

Stellungnahme

Zum Referentenentwurf eines Fachkräfteeinwanderungsgesetzes

Der kooperierende Mittelstand aus Handel, Handwerk und Dienstleistungsbranchen leistet als guter Arbeitgeber und Ausbilder seinen Beitrag auf dem Arbeitsmarkt und für unsere Gesellschaft. Dabei ist er auf motivierte und engagierte Mitarbeiter angewiesen. Das betrifft alle Qualifikationsstufen – egal ob Auszubildender, Angelernter, ausgebildete Fachkraft oder Akademiker.

Um Menschen aus Nicht-EU-Ländern in den deutschen Arbeitsmarkt effektiv einzubinden, brauchen sowohl diese Menschen als auch die mittelständischen Unternehmen als Arbeitgeber Planungssicherheit, also Klarheit und Rechtssicherheit über die Zukunft ihrer Zusammenarbeit. Zudem müssen die damit verbundenen Verwaltungsverfahren möglichst einfach und transparent und zügig gestaltet sein.

Dies vorausgeschickt, begrüßt DER MITTELSTANDSVERBUND ausdrücklich, dass nunmehr das Gesetzgebungsverfahren für ein Fachkräfteeinwanderungsgesetz begonnen hat. Die Bundesregierung bekennt sich damit zu der Tatsache, dass Menschen jedweder Herkunft ein wertvoller und willkommener Teil unserer Gesellschaft und unseres Wirtschaftslebens sind.

Fraglich bleibt jedoch, ob der hier vorgelegte Referentenentwurf diesen Ansprüchen und den über die Medien verbreiteten Versprechungen über eine erleichterte Einwanderung für Fachkräfte genügt. Dabei stellen sich aus unserer Sicht insbesondere folgende Fragen:

1. Wie kann angesichts des Ziels einer erleichterten Fachkräfteeinwanderung das Erfordernis einer „mit einer inländischen Berufsausbildung gleichwertigen ausländischen Berufsqualifikation“ ausgestaltet und umgesetzt werden?

Grundsätzlich ist die Beschränkung auf Engpassberufe entfallen. Dies begrüßen wir. Der Entwurf soll den Arbeitsmarkt nun auch für Fachkräfte mit Berufsausbildung öffnen. Fraglich ist aber, ob die Umsetzung tatsächlich so unbürokratisch umgesetzt werden kann, wie es dargestellt wird. Nach der neuen Definition § 18 Abs. 4 Nr. 1 n.F. ist Fachkraft mit Berufsausbildung der, der eine „inländische qualifizierte Berufsausbildung oder eine mit einer inländischen Berufsausbildung gleichwertige ausländische Berufsqualifikation besitzt“.

§ 2 Nr. 12a n.F. untermauert diese Annahme.

Es ist zu erwarten, dass fachliche Weisungen, nach welchen Kriterien eine ausländische Berufsqualifikation einer inländischen gleichwertig ist, auf sich warten lassen. Derzeit stellt die BA bei einer derartigen Prüfung jeweils auf das Berufsbildungsgesetz (BBiG) ab. Berufsqualifikationen in Drittländern sind jedoch mit dem deutschen Ausbildungssystem meist nicht vergleichbar, sodass einheitliche Entscheidungen und/oder bürokratische Entlastungen nicht zu erwarten sind.

§ 16d n.F. statuiert, dass einem Ausländer eine Aufenthaltsgenehmigung erteilt werden soll, damit er eine Anpassungs- und Ausgleichsmaßnahme absolvieren kann, um eine Berufsqualifikation anerkennen zu lassen. Es ist aber noch nicht erkennbar, wer diese Maßnahme durchführt und unter welchen Voraussetzungen sie nach § 16 d n.F. geeignet ist.

Begrüßenswert ist hingegen § 16 d Abs. 2 und 3 n.F., nachdem – wenn die Erlaubnis erst erteilt ist – eine zeitlich nicht befristete Tätigkeit ausgeübt werden kann, um Praxiserfahrung nachzuweisen bzw. um fehlende Qualifikationen zu erlangen.

Zudem wäre es interessant zu erfahren, wie sich das im Jahre 2012 in Kraft getretene Gesetz zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikation (BQFG) bewährt hat. Hier wurde kritisiert, dass die Anerkennung nicht immer bundesweit erfolgte. Ist damit nach Maßnahmen im Sinne des § 16d n.F. auch zu rechnen?

Zudem dürfte die genutzten Terminologien irreführend sein. Denn soweit § 16d n.F. von Anerkennung spricht, dürfte damit lediglich die Feststellung der Gleichwertigkeit gemeint sein; mit der Terminologie könnte jedoch der Eindruck eines Rechtsanspruches erweckt werden.

2. Wie soll der Nachweis von Sprachkenntnissen konkret ausgestaltet werden?

Für die verschiedenen Zugangsmöglichkeiten zum Arbeitsmarkt werden zumindest hinreichende Sprachkenntnisse (A2) verlangt. Für einzelne Wege (Aufenthalt zur Suche eines Arbeitsplatzes) werden gute Sprachkenntnisse (B2) verlangt. Diese werden in der Regel vorhanden sein; doch ist davon auszugehen, dass durch die Behörde ein Nachweis verlangt wird, der zunächst zu erbringen ist. Wer soll diese Nachweise ausstellen? Wann müssen Sie vorliegen? Wer finanziert die Sprachtests? Zu diesen Fragen muss der Gesetzgeber Stellung beziehen und darf sie nicht der behördeninternen Ausgestaltung überlassen.

3. Weshalb wird die Vorrangprüfung nicht endgültig gestrichen?

Dem vielfach kommunizierten Verzicht auf die Vorrangprüfung wird der Entwurf nicht gerecht. Zwar wird auf die Vorrangprüfung bei Fachkräften vom Grundsatz her verzichtet. Dies aber zum einen nur dann, wenn eine anerkannte Qualifikation vorliegt, so dass das oben beschriebene Problem der Anerkennung vorliegt.

Zudem sieht der Entwurf in § 42 Abs. 1 Nr. 7 vor, dass das BMAS jederzeit ohne Zustimmung des Bundesrates Rechtsverordnungen erlassen kann, nach denen die Vorrangprüfung kurzfristig wieder eingeführt werden kann. Im Endeffekt ist dies kein Unterschied zur Situation seit 08/2016 – denn seitdem ist die Vorrangprüfung weitestgehend ausgesetzt. Vielmehr ist es nun wesentlich einfacher, die Vorrangprüfung regional oder bundesweit wieder einzuführen. Eine einfache Verordnung des zuständigen Bundesministeriums ohne Befassung des Gesetzgebers genügt.

4. Wie können schnelle und einfache Anerkennungsverfahren in der Praxis gestaltet werden?

Mit dem § 81 a n. F. wird zwar ein beschleunigtes Fachkräfteverfahren eingeführt. Auch ist von einer zentralen Servicestelle für die Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse die Rede. Bereits jetzt gibt es jedoch schon Servicestellen zur Erschließung ausländischer Qualifikationen in den Ländern in Zusammenarbeit mit dem BAMF. Diese haben die oben beschriebenen Probleme, insbesondere der Feststellung der Gleichwertigkeit von Berufsabschlüssen (ebenso wie das BQFG) jedoch bisher nicht lösen können.

Der Gesetzgeber ist hier gefordert, die Ausgestaltung dieses Verfahrens nicht vollständig den beteiligten Behörden zu überlassen.

Letztlich bleiben (vgl. insbesondere § 81a Abs. 3 Nr. 4 n.F.) teils zwei Behörden am Prozess beteiligt. Allein diese strukturelle Vorgabe wird immer zu Abstimmungserfordernissen und -problemen, zu unterschiedlichen Interpretationen und Verzögerungen führen.

5. Weshalb wird die Zulassung von Führungskräften auf Basis der Beschäftigungsverordnung erschwert?

Die BeschäftigungsVO in ihrer aktuellen Fassung sieht vor, dass die Erteilung eines Aufenthaltstitels keiner Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit bedarf für u.a. leitende Angestellte mit Generalvollmacht oder Prokura, Mitglieder des Organs einer juristischen Person, Gesellschafter einer OHG etc. Die mit dem Referentenentwurf vorgeschlagenen Neufassung sieht nunmehr vor, dass für diese Personengruppe die Zustimmung erteilt werden kann, mithin auch erforderlich ist.

Damit wird für die Betroffenen der Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt erschwert. Das Verwaltungsverfahren wird langwieriger und streitanfälliger, da nunmehr zwei Behörden beteiligt wären.

6. Weshalb wird an die Vergütung von Akademikern ein anderer Maßstab angelegt als an die Vergütung bei qualifizierter Berufsausbildung?

Nach § 39 Abs. 2 Nr. 1 n.F. dürfen – genau wie unter dem derzeit geltenden Recht – Ausländer nicht zu ungünstigeren Arbeitsbedingungen beschäftigt werden als vergleichbare inländische Arbeitnehmer. Darüber hinaus statuiert § 18b n.F. zusätzliche Anforderungen an die Vergütung von akademischen Fachkräften. Im Grundsatz werden zwei Drittel der Beitragsbemessungsgrenze zur Rentenversicherung gefordert, für einzelne (Mangel)Berufe genügen 52%.

Angesichts zahlreicher Bachelor-Abschlüsse, bei denen gerade Berufseinsteiger im Vergleich zu Absolventen einer qualifizierten (insbesondere technischen) Berufsausbildung keine deutlich höhere Vergütung am deutschen Arbeitsmarkt erzielen, ist diese weitere Hürde kontraproduktiv. Der ausländische Akademiker müsste nicht nur ein gleichwertiges, sondern ein erkennbar höheres Gehalt verdienen als ein vergleichbarer deutscher Akademiker. Diese Regelung wird dem Ziel einer Gleichbehandlung nicht gerecht.

Berlin/Köln, 03.12.2018
DER MITTELSTANDSVERBUND