niveau B 2 des GER zugrunde, während Rheinland-Pfalz das Niveau C 1 des GER fordert.²⁹

Sofern die Einreise mit dem Niveau „mindestens hinreichende Sprachkenntnisse“ nach § 16d Abs. 3a Satz 1 Nr. 5 AufenthG-E auf A 2-Niveau erfolgt, ist noch ein erheblicher Sprachfortschritt erforderlich. Diesen dürfte der einreisende Arbeitnehmer bzw. die einreisende Arbeitnehmerin in der Regel über die berufsbezogene Deutschsprachförderung anstreben. Das muss innerhalb der Befristung der

24 Referentenentwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung vom 17. Februar 2023, S. 80.

25 Referentenentwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung vom 17. Februar 2023, S. 50.

26 Deutscher Verein: Stellungnahme des Deutschen Vereins zum Gesetzentwurf für ein Fachkräfteeinwanderungsgesetz vom 19. Dezember 2018, NDV 2019, 193 (195).

27 92. Gesundheitsministerkonferenz am 5./6. Juni 2019 in Leipzig, Beschluss zu TOP 8.6, Eckpunkte zur Überprüfung der für die Berufsausübung erforderlichen Deutschkenntnisse in den Gesundheitsfachberufen.

28 Siehe bspw. für die norddeutschen Länder <https://www.pflege-ndz.de/projekt-detailseite/entwicklung-und-erprobung-der-fachsprachpruefung-b2-pflege.html> (2. März 2023).

29 passage gGmbH, Fachstelle Berufsbezogenes Deutsch im Förderprogramm IQ: Rahmenkonzept für Sprachmaßnahmen im IQ Förderprogramm, Berufsfeld Pädagogik, Sprachniveaus B2, C1 und C2 (GER), 2. Aufl. 2021, Hamburg, S. 10 f., https://www.deutsch-am-arbeitsplatz.de/fileadmin/user_upload/PDF/10_Fachstelle/Rahmenkonzept-aktualisiert_2021-06-03.pdf (2. März 2023).

Aufenthaltserlaubnis gemäß § 16d Abs. 3a Satz 3 AufenthG-E erfolgen, also in einem Zeitraum von einem bis höchstens drei Jahren. Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins regt daher an, auch verbindliche Absprachen zum Spracherwerb in den Kriterienkatalog der Verpflichtung zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer bzw. Arbeitnehmerin aufzunehmen. Auch hier sind Freistellungen oder Teilzeitbeschäftigungen denkbar.

5.2.3 Zur qualifizierten Beschäftigung in reglementierten Berufen

§ 2a Abs. 1 Nr. 1 BeschV-E konkretisiert die Anforderungen an die Beschäftigung während der Anerkennungspartnerschaft nur bis zu einem gewissen Grad. Bis zur Feststellung der Gleichwertigkeit oder Anerkennung des Abschlusses soll die Beschäftigung „in einem berufsfachlichen Zusammenhang mit der ausländischen Berufsqualifikation“ stehen. Zeitgleich soll nach § 2a Abs. 1 Nr. 2 BeschV-E ein Anerkennungsverfahren für einen Beruf in derselben Berufsgruppe erfolgen, in der die Beschäftigung ausgeübt wird.

Der Wortlaut von § 16d Abs. 3a Satz 1 AufenthG-E macht durch den Bezug auf die Berufsausübungserlaubnis ebenso wie die Begründungen zum Gesetzentwurf³⁰ und zur Verordnung³¹ deutlich: Die neue Anerkennungspartnerschaft soll nicht-reglementierte ebenso wie reglementierte Berufe erfassen.

Zugleich machen der Wortlaut von § 16d Abs. 3a Satz 1 AufenthG-E – „qualifizierte Beschäftigung“ – ebenso wie die Begründung zum Verordnungsentwurf deutlich, dass noch vor der Anerkennung des Berufsabschlusses und nachfolgender Erteilung der Berufsausübungserlaubnis eine Tätigkeit auf Fachkraftniveau i.S.d. §§ 18a oder b AufenthG vorgesehen ist: „Die Beschäftigung muss von Anfang an auf dem Niveau einer qualifizierten Beschäftigung erfolgen, Helfer- und Anlerntätigkeiten sind nicht zulässig. Die Arbeitsbedingungen müssen denen einer inländischen Fachkraft entsprechen, wenn sie diese Beschäftigung ausüben würde.“³² Hier stellt sich folgende Frage: Wie soll der Einsatz als qualifizierte Fachkraft in einem reglementierten Beruf bei noch fehlender Berufsausübungserlaubnis praktisch umgesetzt werden? Insbesondere: Welche Tätigkeiten sollen im Einzelnen zulässig sein, welche nicht?

Die Begründung zur Verordnung greift das nur fragmentarisch auf. Es wird darauf verwiesen, dass die speziellen Vorschriften der bundesrechtlich geregelten Heilberufe zu beachten seien, insbesondere bestimmte Tätigkeiten an eine Approbation oder Erlaubnis zum Führen der Berufsbezeichnung gebunden sein können.³³ Das berücksichtigt aber weder die Fülle bundes- und landesrechtlich reglementierter Berufe, noch löst es den genannten Widerspruch auf.

Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins regt an, dass im weiteren Gesetzgebungsverfahren eine Klärung bzw. Präzisierung hierzu erfolgt. Dabei sind je nach Beruf unterschiedliche berufsrechtliche Regelungen auf Bundes- oder Landesebene zu berücksichtigen.

30 Referentenentwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung vom 17. Februar 2023, S. 80.

31 Referentenentwurf einer Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung vom 17. Februar 2023, S. 46.

32 Referentenentwurf einer Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung vom 17. Februar 2023, S. 45.

33 Referentenentwurf einer Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung vom 17. Februar 2023, S. 46.

5.2.4 Berücksichtigung von Teilnehmerinnen und Teilnehmern einer Qualifizierungsmaßnahme bei der Personalbemessung in vollstationären Pflegeeinrichtungen

§ 113c SGB XI legt bundeseinheitliche Personalschlüssel anhand von Vollzeitäquivalenten fest und unterscheidet dabei nach drei Qualifikationsniveaus. Derzeit besteht für den Fall, dass § 16d Abs. 3a AufenthG-E beschlossen wird, eine Regelungslücke: Wie können Personen, die an einer Qualifizierungsmaßnahme im Rahmen der Anerkennungspartnerschaft des künftigen § 16d Abs. 3a AufenthG teilnehmen, bei der Personalbemessung nach § 113c SGB XI berücksichtigt werden?

Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins weist darauf hin, dass das Bundesministerium für Gesundheit am 24. Februar 2023 einen Referentenentwurf eines Gesetzes zur Unterstützung und Entlastung in der Pflege (Pflegeunterstützungs- und -entlastungsgesetz) in die Verbändeanhörung gegeben hat. Dem Referentenentwurf zufolge wird die aufgezeigte Regelungslücke durch Änderung von § 113c Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 SGB XI-E gefüllt. Hiernach sollen Teilnehmende an Anpassungslehrgängen zur Anerkennung eines ausländischen Berufsabschlusses künftig bei der Personalbemessung so berücksichtigt werden können, wie es jetzt schon bei Auszubildenden zur Pflegefachfrau oder zum Pflegefachmann der Fall ist. Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins begrüßt, dass damit eine Regelungslücke durch das genannte parallele Gesetzgebungsverfahren vermieden wird.

5.3 Aufenthalt zum Zweck der Beschäftigung – Pflegehilfskräfte

5.3.1 Zu § 22a BeschV-E: Beschäftigung von Pflegehilfskräften

Die Ausbildung zum Pflegehelfer bzw. zur Pflegehelferin ist landesrechtlich geregelt. Die Dauer unterscheidet sich je nach Bundesland, unterschreitet aber oft zwei Jahre. Nach den von der 89. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2012 und der 86. Gesundheitsministerkonferenz 2013 beschlossenen „Eckpunkten für die in Länderzuständigkeit liegenden Ausbildungen zu Assistenz- und Helferberufen in der Pflege“ vom 29. Januar 2016 dauert sie mindestens ein Jahr.³⁴

Ausbildungen von weniger als zwei Jahren fallen nicht unter den Begriff der qualifizierten Ausbildung gemäß § 2 Abs. 12a AufenthG. Folglich fallen sie nicht unter den Begriff der Fachkraft nach § 18 Abs. 3 AufenthG. Unabhängig von der Qualifikation als Fachkraft kann einem Ausländer gemäß § 19c Abs. 1 AufenthG nur dann eine Aufenthaltserlaubnis zur Ausübung einer Beschäftigung erteilt werden, wenn die Beschäftigungsverordnung oder eine zwischenstaatliche Vereinbarung dies vorsehen. Eine solche Regelung besteht bislang für Helfer- bzw. Assistenzkräfte nicht.

Auf Grundlage von § 19c Abs. 1 AufenthG soll nun eine Regelung für Pflegehilfskräfte geschaffen werden: Nach § 22a BeschV-E kann einer Beschäftigung zugestimmt werden, wenn sie über eine inländische Berufsausbildung als Pflegehilfskraft verfügen oder über eine im Ausland erworbene Berufsausbildung als Pflegehilfskraft, deren Gleichwertigkeit anerkannt ist. Die vorgesehene Neuregelung entspricht einer Forderung der 99. Arbeits- und Sozialministerkonferenz.³⁵

³⁴ Bundesanzeiger, Allgemeiner Teil vom 17. Februar 2016 B 3, Nr. 2.

³⁵ 99. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2022 am 30. November und 1. Dezember 2022 in Perl, Beschluss zu TOP 5.17, Aufenthaltsrechtliche Situation ausländischer Pflegehilfskräfte.

Der Deutsche Verein hat 2012 in seinen Empfehlungen zur Fachkräftegewinnung in der Altenpflege darauf hingewiesen, dass mit Blick auf den Fachkräftemangel ein breiterer Personal- und Kompetenzmix auch unter Einbindung von Assistenzberufen notwendig wird.³⁶ Durch die Einführung des Personalbemessungsinstruments nach § 113c SGB XI in der stationären Langzeitpflege bestehen gerade im Assistenzbereich erhebliche personelle Mehrbedarfe. Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins begrüßt die Neuregelung daher als Beitrag zur Fachkräftesicherung.

Sie weist mit Blick auf gleichberechtigte Teilhabe zugleich darauf hin, dass ausländische Pflegehilfskräfte auch die Aussicht auf beruflichen Aufstieg und die Beschäftigung als voll qualifizierte Pflegefachkraft haben sollten. Klarstellend weist die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins daher darauf hin, dass der Wechsel in andere Aufenthaltstitel gemäß § 39 Satz 1 Nr. 1 AufenthV vom Inland aus möglich ist, ohne dass ein erneutes Visumverfahren erforderlich ist. Das kann beispielsweise den Aufenthalt zum Zweck der qualifizierten Berufsausbildung zur Pflegefachkraft unter Anrechnung der Helferausbildung gemäß § 12 Abs. 2 PflBG betreffen. Es kann ebenso den Aufenthalt zum Zweck der Durchführung von Qualifikationsmaßnahmen für die volle Anerkennung als Pflegefachmann bzw. -frau gemäß § 16d Abs. 1 AufenthG betreffen. Auf eventuelle Fördermöglichkeiten nach dem SGB III sollte im Rahmen des arbeits- und sozialrechtlichen Beratungsangebots nach § 45b AufenthG-E hingewiesen werden, mit dem künftig das Programm Faire Integration verstetigt werden soll.

5.3.2 Ausweitung der Aufenthaltserlaubnis für qualifizierte Geduldete zum Zweck der Beschäftigung in einer Pflegehilfstätigkeit

§ 19d AufenthG eröffnet im Inland lebenden Inhaberinnen und Inhabern einer Duldung die Möglichkeit, eine Aufenthaltserlaubnis und damit einen rechtmäßigen, sicheren Aufenthaltsstatus zu erlangen. Das kann gemäß § 19d Abs. 1 Nrn. 1a bis 1c AufenthG über den Abschluss einer Berufsausbildung (Ziffer a), eine zweijährige Beschäftigung mit Hochschulabschluss (Ziffer b) oder eine dreijährige qualifizierte Beschäftigung (Ziffer c) geschehen. Der Abschluss einer Berufsausbildung eröffnet diesen Weg bislang nur, wenn es sich um eine qualifizierte, also mindestens zweijährige Berufsausbildung i.S.d. § 2 Abs. 12a AufenthG handelt.

Mit § 19d Abs. 1 Nr. 1a AufenthG-E ist nun vorgesehen, dass auch „eine nach bundes- oder landesrechtlichen Vorschriften geregelte, staatlich anerkannte Ausbildung in einer Pflegehilfstätigkeit“ ausreicht, um eine Aufenthaltserlaubnis zu erteilen. Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins begrüßt diese Neuregelung.

5.3.3 Assistenz- und Helferausbildungen in der Ausbildungsduldung

Die vorstehend genannten Neuregelungen stehen für eine aufenthaltsrechtliche Aufwertung von Assistenzberufen. Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins nimmt das zum Anlass, erneut auf Folgendes hinzuweisen: 2019 wurde die sogenannte Ausbildungsduldung neu geregelt. Seitdem besteht gemäß § 60c Abs. 1 Satz 1 Nr. 1b AufenthG auch bei Assistenz- und Helferausbildungen ein Anspruch auf Erteilung einer Ausbildungsduldung. Voraussetzung ist, dass die Assistenzausbildung an eine spätere Ausbildung in einem Engpassberuf anschlussfähig ist und für diese bereits eine Ausbildungsplatzzusage vorliegt.

³⁶ Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Fachkräftegewinnung in der Altenpflege, NDV 2012, 272 (278 f.).

Der Deutsche Verein hat die Einbeziehung von Assistenzberufen anlässlich des damaligen Gesetzgebungsverfahrens begrüßt. Er hat betont, dass unter dem Aspekt der frühzeitigen Integration ein weiterer und niedrighschwelliger Anwendungsbe- reich für die Ausbildungsduldung eröffnet und die Möglichkeit erweitert wird, in- ländische Potenziale zu aktivieren. Der Deutsche Verein hat zugleich auf Folgendes hingewiesen: Das Erfordernis einer bereits vorliegenden Ausbildungsplatzzusage für die spätere qualifizierte Ausbildung ist nicht praxisgerecht. Kaum ein Ausbildungs- betrieb wird sich auf eine Zusage für eine qualifizierte Ausbildung einlassen, wenn der Bewerber bzw. die Bewerberin die Assistenz- oder Helferausbildung noch nicht abgeschlossen hat.³⁷

Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins nimmt dies zum Anlass, erneut eine Strei- chung des Erfordernisses der bereits vorliegenden Ausbildungsplatzzusage für die spätere qualifizierte Ausbildung im Rahmen des § 60c Abs. 1 Satz 1 Nr. 1b AufenthG anzuregen. Eine solche Änderung wäre im Übrigen systematisch schlüssig. Denn mit der oben (s.o. 5.2.2) erörterten Neuregelung von § 19d Abs. 1 Nr. 1a AufenthG- E wird auch für Absolventinnen und Absolventen von Assistenzausbildungen eine aufenthaltsrechtliche Anschlussregelung geschaffen.

5.4 Aufenthalt zum Zweck der Beschäftigung – Blaue Karte EU

Das deutsche Aufenthaltsrecht, auch das der Fachkräfteeinwanderung aus Dritt- staaten, ist in Teilen von unionsrechtlichen Vorgaben bestimmt. Eine wichtige Re- gelung hierzu ist die Richtlinie (RL) zur sog. Blauen Karte EU. Die ursprüngliche RL zur Blauen Karte, RL (EG) 2009/50, stammte von 2009. Sie ist 2021 durch die RL (EU) 2021/1883 ersetzt und in diesem Zuge neu geregelt worden. Nun muss die RL gemäß Art. 31 Abs. 1 Satz 1 RL (EU) 2021/1883 bis zum 18. November 2023 in nationales Recht umgesetzt werden. Dem dient Artikel 1 des vorgelegten Referentenentwurfs zum Gesetz zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung.

Die Blaue Karte EU ist gegenüber anderen Aufenthaltserlaubnissen mit verschiede- nen Vorteilen verbunden: Sie ist als Anspruchs- statt Ermessensnorm ausgestaltet (§ 18g Abs. 1 AufenthG-E), der Ehegattennachzug ist erleichtert (§ 30 Abs. 1 Satz 3 Nr. 5 AufenthG) und sie eröffnet einen schnelleren Zugang zur Niederlassungser- laubnis, also zum unbefristeten Aufenthalt (§ 18c Abs. 2 Sätze 1 und 3 AufenthG).

5.4.1 Absenkung der Mindestgehaltsgrenze

Die Blaue Karte EU setzt derzeit gemäß § 18b Abs. 2 Satz 2 AufenthG eine akade- mische Ausbildung und ein Gehalt in Höhe von mindestens zwei Dritteln der jährli- chen Bemessungsgrenze in der allgemeinen Rentenversicherung voraus. Das sind aktuell 58.400 Euro Jahresgehalt.³⁸ Hier ist die Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit (BA) zur Erteilung der Aufenthaltserlaubnis nicht erforderlich.

Die bislang in § 18b Abs. 2 AufenthG geregelte Blaue Karte EU soll nun in einem ei- genen, neuen § 18g AufenthG-E geregelt werden. In § 18g Abs. 1 Satz 1 AufenthG-E

³⁷ Deutscher Verein: Stellungnahme des Deutschen Vereins zum Gesetzentwurf der Bundesregierung über Duldung bei Ausbildung und Beschäftigung vom 19. Dezember 2018, NDV 2019, 205 (206).

³⁸ www.bundesanzeiger.de/pub/publication/KV7WibR9cbN6sAqlwEQ/content/KV7WibR9cbN6sAqlwEQ/BAAnz%20AT%2023.12.2022%20B5.pdf?inline (2. März 2023).

wird die Mindestgehaltsgrenze auf 56,6 % derselben Grenze abgesenkt. Das wären künftig 49.581 Euro Jahresgehalt.³⁹

Der Deutsche Verein hat betont, dass Konkurrenz zwischen in- und ausländischen Arbeitnehmerinnen und -nehmern nicht zu sinkenden Löhnen oder einer Verschlechterung der Arbeitsbedingungen führen darf.⁴⁰ Daher weist die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins klarstellend darauf hin, dass tarifvertragliche und gesetzliche Mindestgehaltsgrenzen unberührt bleiben. Ein arbeitsvertragliches Unterschreiten tarifvertraglich oder gesetzlich festgelegter Beträge ist auch im Anwendungsbereich der Blauen Karte EU nicht möglich. Dies vorausgesetzt, begrüßt die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins den erleichterten Zugang zur Blauen Karte EU als attraktiven Aufenthaltstitel.

5.4.2 Einbeziehung weiterer Berufsgruppen

Bislang setzt die Blaue Karte EU gemäß § 18b Abs. 2 Satz 1 AufenthG einen akademischen Abschluss voraus.

Künftig sollen die Regelungen der Blauen Karte EU gemäß § 18g Abs. 1 Satz 5 AufenthG-E auch für Fachkräfte gelten, „die ein tertiäres Bildungsprogramm, das mit einem Hochschulabschluss gleichwertig ist und mindestens drei Jahre Ausbildungsdauer erfordert, erfolgreich abgeschlossen“ haben, „wenn diese Qualifikation einem Ausbildungsniveau entspricht, das in der Bundesrepublik Deutschland mindestens der Stufe 6 der Internationalen Standardklassifikation im Bildungswesen (ISCED 2011) oder der Stufe 6 des Europäischen Qualifikationsrahmens zugeordnet ist.“

Diese Erweiterung des Anwendungsbereichs der Blauen Karte EU wird unionsrechtlich von Art. 2 Abs. 8 RL (EU) 2021/1883 ermöglicht. Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins weist darauf hin, dass Stufe 6 des ISCED 2011 in Unterkategorie 655 auch „Ausbildungsstätten/Schulen für Erzieher/-innen“ beinhaltet.⁴¹ Erzieherinnen und Erzieher können zwar schon jetzt gemäß § 18a AufenthG als Fachkraft einreisen. Ihre nun vorgesehene Einbeziehung in die Blaue Karte EU eröffnet ihnen aber die aufenthaltsrechtlichen Vorteile gegenüber anderen Aufenthaltserlaubnissen, die mit der Blauen Karte EU verbunden sind (siehe oben 5.4). Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins begrüßt das als aufenthaltsrechtliche Aufwertung des Erzieherinnen- und Erzieherberufs.

5.4.3 Erweiterung der Liste der Engpassberufe

Art. 5 Abs. 4 der RL (EU) 2021/1883 erlaubt den Mitgliedstaaten, für Berufe, in denen ein besonderer Bedarf an Arbeitskräften besteht – sog. Engpassberufe – eine niedrigere Mindestgehaltsgrenze als die oben (5.4.1) genannte festzulegen. Voraussetzung ist, dass die entsprechenden Berufe zu den Hauptgruppen 1 und 2 der Empfehlung der Kommission vom 29. Oktober 2009 über die Verwendung der Internationalen Standardklassifikation der Berufe (ISCO-08) (ABl. EU L 292/31 vom 10. November 2009), i.F.: ISCO-08, gehören. Auf dieser Grundlage trifft die geltende

39 Referentenentwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung vom 17. Februar 2023, S. 63.

40 Deutscher Verein: Stellungnahme des Deutschen Vereins zum Gesetzentwurf für ein Fachkräfteeinwanderungsgesetz vom 19. Dezember 2018, NDV 2019, 193 (194).

41 ISCED 6: Bachelor- bzw. gleichwertiges Bildungsprogramm, <https://www.datenportal.bmbf.de/portal/de/G293.html> (2. März 2023).

Blaue Karte EU nach § 18b Abs. 2 AufenthG in Satz 2 eine Sonderregelung für Engpassberufe. Für sie gilt eine niedrigere Mindestgehaltsgrenze von mindestens 52 % der jährlichen Beitragsbemessungsgrenze in der allgemeinen Rentenversicherung.

In Engpassberufen soll die Blaue Karte künftig gemäß § 18g Abs. 1 Satz 2 AufenthG-E bereits ab einem Gehalt von 45,3 % statt wie bisher 52 % zu erteilen sein, also 39.682,80 statt wie bislang 45.552⁴² Euro pro Jahr.

Zugleich soll die Liste der hiervon erfassten Engpassberufe ausgeweitet werden. Bislang erfasst die deutsche Umsetzung gemäß § 18b Abs. 2 Satz 2 AufenthG Fachkräfte mit akademischer Ausbildung, die einen Beruf ausüben, der zu den Gruppen 21, 221 oder 25 ISCO-08 gehört. Das sind Allgemein- und Fachärztinnen und -ärzte, Naturwissenschaftlerinnen und Naturwissenschaftler, Mathematikerinnen und Mathematiker, Ingenieurinnen und Ingenieure sowie akademische und vergleichbare Fachkräfte in der Informations- und Kommunikationstechnologie.

Künftig sollen gemäß § 18g Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 AufenthG-E weitere Gruppen der genannten Standardklassifikation ISCO-08 hierunter fallen. Dazu soll unter anderem auch Gruppe 134 zählen. Unter Gruppe 134 fallen mit den Gruppen 1341 bis 1345 auch jeweils Führungskräfte in der Erbringung von Dienstleistungen der Kinderbetreuung, im Gesundheitswesen, der Altenbetreuung, der Sozialfürsorge und des Bildungswesens.

Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins weist angesichts der niedrigeren Mindestgehaltsschwelle klarstellend darauf hin, dass bei den Engpassberufen gemäß § 18g Abs. 1 Satz 2 AufenthG die Zustimmung der BA zur Erteilung der Aufenthaltserlaubnis erforderlich ist. Unter anderem prüft die BA gemäß § 39 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 AufenthG, ob ein ausländischer Arbeitnehmer bzw. eine ausländische Arbeitnehmerin nicht zu ungünstigeren Bedingungen als andere Arbeitnehmerinnen und -nehmern beschäftigt wird. Zudem bleiben auch hier tarifvertragliche und gesetzliche Mindestgehaltsgrenzen unberührt.

Vor diesem Hintergrund begrüßt die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins die Einbeziehung der genannten Führungskräfte aus Sozialen Berufen, Gesundheits- und Pflegeberufen. Ihre Einbeziehung wird unionsrechtlich von Art. 5 Abs. 4 RL (EU) 2021/1883 ermöglicht. Je nach Fallkonstellation können die genannten Führungskräfte zwar schon jetzt über andere, nationale Aufenthaltstitel einreisen. Die Einbeziehung in die Blaue Karte eröffnet ihnen aber die aufenthaltsrechtlichen Vorteile gegenüber anderen Aufenthaltserlaubnissen, die mit der Blauen Karte verbunden sind (siehe oben 5.4). Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins begrüßt dies als aufenthaltsrechtliche Aufwertung von Führungskräften aus dem sozialen Bereich.

Darüber hinaus weist die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins darauf hin, dass Art. 5 Abs. 4 (EU) 2021/1883 durch den Verweis auf die Hauptgruppen 1 (Führungskräfte) und 2 (Akademische Berufe) es auch erlaubt, die unter 2635 ISCO-08 aufgeführten Sozialarbeiter in die Engpassberufe der Blauen Karte einzubeziehen. Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins weist darauf hin, dass Sozialarbeit und Sozialpädagogik oben (2.) dem Institut der Deutschen Wirtschaft zufolge als die Berufsgruppe mit der größten Fachkräftelücke ausgewiesen wurden. Auch hier wäre eine

42 <https://www.bundesanzeiger.de/pub/publication/KV7WibR9cbN6sAqlwEQ/content/KV7WibR9cbN6sAqlwEQ/BAz%20AT%2023.12.2022%20B5.pdf?inline> (2. März 2023).

aufenthaltsrechtliche Aufwertung wünschenswert. Sie regt daher an, auch Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter in § 18g Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 AufenthG-E aufzunehmen.

5.5 Aufenthalt zum Zweck der Beschäftigung, der Berufsausbildung und des Studiums – Unbefristeter Aufenthalt

Die Niederlassungserlaubnis ist gemäß § 9 Abs. 1 Satz 1 AufenthG ein unbefristeter Aufenthaltstitel. Sie setzt gemäß § 9 Abs. 2 Nr. 1 unter anderem voraus, dass sich die antragstellende Person seit fünf Jahren mit einer Aufenthaltserlaubnis in Deutschland aufhält. Eine Privilegierung gilt unter anderem für Fachkräfte mit Berufsausbildung (§ 18a AufenthG) und Fachkräfte mit akademischer Ausbildung (§ 18b AufenthG). Sie benötigen gemäß § 18c Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 AufenthG nur einen vierjährigen Voraufenthalt.

Die vierjährige Voraufenthaltszeit soll nun nach § 18c Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 AufenthG-E für die genannten Fachkräfte auf drei Jahre abgesenkt werden.

Der Deutsche Verein hat betont, dass die Gewinnung von Fachkräften attraktive Rahmenbedingungen voraussetzt. Zu diesen gehört auch die Aussicht auf einen unbefristeten Aufenthalt.⁴³ Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins begrüßt die vorgesehene Absenkung daher.

Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins weist zugleich darauf hin, dass für Personen, die erfolgreich eine Berufsausbildung abschließen – nach Aufenthalt zum Zweck der Berufsausbildung, § 16a Abs. 1 AufenthG –, und Personen, die erfolgreich ein Studium abschließen – nach Aufenthalt zum Zweck des Studiums, § 16b Abs. 1 AufenthG –, im vorliegenden Entwurf keine Verbesserungen auf dem Weg zum unbefristeten Aufenthalt vorgesehen sind. Um hier ausgebildete Fachkräfte in Deutschland zu halten, wäre dies aber sinnvoll. Auch würde es dem von der Bundesregierung angestrebten Ziel der Reduzierung der Abwanderung⁴⁴ dienen. In diesem Zusammenhang ist auf die Regelung des § 9 Abs. 4 Nr. 3 AufenthG hinzuweisen: Hiernach wird die Zeit eines rechtmäßigen Aufenthalts zum Zweck des Studiums oder der Berufsausbildung im Bundesgebiet nur zur Hälfte auf die für die Erteilung der Niederlassungserlaubnis erforderliche Voraufenthaltszeit angerechnet. Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins regt an, diese Zeiten durch Streichung von § 9 Abs. 4 Nr. 3 AufenthG voll anzurechnen.

5.6 Übertragbarkeit von Sozialversicherungsansprüchen

Es gibt derzeit 21 Drittstaaten, mit denen Deutschland bilaterale völkerrechtliche Abkommen zur Übertragbarkeit von Sozialversicherungs-, insbesondere Rentenansprüchen, abgeschlossen hat.⁴⁵ Während die Übertragbarkeit solcher Ansprüche innerhalb der EU durch die Verordnung (EG) Nr. 883/2004 zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit geregelt ist, sind bei außerhalb der EU liegenden Drittstaaten einzelne völkerrechtliche Abkommen erforderlich.

43 Deutscher Verein: Stellungnahme des Deutschen Vereins zum Gesetzentwurf für ein Fachkräfteeinwanderungsgesetz vom 19. Dezember 2018, NDV 2019, 193 (203).

44 Unterrichtung durch die Bundesregierung, Fachkräftestrategie der Bundesregierung, BT-Drucks. 20/3990, S. 25.

45 https://www.deutsche-rentenversicherung.de/DRV/DE/Rente/Ausland/Sozialversicherungsabkommen/sozialversicherungsabkommen_detailseite.html (2. März 2023).

Der Deutsche Verein hat darauf hingewiesen, dass grenzüberschreitende Mobilität mit einer Absicherung der Ansprüche aus den sozialen Sicherungssystemen verbunden sein muss. Er hat deshalb den Abschluss weiterer Sozialversicherungsabkommen angeregt. Sie dienen der erforderlichen sozialen Absicherung von Fachkräften ebenso wie der Attraktivität Deutschlands als Einwanderungsland.⁴⁶ Daher bekräftigt die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins diese Anregung.

46 Deutscher Verein: Stellungnahme des Deutschen Vereins zum Gesetzentwurf für ein Fachkräfteeinwanderungsgesetz vom 19. Dezember 2018, NDV 2019, 193 (204).

Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. – seit über 140 Jahren das Forum des Sozialen

Der Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. ist das gemeinsame Forum von Kommunen und Wohlfahrtsorganisationen sowie ihrer Einrichtungen, der Bundesländer, der privatgewerblichen Anbieter sozialer Dienste und von den Vertretern der Wissenschaft für alle Bereiche der Sozialen Arbeit, der Sozialpolitik und des Sozialrechts. Er begleitet und gestaltet durch seine Expertise und Erfahrung die Entwicklungen u.a. der Kinder-, Jugend- und Familienpolitik, der Sozial- und Altenhilfe, der Grundsicherungssysteme, der Pflege und Rehabilitation. Der Deutsche Verein wird gefördert aus Mitteln des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.

Impressum

Herausgeber:

Deutscher Verein für öffentliche und private
Fürsorge e.V.

Michael Löher, Vorstand

Michaelkirchstr. 17/18

10179 Berlin

www.deutscher-verein.de

E-Mail info@deutscher-verein.de

Gefördert vom:



Bundesministerium
für Familie, Senioren, Frauen
und Jugend