

Bewertung des Deutschen Gewerkschaftsbundes zu Eckpunktepapier der Bundesregierung zur Fachkräftezuwanderung vom 02.10.2018

Zusammenfassung

14.11.2018

Das Bundeskabinett hat am 2. Oktober 2018 ein „**Eckpunktepapier zur Fachkräfteeinwanderung aus Drittstaaten**“ beschlossen. Auf dieser Basis sollen rechtliche Rahmenbedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Erwerbstätigen aus Drittstaaten angepasst oder neu geregelt werden.

Deutscher Gewerkschaftsbund
Bundesvorstand
Abt. Migrations- und
Antirassismopolitik

Volker Rossocha

volker.rossocha@dgb.de

Telefon: +49 30 24060-342
Telefax: +49 30 24060-276

Henriette-Herz-Platz 2
10178 Berlin

www.dgb.de

Der DGB begrüßt die Einigung im Kabinett, vor allem weil die Bundesregierung die Zuwanderung als Baustein zur Fachkräftesicherung betrachtet und sie ihre Anstrengungen prioritär auf die Hebung und Sicherung der inländischen Potenziale richtet. Dass in diesem Zusammenhang ausdrücklich auch Geflüchtete mit Beschäftigungserlaubnis benannt werden, wird ebenfalls begrüßt. Nicht ausreichend und interpretationsbedürftig dagegen sind die Vorschläge für einen verlässlichen Status für Geduldete, die ihren Lebensunterhalt durch Erwerbsarbeit sichern. Der DGB fordert weitergehend ein echtes Bleiberecht und die Schaffung von Möglichkeiten für einen Spurwechsel.

Der DGB ist überzeugt, dass Lohndumping und Verdrängung inländischer Arbeitskräfte verhindert werden muss. Deshalb lehnt er eine Zuwanderung ab, die nicht mit einer vollen Einhaltung der gesetzlichen bzw. tarifvertraglichen Standards verknüpft ist. Die rechtlichen Rahmenbedingungen sind so auszugestalten, dass eine Gleichbehandlung bei den Arbeits- und Entlohnungsbedingungen gewährleistet und die Möglichkeiten zur Durchsetzung verbessert werden müssen. Dies schließt eine flächendeckende Unterstützung arbeitsrechtlicher Beratung für Zugewanderte aus Drittstaaten ein.

Der DGB begrüßt die Aussage im Eckpunktepapier, an der Prüfung der Arbeitsbedingungen durch die Bundesagentur für Arbeit festzuhalten. Die Arbeitsbedingungsprüfung sollte allerdings – soweit europarechtlich nicht ausgeschlossen – Bestandteil aller Verfahren zur Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zu Erwerbszwecken werden.

Der DGB kritisiert die Ausrichtung der vorgeschlagenen Erleichterungen zur Fachkräfteeinwanderung auf die Befriedigung kurzfristiger Arbeitskräftebedarfe der Unternehmen. Vorgeschlagen wird, die Zuwanderung von Personen mit Arbeitsplatzangebot und anerkannter Berufsausbildung künftig in allen Berufen zu ermöglichen. Gleichzeitig sollen ausgewählte Engpassberufe für die Zuwanderung von Personen mit „ausgeprägten berufspraktischen Kenntnissen“ geöffnet werden. Beiden Vorschlägen ist gemeinsam, dass sie die besondere



Situation in den Branchen, einschließlich der dortigen unterschiedlichen Beschäftigungsformen, nicht berücksichtigen. Angesichts einer erforderlichen Orientierung der Zuwanderung an den langfristigen Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt, hält der DGB gemeinsam mit den Sozialpartnern erstellte Engpassanalysen für Berufsgruppen und Branchen für zwingend erforderlich. Auf deren Basis können Berufsgruppen und Branchen für die Zuwanderung geöffnet werden und die individuelle Vorrangprüfung kann wegfallen.

Das im Eckpunktepapier formulierte Ziel, die Gleichwertigkeitsprüfungen im Anerkennungsverfahren möglichst schnell und unkompliziert zu gestalten, wird vom DGB begrüßt. Er ist überzeugt, dass vor allem Fragen der Kostenübernahme neu geregelt werden müssen. Zudem ist eine Implementierung eines Validierungsverfahrens zur Erfassung non formal und informell erworbener Kompetenzen erforderlich.

Aus Sicht des DGB ist ein verbessertes Marketing, inklusive einer Unterstützung von ausländischen Standorten deutscher Unternehmen bei einer „Überbedarfausbildung“ und dem Umbau von www.make-it-in-germany.com zu einem Dachportal, nicht ausreichend. Erforderlich sind bilaterale Vermittlungsabsprachen und Investitionen in die Ausbildungssysteme der Herkunftsländer, um deren Interessen zu berücksichtigen.

Deutschsprachförderung im Ausland ist ein wichtiger Beitrag zur Kulturförderung und zur Förderung der deutschen Sprache im Ausland. Sie sollte – wie in Punkt 4 beschrieben – weiter ausgebaut werden. Sie darf aber nicht zur Herstellung von Voraussetzungen für die Anwerbung von Arbeitskräften funktionalisiert werden.

Der DGB unterstützt die in Punkt 5 formulierte Zielsetzung, die Verwaltungsverfahren im In- und Ausland effizienter und transparenter zu gestalten. Er sieht aber – anders als die Bundesregierung – auch Probleme im sogenannten one-stop-government, nach dem die Ausländerbehörde für die Erteilung oder Veränderung des Aufenthaltstitels zuständig ist. Gerade im Fall eines Arbeitgeberwechsels sollte auf ein umfassendes aufenthaltsrechtliches Verfahren verzichtet werden; ausreichend ist die Prüfung der Arbeitsbedingungen bei dem neuen Arbeitgeber durch die Bundesagentur für Arbeit.

Die vorgeschlagenen Eckpunkte erfüllen – aus Sicht des DGB – die im Koalitionsvertrag gesetzten Ziele nur unzureichend. Statt die volkswirtschaftlichen Erfordernisse zum Ausgangspunkt für die Zuwanderung von Fachkräften zu nehmen, orientieren sich die Vorschläge am kurzfristigen Bedarf der Unternehmen.

In den Eckpunkten fehlen Aussagen, wie die bereits bestehenden Regelungen zusammengefasst und transparenter gestaltet werden sollen. Dies war aber im Koalitionsvertrag angekündigt worden. Insofern handelt es sich bei den Eckpunkten nicht um das im Koalitionsvertrag angekündigte neue Regelwerk, sondern lediglich um den Versuch, durch neue Regelungen die Zuwanderung von Erwerbstätigen zu erweitern bzw. an einigen Stellen neue Hürden aufzubauen.



Grundsätzliche Überlegungen und Positionen des DGB

Im Koalitionsvertrag hatten sich CDU/CSU und SPD darauf geeinigt, ein Regelwerk zur Steuerung von Zuwanderung in den Arbeitsmarkt in einem Gesetzeswerk zu erarbeiten. Die Zuwanderung von Fachkräften sollte sich am Bedarf der Volkswirtschaft orientieren. Als Fachkräfte bezeichnete die Koalition Hochschulabsolvent_innen, Zuwanderer mit qualifizierter Berufsausbildung bzw. „ausgeprägten“ berufspraktischen Kenntnissen. Bestehende Regelungen sollten zusammengefasst und – wo nötig – effizienter gestaltet werden. Dazu gehöre auch der Verzicht auf die Vorrangprüfung, allerdings nur soweit Landesregierungen wegen hoher Arbeitslosigkeit nicht daran festhalten wollen.

Der DGB hatte die Ankündigungen im Koalitionsvertrag grundsätzlich begrüßt und gleichzeitig auf seine weitergehenden Vorstellungen hingewiesen. Aus seiner Sicht ist eine grundlegende Reform des geltenden Systems der Zu- und Einwanderung erforderlich (siehe auch Beschluss A 001 des DGB-Bundeskongresses 2018). Ziel muss eine Orientierung der Zulassung der Zuwanderung von Arbeitskräften an der langfristigen Entwicklung des Arbeitsmarktes sowie eine transparente Gestaltung des Zuwanderungs- und Aufenthaltsrechts sein. Zudem müssen alle Beschäftigten bei den Arbeitsbedingungen gleichbehandelt und allen rechtmäßig in Deutschland lebenden Drittstaatsangehörigen mit ihren Familien die Möglichkeit zu einem Daueraufenthalt eingeräumt werden.

Hinsichtlich der Eingliederung von Geflüchteten in den Arbeitsmarkt fordert der DGB neben Verbesserungen bei der sprachlichen und beruflichen Qualifizierung auch die Möglichkeit für einen Spurwechsel, das heißt einen Wechsel des Aufenthaltstitels von Asylbewerbern und Geduldeten in einen Aufenthalt zur Bildung, Ausbildung oder Erwerbstätigkeit. Ausdrücklich gilt dies auch für junge Geduldete, die unter bestimmten Bedingungen eine sogenannte Ausbildungsduldung erhalten können, wenn sie eine Ausbildung beginnen. Dass die Ausbildungsduldung (§ 60a Abs. 2 Satz 4 AufenthG) keine ausreichende Rechtsicherheit für alle Geduldeten bietet, zeigte sich auch an der in Bayern durchgeführten Abschiebung zweier geduldeter Auszubildender.¹

Der DGB ist überzeugt, dass ein neues Einwanderungsrecht nicht nur Regelungen zur Einreise und zum Aufenthalt von Erwerbstätigen enthalten darf, sondern auch mit der Verbesserung der gesellschaftlichen und ökonomischen Teilhabechancen verbunden sein muss. Eingeleitet werden müssen auch Maßnahmen, insbesondere zur Wiedereingliederung von Langzeitarbeitslosen, der Qualifizierung von Beschäftigten sowie Hebung inländischer Potenziale. Fachkräftebedarfe werden von Arbeitgebern oft in Branchen vorgebracht, die bereits jetzt von prekärer Beschäftigung betroffen sind und in denen die Durchsetzung tariflicher Standards besonders schwierig ist. Daher kritisiert der DGB, dass das Eckpunktepapier keine konkreten Vorschläge enthält, um die Arbeitsbedingungen in einzelnen Branchen so zu verbessern, dass die Berufe für Auszubildende und Beschäftigte attraktiver werden. Die

¹ <https://www.sueddeutsche.de/muenchen/arbeitsmarkt-abschiebung-trotz-stelle-man-kommt-sich-hilflos-vor-1.4039222>

Sozialpartner einzelner Branchen verfügen über die besten praktischen Kenntnisse, wie zukünftige Fachkräftebedarfe sichergestellt werden. Sie sollten sowohl bei der Analyse von Fachkräfteengpässen, bei der Analyse möglicher zukünftiger Fachkräftebedarfe und bei der Erarbeitung von Vorschlägen zwingend einbezogen werden.

Die Gleichbehandlung bei den Arbeits- und Entlohnungsbedingungen sowie der tariflichen Bestimmungen gehören für den DGB zu den zentralen Voraussetzungen, die bei einer Neuausrichtung der Erwerbstätigeneinwanderung umgesetzt werden müssen. Zur Verhinderung von Lohndumping, unwürdigen Arbeitsbedingungen und negativen Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt sind grundsätzlich eine Arbeitsmarktprüfung und eine Prüfung der Arbeitsbedingungen erforderlich. Dabei kann die Arbeitsmarktprüfung (Vorrangprüfung) auch global erfolgen, das heißt unter Berücksichtigung der spezifischen Arbeitsmarktsituation in den Branchen.

Das bisher komplex gestaltete System, mit rund 50 unterschiedlichen Regelungen zur Zulassung der Zuwanderung und des Aufenthalts für bestimmte Gruppen von Erwerbstätigen, ist kaum durchschaubar. Die Gründe dafür hängen mit dem Zuwanderungsgesetz 2005 und den dazu gehörenden Verordnungen zusammen, in die auch die Regelungen der schon 1990 eingeführten „Anwerbestoppausnahmereordnung“² eingeflossen sind. Andererseits wurde das europäische Aufenthaltsrecht weiter entwickelt und entsprechende Richtlinien wurden – anders als in anderen EU-Ländern – überwiegend eins zu eins übernommen. Zudem wurden Aufenthaltsrechte für Erwerbstätige im Rahmen der Veränderung des Flüchtlingsrechts hinzugefügt bzw. verändert (Beispiel: Westbalkanregelung).

Eine Neuregelung der Erwerbstätigenzuwanderung muss – aus Sicht des DGB – das Aufenthaltsrecht transparenter und einfacher gestalten. Unter Berücksichtigung der europäischen Regelungen sollten die Aufenthaltstitel bzw. die Regelungen für die Einreise von Erwerbstätigen zusammengeführt und die Voraussetzungen einheitlicher gestaltet werden. Zudem müssen Regelungen zum Arbeitsplatz- und Arbeitgeberwechsel sowie die Voraussetzungen für den Daueraufenthalt erleichtert werden.

Eine Neuausrichtung der Zu- und Einwanderung von Erwerbstätigen aus Drittstaaten und deren Aufenthalt in Deutschland darf sich nicht einseitig an Nützlichkeitskriterien orientieren, sondern muss die langfristige Entwicklung des Arbeitsmarkts der Bundesrepublik Deutschland zum Ausgangspunkt nehmen. Von untergeordneter Bedeutung und eher nachrangig ist das Ziel einer kurzfristigen Besetzung offener Stellen. Nicht unberücksichtigt bleiben dürfen die ökonomischen Interessen der Herkunftsländer, auch wenn diesen Rück-

² Enthält einen Ausnahmekatalog für bestimmte Gruppen von Tätigkeiten, darunter auch Saison- und Werkvertragsarbeitnehmer.

überweisungen von Migrant_innen zu Gute kommen. Allein 2016 flossen rund 17,7 Milliarden Euro aus Deutschland zurück in die Herkunftsländer.³ Ein einfaches Abwerben qualifizierter Fachkräfte würde gleichwohl dazu führen, dass die Herkunftsländer die Kosten für die Qualifizierung tragen und die deutsche Wirtschaft profitiert.

Ein Einwanderungsgesetz oder auch – wie ein im Koalitionsvertrag vereinbartes – Fachkräftezuwanderungsgesetz darf sich – aus Sicht des DGB – nicht nur auf wenige ausgewählte Status- oder Qualifikationsgruppen konzentrieren. Geflüchtete und Absolventen deutscher Hochschulen gehören zum inländischen Arbeitskräftepotenzial, darüber hinaus setzen die Unternehmen entsandte Beschäftigte oder Leiharbeiter_innen aus EU-Staaten sowie entsandte oder konzernintern transferierte Drittstaatsangehörige ein.

Daher müssen bei Neuregelungen des Aufenthaltsrechts unterschiedliche arbeitsmarktpolitisch relevante Gruppen berücksichtigt werden:

- a) Schutzsuchende und Flüchtlinge und deren Zugang zu Beschäftigung;
- b) Familienangehörige von Drittstaatsangehörigen;
- c) bereits langfristig in Deutschland lebende Drittstaatsangehörige;
- d) Personen aus Drittstaaten, die in Deutschland eine Hochschul- oder Berufsausbildung absolvieren;
- e) Drittstaatsangehörige mit einem temporären Zuwanderungsinteresse;
- f) entsandte und grenzüberschreitend tätige Personen, unter Beibehaltung ihres Lebensmittelpunktes im Ausland;
- g) Personen aus Drittstaaten mit einem dauerhaften Einwanderungsinteresse für sich und ihre Familien.

Bewertung der Eckpunkte

Die Bundesregierung hat „**Eckpunkte zur Fachkräfteeinwanderung aus Drittstaaten**“ vorgelegt. Darin stellt sie zunächst richtigerweise fest, dass die Sicherung und Erweiterung der Fachkräftebasis für die Zukunft des Wirtschaftsstandortes Deutschland entscheidend sind und dass sie sich gemeinsam mit der Wirtschaft um Fachkräfte, die der Arbeitsmarkt braucht, bemühen müsse. Die Gewinnung von Fachkräften aus dem Ausland wird in eine umfassende Fachkräftestrategie eingeordnet, welche im Dialog mit den Sozialpartnern erarbeitet und 2019 im Kabinett beschlossen werden soll.

Der DGB begrüßt grundsätzlich das Vorhaben nicht zuletzt mit Blick auf die Anstrengungen der Bundesregierung, sich zunächst und prioritär auf die Hebung und Sicherung der inländischen Potenziale zu konzentrieren. Der DGB ist überzeugt, dass alle in Deutschland lebenden Menschen, unabhängig von Herkunft, Staatsangehörigkeit und Aufenthaltsstatus, bei

³ Dabei werden vor allem Rücküberweisungen von Personen vorgenommen, die bereits lange in Deutschland leben.

der Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt gefördert und unterstützt werden müssen. Auch die Ankündigung einer Weiterbildungsstrategie ist insbesondere wegen der Entwicklung der Digitalisierung ein richtiger Baustein zur Sicherung der Erwerbsfähigkeit. Erhebliche Potenziale liegen auch im Bereich der Beschäftigung älterer Arbeitnehmer_innen, erforderlich ist jedoch ein hoher Arbeits- und Gesundheitsschutz während des gesamten Berufslebens. Gleichzeitig weist der DGB auf die immer noch zu hohe Unterbeschäftigung und die Schwierigkeiten bei der Vereinbarkeit von Familie und Beruf hin. Für ein Viertel der Beschäftigten ist die Arbeitsmarktsituation prekär. Sie arbeiten in unfreiwilliger Teilzeit, Minijobs, Leiharbeit oder befristeten Arbeitsverhältnissen. Zudem hat die Abschaffung der Meisterpflicht in vielen Handwerksberufen dazu geführt, dass die Ausbildungszahlen zurückgegangen sind.

Der DGB fordert die Bundesregierung auf, konkrete Vorschläge zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen in den Branchen vorzulegen. Mit der Umsetzung der neuen Entsende-richtlinie in nationales Recht bestehen für den deutschen Gesetzgeber nun erweiterte Möglichkeiten, Lohndumping und Missbrauch zu vermeiden und damit die Attraktivität zum Beispiel der Bauberufe zu erhöhen.

Das Eckpunktepapier enthält mehr oder weniger konkrete Vorschläge für Veränderungen des rechtlichen Rahmens im Aufenthaltsgesetz, zu den Verfahren zur Anerkennung von beruflichen Abschlüssen, zur Sprachförderung im Ausland und zu den Verwaltungsverfahren sowie eine Reihe von Prüfaufträgen, die – aus Sicht des DGB – im Rahmen der Entwicklung eines „Fachkräftezuwanderungsgesetzes“ zu weiteren Maßnahmen führen müssen.

Geflüchtete sind Bestandteil des inländischen Potenzials

Der DGB begrüßt, dass Geflüchtete ausdrücklich als Bestandteil des inländischen Potenzials betrachtet werden und gleichzeitig an der grundsätzlichen Trennung von Asyl und Erwerbsmigration festgehalten wird. Der Vorschlag, im Aufenthaltsrecht „klare Kriterien für einen verlässlichen Status“ für Geduldete zu definieren, die ihren Lebensunterhalt durch Erwerbstätigkeit sichern, bietet allerdings Spielraum für unterschiedliche Interpretationen.

Der DGB weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass die Arbeitsmarkteingliederung von Geduldeten wegen fehlendem Zugang zu Sprachkursen und beruflicher Weiterbildung sowie durch die Ausländerbehörden verhängte Arbeitsverbote behindert wird. Auch wenn die im Eckpunktepapier enthaltene Kompromissformel als ein erster Schritt gewertet werden kann, so sind neben verstärkten Integrationsmaßnahmen weiterhin Regelungen erforderlich, die ein echtes Bleiberecht und einen Spurwechsel von der Duldung hin zu einem Aufenthaltsrecht zu Erwerbszwecken ermöglichen.

Im Eckpunktepapier weist die Bundesregierung darauf hin, dass im Koalitionsvertrag eine bundeseinheitliche Anwendung der sogenannten 3+2-Regelung für den Zugang zu einer qualifizierten Ausbildung von Geduldeten und dem anschließenden Übergang in einen Aufenthaltstitel nach § 25a AufenthG verabredet wurde. Dabei soll die Ausbildungsduldung auch für Helferberufe erteilt werden.

Durch eine einheitliche Anwendung können die Probleme mit der mangelnden Rechtsicherheit für Betriebe und Betroffene alleine nicht gelöst werden. Zu beklagen ist eine Verwaltungspraxis, die oft auf Abschiebung statt auf ein Bleiberecht gut integrierter Geflüchteter setzt. Eine zufriedenstellende Lösung wird es erst geben, wenn die Zeit bis zur Ausbildung (z.B. während einer Einstiegsqualifizierung als ausbildungsvorbereitende Maßnahme) und die Dauer der Ausbildung selbst nicht mehr unter dem ordnungsrechtlichen Edikt einer „Aussetzung der Abschiebung“ stehen. Menschen in Ausbildung eine Bleibeperspektive in Deutschland zu ermöglichen, kann nur dann umgesetzt werden, wenn bereits in der Ausbildung auch tatsächlich ein Aufenthaltsrecht eingeräumt wird - beispielsweise durch die Einführung einer den §§ 25 a und b AufenthG nachgebildeten Aufenthaltserlaubnis.

Im Koalitionsvertrag wurde vereinbart, dass für eine Helferausbildung nur dann eine Ausbildungsduldung erteilt wird, wenn sie anschlussfähig für eine anschließende qualifizierte Berufsausbildung ist. Das Eckpunktepapier ist an dieser Stelle unklar, eine Ausbildungsduldung soll hiernach schon gelten, wenn Geduldete eine einjährige Helferausbildung absolvieren. Eine unkonditionierte Einbeziehung von Helferberufen in die Ausbildungsduldung ist aus Sicht des DGB der falsche Weg.

Europäische Binnenmigration

Die Bundesregierung stellt fest, dass die dauerhafte Zuwanderung aus Mitgliedstaaten der Europäischen Union zurück geht (Wanderungssaldo). Sie will sich stärker dafür einsetzen, „Fachkräften aus den Mitgliedstaaten der Europäischen Union langfristige Chancen in Deutschland aufzuzeigen“. Der DGB stellt fest, dass der zeitlich befristete Einsatz von entsandten Arbeitnehmer_innen nach wie vor auf sehr hohem Niveau liegt.

Der DGB kritisiert, dass keinerlei Hinweise zur Umsetzung gegeben werden. Er fordert die Bundesregierung auf, geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um unwürdige und teils rechtswidrige Bedingungen bei Entsendung und bei der grenzüberschreitenden Beschäftigung (Grenzgänger) in Branchen wie Bau oder Pflege zu verhindern. Dazu erforderlich ist eine umfassende Strategie zur Umwandlung der Entsendearbeit in sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse nach dem Recht des Ziellandes.

1. Rechtlicher Rahmen für die Zuwanderung von Arbeitskräften aus Drittstaaten

Die Bundesregierung stellt fest, dass eine Gewinnung qualifizierter Fachkräfte aus Drittstaaten ergänzend erforderlich sei und sie dabei erfolgreicher werden müsse. Dabei will sie keine Zuwanderung unqualifizierter Drittstaatsangehöriger.

Dieses Ziel, so richtig es auch angesichts der wirtschaftlichen Entwicklung ist, blieb in der bisherigen Entwicklung des Aufenthaltsrechts häufig unberücksichtigt. So wurde mit der sogenannten Westbalkanregelung eine weitere Möglichkeit zur Zuwanderung für Tätigkei-

ten geschaffen, die keiner qualifizierten Berufsausbildung bedürfen und die nur eine Arbeitsplatzzusage voraussetzen. Dass § 18 AufenthG nicht nur im Rahmen der Westbalkanregelung genutzt werden, zeigen auch die Daten zu den erteilten Aufenthaltserlaubnissen (AE):

| Rechtsgrundlage | In 2017 erteilte Aufenthaltserlaubnisse | | in 2016 erteilte Aufenthaltserlaubnisse | | in 2015 erteilte Aufenthaltserlaubnisse | |
|---|---|------------------------------|---|------------------------------|---|------------------------------|
| | insgesamt | im Erteilungsjahr eingereist | insgesamt | im Erteilungsjahr eingereist | insgesamt | im Erteilungsjahr eingereist |
| AE nach § 18 Abs. 3 (keine qualifizierte Beschäftigung) | 29.709 | 17.945 | 19.894 | 5.733 | 13.481 | 8.581 |
| AE nach § 18 Abs. 4 (qualifizierte Beschäftigung) | 49.010 | 19.824 | 40.894 | 23.602 | 35.949 | 14.996 |
| AE nach § 19a i. V. m. § 2 BeschVO (Blaue Karte) | 21.727 | 7.931 | 17.362 | 10.719 | 14.468 | 5.867 |

Quelle: BAMF: Wanderungsmonitoring: Erwerbsmigration nach Deutschland. Jahresberichte 2015, 2016, 2017

Aus politischen und wirtschaftlichen Gründen ist die Konzentration auf die Gruppe von Fachkräften nachvollziehbar und sinnvoll. Gleichwohl ist der DGB überzeugt, dass bei der Neugestaltung der Erwerbstätigeneinwanderung, auch Veränderungen der rechtlichen Rahmenbedingungen für den Einsatz von Entsandten aus Drittstaaten sowie von Beschäftigten ohne qualifizierte Berufsausbildung erforderlich sind und diese Gruppen bei der Analyse der Arbeitsmarktsituation (Potenziale und Bedarfe) berücksichtigt werden müssen.

Prüfung der Arbeitsbedingungen

Die Bundesregierung stellt fest, dass die Prüfung der Arbeitsbedingungen durch die Bundesagentur für Arbeit bestehen bleibt.

Der DGB begrüßt diese Aussage im Grundsatz. Er weist darauf hin, dass – entsprechend des geltenden Aufenthaltsgesetzes – eine Zustimmung der Bundesagentur und damit die Prüfung der Arbeitsbedingungen nicht bei allen Verfahren zur Erteilung eines Aufenthaltstitels vorgeschrieben sind. Dies gilt beispielsweise für die Erteilung einer Blauen Karte EU (§ 2 Abs. 1 BeschV), für wissenschaftliches Personal an Hochschulen und Forschungseinrichtungen, für Absolvent_innen deutscher Auslandsschulen oder bei Praktika zu Weiterbildungszwecken. Der DGB ist der Auffassung, dass in allen Verfahren zur Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zu Erwerbszwecken die Prüfung der Arbeitsbedingungen erforderlich ist. Zudem ist eine wirksame Verhinderung der Unterschreitung rechtlicher und tariflicher Arbeitsbedingungen, auch im Bereich der Entsendung aus Drittstaaten, erforderlich. Dazu gehört die Prüfung bei der Erteilung eines Arbeitsvisums oder einer Aufenthaltserlaubnis. Zudem ist eine effektive Kontrolle während der Geltung des Aufenthaltstitels durch eine verstärkte Prüfung der Gleichbehandlung der Arbeits- und Entlohnungsbedingungen durch die Zollbehörden und die entsprechenden Prüfbehörden der Sozialversicherungsträger er-



forderlich. Die Bundesagentur für Arbeit sollte dazu den § 41 AufenthG konsequenter anwenden. Ein Widerruf der Zustimmung der Bundesagentur aufgrund von Verstößen der Arbeitgeber darf nicht dazu führen, dass aufenthaltsbeendende Maßnahmen durchgeführt werden.

Öffnung aller Berufe für die Zuwanderung von Fachkräften mit anerkanntem Berufsabschluss

Im Eckpunktepapier wird angekündigt, dass künftig Hochschulabsolvent_innen und Fachkräfte aus Drittstaaten mit qualifizierter Berufsausbildung in allen Berufen tätig werden können. Voraussetzung ist das Vorhandensein eines Arbeitsplatzes. Damit verbunden ist der Wegfall der Beschränkung auf die sogenannten Engpassberufe (Positivliste). Zudem soll im Grundsatz auf die Vorrangprüfung verzichtet werden. Einschränkend wird erläutert, dass es die Möglichkeit geben wird, die Vorrangprüfung zum Schutz inländischer Arbeitnehmer_innen beizubehalten bzw. kurzfristig wieder einzuführen.

Aus Sicht des DGB bildet die bestehende berufsbezogene Positivliste den Fachkräftebedarf und die Situation in den Branchen nicht ausreichend ab, da die Prüfung eines Mangels sich nur auf einzelne Berufe bezieht. Die Positivliste einfach abzuschaffen ist aber der falsche Weg, weil dadurch auch die als Grundlage regelmäßig erstellte Engpassanalyse überflüssig würde. Sinnvoller ist dagegen, die Engpassanalyse weiter zu entwickeln. Sie sollte sich an der Arbeitsmarktentwicklung in den Branchen orientieren und die Bedarfe sollten mit den Sozialpartnern in der jeweiligen Branche abgestimmt werden. Auf dieser Basis kann eine an Berufsgruppen orientierte Liste regelmäßig veröffentlicht und auf eine Vorrangprüfung in diesen Gruppen verzichtet werden.

Die Möglichkeit zur Wiedereinführung bzw. zur Beibehaltung der Vorrangprüfung ist unter Berücksichtigung des von der Bundesregierung verfolgten Konzeptes folgerichtig. Der DGB weist an dieser Stelle nochmals ausdrücklich darauf hin, dass die Vorrangprüfung weiterhin bei denjenigen Tätigkeiten erforderlich ist, die keine qualifizierte Berufsausbildung voraussetzen.

Öffnung für IT-Fachkräfte und weitere ausgewählte Engpassberufe

In Kapitel 2 des Eckpunktepapiers „Qualität der Berufsausübung sichern: Schnelle und einfache Anerkennungsverfahren“ wird auch die Frage der Öffnung des Arbeitsmarktes bearbeitet. Danach soll die Zuwanderung von IT-Fachkräften sowie in weiteren „ausgewählten Engpassberufen“ eine Zuwanderung auch dann ermöglicht werden, wenn (nur) „ausgeprägte berufspraktische“ Kenntnisse, aber kein formaler anerkannter Abschluss vorhanden ist.

Die Zuwanderungsmöglichkeiten für diese Gruppe von Fachkräften zu erleichtern, ist aus Sicht des DGB grundsätzlich problematisch. Die zuvor genannte Kritik am Konzept der Engpassberufe gilt auch hier. Unklar bleibt im Eckpunktepapier die Ausgestaltung der Regelung. Das Eckpunktepapier nennt lediglich den Nachweis eines Arbeitsplatzes. Unklar bleibt, wer eine Auswahl trifft und wie sie erfolgen soll, ob alle in der Liste der Mangelberufe enthaltenen Berufsgattungen der Berufsgruppe 432 (IT- Systemanalyse) und 432 (Softwareentwicklung) für Personen ohne anerkannten Berufsabschluss geöffnet werden sollen und wann das Kriterium „ausgeprägte berufspraktische Kenntnisse“ erfüllt ist.

Aus Sicht des DGB besteht die Gefahr einer weitgehenden Öffnung für prekäre Aufenthalts- und Beschäftigungsformen sowie für einen Missbrauch durch die Arbeitgeber. Über diesen Weg der Zuwanderung könnte darüber hinaus das Ziel des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes in Frage gestellt werden.

Der DGB lehnt die Öffnung für IT Fachkräfte und weitere ausgewählte Engpassberufe ab, sofern sie nicht mit einer gemeinsam mit den Sozialpartnern erstellten Engpassanalyse und der Entscheidung über die Zulassung ausländischer Arbeitskräfte verbunden wird. Zudem bezweifelt der DGB, dass die zuständigen Stellen, beispielsweise in den deutschen Botschaften, in der Lage sind „ausgeprägte berufspraktische Kenntnisse“ realistisch zu beurteilen.

Aufenthaltserlaubnis zur Arbeitsplatzsuche

Vorgesehen ist eine Ausweitung der bisher bereits vorhandenen Möglichkeit zur Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zur Arbeitsplatzsuche nach § 18c AufenthG (Hochschulabschluss) auf Drittstaatsangehörige mit anerkannter qualifizierter Berufsausbildung. Einschränkung wird festgehalten, dass der angestrebten Tätigkeit entsprechend deutsche Sprachkenntnisse vorliegen müssen. Zudem will die Bundesregierung am Erfordernis des Nachweises der Lebensunterhaltssicherung festhalten. Die Aufenthaltserlaubnis wird auf 6 Monate beschränkt. Insgesamt soll die Regelung auf fünf Jahre befristet werden.

Der DGB weist zunächst auf vorhandene Regelungen bzw. Aufenthaltserlaubnisse zur Arbeitsplatzsuche für unterschiedliche Gruppen von Drittstaatsangehörigen hin:

- nach erfolgreichem Abschluss eines Studiums in Deutschland (§ 16 Abs. 5 AufenthG),
- nach erfolgreichem Abschluss einer qualifizierten schulischen bzw. betrieblichen Berufsausbildung (§ 17 Abs. 3 AufenthG),
- nach Feststellung der Gleichwertigkeit der Berufsqualifikation (§ 17a Abs. 4 AufenthG),
- im Anschluss einer inländischen Forschungstätigkeit (§ 20 Abs. 7 AufenthG),
- für qualifizierte Fachkräfte (§ 18c AufenthG).

Der DGB begrüßt zunächst, dass die Bundesregierung sich auf eine Einzelnorm für die Gruppe der neu einreisenden Arbeitsplatzsuchenden geeinigt hat und offensichtlich auf eine Vereinheitlichung der geltenden Regelungen zur Aufenthaltsdauer unterschiedlicher Gruppen – verbunden mit möglichen Einschränkungen – verzichtet.

Gleichwohl sieht der DGB vor allem aus Gründen der Transparenz die Notwendigkeit, die Regelungen zur Arbeitsplatzsuche zu überprüfen. Unverständlich ist, dass die Aufenthaltsdauer zur Arbeitsplatzsuche nach einer erfolgreichen inländischen Berufsausbildung kürzer ist, als die nach Erreichen eines Bachelorabschlusses. Diese kürzere Aufenthaltsdauer nach erfolgreichem Abschluss einer Berufsausbildung sollte verlängert werden.

Der DGB lehnt den Vorschlag einer Arbeitserlaubnis für die Zeit der Arbeitsplatzsuche ab. Aus seiner Sicht könnten Unternehmen und Betriebe Drittstaatsangehörige für eine kurzfristige Beschäftigung zu Dumping Bedingungen einsetzen. Zudem besteht die Gefahr des Missbrauchs der Regelung für eine Rotation von Arbeitskräften, die nur für wenige Monate angeworben werden. Er ist daher überzeugt, dass die eigenständige Lebensunterhaltssicherung als Voraussetzung für die Aufenthaltserlaubnis nach § 18c AufenthG sowie das Arbeitsverbot beibehalten werden müssen.

Qualifizierungsmaßnahmen zur Anerkennung von im Ausland erworbenen Abschlüssen (Prüfauftrag)

Die Bundesregierung stellt fest, dass die schon vorhandenen Möglichkeiten für Qualifikationsmaßnahmen, die zur Anerkennung eines im Ausland erworbenen Berufsabschlusses (§ 17a AufenthG) führen, stärker genutzt werden sollten. Erteilt wird ein Prüfauftrag zur rechtlichen und tatsächlich attraktiveren Gestaltung.

Angesichts der sehr geringen Zahl der in 2017 erteilten Aufenthaltserlaubnisse für Maßnahmen zur Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen (2017: 471, davon 150 mit Einreise im Erteilungsjahr) ist eine Überprüfung dringend erforderlich. Die Gründe für eine solch geringe Zahl sollten näher untersucht werden. Geprüft werden sollte auch die möglicherweise negative Wirkung der Regelung der von der Bildungsmaßnahme unabhängigen Beschäftigung auf den Erfolg der Maßnahme. Statt einer Nebenbeschäftigung wäre wohl eine Stipendienregelung besser geeignet.

Aufenthaltserlaubnis zur Ausbildungsplatzsuche (Prüfauftrag)

Die Bundesregierung will Rahmenbedingungen für die Schaffung einer Möglichkeit für eine Aufenthaltserlaubnis zur Suche nach einem Ausbildungsplatz prüfen. Geprüft werden soll dabei auch welche Bewerber geeignet sein könnten.

Die Ausbildungsplatzsuche aus dem Ausland ist komplex und setzt Kenntnisse des Ausbildungssystems und der betrieblichen und schulischen Angebote voraus. Zudem sind ausreichende Deutschsprachkenntnisse eine wesentliche Voraussetzung für den Einstieg in eine qualifizierte berufliche Ausbildung. Hinsichtlich des Alters kommen Jugendliche wohl nicht in Frage sondern nur Heranwachsende. Junge Beschäftigte ohne Erfahrung mit dem deutschen Ausbildungs- und Arbeitsmarktsystem dürfen nicht Opfer von Ausbeutung werden. Sie bedürfen eines besonderen Schutzes, eingehender Beratung und Begleitung. In jedem Fall muss vermieden werden, dass junge Beschäftigte mit Ausbildungsplätzen nach Deutschland gelockt werden, um sie hier als preiswerte Arbeitskräfte zu missbrauchen.

Transparenz der Vorschriften und Anpassungen bei Definitionen, Verfahren und Zuständigkeiten

Der DGB ist überzeugt, dass das Aufenthaltsrecht für Erwerbstätige – unabhängig von weitergehenden Forderungen nach einer Neuausrichtung – transparenter gestaltet und die bisher unterschiedlichen Anforderungen vereinfacht und einheitlicher gestaltet werden sollten. Dies muss auch – unter Berücksichtigung europäischer Regelungen – verbunden sein mit einer deutlichen Reduzierung der Zahl der aufenthaltsrechtlichen Regelungen sowie eine Vereinfachung bei den Voraussetzungen für die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis.

Das Eckpunktepapier verweist zwar auf das Vorhaben, die Vorschriften zu vereinfachen und zu vereinheitlichen, jedoch fehlt es an Konkretisierungen.

Erleichterungen beim Arbeitgeber- oder Tätigkeitswechsel

Im Fall eines Arbeitgeber- oder Tätigkeitswechsels innerhalb der ersten Jahre des Aufenthalts erlischt die Aufenthaltserlaubnis. Grund ist die Bindung der Aufenthaltserlaubnis an einen Arbeitgeber, eine Tätigkeit und bestimmte Arbeitsbedingungen (z.B. zeitliche Lage der Arbeitszeit). In der Folge beschweren sich von unwürdigen Arbeitsbedingungen Betroffene eher nicht, da sie Angst vor dem Verlust des Aufenthaltstitels haben.

Aus Sicht des DGB sollte es für Beschäftigte problemloser möglich werden, den Arbeitsplatz hin zu einem gleichwertigen Arbeitsplatz zu wechseln. Dabei sollte auf ein umfassendes aufenthaltsrechtliches Verfahren durch die Ausländerbehörden verzichtet werden und die Verfahren bei der Bundesagentur für Arbeit bzw. Veränderungen bei den Nebenbestimmungen im Aufenthaltstitel für Beschäftigte möglichst einfach und unbürokratisch erfolgen.⁴

⁴ Siehe auch Vorschläge der Bundesagentur für Arbeit. Dort vorgeschlagen wird die Prüfung von Möglichkeiten a) der inhaltlichen Zusatzinformation der BA (z.B. bei Betriebsübergang o. ä. keine Neuzustimmung erforderlich) und b) eine Vorabzustimmung der BA nach Prüfung der Beschäftigungsbedingungen bei dem neuen Arbeitgeber und ggf. einer Vorrangprüfung.

2. Anerkennung von im Ausland erworbenen Qualifikationen

In Zusammenarbeit mit den Ländern will die Bundesregierung das Anerkennungssystem für Berufsabschlüsse fortentwickeln, effizienter gestalten, vereinfachen und finanziell besser ausstatten. Dabei will die Bundesregierung Verfahren stärker bündeln und zentralisieren.

Der DGB begrüßt, dass der Anerkennungszuspruch ausgeweitet werden soll. Er gibt aber zu bedenken, dass eine Zentralisierung der Verfahren zu Lasten individueller Prüfungen von Erwerbsbiographien gehen kann. Fachliche Kompetenzen zur Beurteilung von im Ausland erworbenen Qualifikationen sollten regional nach Beispiel des Deutschen Handwerks vorgehalten werden. Eingriffe in den Kompetenzbereich der für Berufsbildung zuständigen Stellen – gerade bei der Anerkennung von Berufsabschlüssen – lehnt der DGB ab. Der DGB hält an der vollwertigen Gleichwertigkeitsprüfung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen unter Einhaltung der in der Berufsbildung geregelten Verfahren und Zuständigkeiten fest.

Zur Fortentwicklung des Anerkennungssystems gehört aus Sicht des DGB eine bedarfsgerechte Anpassungsqualifizierung sofern im Anerkennungsverfahren deutlich wird, dass eine im Ausland erworbene Berufsqualifikation wesentliche Unterschiede zwischen der ausländischen Berufsqualifikation und dem deutschen Referenzberuf aufweist. Um einen fairen Zugang zur Integration in Ausbildung und Arbeit zu ermöglichen, fordert der DGB die Kostenübernahme von Anerkennungsverfahren durch den jeweils zuständigen Leistungsträger. In gleicher Weise ist die Anpassungsqualifizierung zu regeln.

Das Anerkennungssystemgesetz stößt an Grenzen, wenn es um die Anerkennung von beruflichen Kompetenzen von Geflüchteten geht. Viele Geflüchtete haben berufliche Kompetenzen non-formal oder informell durch Lernen in der Arbeitswelt erworben. Dies gilt aber auch für inländische Arbeitnehmer/innen. Für die Anerkennung von beruflich relevanten Kompetenzen ist deshalb die Implementierung eines gesetzlich geregelten Validierungsverfahrens zur Erfassung und Feststellung non-formal und informell erworbener Kompetenzen im Hinblick auf die Gleichwertigkeit zu anerkannten Aus- und Fortbildungsberufen erforderlich, das das geltende Berufsbildungssystem ergänzt.

3. Strategie zur Fachkräftegewinnung und verbessertes Marketing

Aus Sicht des DGB braucht es für eine effizientere Marketingstrategie mehr als nur Maßnahmen zur Überbedarfbildung in ausländischen Standorten deutscher Unternehmen sowie einem Ausbau des Informationsportals www.make-it-in-germany.com. Die Aussage, dass „Unternehmen in ausgewählten Zielländern dabei unterstützt werden sollen, zusätzlich für den deutschen Arbeitsmarkt auszubilden.“ bleibt unklar.

Nach Auffassung des DGB erforderlich sind bilaterale Vermittlungsabsprachen zwischen den Arbeitsmarktbehörden, sowie eine Unterstützung des Ausbildungssystems in den Zielländern, als Maßnahmen innerhalb einer Gesamtstrategie. Dabei müssen aber die Interessen der Zielländer in den Fokus gerückt werden. Eine einfache Abwerbung von Fachkräften

ohne entsprechende Gegenleistungen für die wirtschaftliche Entwicklung der Herkunftsländer muss unterbleiben.

4. Verstärkte Sprachförderung im In- und Ausland

Die Bundesregierung will vor allem in Zielländern die Werbestrategie für die Sprachförderung intensivieren. Dazu sollen unter anderem Sprachkurse des Goethe-Instituts stärker gefördert, in Kooperation mit Wirtschaftsverbänden und Unternehmen mit Auslandsvertretungen ausgebaut, Testformate für berufsbezogene Sprachkenntnisse vermehrt genutzt werden. Zudem sollen berufsbildende Kooperationen mit Schulen im Ausland ausgebaut und Angebote von Berufsbildungsprogrammen mit integrierter Sprachausbildung im Ausland geschaffen werden. Letztere sollen von der Branche selbst finanziert werden.

Aus Sicht des DGB ist der Ausbau der Deutschsprachförderung im Ausland, vor allem durch das Goethe-Institut, ein wichtiger Beitrag zur Förderung der deutschen Sprache im Ausland. Eine Funktionalisierung auf die Herstellung von Voraussetzungen bei der Anwerbung von Arbeitskräften ist eher abzulehnen. Stattdessen sollten die Arbeitgeber, die von der Zuwanderung profitieren, verstärkt bei der Sprachförderung und deren Finanzierung einbezogen werden. Positiv bewertet werden dagegen der Ausbau von Kooperationen berufsbildender Schulen und die von der Wirtschaft zu finanzierenden Berufsbildungsprogramme.

5. Verwaltungsverfahren effizienter und transparenter gestalten

Die Bundesregierung will die Verfahren zum Aufenthaltsrecht und der Anerkennung von beruflichen Qualifikationen effizienter, transparenter und zukunftsorientiert gestalten. Dazu sollen Möglichkeiten für e-Government-Lösungen ausgebaut und die Möglichkeiten der Bündelung von Kompetenzen geprüft werden.

Aus Sicht des DGB hat das 2005 eingeführte one-stop-government im Aufenthaltsrecht die zuvor undurchsichtigen und teils unüberschaubaren Verfahren zwar transparenter gestaltet, die Praxis zeigt allerdings, auch in Folge der Änderungen des Aufenthaltsgesetzes, dass eine Vielzahl von Behörden und Stellen in die Verfahren einbezogen werden müssen. Zwar wurde die Bundesagentur für Arbeit auf ein schnelleres Verfahren bei der Zustimmung der Bundesagentur verpflichtet, nicht aber die Visa-Stellen und Ausländerbehörden.

Verlust des Aufenthaltstitels bei Auslandsaufenthalten

Für Beschäftigte problematisch sind die Regelungen zum Verlust des Aufenthaltstitels. Angesichts globaler Produktionsketten, häufig verbunden mit dem zeitweisen Einsatz von in Deutschland lebenden Beschäftigten an ausländischen Standorten, sowie angesichts der Zunahme von Bildungsaufenthalten in verschiedenen Ländern, ist die geltende Regelung zum Erlöschen eines Aufenthaltstitels lebensfern.



Der DGB sieht die Notwendigkeit für eine generelle Verlängerung der Frist zur Wiedereinreise mindesten auf 12 Monate sowie einen Anspruch auf die Genehmigung einer längeren Frist durch die Ausländerbehörden, z.B. bei Bildungszwecken, dem konzerninternen Transfer oder der Entsendung.⁵

Kommunikation von Betrieben mit den Ausländerbehörden

Unabhängig von der grundlegenden Frage der Zuständigkeit für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zu Erwerbszwecken und der Zusammenarbeit zwischen der Erteilungsbehörde und der Bundesagentur für Arbeit gibt es vielfach Probleme bei der Kommunikation im Verfahren. Bislang können die Betriebe in der Regel gegenüber den Ausländerbehörden keine Stellung beziehen bzw. keine zusätzlichen Begründungen abgeben. Dies ist vor allem ein Hindernis bei denjenigen Aufenthaltserlaubnissen, die keine Zustimmung der BA erfordern. Eine Eingangsberatung durch den Arbeitgeberservice muss sicher gestärkt werden, ist aber nicht ausreichend. Mindestens erforderlich ist, dass die Erteilungsbehörden gegenüber den Betrieben und Antragsteller_innen Auskunft über den Verfahrensstand erteilen müssen.

⁵ Siehe auch Position des Verwaltungsrats der Bundesagentur für Arbeit. Oktober 2018