

Stellungnahme der Diakonie Deutschland zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung vom 17.02.2023 sowie zum Entwurf einer Verordnung zur Erleichterung und Steigerung der Erwerbsmigration vom 17.02.2023

Diakonie Deutschland
Evangelisches Werk für Diakonie
und Entwicklung e. V.

Caroline-Michaelis-Straße 1
10115 Berlin
T +49 30 65211-1653
politische.kommunikation@diakonie.de
www.diakonie.de

Berlin, den 7.03.2023

Die Diakonie Deutschland bedankt sich für die Möglichkeit zur Stellungnahme im Rahmen der Verbändebeteiligung. Hinsichtlich der Weiterentwicklung des gesetzlichen Rahmens für die Einwanderung von Fachkräften kann die Diakonie Deutschland auf Erfahrungen zurückgreifen, die diakonische Migrationsfachdienste bei ihrer täglichen Arbeit nah an den Menschen machen. Dazu zählen Migrationsberatungsstellen für erwachsene Zugewanderte (MBE), Jugendmigrationsdienste (JMD), Flüchtlingsberatungsstellen, Anerkennungsberatungsstellen, Welcome-Center, das Projekt "Vorbereitet und erfolgreich nach Deutschland", internationale Ausbildungsprojekte und weitere spezialisierte Angebote.

Unsere Migrationsfachdienste beraten Fachkräfte aus Drittstaaten, Menschen, die im Rahmen der Freizügigkeit aus anderen EU-Staaten/EWR/CH zuwandern sowie Menschen, die aus familiären oder humanitären Gründen einen Aufenthaltstitel erhalten. Auch unter Letztgenannten befinden sich viele Menschen mit unterschiedlichen beruflichen Qualifikationen, auf die Deutschland dringend angewiesen ist.

Zusammenfassende Bewertung

Die Diakonie Deutschland begrüßt die Eckpunkte des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung besonders im Hinblick auf die sog. Erfahrungs- und Potenzialsäule. Idealerweise wird hiermit ein Beitrag geleistet, Anreize für eine gut vorbereitete Fach- und Arbeitskräfteeinwanderung zu setzen sowie positive Rahmenbedingungen für informierte und selbstbestimmte Migrationsentscheidungen zu schaffen.

Nach Durchsicht des Gesetz- und Verordnungsentwurfs wird deutlich, dass Hürden im Bereich der Bildungs- und Erwerbsmigration an vielen Stellen abgebaut werden sollen. Durch die Vorhaben (Neben-)Beschäftigungserlaubnisse zu erweitern, Zweckwechselverbote zu reduzieren, Vorrangprüfungen entfallen zu lassen sowie die Erteilungsdauer von einigen Aufenthaltstiteln zu verlängern will der Gesetzgeber weniger streng bzw. fordernd mit Bildungs- und Erwerbsmigrant:innen umgehen. Das ist insbesondere auch vor dem Hintergrund der Verfahrensvereinfachung zu begrüßen. Aufgrund des vielerorts bestehenden gravierenden Ressourcenmangels in den Einwanderungs- und Ausländerbehörden ist es sinnvoll, das

Aufenthaltsgesetz nicht noch komplizierter zu gestalten. Es sollte bei jeder gesetzlichen Änderung die vorrangige Prämisse gelten, das Bildungs- und Arbeitsmigrationsrecht zu vereinfachen.

Bedeutsam erscheint die künftig nicht mehr nur auf IT-Fachkräfte beschränkte Möglichkeit für berufserfahrene Drittstaatsangehörige, auch ohne einen als gleichwertig zu deutschen Standards anerkannten Berufsabschluss als Fachkraft im nicht reglementierten Bereich arbeiten zu können (§ 6 BeschV-E). Durch die Einführung einer Anerkennungspartnerschaft soll ausländischen Arbeitskräften mit Berufs- oder Hochschulabschluss zudem die Aufnahme einer existenzsichernden Beschäftigung ermöglicht werden und - anders als bisher - parallel das Anerkennungsverfahren erst im Inland durchlaufen werden können (§ 19d AufenthG-E).

Diese Schritte sind grundsätzlich zu begrüßen. Sie sind allerdings auch überfällig, da viele Hürden im Einwanderungsrecht aus einer Zeit herrühren, in der es noch strittig war, ob Deutschland ein Einwanderungsland ist und das Aufenthaltsrecht überwiegend vom Gedanken der Gefahrenabwehr getragen wurde.

Keine Verbesserung bringt der Entwurf im Hinblick auf einen Spurwechsel in Aufenthalte zwecks Bildung und Erwerbstätigkeit für geduldete Personen, deren Asylantrag abgelehnt oder zurückgenommen wurde. Die koalitionsvertraglich vereinbarte Umstellung der Ausbildungsduldung in eine Ausbildungsaufenthaltsurlaubnis für Geduldete lässt weiterhin auf sich warten. Die integrationshemmende Sperrwirkung für "abgelehnte Asylsuchende" in § 10 Abs. 3 AufenthG wird nicht angetastet und auch wird ein Absehen vom Visumserfordernis bei Aufhalten zum Zwecke der Bildung oder Erwerbstätigkeit nicht vereinfacht (§ 5 Abs. 2 S. 2 AufenthG).

Enttäuschend am Entwurf ist, dass Familien von Fachkräften nicht mitgedacht werden. Fach- und Arbeitskräfte werden dringend benötigt. Dafür werden Einreisebedingungen für diese erleichtert, nicht jedoch für deren Kinder und Ehepartner:innen. Hauptprobleme diesbezüglich sind das sog. Wohnraumerfordernis, dass ausreichend Wohnraum für die ganze Familie zur Verfügung stehen muss, sowie die Regelerteilungsvoraussetzung der vollständigen Lebensunterhaltssicherung, die sich auf die ganze Familie bezieht.

Letztgenannte Voraussetzung handhabt der Gesetzgeber auch weiterhin streng bei angehenden Fachkräften. Es soll nach wie vor keine Möglichkeit geschaffen werden, Personen ohne gesicherten Lebensunterhalt ausnahmsweise einen zeitlich befristeten Aufenthalt zur Suche nach einem Arbeits-, Ausbildungsplatz oder einer Anerkennungsmaßnahme zu ermöglichen. Dies soll selbst dann gelten, wenn junge ausländische Fachkräfte mit anerkanntem Berufsabschluss die deutsche Sprache beherrschen, Berufserfahrungen z. B. in der Kinderbetreuung, Pflege oder in anderen Mangelberufen mitbringen und die maximale Punktezahl auf der neu geplanten Chancenkarte erzielen. Bekräftigt wird dies durch den ausdrücklichen SGB-II-Leistungsausschluss von diesen Personen. In der Praxis wird die Chancenkarte unserer Einschätzung nach insbesondere aus diesem Grund nicht ausreichend greifen.

Aus Sicht der Diakonie Deutschland sollte der gesetzgeberische Schwerpunkt auf die erleichterte Zuwanderung über den Ausbildungsweg gelegt werden. Das ist vielversprechender, als überwiegend auf fertig ausgebildete Fachkräfte zu setzen. Erfahrungsgemäß besteht für ausgebildete Fachkräfte, die in ihren Herkunftsländern beruflich und sozial verwurzelt sind, wenig Anreiz, nach Deutschland umzuziehen. Das gilt vor allem, wenn eine aufgebaute Existenz aufgegeben werden muss, um in einer fremden Sprache und Umgebung neu zu beginnen. Dieses Muster verändert sich nur, wenn Menschen aus anderen Motiven, z.B. wegen Unzufriedenheit mit

der politischen Situation oder wegen fehlender Arbeits- und Lebensperspektive das eigene Land verlassen und in Deutschland ein attraktives Zuwanderungsland sehen. Die Erfolge in diakonischen Ausbildungsprogrammen in Baden-Württemberg zeigen, dass es sich sehr bewährt, zuwanderungsinteressierten Menschen in Deutschland gezielt eine Ausbildung zu ermöglichen. Durch die Ausbildungsvergütung bei der betrieblichen Ausbildung kann der Lebensunterhalt z. B. im Pflege- oder im Kitabereich selbst gesichert werden. Der Weg über eine Ausbildung ist daher für viele Menschen ein realistischer Weg. Um diesen zu erleichtern, regen wir insbesondere an, die im Folgenden unter A. genannten Vorschläge umzusetzen.

Nicht zuletzt sei angemerkt, dass auch der Zuzug von (potentiellen) Fachkräften einhergeht mit der Notwendigkeit, ausreichend Integrations- und Beratungsstrukturen bereitzuhalten. Anders als noch im Eckpunktepapier angedacht, findet sich eine Stärkung der bewährten Angebote Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer (MBE) und der Jugendmigrationsdienst für junge Menschen von 12 bis 27 Jahren (JMD) nicht im Erfüllungsaufwand des Gesetzes wieder. Das ist defizitär und sollte dringend noch angepasst werden.

Im Folgenden wird auf einzelne Regelungen in den Entwürfen Bezug genommen.

A. Bildungsmigration

[§ 16a AufenthG-E i. V. m. § 8 Abs. 1 BeschV-E \(Aufenthaltserlaubnis zwecks Durchführung einer Ausbildung\)](#)

Wesentliche Neuregelungen

Zweckwechselverbote für Inhaber:innen einer Aufenthaltserlaubnis zur Berufsausbildung werden weitgehend aufgehoben. Das bedeutet, dass Auszubildende auch während einer Berufsausbildung einen Wechsel in einen anderen Aufenthaltstitel vornehmen können und nicht erst wieder aus- und erneut mit dem "richtigen" Visum einreisen müssen. Als Folge dieser Änderung wird jedoch auch eine Verschärfung eingeführt: Die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis soll während der Durchführung einer Ausbildung, bzw. des Besitzes einer Aufenthaltserlaubnis nach § 16a AufenthG-E ausgeschlossen werden.

Bei der Erteilung eines Visums bzw. einer Aufenthaltserlaubnis nach § 16a AufenthG-E soll künftig im Rahmen des Zustimmungsverfahrens auf die Vorrangprüfung durch die Bundesagentur für Arbeit verzichtet werden. Das bedeutet, dass nicht mehr geprüft werden muss, ob bevorrechtigte Kandidat:innen aus Deutschland oder EU-Staaten zur Verfügung stehen.

Bewertung und Empfehlung

Wegfall Zweckwechselverbote

Die weitgehende Aufhebung von Zweckwechselverboten wird begrüßt. Unnötige Visaverfahren können so eingespart werden und ausländische Auszubildende haben mehr Flexibilität und Freiheiten gewonnen, was die Durchführung einer Ausbildung in Deutschland attraktiver macht.

Empfehlung

- Die vorgesehenen Änderungen werden übernommen.

Ausschluss Niederlassungserlaubnis

Warum die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis während der Durchführung einer Ausbildung ausgeschlossen werden soll, erschließt sich nicht. Die Durchführung der Ausbildung soll keine demotivierende Sperrwirkung für sehr gut integrierte Ausländer:innen entfalten, die während der Ausbildung die Voraussetzungen für die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis, u. a. 60 Monate Pflichtbeiträge zur Rentenversicherung, erfüllen. Dieser Ausschluss sollte daher wieder gestrichen werden. Eine wirkungsvolle Fachkräftestrategie muss verstärkt daraufsetzen, dass Drittstaatsangehörige in Deutschland eine qualifizierte Berufsausbildung machen. Die Regelungen zur Aufenthaltsverfestigung sind ein wesentlicher Aspekt für die Attraktivität Deutschlands für internationale (angehende) Fachkräfte.

Empfehlung

- § 16a Abs. 1 S. 3 AufenthG-E wird wieder gestrichen.

Zustimmungspflicht gänzlich aufheben statt nur Wegfall Vorrangprüfung

Der Wegfall der Vorrangprüfung wird im Ergebnis begrüßt. Zur Entbürokratisierung und Beschleunigung des Verfahrens wird darüber hinaus jedoch angeregt, dass die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 16a AufenthG gänzlich zustimmungsfrei erfolgt, soweit ein Ausbildungsvertrag bei einem anerkannten Ausbildungsbetrieb vorgelegt und bestätigt wird, dass die vorgeschriebene Ausbildungsvergütung bezahlt wird. Ein generelles Zustimmungsverfahren in jedem Einzelfall bindet unnötig Kapazitäten bei den ohnehin schon oft völlig überlasteten Ausländerbehörden wie auch bei der Arbeitsmarktzulassung. Um Missbrauch vorzubeugen, kann ggf. eine Überprüfungsmöglichkeit im Einzelfall eingeführt werden und die Ausländerbehörden verstärkt darauf achten, dass die Ausbildungsverträge den Vorgaben für eine qualifizierte Berufsausbildung entsprechen und die normale Ausbildungsvergütung bezahlt wird.

Empfehlungen

- Es wird vorgeschlagen, § 16a Abs. 1 S. 1 AufenthG-E wie folgt zu ersetzen:
„Eine Aufenthaltserlaubnis zum Zweck der betrieblichen Aus- und Weiterbildung kann ohne Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit erteilt werden.“
- Hilfsweise wird vorgeschlagen, § 8 Abs. 1 BeschV wie folgt zu fassen:
„Keiner Zustimmung bedarf die Erteilung eines Aufenthaltstitels nach § 16a Absatz 1 des Aufenthaltsgesetzes.“

Ausbildungsjahr Null“ im Rahmen der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 16a AufenthG zulassen

Um die erfolgreiche Absolvierung einer Ausbildung zu sichern und um Ausbildungsabbrüche zu reduzieren, ist es sinnvoll, die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis gem. § 16a AufenthG bereits in einem vorgeschalteten „Ausbildungsjahr Null“ zu ermöglichen. Ziel des „Ausbildungsjahres Null“ ist die Vorbereitung auf die Berufsausbildung, insbesondere die Verfestigung von Sprachkenntnissen und das erste Erlernen von Ausbildungsinhalten, um dann einen guten Start ins erste Ausbildungsjahr zu gewährleisten. Dafür sollten Modelle ermöglicht werden, in denen Auszubildende bereits in Teilzeit (z.B. 50 %) im Betrieb vorbereitet werden. Kommunikation auf Deutsch soll trainiert und parallel ein Intensivsprachkurs Deutsch besucht werden. Aus unserer Beratungserfahrung heraus sind uns viele Sachverhalte bekannt, in denen die Erlangung von Sprachkenntnissen auf dem Niveau B2 wichtig wäre, um in der Berufsschule „mitzukommen“.

Unserer Überzeugung nach gelingt das Erlangen dieser Sprachreife am besten im deutschsprachigen Umfeld.

Nach aktueller Rechtslage umfasst ein Ausbildungsaufenthalt nach § 16a AufenthG auch einen Sprachkurs, der Teil der Ausbildung ist. Dieser kann auch isoliert der Ausbildung vorgeschaltet sein (§ 16a Abs.1 S.3 AufenthG). Jedoch besteht zumindest eine rechtliche Grauzone, ob eine Beschäftigung von mehr als 10 Stunden vor Beginn des ersten Ausbildungsjahres möglich ist (§ 16a Abs.3). Diesbezüglich sollte eine Klarstellung erfolgen.

Empfehlung

- In § 16a Abs. 1 AufenthG wird folgender Satz 4 eingefügt: "Während des Deutschsprachkurses nach Satz 3 berechtigt die Aufenthaltserlaubnis zu einer Beschäftigung bis zu 20 Stunden im Ausbildungsbetrieb."

Reibungslosen Übergang von Ausbildung (§ 16a AufenthG) zur Fachkraft (§ 18a AufenthG) in der Pflege ermöglichen

Vom Gesetzgeber ungelöst bleibt das Problem von verfahrensbedingten wochenlangen Fehlzeiten beim Übergang von der betrieblichen Ausbildung (§ 16a AufenthG) in die Berufstätigkeit als Pflegefachkraft (§ 18a AufenthG). Dieser Übergang führt in vielen Fällen seit Jahren zu bis zu 8-wöchiger erzwungener Arbeitslosigkeit von Pflegefachkräften mit gerade absolvierter erfolgreicher Ausbildung.

Um als Pflegefachkraft "richtig" arbeiten zu können, benötigen die Absolvent:innen die Aufenthaltserlaubnis als Fachkraft (§ 18a AufenthG). Diese kann jedoch erst beantragt werden, wenn die Ausbildung erfolgreich abgeschlossen ist. Bei der Ausbildung zur Pflegefachkraft setzt dies nicht nur das Bestehen der Prüfung voraus. Vielmehr muss die Berufsausübungserlaubnis erteilt werden (Urkunde), wozu noch weitere Prüfungsschritte erforderlich sind (Nachweis Sprachkenntnisse, Führungszeugnisse etc.). Wenn dann die Urkunde als Pflegefachkraft ausgestellt ist, führen die Bearbeitungszeiten bei vielen Ausländerbehörden und die Überlastung der Arbeitsmarktzulassung, die erneut beteiligt werden muss, zu erheblichen Verzögerungen. Die Bearbeitung zieht sich in der Praxis oft Wochen hin.

Nach Beantragung der Aufenthaltserlaubnis als Fachkraft (§ 18a AufenthG) erhalten die Personen aufgrund der Fortbestandsfiktion (§ 81 Abs. 4 AufenthG) am Ende ihrer 3-jährigen Ausbildung mit einem Aufenthalt nach § 16a AufenthG zunächst eine Fiktionsbescheinigung mit einer Arbeitserlaubnis von lediglich 10 Std./pro Woche als ungelernete Hilfskraft. Noch nicht möglich ist die "Tätigkeit als qualifizierte Pflegefachkraft". Zur Erteilung der Aufenthaltserlaubnis als Fachkraft (§ 18a AufenthG) muss die Ausländerbehörde - nach noch geltender Rechtslage - zunächst die Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit einholen, was wiederum in der Regel mehrere Wochen in Anspruch nimmt. Erst wenn die Zustimmung vorliegt, kann der neue Aufenthaltstitel mit der Beschäftigungserlaubnis als Fachkraft ausgestellt werden.

Im aktuellen Entwurf ist in § 18a S. 2 AufenthG-E vorgesehen, das Zustimmungserfordernis für Fachkräfte, die über eine inländische qualifizierte Berufsausbildung verfügen, zu streichen. Das ist zu begrüßen. Hierdurch wird das oben geschilderte Problem jedoch nur teilweise gelöst.

Es wird daher angeregt, die Fiktionswirkung in § 81 Abs. 4 Aufenthaltsgesetz um eine Bestimmung zu ergänzen, dass die Fortbestandsfiktion nicht nur dazu berechtigt, die Berufsausbildung fortzusetzen (was berufsrechtlich nicht geht), sondern dazu berechtigt, auch die Erwerbstätigkeit im erlernten Ausbildungsberuf auszuüben.

Empfehlung

- Es wird vorgeschlagen, in § 81 Abs. 5a a.E. den folgenden Satz zu ergänzen. “Die Fiktionswirkung nach § 81 Abs. 3 und § 81 Abs. 4 AufenthG berechtigt die bisher erlaubte Erwerbstätigkeit fortzusetzen, soweit nach erfolgreicher betrieblicher Berufsausbildung eine Beschäftigung als Fachkraft erfolgen soll.”

Rechtzeitige Visaerteilung

Das Praxisproblem, dass Visa oft erst ab dem ersten Tag der Ausbildung ausgestellt werden, mit der Folge, dass Auszubildende den Einführungstag verpassen, wird vom Gesetzgeber nicht aufgegriffen. Die Aufenthaltserlaubnis sollte ein Monat, mindestens jedoch 15 Tage vor dem Ausbildungsbeginn erteilt werden, um den Auszubildenden ein geordnetes Ankommen (Eröffnung eines Bankkontos, ggf. Gesundheitsprüfung, Beantragung eines Führungszeugnisses etc.) zu ermöglichen.

Empfehlung

- Es wird vorgeschlagen, in § 16a AufenthG nach Abs. 4 folgenden Abs. 5 einzufügen:
“Wird die Aufenthaltserlaubnis im Rahmen eines Visumverfahrens an eine sich im Ausland aufhaltende Person erteilt, soll sie 10 Tage vor Beginn der Ausbildung ausgestellt werden.“

§ 16b AufenthG-E (Aufenthaltserlaubnis zwecks Durchführung eines Studiums)

Wesentliche Neuregelungen

Zweckwechselverbote für Inhaber:innen einer Aufenthaltserlaubnis zum Studium (§ 16b AufenthG) werden weitgehend aufgehoben. Ausgenommen hiervon bleibt der Wechsel in eine Aufenthaltserlaubnis nach § 19c AufenthG. Studierende sollen künftig also auch während eines Studiums einen Wechsel in einen anderen Aufenthaltstitel vornehmen können und müssen nicht erst wieder aus- und erneut mit dem “richtigen” Visum einreisen.

Die Geltungsdauer der Aufenthaltserlaubnis zum Studium (§ 16b AufenthG) wird von einem Jahr auf regelmäßig 2 Jahre angehoben (Anforderung aus der EU-REST-Richtlinie 2016/801)

Neben dem Studium soll für ausländische Studierende die Nebenbeschäftigung analog zur sozialversicherungsrechtlichen Bewertung zu Werkstudierenden in einer oder mehreren Beschäftigungen bis zu 20 Stunden in der Woche ermöglicht werden. Bislang waren 120 Tage im Jahr Nebenbeschäftigung erlaubt. Die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis während der Durchführung eines Studiums mit Aufenthalt nach § 16b AufenthG bleibt ausgeschlossen.

Bewertung und Empfehlungen

Die weitgehende Aufhebung von Zweckwechselverboten wird begrüßt. Unnötige Visaverfahren können so eingespart werden und ausländische Studierende haben mehr Flexibilität und Freiheiten gewonnen, durch die das Studium in Deutschland attraktiver wird.

Die vorgesehenen Änderungen im Hinblick auf den Umfang der Nebenbeschäftigungserlaubnis sind zu begrüßen, da Drittstaatsangehörige gegenüber inländischen Studierenden diesbezüglich nicht mehr benachteiligt werden sollen.

Warum der Übergang in § 19c AufenthG jedoch weiterhin ausgeschlossen bleiben soll, ist nicht nachvollziehbar. Soweit beispielsweise nach einem Studienabbruch eine Au-pair-Tätigkeit oder ein Freiwilligendienst “zur Orientierung” angestrebt wird, sollte dies ebenso ermöglicht werden.

Warum die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis während eines Studienaufenthalts ausgeschlossen werden soll, erschließt sich nicht. Die Durchführung eines Studiums soll keine

demotivierende Sperrwirkung für sehr gut integrierte Ausländer:innen entfalten. Dieser Ausschluss sollte daher gestrichen werden. Eine wirkungsvolle Fachkräftestrategie muss verstärkt darauf setzen, dass Drittstaatsangehörige in Deutschland eine qualifizierte Berufsausbildung machen. Die Regelungen zur Aufenthaltsverfestigung sind ein wesentlicher Aspekt für die Attraktivität Deutschlands für internationale (angehende) Fachkräfte.

Empfehlungen

- § 16b Abs. 4 S. 1 AufenthG-E wird wieder gestrichen.
- § 16b Abs. 4 S. 2 AufenthG wird gestrichen.
- Die vorgesehenen Änderungen werden im Übrigen übernommen.

§ 16d AufenthG i. V. m. § 2a und § 8 BeschV-E (Aufenthaltsurlaubnis zwecks Durchführung von Maßnahmen zur Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen)

Wesentliche Neuregelungen

Anerkennungspartnerschaft (§ 16d Abs. 3a AufenthG-E)

Durch § 16d Abs. 3a AufenthG-E soll eine neue Aufenthaltserlaubnis für eine Anerkennungspartnerschaft eingeführt werden. Die wesentlichste Neuregelung besteht darin, dass - anders als zuvor - das Anerkennungsverfahren erst im Inland begonnen werden kann die Fachkraft jedoch bereits in einer qualifizierten Beschäftigung eingesetzt werden darf. Geeignete Arbeitgebende (Betriebe, die aus- und weiterbilden) und Arbeitnehmende verpflichten sich, das Anerkennungsverfahren zügig zu betreiben. Die Aufenthaltserlaubnis wird für ein Jahr ausgestellt. Sie kann bis auf drei Jahre verlängert werden. In der Beschäftigungsverordnung soll hierfür zusätzlich § 2a BeschV-E eingefügt werden, der die Zustimmung durch die Bundesagentur für Arbeit ermöglicht, soweit ein fachlicher Bezug vom Berufsabschluss zur angestrebten qualifizierten Beschäftigung besteht.

Sonstige Veränderungen in § 16d AufenthG

Nach § 16d Abs. 1 AufenthG-E (insb. Nachqualifizierungen) soll die Erteilungsdauer der Aufenthaltserlaubnis von 18 auf 24 Monate angehoben werden. Die Verlängerungsmöglichkeit wird von 6 auf 12 Monate angehoben und die maximale Erteilungsdauer von 2 auf 3 Jahre angehoben. Der zeitliche Umfang einer zulässigen Nebenbeschäftigung wird von 10 auf 20 Stunden erhöht und die zeitlich unbeschränkte Beschäftigungsmöglichkeit nicht mehr vom Vorliegen eines konkreten Arbeitsplatzes in dem anzuerkennenden oder dem von der beantragten Berufsausübungserlaubnis erfassten Beruf abhängig gemacht.

Nach § 16d Abs. 3 AufenthG-E (Nachqualifizierung von Fertigkeiten, Kenntnissen und Fähigkeiten in der betrieblichen Praxis in nicht reglementierten Berufen) soll die Erteilungsdauer der Aufenthaltserlaubnis von 2 auf 3 Jahre verlängert werden.

In § 16d Abs. 4 AufenthG-E (Einreise im Rahmen von internationalen Vermittlungsabsprachen) soll der Umfang der Nebenbeschäftigungserlaubnis von 10 auf 20 Stunden angehoben werden.

Die Zweckwechselverbote in § 16d Abs. 6 AufenthG sollen wegfallen. Stattdessen soll ein neuer § 16d Abs.6 AufenthG-E eingeführt werden, der die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis für 6 Monate für Qualifikationsanalysen vorsieht.

Für die Zustimmung in den Fällen § 16d Absatz 3 des Aufenthaltsgesetzes ist nach § 8 BeschV-E das Vorliegen eines Weiterbildungsplans nicht mehr erforderlich. Die Planung der Maßnahmen zum Ausgleich der Maßnahmen muss damit erst nach der Einreise vorgenommen werden.

Bewertung

Der Vorteil einer Anerkennungspartnerschaft liegt darin, dass die Fachkraft sofort eingesetzt werden kann und nicht erst lang andauernde Verfahren zur Anerkennung durchlaufen muss. Das darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass eine Fachkraft in reglementierten Berufen erst dann arbeiten und entsprechend eingruppiert werden darf, wenn die förmliche Anerkennung vorliegt. Es ist daher damit zu rechnen, dass die ausländischen Arbeitskräfte, die eine Anerkennungspartnerschaft im reglementierten Bereich eingehen, zunächst als unqualifizierte (Hilfs-)Arbeitskräfte vergütet und eingesetzt werden. Auch in nicht reglementierten Berufen stellt sich die Frage der Eingruppierung bei Arbeitgebenden, die tariflich gebunden sind. In der Praxis - insbesondere im Bereich der Pflege - besteht oft das Problem, dass die Pflegekräfte, die während des Anerkennungsverfahrens bereits in der Pflege arbeiten, aufgrund von Überforderung die Nachqualifizierungen parallel nicht schaffen. Dieser Konflikt ist und bleibt sehr wahrscheinlich herausfordernd.

Die Diakonie Deutschland schließt sich dem Vorschlag des Deutschen Caritasverbandes an, im Handwerk und anderen qualifizierten, nicht reglementierten Berufen auf das ausländerrechtliche Erfordernis zur Durchführung eines Anerkennungsverfahrens zu verzichten. Es sollte daher reichen, dass ein Arbeitsplatzangebot vorliegt und der Arbeitgeber die Qualifikation als gleichwertig betrachtet. Hierin könnte auch ein Beitrag zur Entbürokratisierung und Beschleunigung von Verfahren liegen.

Die vorgeschlagenen Verlängerungen der Erteilungsdauer sowie die verbesserten (Neben-) Beschäftigungsmöglichkeiten werden begrüßt.

§ 16f AufenthG-E (Aufenthaltserlaubnis zwecks Durchführung eines Sprachkurses)

Wesentliche Neuregelungen

Während der Durchführung eines Sprachkurses soll nach § 16f AufenthG-E eine Nebenbeschäftigung von bis zu 20 Stunden ermöglicht werden. Bislang bestehende Zweckwechselverbote werden aufgehoben.

Bewertung und Empfehlung

Die Aufhebung von Zweckwechselverboten wird begrüßt. Unnötige Visaverfahren können so eingespart werden und ausländische Teilnehmer:innen von Sprachkursen haben mehr Flexibilität und Freiheiten gewonnen. Die vorgesehenen Änderungen im Hinblick auf den Umfang der Nebenbeschäftigungserlaubnis sind zu begrüßen. Auf diese Weise können sich weniger wohlhabende Menschen den Lebensunterhalt einfacher sichern - vorausgesetzt sie finden aus dem Ausland eine Beschäftigung.

Empfehlung

- Die vorgesehenen Änderungen werden übernommen.

§ 17 AufenthG-E (Aufenthaltserlaubnis zwecks Suche nach Ausbildungs- oder Studienplatz)

Wesentliche Neuregelungen

Die Altersobergrenze wird von 25 auf 27 Jahre angehoben. Der Übergang in eine Aufenthaltserlaubnis nach § 19c Abs. 2 AufenthG (Beschäftigung als Fachkraft) soll ermöglicht werden. Im Übrigen bleibt es bei einem weitgehenden Zweckwechselverbot. Auch bleibt es beim erforderlichen Sprachniveau B2 sowie bei einem (Neben-) Beschäftigungsverbot.

Bewertung und Empfehlungen

Durch die Anhebung der Altershöchstgrenze wird der Personenkreis von potentiell Begünstigten vergrößert. Das ist zu begrüßen.

Nicht nachvollziehbar ist die hohe Hürde beim Spracherfordernis. Besser wäre es, hier B1 Sprachkenntnisse ausreichen zu lassen. Eine Verbesserung von B1 auf B2 innerhalb eines halben Jahres ist realistisch.

Ebenfalls nicht nachvollziehbar ist das (Neben-) Beschäftigungsverbot. Wie bei der geplanten Chancenkarte sollte hier eine Beschäftigungsmöglichkeit von bis zu 20 Stunden und eine zeitlich unbegrenzte Beschäftigungsmöglichkeit für Probebeschäftigungen eingefügt werden. Auf diese Weise könnten auch weniger wohlhabende Ausbildungssuchende von der Aufenthaltserlaubnis profitieren.

In der Praxis werden Aufenthaltserlaubnisse nach § 17 AufenthG im Visumverfahren zudem immer wieder aufgrund von Zweifeln an der Rückkehrbereitschaft verweigert. Insoweit bedarf es auch jenseits von Gesetzesänderungen eine wohlwollende Umsetzung dieser Regelung.

Empfehlungen

- § 17 Abs. 1 Nr. 4 AufenthG sollte wie folgt lauten: "er über ausreichende deutsche Sprachkenntnisse verfügt."
- § 17 Abs. 3 S. 1 AufenthG sollte wie folgt gefasst werden:
„Die Aufenthaltserlaubnis berechtigt zur Ausübung von Beschäftigungen bis zu zwanzig Stunden je Woche sowie für jeweils bis zu zwei Wochen von zeitlich unbegrenzten Probebeschäftigungen, wenn diese auf eine Ausbildung abzielen.“

B. Erwerbsmigration

§ 18 AufenthG-E (Grundsätze der Fachkräfteeinwanderung, allgemeine Bestimmungen)

Wesentliche Neuregelungen

In § 18 Abs. 1 S. 3 AufenthG-E wird die allgemeine Ausrichtung der Erwerbsmigration auf die nachhaltige Integration von Fachkräften sowie - neu - auf "Arbeitskräfte mit ausgeprägter Berufserfahrung" festgelegt.

§ 18 Abs. 2 Nr. 5 AufenthG-E sieht eine Lockerung beim Erfordernis der Altersabsicherung bei über 45-Jährigen vor. Künftig soll nicht mehr nur in besonderen Ausnahmefällen vom Mindesteinkommen (mind. 55 % der jährlichen Beitragsbemessungsgrenze in der allgemeinen Rentenversicherung) abgesehen werden können. Ein Absehen im Ermessenswege soll möglich werden, wenn ein öffentliches, insbesondere ein regionales, wirtschaftliches oder arbeitsmarktpolitisches Interesse an der Beschäftigung besteht. Das gelte nach der Neuregelung

insbesondere, wenn die Gehaltsschwelle nur geringfügig unterschritten oder die Altersgrenze nur geringfügig überschritten wird.

Bewertung und Empfehlungen

Die grundsätzliche Neuausrichtung der Erwerbsmigration auch auf Arbeitskräfte mit ausgeprägter Berufserfahrung wird begrüßt. Hinter diesem Gedanken steht eine Aufweichung des Prinzips, dass Arbeitskräfte aus dem Ausland in qualifizierten Beschäftigungen grundsätzlich nur nach erfolgter nachgewiesener akademischer oder erfolgter formalisierter Berufsausbildung bei Anerkennung der Gleichwertigkeit eingesetzt werden dürfen. Ein zu starkes Festhalten an diesem Grundsatz stellt sich in der Praxis oftmals als realitätsfern bzw. aufgrund der erforderlichen Anerkennungsverfahren als bürokratisch und verwaltungsaufwendig dar. Zumal gibt es gerade im Ausbildungsbereich in vielen Ländern in vielen Berufen keine formalisierte Ausbildung wie im dualen Ausbildungssystem in Deutschland, Österreich und der Schweiz. Soweit die beruflichen Kenntnisse durch berufspraktische Erfahrungen erworben wurden, ist es sinnvoll, diese Personen formalisiert ausgebildeten Fachkräften möglichst gleichzustellen.

Grundsätzlich zu begrüßen ist auch das erweiterte Ermessen beim Absehen des Erfordernisses der Altersabsicherung in § 18 Abs. 2 Nr. 5 AufenthG-E - eine wohlwollende und integrationsfreundliche Ermessensausübung vorausgesetzt. Allerdings ist diese Veränderung nicht ausreichend, um in der Praxis sachgerechte Lösungen erzielen zu können. Das zusätzliche Erfordernis der Altersabsicherung wurde erst mit dem Fachkräfteeinwanderungsgesetz in das Aufenthaltsrecht aufgenommen und erweist sich als große Hürde für die Gewinnung von Fachkräften mit viel Berufserfahrung, die schon 45 Jahre und älter sind. In der Praxis erschwert dies vor allem die Zuwanderungen von Fachkräften mit Ausbildungsberufen im handwerklichen oder IHK-Bereich, die keine akademischen oder höheren Gehälter erhalten. Insbesondere die Regelung in § 18 Abs. 2 Nr. 5 S. 1 AufenthG, "es sei denn, der Ausländer kann den Nachweis über eine angemessene Altersversorgung erbringen..." erweist sich als zu eng. Sie erfordert einen Nachweis und nicht nur eine Einschätzung, ob im konkreten Fall unter Berücksichtigung aller Vorsorgeaufwendungen für das Alter sowohl im Herkunftsland, in Drittländern wie die voraussichtlich zu erwartenden Beiträge in die Rentenversicherung dennoch ein Fall von Altersarmut zu befürchten ist. Die ausreichende Altersversorgung nachzuweisen, erfordert, dass der Ausländern Nachweise einreicht, über prognostizierte Renten, die aus ausländischen Versicherungssystemen ins deutsche Versicherungssystem umgerechnet werden, was selbst für Rentenexpert:innen im internationalen Sozialrecht eine Überforderung darstellt. Diese hohen Anforderungen an alternative Formen der Glaubhaftmachung einer ausreichenden Altersversorgung müssen dringend praxistauglich angepasst werden.

Weiterhin besteht in der Praxis das Problem, dass diese hohe Hürde nachgewiesen werden muss, wenn "erstmalig" ein "Aufenthaltstitel nach § 18a oder § 18b Absatz 1" nach Vollendung des 45. Lebensjahres erteilt wird. In der Praxis gibt es viele angehende Fachkräfte, die im Alter zwischen 40 und 45 Jahren nach Deutschland einreisen, um eine 3-jährige Berufsausbildung zu machen. Für die Berufsausbildung in § 16a AufenthG greift das Erfordernis ausreichender Altersvorsorge nicht, da sich § 18 AufenthG richtigerweise nur auf die Aufenthalte zum Zwecke der Erwerbstätigkeit bezieht (§§ 18ff. AufenthG). Wechselt die auszubildende Person nach Abschluss ihrer erfolgreich in Deutschland absolvierten Ausbildung erst mit einem Alter von 45 Jahren in den Aufenthalt nach § 18a AufenthG als fertige Fachkraft, wird ihr nun erstmals ein Aufenthaltstitel nach § 18a AufenthG erteilt, weil sie zuvor ein Aufenthaltstitel nach § 16a AufenthG hatte. Nun muss sie plötzlich den sehr aufwendigen Nachweis erbringen, dass kein Altersarmutsrisiko besteht. Bis der Aufenthaltstitel dann erteilt werden kann, weil aufgrund der Komplexität der

Nachweisanforderungen viele Monate vergehen, kann der Betrieb die dringend benötigte Fachkraft möglicherweise nicht weiter beschäftigen.

Empfehlungen

- In § 18 Abs. 2 Nr. 5 S. 1 wird die Formulierung “in den Fällen der erstmaligen Erteilung eines Aufenthaltstitels nach § 18a oder § 18b Absatz 1” durch die Formulierung “in den Fällen der erstmaligen Erteilung eines Aufenthaltstitels zum Zwecke der Ausbildung oder Erwerbstätigkeit nach Vollendung des 55. Lebensjahres...” ersetzt.
- Gleichzeitig wird dieses Erfordernis zum Bürokratieabbau nur noch aufrechterhalten für Personen, die das 55. Lebensjahr vollendet haben (s. o.).
- Weiterhin wird die alternative Nachweisform in § 18 Abs. 1 Nr. 5 S. 1 a. E. AufenthG wie folgt formuliert: “oder der Ausländer kann gegenüber der Ausländerbehörde glaubhaft machen, dass er bei einer Gesamtbetrachtung seiner Erwerbsbiographie, der Vorsorgeleistungen im Herkunftsland oder in Drittstaaten, von vorhandenem Vermögen, das zur Alterssicherung dienen kann und der noch zu erwartenden Vorsorgeleistungen in Deutschland nicht damit zu rechnen ist, dass ein überdurchschnittliches Risiko einer Altersarmut besteht.”

§ 18a, b und c AufenthG-E (Aufenthalts- und Niederlassungserlaubnisse für Fachkräfte)

Wesentliche Neuregelungen

Die Einwanderung wird für Fachkräfte zu jeder qualifizierten Beschäftigung ermöglicht. Es wird also auf das Erfordernis, dass die Aufenthaltserlaubnis einer Fachkraft nur zur Ausübung einer qualifizierten Beschäftigung erteilt werden kann, zu der ihre erworbene Qualifikation sie befähigt, verzichtet.

Bei inländischem Abschluss entfällt das Zustimmungserfordernis der Bundesagentur für Arbeit. Die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis wird für Fachkräfte mit Berufs- und akademischer Ausbildung (§ 18a und b AufenthG) sowie für Forscher:innen (§ 18d AufenthG) bereits nach drei Jahren, bzw. 36 Monaten Pflichtbeiträgen zur Rentenversicherung, bei inländischem Abschluss bereits nach 2 Jahren ermöglicht. Hiervon ausgenommen bleiben jedoch ehemals geduldete Fachkräfte, die eine Aufenthaltserlaubnis nach § 19d AufenthG besitzen.

Bewertung und Empfehlungen

Durch den geplanten Wegfall des Bezuges einer qualifizierten Beschäftigung zur konkreten Ausbildung wird Arbeitsuchenden und Arbeitgebenden mehr Flexibilität eingeräumt. Zudem entfällt Prüfaufwand für Behörden. Durch die frühere Erteilung von Niederlassungserlaubnissen sowie durch den Wegfall von Zustimmungserfordernissen entfällt ebenfalls Verwaltungsaufwand. Bei inländischen Abschlüssen auf die Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit zu verzichten, ist ein wesentlicher Schritt zum Abbau unnötiger und ineffektiver Bürokratie und längst überfällig. Ebenso sollte bei Vertragsverlängerungen oder beim Wechsel des Arbeitgebers - zumindest innerhalb der gleichen qualifizierten Tätigkeit - eine Zustimmung durch die BA entbehrlich sein, wenn die Ausländerbehörde sich selbst durch Vorlage der Erklärung über das Beschäftigungsverhältnis und des Arbeitsvertrages davon überzeugen kann, dass sich die Bezahlung und arbeitsvertraglichen Regelungen im Vergleich zur bisherigen Beschäftigung nicht verschlechtern haben und sowohl Arbeitnehmende wie Arbeitgebende dies gegenüber der Ausländerbehörde bestätigen. Zur Vermeidung von prekären Beschäftigungsverhältnissen wäre

es ggf. erwägenswert, eine Bestimmung einzufügen, dass die Bundesagentur für Arbeit über die erteilten Verlängerungen (inkl. der abgegebenen Erklärungen) informiert wird, um dann in Missbrauchsfällen entsprechende Ermittlungen und Sanktionen verhängen zu können. Dies würde es der Bundesagentur ermöglichen, verstärkt Missbrauchsfällen nachzugehen, anstatt sich in einem Massenverfahren mit Änderungsverträgen, bei denen sich die Arbeitsbedingungen für Ausländer:innen verbessern, mit wenig Zeit für eine vertiefte Prüfung beschäftigen zu müssen.

Die Schlechterstellung im Hinblick auf die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis von ehemals geduldeten Fachkräften, die eine Aufenthaltserlaubnis nach § 19d AufenthG besitzen und sich genauso zu Fachkräften "hochgearbeitet haben", ist jedoch nicht nachvollziehbar und sollte aufgehoben werden. Hier ist es gerade sinnvoll, Integrationsbemühungen konsequent zu belohnen.

Empfehlungen

- In § 18c Abs. 1 S. 1 Nr. 1 und 2 wird jeweils das Wort „oder“ durch ein Komma ersetzt und nach „§ 18d“ „oder § 19d“ ergänzt.
- Die vorgesehenen Änderungen sollten im Übrigen übernommen werden.

§ 18g AufenthG-E - Überarbeitung der Blauen Karte EU (Umsetzung Blaue Karte Richtlinie)

Wesentliche Neuregelungen

Zur Umsetzung der neuen Blue Card Richtlinie 2021/1883 sollen eine Reihe von Änderungen erfolgen, die den Anwendungsbereich der Blauen Karte EU erweitern könnten. Die Blaue Karte, die bisher in § 18b Abs. 2 AufenthG geregelt ist, wird hierfür in einen neuen § 18g AufenthG überführt. Bestehende Gehaltsschwellen sollen u. a. spürbar abgesenkt werden. Das gilt insbesondere für Engpassberufe, aber auch für Berufsanfänger:innen mit akademischem Abschluss. International Schutzberechtigten, die über einen in Deutschland, oder einem anderen Mitgliedstaat der EU erteilten, Schutzstatus verfügen, soll künftig - anders als bislang - eine Blaue Karte EU ausgestellt werden können. Arbeitgeber:innenwechsel sowie kurz- und langfristige "Intra-EU-Mobilität" sollen vereinfacht werden. Zudem soll der Familiennachzug und die Erlangung der Erlaubnis zum Daueraufenthalt EU erleichtert werden. Schließlich sollen künftig auch IT Spezialist:innen von der Blauen Karte EU profitieren, auch wenn diese zwar keinen Hochschulabschluss besitzen, aber bestimmte non-formale Qualifikationen nachweisen können.

Bewertung

Es ist zu begrüßen, dass die Blaue Karte künftig auch an international Schutzberechtigte Personen erteilt werden kann. Warum sie allerdings weiterhin für Personen gesperrt bleibt, die über humanitäre Aufenthaltserlaubnisse verfügen, jedoch keinen internationalen Schutz zuerkannt bekommen haben, ist nicht nachvollziehbar. Personen, die in den Anwendungsbereich der Blauen Karte EU fallen, gehören zu den gefragtesten Fachkräften, auf die Deutschland angewiesen ist, unabhängig davon, ob sie in der Vergangenheit aus humanitären Gründen eingereist sind oder nicht. Hinzu kommt, dass bei allen humanitären Aufenthalten zuvor im asyl- oder aufenthaltsrechtlichen Verfahren ein Schutzbedarf festgestellt oder ein humanitäres Bleiberecht erteilt wurde. Würde man diesen Anwendungsbereich auf alle Formen von Aufenthaltstiteln erweitern, wäre die Regelung einfacher, transparenter und insgesamt sachgerechter.

§ 20 AufenthG-E (Arbeitsplatzsuche im Anschluss an Aufenthalte in Deutschland)

Wesentliche Neuregelungen

§ 20 AufenthG-E soll künftig nur noch die Arbeitsplatzsuche im Anschluss an Aufenthalte in Deutschland regeln. Die Möglichkeit zur Arbeitsplatzsuche einzureisen, soll durch die Chancenkarte in § 20a AufenthG geregelt werden.

Es fällt auf, dass bei Vorliegen der Voraussetzungen für Absolvent:innen von Hochschulen, Forscher:innen und Assistenz- und Helferausbildungen ein Anspruch auf Erteilung der Aufenthaltserlaubnis besteht, bzw. entstehen soll, bei Absolvent:innen von betrieblichen und schulischen Berufsausbildungen jedoch weiterhin nur eine Ermessensregelung bleibt.

Die Erteilung steht nicht mehr unter dem Vorbehalt, dass der konkrete zu suchende Arbeitsplatz von ausländischen Personen besetzt werden darf, sondern dass die Tätigkeit an sich von Ausländern ausgeübt werden darf. Insoweit wird die Vorschrift weiter gefasst. Die Lebensunterhaltssicherung bleibt absolute Erteilungsvoraussetzung. Einheitlich soll die Erteilungsdauer auf 18 Monate festgelegt werden. Ausgenommen hiervon bleiben aber Absolvent:innen von Helfer- und Assistenzausbildungen. Diese sollen nur 12 Monate Zeit zur Suche bekommen.

Bewertung und Empfehlungen

Es ist nicht nachvollziehbar, warum die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zur Arbeitsplatzsuche z. B. für eine fertig ausgebildete Pflegefachkraft unter bestimmten Voraussetzungen im Ermessen steht, während diese für eine Pflegehilfskraft erteilt werden muss. Im Übrigen werden die geplanten Verbesserungen begrüßt.

Empfehlungen

- § 20 Abs. 1 Nr. 3 AufenthG-E wird wie folgt gefasst:
“wird einem Ausländer nach erfolgreichem Abschluss einer qualifizierten Berufsausbildung im Bundesgebiet im Rahmen eines Aufenthalts nach § 16a eine Aufenthaltserlaubnis erteilt,”
- Im Übrigen sollten die vorgeschlagenen Änderungen übernommen werden.

§ 20a AufenthG-E (Einführung einer Chancenkarte nach Punktesystem)

Wesentliche Neuregelungen

Für Personen mit einem ausländischen, mindestens zweijährigen Berufsabschluss soll zur Arbeitsplatzsuche oder zur Suche nach Möglichkeiten zur Durchführung von Maßnahmen zur Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen (insb. zur Suche nach einer Anerkennungspartnerschaft) eine Chancenkarte auf Basis eines Punktesystems eingeführt werden.

Zu den Punktekriterien gehören Sprachkenntnisse, Berufserfahrung, Alter und Deutschlandbezug. Erstmals können englische Sprachkenntnisse eine Rolle spielen. Anstelle von mindestens erforderlichen A2-Deutschkenntnissen können C1-Englischkenntnisse ausreichen.

Die Chancenkarte bietet Möglichkeiten zur Nebenbeschäftigung (20 Stunden pro Woche) oder Probearbeit von jeweils bis zu zwei Wochen. Der Wechsel in Aufenthaltstitel zu Erwerbs- oder Bildungszwecken wird ermöglicht. Es soll ein absolutes Erfordernis zur

Lebensunterhaltssicherung gelten, von dem nicht abgewichen werden kann. Ebenfalls soll es einen SGB-II Leistungsausschluss für Inhaber:innen der Chancenkarte geben.

Nach einem Ergänzungsentwurf vom BMI ist vorgesehen, dass die Chancenkarte an Ausländer:innen, die sich bereits in Deutschland aufhalten nur erteilt werden darf, wenn diese im Besitz eines Aufenthaltstitels zum Zwecke der Bildung oder Erwerbstätigkeit sind.

Bewertung und Empfehlungen

Aus Sicht der Diakonie Deutschland ist die Einführung einer punktebasierten Chancenkarte grundsätzlich zu begrüßen.

Nicht nachvollziehbar ist jedoch die Erteilungssperre für Personen, die einen (auslaufenden) Aufenthalt aus humanitären oder familiären Gründen haben. Auch Personen mit solchen Aufenthalten sind Menschen, auf die Deutschland angewiesen ist und die eine Chancenkarte nutzen könnten, um eine Beschäftigung zu finden. Ebenfalls ist nicht nachvollziehbar, warum nicht einmal ausnahmsweise in Fällen, in denen eine maximal hohe Punktezahl erreicht, vom Erfordernis der Lebensunterhaltssicherung abgesehen werden kann. Gerade durch die Einführung eines Punktesystems wird ein Instrument geschaffen, anhand dessen bei Personen, die sehr wahrscheinlich sehr schnell eine Arbeit finden würden, ein vorübergehender Sozialleistungsbezug gerechtfertigt wäre.

Im Rahmen der Chancenkarte sollte der mögliche Zeitraum für Praktika von 2 auf 4 Wochen verlängert werden. Hintergrund ist, dass nur so ein zielführendes Kennenlernen von potenziellen Ausbildungsträger:innen und Anwärter*innen möglich ist und die Anwärter:in für eine Ausbildung nur so das Berufsfeld adäquat kennenlernen kann.

Empfehlungen

- § 20a Abs. 4 S. 2 AufenthG-Ergänzungsentwurf, bzw. § 20a Abs. 2 S. 2 AufenthG-E sollte gestrichen werden.
- § 20a Abs. 2 S. 1 sollte wie folgt gefasst werden: "Die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis setzt die Lebensunterhaltssicherung voraus, es sei denn, es werden 12 Punkte nach Maßgabe der Absätze 3 bis 6 erreicht. In diesem Fall ist § 5 Abs. 1 Nr. 1 nicht anzuwenden."
- In § 20a Abs. 7-E S. 1 wird das Wort "zwei" durch das Wort "vier" ersetzt.
- § 7 Abs. 1 S. 2 Nummer 2 Buchstabe b SGB II wird wie folgt gefasst: "deren Aufenthaltsrecht sich allein aus dem Zweck der Arbeitssuche, der Ausbildungs- oder Studienplatzsuche oder aus einer Aufenthaltserlaubnis nach § 20a des Aufenthaltsgesetzes ergibt. Ausgenommen hiervon sind Personen, die 12 Punkte nach Maßgabe der Absätze 3 bis 6 in § 20a des Aufenthaltsgesetzes erreichen,"

§ 6 BeschV-E (Beschäftigungsmöglichkeit für Personen mit ausgeprägter berufspraktischer Erfahrung)

Wesentliche Neuregelungen

Berufserfahrene Personen sollen in nicht reglementierten Berufen in Deutschland eine Beschäftigung aufnehmen können - ohne eine Berufsausbildung in Deutschland als gleichwertig

anerkennen lassen zu müssen. Eine solche Regelung gilt bislang nur für IT Fachkräfte Voraussetzung soll u. a. sein, dass eine in den letzten fünf Jahren erworbene zweijährige einschlägige Berufserfahrung vorliegt und dass ein im Ausland anerkannter Berufs- oder Hochschulabschluss vorliegt. Das Arbeitsplatzangebot soll ein Gehalt von mindestens 45 Prozent der Beitragsbemessungsgrenze der allgemeinen Rentenversicherung vorweisen. Ein diesbezügliches Abweichen nach unten ist jedoch möglich, wenn eine Tarifbindung des Arbeitgebers gegeben ist. Sprachkenntnisse sind nicht erforderlich. Im IT Bereich soll auf das Erfordernis des ausländischen Berufsabschlusses verzichtet werden. Die Anwendung von § 9 BeschV, die einen Arbeitgeber:innenwechsel nach mehrjähriger Vorbeschäftigung ohne erneute Zustimmungspflicht ermöglicht, soll ausgeschlossen werden.

Bewertung und Empfehlung

Durch diese Neuregelung wird möglicherweise ein bürokratiefreier Zugang in Beschäftigungsverhältnisse in nicht reglementierten Berufen geschaffen, der bislang IT Fachkräften vorbehalten war. Die Ausweitung wird begrüßt. Zu kritisieren ist aber der Ausschluss der Anwendung von § 9 BeschV. Dieser Ausschluss sollte gestrichen werden, denn er verstärkt für Betroffene die Gefahr, in ausbeuterischen Arbeitsverhältnissen zu verharren, da ein Arbeitgeberwechsel kompliziert ist, mit einer Ablehnung verbunden sein kann und folglich riskant ist.

Empfehlung

- § 6 Abs. 2 S. 1 BeschV-E wird wieder gestrichen.

§ 15a BeschV-E (Saisonale Beschäftigung)

Wesentliche Neuregelungen

Entsprechend der Voraussetzung des neu geschaffenen § 15d soll auch in § 15a geregelt werden, dass eine Arbeitserlaubnis oder eine Zustimmung nur erteilt werden kann, wenn der Arbeitgebende mindestens 50 Prozent der erforderlichen Reisekosten trägt. Die Ausländerinnen und Ausländer sollen nicht allein mit der finanziellen Vorleistung für die Reisekosten belastet werden. Mit dieser Änderung wird Artikel 19 Absatz 2 Buchstabe a der Richtlinie 2014/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zwecks Beschäftigung als Saisonarbeitnehmer (ABl. L 94 vom 28.3.2014, S. 375) umgesetzt.

Bewertung und Empfehlung

Die vorgeschlagene Neuregelung wird im Grundsatz begrüßt. Sie dienen dem Schutz ausländischer Saisonarbeiter:innen. Angemessener wäre es allerdings, zu regeln, dass Arbeitgebende die Reisekosten voll übernehmen.

Empfehlung

- In § 15a AufenthG wird (anstelle der im Entwurf vorgeschlagenen Formulierung) folgende Nummer 4 angefügt: der Arbeitgeber die erforderlichen Reisekosten trägt.“.

§ 15d BeschV-E (Kontingentierte befristete Einreise)

Wesentliche Neuregelungen

Es soll ein kontingentierter Arbeitsmarktzugang für kurzzeitige Beschäftigungen z. B. in der Landwirtschaft oder im Gaststättengewerbe/Tourismus von Arbeitskräften unabhängig von einer Qualifikation, bzw. einem Berufsabschluss mit einer Mindeststundenzahl von 30 Wochenstunden eingeführt werden. Diese Regelung dient als Ergänzung der "Westbalkanregelung" und enthält eine weitgehende Öffnung für Nichtqualifizierte. Die Zustimmung zur Beschäftigung soll für 90 aus 180 Tagen erfolgen und kann für maximal 6 Monate innerhalb von 12 Monaten erteilt werden. Die verpflichtende Bindung des Arbeitgebers an einen Tarifvertrag wird vorausgesetzt. Es wird davon ausgegangen, dass ein Kontingent von 30.000 Personen festgelegt wird.

Bewertung

Die Diakonie Deutschland begrüßt, dass bei dieser Regelung die zwingende Tarifbindung vorgesehen ist. Grundsätzlich kritisch anzumerken ist jedoch, dass diese Form der Pendelmigration einhergeht mit dem Ausschluss der Aufenthaltsverfestigung, bzw. der Perspektive einer Einbürgerung. Das ist für die Integration nicht förderlich und begünstigt im schlimmsten Fall ausbeuterische Arbeitsverhältnisse, insbesondere, wenn Arbeitsverhältnisse rechtswidrig nach Ablauf der zulässigen Höchstdauer dennoch fortgeführt werden.

§ 22a BeschV-E (Pflegehilfskräfte)

Wesentliche Neuregelungen

Die Bundesagentur für Arbeit soll künftig die Zustimmung zur Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis für eine inländische Beschäftigung als Pflegehilfskraft im Gesundheits- und Pflegebereich geben können.

Bewertung und Empfehlung

Es gibt in der ambulanten und stationären Pflege einen eklatanten Mangel an Pflegefachkräften sowie an ausgebildeten Pflegehilfskräften, dem nicht aus dem Arbeitskrätereservoir in Deutschland oder durch die Beschäftigung von EU-Bürger:innen begegnet werden kann. Die durch den Entwurf vorgesehene Zustimmungsmöglichkeit greift die Problematik zwar auf, adressiert sie jedoch nicht hinreichend. Der Vorschlag des Bundesrats, die einjährige Pflegeassistentenausbildung einer qualifizierten Berufsausbildung in § 2 Abs. 12a AufenthG gleichzustellen, BR-Drs. 367-22 vom 16.9.2022 Seite 1 f, wird nicht umgesetzt. Dadurch kann weder eine Ausbildungsduldung (§ 60c AufenthG) noch eine Aufenthaltserlaubnis für qualifizierte Geduldete zum Zweck der Beschäftigung (§ 19d AufenthG) für (angehende) Pflegehilfskräfte erteilt werden. Ein vorgeschalteter Sprachkurs vor Beginn einer Ausbildung zur Pflegehelfer:in ist ebenso ausgeschlossen (16a Abs. 1 S. 3 AufenthG - Erstreckung des Aufenthaltszwecks auf vorgeschalteten Sprachkurs).

Empfehlung

- Statt der Einführung von § 22a BeschV wird dem § 2 Absatz 12a AufenthG wird folgender Satz angefügt: "Abweichend von Satz 1 gelten staatlich anerkannte Ausbildungen als Gesundheits- und Krankenpflegeassistent, Altenpflegehilfe und Pflegefachassistent für die nach bundes- oder landesrechtlichen Vorschriften eine Ausbildungsdauer von

mindestens einem Jahr festgelegt ist, als qualifizierte Berufsausbildung im Sinne dieses Gesetzes.“ (vgl. BR-Drs 367-22 vom 16.9.2022 Seite 1 f.)

Wenn dieser Vorschlag nicht durchsetzbar ist, sollte

- in der BeschV eine Regelung zur Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis für eine Tätigkeit als Pflegehilfskraft ohne Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit getroffen werden;
- die Regelung zur Ausbildungsduldung, § 60c AufenthG, so modifiziert werden, dass eine Ausbildungsduldung zur Ausbildung als Pflegehilfskraft auch dann erteilt wird, wenn sich daran keine Ausbildung zur Pflegekraft anschließt;
- die Regelung zur Aufenthaltserlaubnis für qualifizierte Geduldete zum Zweck der Beschäftigung, § 19d AufenthG, auch Personen mit abgeschlossener Assistenzausbildung zugänglich sein;
- die Regelung zur Aufenthaltserlaubnis zu Berufsausbildung, § 16a AufenthG, so modifiziert werden, dass auch in eine Assistenzausbildung gewechselt werden kann (Abs. 1 S. 1), dass auch der Aufenthaltsweg einer Assistenzausbildung den Besuch eines vorbereitenden Sprachkurses erfasst (Abs. 1 S. 3) und dass die
- Aufenthaltserlaubnis zu einer von der Ausbildung unabhängigen Beschäftigung berechtigt (Abs. 3 S. 1).

§ 26 Absatz 2 BeschV-E (Ausgeweitete Westbalkanregelung)

Wesentliche Neuregelungen

Die Westbalkanregelung soll entfristet werden und das Kontingent von 25.000 auf jährlich bis zu 50.000 Zustimmungen durch die Bundesagentur für Arbeit erhöht werden. Das Kontingent soll künftig jährlich überprüft und orientiert am Arbeitskräftebedarf angepasst werden. Die Bundesregierung möchte die Verfahren und die Kapazitäten so ausgestalten, dass eine zügige Bearbeitung der Anträge gewährleistet ist und die vorgesehenen Kontingente effizient ausgeschöpft werden. Die Bundesregierung strebt zudem eine Ausweitung dieser Regelung auf weitere Staaten im Rahmen von umfassenden Migrationsabkommen an. einleiten.

Bewertung und Empfehlung

Die Diakonie Deutschland begrüßt die Entfristung, fordert aber, diese mit einer Verbesserung der Regelung zum Schutz der Beschäftigten zu verknüpfen. Innerhalb diakonischer Einrichtungen bestehen Bedenken, soweit der Zuzug von Nichtqualifizierten mit der Gefahr von Arbeitsausbeutung einhergeht und dazu führt, dass “kurzfristige Attraktivität” gegenüber einer auf Zukunft angelegten Berufsausbildung als gewichtiger betrachtet wird. Insbesondere ist der Ausschluss der Anwendung von § 9 BeschV zu kritisieren, der einen Arbeitgeberwechsel nach mehrjähriger Vorbeschäftigung ohne erneute Zustimmungspflicht (inklusive Vorrangprüfung) der Bundesagentur für Arbeit ermöglicht. Dieser Ausschluss sollte gestrichen werden, denn er verstärkt für Betroffene die Gefahr, in ausbeuterischen Arbeitsverhältnissen zu verharren, da ein Arbeitgeberwechsel kompliziert ist, mit einer Ablehnung verbunden sein kann und folglich riskant ist.

Außerdem sollte auf die Mindestverdienstgrenze für über 45jährige verzichtet werden. Faktisch wird die Personengruppe der über 45-Jährigen vom Gebrauch der Westbalkanregelung ausgeschlossen, da ein Verdienst oberhalb der Mindestverdienstgrenze eher eine Ausnahme darstellen dürfte. Laut Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung sind 54 Prozent der

Beschäftigten, die via Westbalkanregelung arbeiten, auf Fachkraftniveau tätig, 42 Prozent auf Helfer:innenniveau. (<https://doku.iab.de/kurzber/2020/kb1620.pdf>).

Empfehlung

- § 26 Abs. 2 S. 5 BeschV wird gestrichen.

Ansprechpartner:

Paul Buckendahl
Leitung
Zentrum Migration und Soziales
T +49 30 65211-1974
paul.buckendahl@diakonie.de

Falko Behrens
Migrationsrecht
Zentrum Migration und Soziales
T +49 30 652 11-1889
falko.behrens@diakonie.de

Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung e.V.
Caroline-Michaelis-Str.1 | 10115 Berlin
T +49 30 65211-0 | F +49 30 65211-3333
www.diakonie.de