

Fachkräfteeinwanderungsgesetz (FEG) und Gesetz über Duldung bei Ausbildung und Beschäftigung

Am 19. Dezember 2018 hat das Bundeskabinett Entwürfe für ein *Fachkräfteeinwanderungsgesetz (FEG)* sowie ein *Gesetz über Duldung bei Ausbildung und Beschäftigung* vorgelegt. Diese enthalten insbesondere grundlegende Änderungen im Aufenthaltsgesetz.

1. Inhalte der Gesetzentwürfe

- Systematische Vereinfachungen:
 - Die Abschnitte **Ausbildung** und **Erwerbstätigkeit** werden neu strukturiert. Ihnen wird jeweils eine Grundsatznorm mit Programmsatz und allgemeinen Bestimmungen vorangestellt (§§ 16, 18 Aufenthaltsgesetz-Entwurf). Danach folgen Regelungen zur Berufsausbildung bzw. Ausbildungsberufen (§ 16a AufenthG-E bzw. § 18a AufenthG-E); dann Regelungen zu Akademikern (§§ 16b, 16c AufenthG-E bzw. §§ 18b bis 18f AufenthG-E). Im Anschluss folgen die Regelungen, die sich nicht nach der Qualifikation des Ausländers richten (§§ 16e und 16f AufenthG-E bzw. §§ 19 bis 19e AufenthG-E).
 - Für die **Suche** eines Studien- oder Ausbildungsplatzes (§ 17 AufenthG-E) bzw. eines Arbeitsplatzes (§ 20 AufenthG-E) wird jeweils eine eigene Vorschrift geschaffen.
 - Darüber hinaus werden die Regelungen zur **Niederlassungserlaubnis** für Fachkräfte, soweit möglich, in § 18c AufenthG-E zusammengefasst.
 - Daneben werden die **sonstigen Vorschriften** für den Zugang zur Erwerbstätigkeit (Artikel 1 Nr. 4, § 4a AufenthG-E) sowie in § 39 (Artikel 1 Nr. 46) neu gefasst und neu strukturiert.
- Grundlegende inhaltliche Änderungen:
 - Die **grundsätzliche Idee** der geplanten Neuregelung ist, dass künftig Personen aus Drittstaaten einwandern können, wenn sie
 - hier einen Arbeitsvertrag haben,
 - über deutsche Sprachkenntnisse und
 - über eine hier anerkannte Qualifikation verfügen.
 - **Definition Fachkraft** (§ 18 Abs. 4 AufenthG-E):
 - Fachkraft mit Berufsausbildung (Inländische oder gleichwertige ausländische Berufsqualifikation)

- Fachkraft mit akademischer Ausbildung (deutscher oder anerkannter bzw. vergleichbarer ausländischer Hochschulabschluss)
 - **Verzicht auf Engpassbetrachtung (§§ 18, 18a AufenthG-E):** Bei Fachkräften mit einer Berufsausbildung wäre es demnach nicht mehr erforderlich, dass der erlernte Beruf auf der sog. "Positivliste" der Bundesagentur für Arbeit steht.
 - **Grundsätzlicher Verzicht auf die Vorrangprüfung** bei Fachkräften mit Berufsausbildung oder Hochschulabschluss (§ 39 Abs. 2 AufenthG-E). Die Vorrangprüfung kann allerdings per VO des BMAS wieder für bestimmte Berufe oder Regionen eingeführt werden.
 - **Konsequenz:** Fachkräfte können grundsätzlich in allen Berufen, zu denen die erworbene Qualifikation befähigt, arbeiten.
- Weitere Neuregelungen:
- **Arbeitsplatzsuche für Fachkräfte (§ 20 AufenthG-E):** Nach dem Vorbild des § 18c AufenthG sollen auch Fachkräfte für sechs Monate zur Arbeitsplatzsuche kommen können. Voraussetzung ist die Lebensunterhaltssicherung und die Anerkennung des ausländischen Berufsabschlusses. Eine Erwerbstätigkeit ist nicht erlaubt, lediglich Probearbeiten von zehn Stunden / Woche.
 - **Regelungen für Auszubildende:** Junge Menschen (Absolventinnen und Absolventen deutscher Auslandsschulen und solche, deren Schulabschluss mit einem deutschen Schulabschluss gleichgestellt ist) sollen in Deutschland sechs Monate einen Ausbildungsplatz suchen können (§ 17 AufenthG-E). Gleichzeitig soll jedoch wie bisher vor Aufnahme einer Ausbildung eine Vorrangprüfung durchgeführt werden (§ 39 Abs. 3 AufenthG-E).
 - **Berufe mit ausgeprägter berufspraktischer Erfahrung:** Für IT-Fachkräfte wird die Möglichkeit geschaffen, auch ohne formalen Abschluss Zugang zum Arbeitsmarkt zu erhalten (§ 19c Abs. 2 AufenthG-E i. V. m. § 6 Beschäftigungsverordnung-Entwurf).
 - **Anerkennung/Teilanerkennung (§ 16d AufenthG-E):** Die Regelungen des § 17a AufenthG werden überarbeitet (§ 16d Abs. 1 und 2 AufenthG-E) und die Möglichkeit zur Einreise und Ausübung einer qualifizierten Beschäftigung mit Teilanerkennung geschaffen (§ 16d Abs. 3 AufenthG-E). Der Arbeitgeber muss sich verpflichten, dass die im Anerkennungsverfahren festgestellten Unterschiede innerhalb von zwei Jahren ausgeglichen werden können.
 - **Migrationsabkommen (§ 16d Abs. 4 AufenthG-E):** Durch sog. Vermittlungsab-sprachen der Bundesagentur für Arbeit (BA) und der Arbeitsverwaltung im Herkunftsland soll es möglich werden, dass Personen aus diesen Ländern bereits zur Vervollständigung und vor Anerkennung der Qualifikation einreisen dürfen.
 - **Zuwanderungssperre:** Das Innenministerium kann mit Zustimmung des Bundesrats für ausgewählte Länder eine Zuwanderungssperre einführen, wenn deren Staatsangehörige nach der Einreise zu Bildungs- oder Erwerbstätigkeitszwecken in signifikanter Zahl Asylanträge stellen, die dann abgelehnt werden.

- **Regelungen für Geduldete / Ausbildung:**
 - Die Ausbildungsduldung wird in einer eigenständigen Norm (§ 60b AufenthG-E) geregelt und überarbeitet.
Ausdehnung auf staatlich anerkannte oder vergleichbar geregelte Assistenz- und Helferberufe. Voraussetzung ist, dass daran eine qualifizierte Ausbildung in einem Mangelberuf anschlussfähig ist und hierfür eine Ausbildungszusage vorliegt.
 - Zur Sicherstellung einer bundeseinheitlichen Anwendung: Konkretisierungen hins. Ausschlusskriterium „konkret bevorstehende Maßnahmen zur Aufenthaltsbeendigung“.
 - Für künftige Ausbildungsduldungen: Wartefrist von sechs Monaten nach Ablehnung des Asylantrags. Der Antrag auf Duldung darf erst sieben Monate vor Ausbildungsbeginn gestellt werden. Dies ermöglicht es den Ausländerbehörden, aufenthaltsbeendende Maßnahmen zu ergreifen. Für Ausländer, die vor dem 01. Januar 2017 eingereist sind, wird bis Oktober 2020 (die nächsten beiden Ausbildungsjahrgänge) auf den sechsmonatigen Vorbesitz einer Duldung verzichtet.
 - Die Ausbildungsduldung wird künftig versagt für Ausländer, die Bezüge zu extremistischen oder terroristischen Organisationen haben.
- **Regelungen für Geduldete / Beschäftigung:**
 - Eine neue Beschäftigungsduldung (§ 60c AufenthG-E) wird eingeführt, nach der Geduldete bei Erfüllung diverser Kriterien eine 30monatige Duldung erhalten und danach in einen humanitären Aufenthaltstitel (§ 25b Abs. 6 AufenthG-E) hineinwachsen können.
 - Voraussetzungen: Duldung seit mindestens zwölf Monaten, Ausüben einer sozialversicherungspflichtigen Tätigkeit mit mindestens 35 Wochenstunden (Alleinerziehende: 20 Wochenstunden) seit mindestens 18 Monaten, vollständige eigene Sicherung seines Lebensunterhalts, Klärung seiner Identität. Zudem hinreichende mündliche Kenntnisse der deutschen Sprache, keine Verurteilung wegen einer vorsätzlich begangenen Straftat (unabhängig vom Strafmaß) sowie erfolgreiches Absolvieren eines Integrationskurses, wenn er hierzu verpflichtet wurde, bzw. unverschuldeter Abbruch.
 - Identitätsfeststellung bei Personen, die schon in Beschäftigung sind: Identitätsklärung vor Erteilung der Duldung. Künftige Fälle: Offenlegung der Identität innerhalb von sechs Monaten nach Einreise.
- Neuregelung Verfahren / Zuständigkeiten:
 - **Zentrale Ausländerbehörde:** Die Bundesländer sollen für die Erwerbszuwanderung mindestens eine zentrale Ausländerbehörde einrichten (§ 71 Abs. 1 AufenthG-E).
 - **Zentrale Servicestelle für die Anerkennung** ausländischer Berufsabschlüsse: Eine Servicestelle, die Anträge auf Anerkennung aus dem Ausland koordinieren soll,

- wird in § 81a Abs. 3 AufenthG-E genannt, allerdings ohne weitere Konkretisierung zur Ausgestaltung.
- **Beschleunigtes Fachkräfteverfahren:** Es wird ein beschleunigtes gebührenpflichtiges (411 Euro pro Fall) Fachkräfteverfahren geschaffen, das Arbeitgeber bei den zentralen Ausländerbehörden betreiben können (§ 81a AufenthG-E). Hierfür werden kürzere Fristen bei Ausländerbehörden, Visa- und Anerkennungsstellen vorgegeben.
 - **Mitteilungspflichten für Betriebe:** Arbeitgeber werden verpflichtet, die Ausländerbehörden innerhalb von zwei Wochen vom vorzeitigen Ende eines Beschäftigungsverhältnisses zu unterrichten (§ 4a Abs. 5 AufenthG-E). Gleiches gilt für die Duldungsbeschäftigung und -ausbildung.
- Weitere Maßnahmen (Umsetzung bis September 2019):
- **Effiziente und transparente Gestaltung der Verfahren,** Unterstützung der Auslandsvertretungen im Visumverfahren.
 - Werbestrategie zur **Gewinnung von Fachkräften,** Vermittlungs- und Matchingaktivitäten sowie der Etablierung von Ausbildungsangeboten im Ausland.
 - **Effiziente Gestaltung des Systems der Anerkennung** ausländischer Berufsabschlüsse durch Bündelung und Zentralisierung.

2. Allgemeine Bewertung

Die vbw begrüßt den vorgelegten Referentenentwurf für ein Fachkräfteeinwanderungsgesetz. Zur Fachkräftesicherung ist neben der Ausschöpfung aller heimischen Potenziale die gezielte Anwerbung von qualifizierten Fachkräften aus dem Ausland nötig. Mit dem vorgelegten Entwurf für ein Fachkräfteeinwanderungsgesetz werden wichtige Weichenstellungen vorgenommen, die die Anwerbung von qualifizierten Fachkräften aus dem Ausland erleichtern. Das gilt insbesondere für die folgenden Punkte:

- Wegfall der Beschränkung auf Engpassberufe und der Vorrangprüfung bei der Zuwanderung von Fachkräften mit anerkannter Qualifikation und vorliegendem Arbeitsvertrag
- Möglichkeit der Zuwanderung und Aufnahme einer qualifizierten Beschäftigung mit Teilanerkennung der Berufsqualifikation und Ausgleich der bestehenden Unterschiede innerhalb einer Frist von zwei Jahren
- Möglichkeit für Arbeitgeber, ein beschleunigtes Fachkräfteverfahren im Inland zu initiieren
- Einführung von mindestens einer zentralen Ausländerbehörde je Bundesland, um einen einheitlichen Verwaltungsvollzug zu garantieren

Die Beibehaltung der grundsätzlichen Trennung von Erwerbsmigration und Zuwanderung aus humanitären Gründen entspricht der Grundauffassung der vbw, solange hinsichtlich Duldungsausbildung und -beschäftigung Rechtssicherheit besteht und die Hürden im Vollzug nicht zu hoch gelegt werden. Die Trennung in zwei Gesetze zur Änderung des

Aufenthaltsgesetzes ist der evtl. unterschiedlich langwierigen Befassung im Parlament geschuldet; die Vorhaben sollten aus Gründen der Rechtssicherheit für Unternehmen aber parallel verabschiedet werden.

3. Änderungsbedarf

- Es muss eine durchgängige Minimierung von Ermessensentscheidungen vorgenommen werden, um einen bundeseinheitlichen Vollzug zu gewährleisten und Rechtssicherheit (auch) für Unternehmen zu schaffen.
- Um den Verwaltungsaufwand möglichst gering zu halten und die Normen benutzerfreundlich auszugestalten, sind die Voraussetzungen weitestmöglich zu vereinheitlichen. Insbesondere sind die geforderten Sprachkenntnisse auf ein einheitliches Niveau (z. B. B1) festzusetzen.
- Die Möglichkeiten der – im Eckpunktepapier angekündigten – Digitalisierung der Verfahren müssen im Gesetz abgebildet werden (eGovernment), z. B. zentrales Hinterlegen von Aufenthaltstitel. Dies gilt insbesondere für die Prüf- und Meldepflichten des Arbeitgebers (§ 4a Abs. 5 AufenthG-E); hier muss ein automatischer Abgleich mit den Sozialversicherungsträgern ermöglicht werden.
- Die Einrichtung mindestens einer zentralen Ausländerbehörde je Bundesland sollte wieder verpflichtend sein, um einen einheitlichen Verwaltungsvollzug zu garantieren.
- Um die Voraussetzungen für eine Teilanerkennung von Berufsqualifikationen zu konkretisieren, muss in § 16 d Abs. 3 AufenthG-E klargestellt werden, wie viele Inhalte der im Ausland erworbenen Berufsausbildung den Ausbildungsinhalten nach der einschlägigen deutschen Ausbildungsordnung des jeweiligen Berufsbilds entsprechen müssen. Die neue Formulierung wurde nunmehr verändert, indem der Begriff „fehlende Kenntnisse in wesentlichem Umfang“ herausgenommen wurde, ebenso der Begriff „theoretische Kenntnisse“; es fehlt aber weiterhin an hinreichend konkreten Anhaltspunkten für den Vollzug.
- Die grundsätzliche Geltungsdauer der Aufenthaltserlaubnis für Maßnahmen zur Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen (§ 16d Abs. 1 letzter Unterabsatz AufenthG-E) ist von 18 auf 24 Monate auszuweiten. Die Verlängerungsmöglichkeit muss von weiteren sechs auf zwölf Monate erhöht werden. Der Höchstzeitraum soll sich also von bisher geplanten zwei auf drei Jahre verlängern.
- Bei der neu geschaffenen Vermittlungsabsprache (§ 16d Abs. 4 AufenthG-E) der Bundesagentur für Arbeit mit Ländern mit geeigneten Bildungsstrukturen ist entscheidend, dass es dabei bleibt, dass bei solchen Vermittlungsabsprachen auch das Anerkennungsverfahren (und nicht nur die Anpassungsqualifizierungen) erst später in Deutschland durchgeführt werden können.
- Die Aufenthaltserlaubnis zur Arbeitsplatzsuche für Fachkräfte nach § 20 AufenthG-E wird je nach Art der Qualifikation für unterschiedliche Dauer erteilt. Eine solche Unterscheidung ist nicht gerechtfertigt. Die Geltungsdauer ist einheitlich auf 18 Monate festzusetzen.

- Um die Eignung ausländischer Fachkräfte festzustellen, muss die Arbeitsleistung vom einstellenden Unternehmen ausreichend überprüft werden können. Die im Entwurf erlaubte Probearbeitszeit von zehn Stunden je Woche (§ 20 Abs. 1 S. 4 AufenthG-E) reicht dafür nicht aus. Sie ist auf 20 Stunden je Woche auszuweiten.
- Der Zugang für Berufe mit ausgeprägter berufspraktischer Erfahrung ohne formalen Abschluss sollte nicht nur auf IT-Fachkräfte beschränkt sein.
- § 4a Abs. 3 Satz 4 AufenthG-E) sieht das Verbot der Ausübung einer anderen Tätigkeit vor, solange es die zuständige Behörde nicht erlaubt hat. Das sollte in der Gesetzesbegründung konkretisiert werden. Von dem Verbot ausgenommen sein sollten sowohl Tätigkeitswechsel innerhalb eines Betriebes als auch Wechsel zu anderen Betrieben innerhalb eines Unternehmens.
- Die Möglichkeit einer Zuwanderungssperre per Verordnung des Bundesinnenministeriums für bestimmte Länder im Falle gehäufter nachträglicher Asylanträge (§ 99 Abs. 5 AufenthG-E) erscheint zu pauschal („Sippenhaft“ auch für geeignete Fachkräfte ohne Asylwunsch); erforderlich ist zumindest eine Öffnung für Ausnahmen.
- Nach § 60 b Abs. 3 S. 2 AufenthG-E wird die Ausbildungsduhlung frühestens sechs Monate vor Beginn der Berufsausbildung erteilt. Zudem darf der Duldungsantrag erst sieben Monate vor Ausbildungsbeginn gestellt werden. Um allen Parteien mehr Planungssicherheit zu geben, ist der Zeitpunkt auf neun Monate vor Beginn der Berufsausbildung vorzuverlagern. Zudem ist über die Einführung einer Genehmigungsfiktion nachzudenken, um zumindest den sechsmonatigen Vorlauf sicherzustellen.
- Bei der Beschäftigungsduldung ist die Voraussetzung einer 18-monatigen sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung (§ 60c Abs. 1 Ziffer 3 AufenthG-E) praxisgerecht zu reduzieren auf zwölf Monate, was dann auch im Einklang mit Ziffer 4 stünde (Dauer des gesicherten Lebensunterhalts).

Ansprechpartner

Julian Dehmel

Grundsatzabteilung Recht

Telefon 089-551 78-238

Telefax 089-551 78-233

julian.dehmel@vbw-bayern.de

www.vbw-bayern.de