

Stellungnahme des Deutschen Caritasverbandes zur Weiterentwicklung der Fach- und Arbeitskräfteeinwanderung

Steffen Feldmann
Vorstand Finanzen und Internationales

Postfach 4 20, 79004 Freiburg
Karlstraße 40, 79104 Freiburg
Telefon-Zentrale 0761 200-0

Ihre Ansprechpartnerinnen:
Yana Gospodinova
Telefon-Durchwahl: 030 284447-53
Email: yana.gospodinova@caritas.de

Dr. Elke Tießler-Marenda
Telefon-Durchwahl: 0761 200-371
Email: elke.tiessler-marenda@caritas.de

www.caritas.de

Datum 23.02.2023

Referentenentwurf des Bundesministeriums des Innern und für Heimat und des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales: Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung

Referentenentwurf des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales und des Bundesministeriums des Innern und für Heimat: Entwurf einer Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung

Der Deutsche Caritasverband (DCV) hat am 17.02.2023 die Möglichkeit erhalten, bis zum 01.03.2023 (verlängert zum 08.03.2023) eine Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung (im Folgenden kurz: GE) und zum Entwurf einer Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung (im Folgenden kurz: VO-E) abzugeben.

Der DCV wird keine umfassende Stellungnahme zu dem umfangreichen Änderungspaket abgeben und bezieht hier nur zu einigen Punkten der Entwürfe und zu Fehlendem Stellung. Er behält sich vor, auch zu einem späteren Zeitpunkt noch Kritikpunkte und Änderungsbedarfe geltend zu machen.

Vorbemerkung

Es ist mittlerweile weitgehend unstrittig, dass Deutschland auf Grund des demographischen Wandels Zuwanderung auf allen Qualifikationsstufen benötigt. Um die Lücken zu schließen, wird weder die Steigerung der inländischen Erwerbspotentiale (einschließlich hier lebender Geflüchteter oder Geduldeter), noch die (rückläufige) Einwanderung aus anderen EU-Staaten reichen. Daher muss vermehrt Einwanderung aus Nicht-EU-Staaten in den Blick genommen werden. 2020 wurde das Bildungs- und Arbeitsmigrationsrecht mit dem Fachkräfteeinwanderungsgesetz (FEG) grundlegend überarbeitet. Allerdings bleiben die Zahlen hinter den Bedarfen zurück. Entsprechend hat das Bundeskabinett am 30.11.2022 Eckpunkte zur Fachkräfteeinwanderung beschlossen. Ziele sind demnach u.a. das Einwanderungsrecht zu öffnen, die Einwanderung familienfreundlicher und die administrativen Verfahren transparenter zu gestalten sowie Verfahren zu beschleunigen.

Mit den nun vorgelegten Änderungen im Bildungs- und Arbeitsmigrationsrecht soll auf bestehende Hemmnisse reagiert und eine bedarfsgerechte Einwanderung von Auszubildenden, Fach- und Arbeitskräften durch gesetzliche Erleichterungen ermöglicht werden. Ziel ist dabei die jährliche Zahl zuwandernder qualifizierter Arbeitsmigrant_innen auf 50.000 bis 65.000 anzuheben (GE, S. 2).

Bewertung und Handlungsbedarf

Der Deutsche Caritasverband geht, wie die Bundesregierung, davon aus, dass es wichtig ist, aber nicht genügen wird, inländische Potenziale (insbesondere Frauen (mit Migrationshintergrund), Ältere sowie Jüngere ohne Ausbildung) zu aktivieren, um die Arbeitskräftebedarfe Deutschlands zu decken. Da die anderen EU-Mitgliedsstaaten vor ähnlichen demographischen Herausforderungen stehen wie Deutschland, wird die Arbeitskräftemobilität in der EU, von der Deutschland bisher stark profitiert hat, voraussichtlich weiter zurückgehen und bietet daher auch keine Lösung. Es wird auch nicht genügen, in den Branchen, die besonders unter Arbeitskräftemangel leiden (z.B. Pflege), die Arbeitsbedingungen zu verbessern – andererseits wird auch steigende Einwanderung hausgemachte Probleme der Fachkräftegewinnung und -bindung der betroffenen Branchen nicht lösen können. Der Deutsche Caritasverband begrüßt die Reformpläne der Bundesregierung zur Arbeitskräftemigration, hält sie aber für zu wenig ambitioniert.

1 Vereinfachung und Beschleunigung

Die Visa- und Verwaltungsverfahren dauern derzeit übermäßig lang, u.a. weil Visastellen und Ausländerbehörden stark überlastet sind und weil sie mit einer ständig komplexer werdenden und häufigen Änderungen unterworfenen Rechtsmaterie konfrontiert sind. Es finden sich in dem Gesetz- und im Verordnungsentwurf zur Änderung des Bildungs- und Arbeitsmigrationsrechts kaum Regelungen, die vor diesem Hintergrund tatsächlich zur Beschleunigung beitragen. Es wäre zu begrüßen, wenn alle geplanten Regelungen unter diesem Gesichtspunkt geprüft würden.

Ein Grund für die stetig steigende, statt abnehmende Komplexität des Arbeitsmigrationsrechts in der Normgebung und der Anwendung dürften Misstrauen und eine Abwehrhaltung sein, die beispielhaft in der neuen Regelung zu erkennen ist, wonach Arbeitgeber_in und Arbeitnehmer_in für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis versichern müssen, dass die Tätigkeit tatsächlich ausgeübt werden soll (GE Art. 2 Nr. 9, b), bb): § 18 Abs. 2 Nr. 4a AufenthG-neu). Der Gesetzgeber hält diese Neuregelung, die auch zu einer Änderung der einschlägigen Formulare führen wird, für notwendig, um „kollusiven Täuschungen von Arbeitgebern und Arbeitnehmern gegenüber Visastellen und Ausländerbehörden begegnen“ und diese besser bestrafen zu können (DE, S. 83). Hier werden also Arbeitgeber_innen und Arbeitskräfte, um die Strafverfolgung in Einzelfällen zu erleichtern, unter Generalverdacht gestellt und der bürokratische Aufwand für alle erhöht.

Eine Möglichkeit, die Verfahren wirksam zu beschleunigen, wären bindende Fristen, innerhalb derer Anträge zu bescheiden sind bzw. bei Nichtbescheidung als bewilligt gelten. Wenigstens sollte die geplante Pflicht, Anträge auf eine Aufenthaltserlaubnis bei Besitzer_innen einer ICT-Karte oder einer Blauen-Karte aus einem anderen Mitgliedstaat spätestens nach 30 Tagen zu bescheiden, nicht auf diesen Personenkreis beschränkt bleiben. Das gleiche gilt für die geplante Beschleunigung des Verfahrens beim Familiennachzug zu Besitzer_innen einer ICT-Karte oder einer Blauen-Karte, wonach eine Aufenthaltserlaubnis spätestens 30 Tage nach der Einreichung des vollständigen Antrags zu erteilen ist (GE Art. 1 Nr. 27: § 81 Abs. 6 und 6a AufenthG-neu). Auch diese Regelung sollte generell für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis gelten, auf die ein Anspruch besteht.

In diesem Zusammenhang sei auch darauf hingewiesen, dass den überlangen Verfahrensdauern für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis, die in vielen Ausländerbehörden mittlerweile üblich sind, durch mehr Personal in den Behörden zu begegnen ist. Es darf nicht sein, dass überlange

Bearbeitungszeiten quasi als Regel akzeptiert werden und lediglich durch ein zahlungspflichtiges Expressverfahren im Einzelfall Lösungen gefunden werden, wie es das im Entwurfsstadium befindliche Gesetz zur Modernisierung des Pass-, Ausweis- und ausländerrechtlichen Dokumentenwesens nahelegt. Es sollte stattdessen gesichert werden, dass alle Aufenthaltstitel zeitnah bearbeitet und erteilt/verlängert werden. Auch die Erteilung von Fiktionsbescheinigungen muss dringend beschleunigt werden. In diesem Zusammenhang könnte auch klargestellt werden, dass die Fiktionswirkung nach § 81 AufenthG durch die Antragstellung eintritt und nicht erst durch Aushändigung der Bescheinigung.

Auch sollte die Digitalisierung insbesondere beim Austausch von Dokumenten vorangebracht werden, die viel zu oft in Papierform bzw. im Original eingereicht werden müssen. Es sollte insbesondere der Austausch von Dokumenten zwischen der Ausländerbehörde und den Botschaften/Konsulaten datensicher auf digitaler Basis erfolgen.

Die Lebensunterhaltssicherung an der Existenzsicherung (§§ 20, 22 SGB II) zu orientieren (siehe Punkt 8), würde komplexe Berechnungen sparen. Und auch die Abschaffung des Wohnraumerfordernisses beim Familiennachzug (siehe Punkt 9) wäre nicht nur familienfreundlich, sondern würde Prüf- und Berechnungsarbeit im Verfahren zur Erteilung eines Visums/einer Aufenthaltserlaubnis entfallen lassen.

2 Fachkräftezuwanderung

2.1 Zuwanderung über die Blaue Karte EU

Mit Art. 1 des GE wird die neue Blue-Card-Richtlinie 2021/1883 in deutsches Recht umgesetzt. Die Blaue Karte ist bisher in § 18b Abs. 2 AufenthG geregelt und wird in einen neuen § 18g AufenthG-neu überführt. In §§ 18h f. AufenthG-neu werden Regelungen zu Mobilität für Besitzer_innen der Blauen Karte in der EU getroffen.

Positiv zu bewerten ist, dass Ausländer_innen, die asylberechtigt sind oder internationalen Schutz genießen, künftig nicht mehr ausgeschlossen sind (GE Art. 1 Nr. 10, c): § 19f Abs. 2 Nr. 2 AufenthG-neu). Besser wäre es allerdings, die Ablehnungsgründe zur Blauen Karte generell so weit wie möglich zu streichen. Es handelt sich hier per se um hochqualifizierte und sehr nachgefragte Fachkräfte. Es ist daher nicht nachvollziehbar, warum die Blaue Karte generell nicht an Personen, die zuvor einen Antrag auf Schutzgewährung gestellt haben oder eine andere Form von Schutz genießen, erteilt werden darf. Das ist auch kein Gebot der Richtlinie 2021/1883, die lediglich sicherstellen will, dass Rechte, die sich aus dem internationalen Schutz ableiten, nicht durch den Erwerb der Blauen Karte verloren gehen. Die Richtlinie verbietet aber nicht, Schutzsuchenden oder Besitzer_innen eines humanitären Aufenthaltsrechts den Weg in die Arbeitsmigration zu öffnen.

2.1.1 Fachkräfte mit akademischer Ausbildung

Der Deutsche Caritasverband begrüßt, dass die Einkommensgrenzen für Fachkräfte mit akademischer Ausbildung für die Erteilung einer Blauen Karte auf 56,6 bzw. bei sogenannten Mangelberufen oder bei Personen, deren Abschluss nicht älter als 3 Jahre ist, auf 45,3 Prozent der jährlichen Beitragsbemessungsgrenze der Rentenversicherung abgesenkt werden soll (GE Art. 1 Nr. 7: § 18g Abs. 1 AufenthG-neu).

Zur Flexibilisierung wäre es aus Sicht des Deutschen Caritasverbandes sinnvoll, die Gehaltsgrenze generell auf das niedrigere Niveau zu senken und auf die Zustimmung der BA zu verzichten.

2.1.2 Fachkräfte mit mindestens dreijähriger Berufserfahrung

Ausländer_innen, die keine Fachkraft i.S.d. AufenthG sind, wird künftig eine Blaue Karte mit Zustimmung der BA zum Zweck der Ausübung einer angemessenen Beschäftigung erteilt, wenn

sie aufgrund mindestens dreijähriger Berufserfahrung Fertigkeiten bzw. Kenntnisse im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologie auf dem Niveau eines Hochschulabschlusses nachweisen. Bei ihnen gelten die gleichen Einkommensgrenzen wie bei Fachkräften mit akademischer Ausbildung (GE Art. 1 Nr. 7: § 18g Abs. 2 AufenthG-neu).

Die Beschränkung derartiger Sonderregelungen auf die Informations- und Kommunikationstechnologie hat sich nach Auffassung des Deutschen Caritasverbandes nicht bewährt, weshalb die Regelung auf alle Berufsgruppen erweitert werden sollte. Dafür spricht auch, dass in § 6 BeschV diese Engführung aufgegeben werden soll (VO-E Art. 2 Nr. 4). Bei dieser Regelung sollte, wie oben dargelegt, die niedrigere Gehaltsgrenze einheitlich gelten.

2.2 Zuwanderung von Fachkräften ohne Blaue Karte

2.2.1 Mit qualifizierter Ausbildung

In Art. 2 Nr. 10 und Nr. 11 des GE sind über die Blaue Karte hinausgehende Neuregelungen für Fachkräfte im AufenthG vorgesehen. Das betrifft auch die Aufenthaltserlaubnisse nach §§ 18a und 18b AufenthG. Demnach kann künftig eine Aufenthaltserlaubnis für jede qualifizierte Beschäftigung erteilt werden und nicht wie bisher nur für Tätigkeiten, für die die jeweilige Ausbildung qualifiziert.

Der Deutsche Caritasverband begrüßt diese Änderung, die zu einer Flexibilisierung beitragen kann. Es wird damit den Arbeitgeber_innen überlassen zu entscheiden, ob der_die Ausländer_in für die Ausübung der konkreten qualifizierten Tätigkeit geeignet ist. Das kann auch zu einer Entlastung der Visastellen bzw. der Ausländerbehörden beitragen, da diese von dieser Prüfung entlastet werden.

2.2.2 Ohne in Deutschland anerkannte Ausbildung

Bisher ist gem. § 19c Abs. 2 i.V.m. § 6 BeschV die Anwerbung von Personen mit ausgeprägter Berufserfahrung im IT-Bereich möglich. Der Deutsche Caritasverband hatte diese Engführung auf eine Branche von Anfang an kritisiert und begrüßt, dass dies nun geändert werden soll. Künftig soll in allen Berufsfeldern die Anwerbung von Personen mit im Heimatland anerkannter Ausbildung und mindestens zweijähriger, für die Beschäftigung befähigenden Berufserfahrung möglich sein. Allerdings ist Voraussetzung ein Gehalt von mindestens 45 Prozent der Beitragsbemessungsgrenze in der Rentenversicherung (VO-E Art. 2 Nr. 4). Da in vielen Berufen wie beispielweise auch in der Pflege oder bei Erzieher_innen das Einstiegsgehalt niedriger liegt, sollte diese Schwelle gestrichen oder wenigstens abgesenkt werden.

3 Verfahren zur Anerkennung ausländischer Qualifikationen

Die Dauer und Anforderungen des Anerkennungsverfahrens für im Ausland erworbene Qualifikationen stellen seit Jahren eine Hürde dar, die Zuwanderung erschwert und Deutschland für viele Arbeitskräfte unattraktiv macht. Es fehlen aus Sicht des Deutschen Caritasverbandes aber auch in dem aktuellen Gesetzentwurf echte Verbesserungen bei der Berufsanerkennung.

Der Deutsche Caritasverband schlägt vor, im Handwerk und anderen qualifizierten, nicht reglementierten Berufen auf den ausländerrechtlichen Zwang zur Durchführung eines Anerkennungsverfahrens zu verzichten. Es sollte reichen, dass ein Arbeitsplatzangebot vorliegt und der Arbeitgeber die Qualifikation als gleichwertig betrachtet. Das könnte auch ein Beitrag zur Entbürokratisierung und Beschleunigung der Verfahren sein.

Daneben muss es weiter ein Anerkennungsverfahren geben, um Arbeitskräften durch eine Gleichwertigkeitsprüfung die Arbeitssuche und den Zugang zur neuen Chancenkarte zu ermöglichen. Gleichzeitig bleiben auch Arbeitgeber_innen darauf verwiesen, die keine Möglichkeit haben, die Qualifikation künftiger Arbeitnehmer_innen selbst zu prüfen. Der Deutsche Caritasverband begrüßt daher Bemühungen, Anerkennungsverfahren zu beschleunigen und zu erleichtern.

Die geplante Regelung, dass Besitzer_innen einer Aufenthaltserlaubnis zur Durchführung von Maßnahmen zur Berufsankennung (§ 16d AufenthG) 20 statt bisher 10 Stunden pro Woche Nebentätigkeit erlaubt werden soll (GE Art 2 Nr. 6, a) und Nr. 6, e)), birgt andererseits das Risiko, dass die „Nachqualifizierung“ aus Zeitmangel zu kurz kommt. Im Übrigen werden Tätigkeiten von 20 Wochenstunden für die Pflicht zur Lebensunterhaltssicherung ggf. (hier gem. § 2 Abs. 3 S. 6 AufenthG: BAföG plus 10 Prozent) nicht genügen. Der Deutsche Caritasverband geht daher davon aus, dass diese Regelung keinen wesentlichen Beitrag zur Erhöhung des Fachkräftepotentials leisten wird.

Das Problem der Lebensunterhaltssicherung stellt sich weniger, wenn wie geplant Besitzer_innen einer Aufenthaltserlaubnis nach § 16d AufenthG eine unbeschränkte „Nebentätigkeit“ während Maßnahmen zur Berufsankennung erlaubt wird, wenn die Tätigkeit im Zusammenhang mit der angestrebten Qualifikation/Beschäftigung steht. Hier soll künftig darauf verzichtet werden, dass ein konkretes Arbeitsplatzangebot für die Zeit danach vorliegt (GE Art. 2 Nr. 6, b)). Es stellt sich allerdings umso mehr die Frage, wie neben einer Vollzeittätigkeit die nötige „Nachqualifizierung“ zu leisten ist. In der Vergangenheit, in der Modelle mit Vollzeiterwerbstätigkeit neben „Nachqualifizierung“ mit Blick auf EU-Bürger_innen durchgeführt wurden, ist dies nur im Einzelfall gelungen.

Ebenfalls nur bedingt hilfreich ist aus den genannten Gründen auch die geplante neue Aufenthaltserlaubnis für die Durchführung eines Berufsankennungsverfahrens mit begleitender Beschäftigung bei Vorliegen eines Arbeitsplatzangebots (GE Art. 2 Nr. 6, d): § 16d Abs. 3a AufenthG-neu). Beschäftigte und Arbeitgeber verpflichten sich, das Anerkennungsverfahren zügig durchzuführen. Diese „Anerkennungspartnerschaften“ (dazu auch VO-E Art. 2 Nr. 3: § 2a BeschV-neu) haben den Vorteil, dass die Aufenthaltserlaubnis auch im Inland beantragt und das Anerkennungsverfahren im Inland begonnen werden kann. Die Fachkraft kann in Deutschland vom ersten Tag an eine existenzsichernde Beschäftigung aufnehmen, was aber das Risiko birgt, dass sie ihrer Verpflichtung zur schnellen Durchführung der Anerkennung und ggf. zur Nachqualifizierung aus Zeitmangel kaum nachkommen kann. Durch die enge Bindung an den künftigen Arbeitgeber können auch Abhängigkeiten entstehen, die Ausbeutung ermöglichen.

4 Aufenthalt zur Arbeitssuche und Chancenkarte

4.1 Aufenthalt zur Arbeitssuche im Anschluss an Voraufenthalte

Derzeit erhalten Ausländer_innen, die in Deutschland ein Gleichwertigkeitsverfahren, eine Ausbildung oder ein Studium erfolgreich abgeschlossen haben, eine Aufenthaltserlaubnis zur Arbeitssuche. Diese Regelung wird dahingehend modifiziert, dass die Suche nicht länger auf ausbildungsadäquate Tätigkeiten beschränkt ist (GE Art. 2 Nr. 14: § 20 Abs. 1 AufenthG-neu). Die Befristung beträgt künftig einheitlich 18 Monate. Lediglich die Aufenthaltserlaubnis zur Arbeitssuche für Personen mit Assistenz- oder Helfer_innenausbildung (GE Art. 2 Nr. 14 d) ff), dazu auch unten Punkt 5.3) ist auf 12 Monate befristet (GE Art. 2 Nr. 14 e): § 20 Abs. 2 AufenthG-neu).

Der Deutsche Caritasverband begrüßt diese Öffnung und Vereinheitlichung.

4.2 Einreise zur Arbeitssuche/Chancenkarte

Die Regelungen in § 20 Abs. 1 und 2 AufenthG zur Einreise zum Zweck der Arbeitssuche werden aufgehoben (GE Art. 2 Nr. 14 b)). Stattdessen soll mit der Chancenkarte (GE Art. 2 Nr. 15: § 20a AufenthG-neu) eine umfassende Neuregelung kommen.

Es liegen derzeit eine Entwurfsfassung im Rahmen des GE vom 17.2.2023 und eine Version der Chancenkarte in einer Diskussionsversion vor. Gemeinsam ist beiden, dass Fachkräfte, wie bisher schon, eine Aufenthaltserlaubnis zur Arbeitssuche erhalten sollen. Es soll künftig nicht nur die Suche nach einer Erwerbstätigkeit, sondern auch nach Möglichkeiten zur Durchführung von

Maßnahmen zur Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen ermöglicht werden. Neu ist vor allem das Punktesystem, das ebenfalls die Erteilung einer Chancenkarte ermöglicht. Nach dem GE werden mindestens 6 Punkte benötigt, die für eine gleichwertige ausländische Qualifikation, für einschlägige Berufserfahrung, für gute deutsche Sprachkenntnisse oder ein Alter unter 35 Jahren vergeben werden. In der Diskussionsversion muss eine ausreichende Punktzahl erreicht werden; was ausreichend ist, bestimmt das BMI im Einvernehmen mit dem Auswärtigen Amt und dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Der Punktecatalog ist hier ausdifferenzierter. Punkte soll es auch dafür geben, wenn es eine Art Patenschaft ohne Gewinnerzielungsabsicht gibt.

Für den Aufenthalt muss der Lebensunterhalt ausdrücklich (und nicht nur i.d.R. wie nach § 5 Abs. 1 Nr. 1 AufenthG) aus eigenen Mitteln gesichert sein. Die Chancenkarte erlaubt die Aufnahme von Beschäftigungen bis zu 20 Stunden je Woche und zu Probebeschäftigungen ohne Begrenzung.

Der Deutsche Caritasverband sieht in einem Punktesystem durchaus eine Chance. Vorzuziehen wäre aus unserer Sicht, das etwas einfachere Konzept des GE. Bei beiden Konzepten ist aus Sicht des Deutschen Caritasverbandes aber nicht zu erwarten, dass die Zahl der Aufenthaltserlaubnisse zum Zweck der Arbeitssuche wesentlich steigen wird. Im Jahr 2021 lag die Zahl bei nur 96, 2019 im letzten Vor-Corona-Jahr bei 130.

5 Weitere Lockerungen für gering- oder unqualifizierte Tätigkeiten

Der Deutsche Caritasverband hält insbesondere Lockerungen für gering- oder unqualifizierte Tätigkeiten für wünschenswert. Der aktuelle Arbeitskräftemangel verdeutlicht, dass es in Deutschland unverzichtbare Tätigkeiten in diesen Bereichen gibt. Abhängig vom Bedarf in den jeweiligen Tätigkeitsfeldern muss Zuwanderung beispielsweise in die Saisonarbeit, im Handel, in der Gastronomie oder in der Logistik ermöglicht werden. Auch bei [Helfertätigkeiten in der Pflege](#), der Kinderbetreuung im Privathaushalt (z.B. Au pair) oder in der häuslichen Betreuung von Menschen mit Pflegebedarf (Live-in-Care) ist Deutschland auf Beschäftigte aus dem Ausland angewiesen. Es könnte auch einen Impuls für die Verbesserung der Fachkräftesituation beispielsweise in Kitas geben, wenn grundqualifizierte Kräfte einwandern und sich über berufsbegleitende Wege zur Fachkraft qualifizieren. Folglich sollte eine Einwanderung auch in gering- oder unqualifizierte Tätigkeiten unabhängig von bestimmten Branchen ermöglicht werden. Wie bei Fachkräften lässt sich diese Migration dadurch steuern, dass die Einreise vom Vorhandensein eines Arbeitsplatzes abhängig gemacht wird.

Sofern es nicht zu einer generellen Öffnung kommt, müssen zumindest die im Folgenden beschriebenen Schritte getan werden.

5.1 “Westbalkanregelung”

In § 26 Absatz 2 Satz 1 werden die Wörter „in den Jahren 2021 bis einschließlich 2023“ gestrichen. Damit wird die sogenannte “Westbalkanregelung” entfristet.

Aus Sicht des Deutschen Caritasverbandes wäre es sinnvoll, die Regelung nicht nur zu entfristen, sondern auch ihre Anwendung zu erleichtern. Das gilt insbesondere für die Pflicht, den erstmaligen Antrag in der Botschaft im Heimatland zu stellen. Die Erfahrungen der letzten Jahre zeigen, dass dies zu überlangen Verfahren führt, die sowohl den Arbeitskräften wie auch den Arbeitgeber_innen schaden, weil Stellen über längere Zeiträume nicht besetzt werden können. Diese Regelung diene bei ihrer Einführung u.a. dazu, die Arbeitsmigration und die Fluchtmigration aus dem Westbalkan zu entkoppeln. Das ist erfolgreich gelungen, so dass diese Regelung gestrichen werden könnte.

Der Deutsche Caritasverband plädiert weiter dafür, die Möglichkeiten bei Vorliegen eines Arbeitsplatzangebots unabhängig von der beruflichen Qualifikation einzuwandern, auf andere Staaten auszuweiten. In Betracht kommen vor allem Staaten, zu denen die EU nachbarschaftliche

Beziehungen pflegt: neben Tunesien, Marokko und Algerien insbesondere die Ukraine (nach dem Krieg), Moldawien und Georgien.

5.2 Saisonarbeit

Der Deutsche Caritasverband begrüßt, dass mit § 15d BeschV eine Regelung für kurzzeitige kontingentierte Beschäftigung für bis zu 90 Tage je Zeitraum von 180 Tagen ermöglicht werden soll (VO-E Art. 2 Nr. 9).

Künftig kann die BA Personen, die für einen Kurzaufenthalt visumsfrei einreisen dürfen, eine Arbeitserlaubnis für 90 Tage erteilen. Bei längeren Aufenthalten bis zu 180 Tagen oder bei Personen, die auch für einen Kurzaufenthalt ein Visum benötigen, kann eine Aufenthaltserlaubnis nach § 19c erteilt werden, wenn die BA einer Beschäftigung zustimmt. Voraussetzung ist insbesondere, dass die BA eine bedarfsorientierte Zulassungszahl festgelegt hat. Das Kontingent kann bedarfsorientiert unterjährig angepasst werden.

Der Deutsche Caritasverband begrüßt, dass zum Schutz der Arbeitskräfte die Minijobregelung für Kurzzeitbeschäftigungen auf diesen Personenkreis nicht anzuwenden ist (GE Art. 7: § 8 Abs. 2a SGB IV-neu). Auch die vorgesehene Tarifbindung nach § 3 oder 5 TVG und die Übernahme von 50 % der Reisekosten durch den Arbeitgeber ist als Schutz für die Arbeitskräfte zu begrüßen.

5.3 Pflegehelfer_innen und andere Assistenzberufe

Der Deutsche Caritasverband fordert schon seit längerem, dass auch Pflegehelfer_innen mit einjähriger Ausbildung eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden kann. Wir begrüßen daher ausdrücklich, dass mit dem neuen § 22a BeschV eine entsprechende Regelung kommen (VO-E Art. 2 Nr. 10) und für Personen mit Helfer_innen- oder Assistenzausbildung auch der Aufenthalt zur Arbeitssuche erlaubt werden soll (GE Art. 2 Nr. 14 d) ff): § 20 Abs. 1 Nr. 5 AufenthG-neu).

Wir begrüßen auch, dass durch die geplante Modifizierung des Zweckwechselverbot in § 16a Abs. 1 S. 2 AufenthG (dazu auch unten Punkt 6) ein Wechsel von einer qualifizierten Ausbildung in die Pflegehelfer_innenausbildung möglich sein wird. Um den Bedarf an (Pflege)Helfer_innen besser decken zu können, schlägt der Deutsche Caritasverband vor, dass die Zuwanderung auch zum Zweck einer derartigen Ausbildung generell öfter ermöglicht und eine Aufenthaltserlaubnis nach § 16a AufenthG erteilt wird.

Wünschenswert wäre es, wenn die Aufenthaltserlaubnis nach § 16a Abs. 1 AufenthG ohne Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit erteilt würde. Wünschenswert wäre weiter, dass § 16a Abs. 1 S. 3 bzw. Abs. 2 S. 1 AufenthG dahingehend modifiziert wird, dass auch bei einer Assistenz-/Helfer_innenausbildung ein Deutschkurs vor der Ausbildung umfasst wäre.

Der Deutsche Caritasverband hatte in seiner Forderung vom 27. Mai 2022, wie im Referentenentwurf vorgesehen, eine Ergänzung der BeschV und nicht im AufenthG vorgeschlagen. Grund für diese Beschränkung war, die größere Wahrscheinlichkeit über diesen niedrighwelligeren Eingriff in das Arbeitsmigrationsrecht eher zum Ziel zu kommen. Bei der nun anstehenden „großen“ Änderung auch der Regelungen im AufenthG wäre es vorzuziehen, wenn eine Lösung im AufenthG gefunden würde. Das könnte erreicht werden, indem die einjährige (Pflege)Assistenzausbildung analog einer qualifizierten Berufsausbildung in § 2 Abs. 12a AufenthG die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 18a AufenthG ermöglicht.

Weiter sollten Assistenz- oder Helferausbildung grundsätzlich Grundlage einer Ausbildungsduldung sein können und im Anschluss eine Aufenthaltserlaubnis nach § 19d AufenthG erteilt werden können.

5.4 Live-in-Care

Der Deutsche Caritasverband setzt sich für legale und faire Arbeitsbedingungen in der Betreuung Pflegebedürftiger im Privathaushalt ein. Auch in diesem Tätigkeitsfeld wird, noch mehr als in

anderen Bereichen der Pflege, absehbar der Arbeitskräftebedarf nicht durch Einheimische oder durch zuwandernde ausländische EU-Bürger_innen gestillt werden können. Daher ist aus Sicht des Deutschen Caritasverbandes eine Öffnung für die legale Zuwanderung aus Nicht-EU-Staaten nötig. Es sollte § 19c Abs. 1 AufenthG i.V.m. § 15c BeschV genutzt und entsprechende Absprachen mit verschiedenen Herkunftsländern getroffen werden. Zunächst kommen Moldawien, Georgien und nach Ende des Kriegs die Ukraine in Betracht. Weiter wäre aufgrund des großen Arbeitskräftepotentials und des hohen Migrationsinteresses in vielen Ländern zu prüfen, welche afrikanischen Staaten in Frage kommen.

6 Wechsel des Aufenthaltsgrundes und Aufenthaltsverfestigung

Die Durchlässigkeit zwischen Bildungs- und Erwerbsmigration wird derzeit durch unterschiedliche Verbote erschwert. Der GE sieht vor, diese Hindernisse zu reduzieren. Künftig darf während Ausbildung oder Studium nur eine Aufenthaltserlaubnis nach § 19c i.V.m. vorübergehender Beschäftigung nach BeschV nicht erteilt werden. Weiter ausgeschlossen bleibt bei einer Aufenthaltserlaubnis zum Zweck des Studiums die Anwendung von § 9 AufenthG (GE Art. 2 Nr. 4, c)), bei Auszubildenden gilt das nicht, wenn sie zuvor eine Aufenthaltserlaubnis als Fachkraft hatten (GE Art. 2 Nr. 3).

7 Wechsel des Aufenthaltsgrundes und Beantragung einer Aufenthaltserlaubnis in Deutschland

Die angedachten Verbesserungen genügen aus Sicht des Deutschen Caritasverbandes nicht. Es wäre insbesondere wichtig, einen Wechsel des Aufenthaltsgrundes nicht nur mit Blick auf die Durchlässigkeit zwischen Bildungs- und Erwerbsmigration, sondern regelhaft zu ermöglichen, um damit den sich flexibilisierenden Lebensumständen insbesondere auch von mobilen Arbeitskräften Rechnung zu tragen.

Der Deutsche Caritasverband schlägt vor, die Sperrwirkung nach § 10 Abs. 3 AufenthG zu streichen oder wenigstens dahingehend zu modifizieren, dass ein erfolgloser Asylantrag allein nicht reicht, um die Sperrwirkung auszulösen.

In der Praxis wird § 5 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 AufenthG regelmäßig dahingehend angewendet, dass eine Aufenthaltserlaubnis zu einem späteren Zeitpunkt verwehrt wird, wenn das Einreisevisum zwar den zum Zeitpunkt der Einreise korrekten Zweck wiedergibt, aber nicht dem Zweck für eine später beantragte Aufenthaltserlaubnis entspricht. Trotz § 39 S. Nr. 1 AufenthV werden Betroffene zur Ausreise aufgefordert, um im Heimatland ein Visumsverfahren durchzuführen. Der Deutsche Caritasverband würde eine Klarstellung begrüßen, dass ein Wechsel von einer Aufenthaltserlaubnis zu einer Aufenthaltserlaubnis mit einem anderen Zwecken immer ohne Ausreise möglich ist. Das würde auch die Visastellen von unnötigen Verfahren, bei denen regelmäßig die Ausländerbehörden zu beteiligen sind, entlasten.

Auch aus Gründen der Arbeitsökonomie wäre es sinnvoll, wenn Anträge auf eine Aufenthaltserlaubnis von Personen, die bereits mit Aufenthaltsrecht in Deutschland sind, von Ausländerbehörden ohne den Zwischenschritt über die Botschaften und Konsulate bearbeitet würden. Der Deutsche Caritasverband hält es auch aus diesem Grund für wünschenswert, die Beantragung einer Aufenthaltserlaubnis generell in Deutschland zu ermöglichen, wenn ein legaler Aufenthalt gegeben ist (also auch mit Touristenvisum oder bei visumfreier Einreise für einen Kurzaufenthalt). Darüber hinaus sollte die Nachholung eines Visumsverfahrens auch für Geduldete beim Übergang in eine Aufenthaltserlaubnis nach Kapitel 2 Abschnitt 3 und 4 Kap. 2 AufenthG entfallen.

7.1 Erwerb der Niederlassungserlaubnis

Die Nichtanwendbarkeit von § 9 AufenthG bei Besitzer_innen einer Aufenthaltserlaubnis zum Zweck der Ausbildung oder des Studiums ist nach Auffassung des Deutschen Caritasverbandes

nicht sinnvoll. Es ist nicht nachvollziehbar, warum Personen, die im Übrigen die hohen Voraussetzungen des § 9 AufenthG erfüllen, von der Aufenthaltsverfestigung ausgeschlossen sind, wenn sie zum Zeitpunkt der Antragstellung eine Aufenthaltserlaubnis zum Zweck der Ausbildung oder des Studiums haben. Damit wird es ausländerrechtlich als Nachteil gesehen, wenn eine Person sich, wie gesellschaftlich gewünscht, qualifiziert. Aus diesem Grund sollten die einschlägigen Regelungen in §§ 16a und § 16b AufenthG ebenso gestrichen werden, wie § 9 Abs. 4 Nr. 3 AufenthG, wonach Zeiten des Studienaufenthalts für die notwendige Voraufenthaltszeit nur zur Hälfte angerechnet werden.

8 Ausländerrechtliche Pflicht zur Lebensunterhaltssicherung an Existenzsicherung ausrichten

Zu den Regelerteilungsvoraussetzungen einer Aufenthalts- oder einer Niederlassungserlaubnis gehört die Pflicht zur Lebensunterhaltssicherung aus eigenen Mitteln (§ 5 Abs. 1 Nr. 1 AufenthG). Nach der Rechtsprechung des BVerwG und in der Verwaltungspraxis gilt der Lebensunterhalt regelmäßig nur dann als gesichert, wenn ein Einkommen erreicht wird, das über Bürgergeld plus Freibeträgen und Zuverdienst liegt.

Bei Aufenthaltserlaubnissen zur Ausbildung, wegen eines Studiums und zu studiumsbezogenen Aufenthalten orientiert sich die Lebensunterhaltssicherung an der Höhe des BAföG. Bei Berufsanerkennung und Sprachkursen, die nicht dem Studium dienen, kommt ein Aufschlag von 10 Prozent dazu (§ 2 Abs. 3 S. 5 f. AufenthG). Es ist positiv für die Lebensunterhaltssicherung, wenn während eines Studiums bis zu 140 Tage, einem Berufsanerkennungsverfahren oder Nachqualifizierung oder Sprachkursen bis zu 20 Stunden gearbeitet werden darf. Allerdings sollte, um Bildungsmigration zu forcieren, das BAföG für Studierende aus dem Ausland geöffnet werden. Als Orientierung könnte die Ausbildungsförderung nach SGB III dienen.

Bei Fachkräften (§ 18a und § 18b) in Vollzeitbeschäftigung gilt nach den fachlichen Weisungen zum FEG der Lebensunterhalt als gesichert, wenn die BA der Beschäftigungsaufnahme zugestimmt hat. Ist die Beschäftigungsaufnahme zustimmungsfrei möglich, wird unterstellt, dass die branchen- und regional übliche Vergütung einer nachgewiesenen Fachkraft für die Sicherung des Lebensunterhaltes ausreichend ist.

Für Niedriglohnbezieher_innen gilt aber in Folge der Erhöhung des Bürgergeldes und den stark gestiegenen Zuverdienstmöglichkeiten, dass sie das notwendige Einkommen ggf. auch als Vollzeitwerbstätige nicht erreichen können (insbes., wenn der Bedarf wegen hoher Mietkosten in Großstädten hoch anzusetzen ist). Es muss daher in § 2 Abs. 1 AufenthG klargestellt werden, dass der Lebensunterhalt als gesichert gilt, wenn ein Einkommen in Höhe der Bedarfe nach §§ 20 und 22 SGB II erreicht wird.

9 Familiennachzug erleichtern und Wohnraumerfordernis abschaffen

Der Familiennachzug zu Arbeitskräften hängt derzeit von mehreren Voraussetzungen ab, zu denen Kenntnisse der deutschen Sprache bei den nachziehenden Gatt_innen und Kindern zwischen 16 und 18 Jahren gehören sowie die Lebensunterhaltssicherung für die ganze Familie und ausreichender Wohnraum. Je nach Aufenthaltserlaubnis wird auch verlangt, dass der_die Stamberechtigte 2 Jahre im Besitz einer Aufenthaltserlaubnis war, bevor die Angehörigen zuziehen können.

Die Anforderungen an den Sprachnachweis wurden für die Angehörigen von Fachkräften mit dem Gesetz zur Einführung eines Chancen-Aufenthaltsrechts (ChAR-Gesetz) zum 01.01.2023 vereinfacht, indem die Gatt_innen und die nachziehenden über 16-jährigen Kinder von der Pflicht, deutsche Sprachkenntnisse nachzuweisen, befreit wurden. Der Deutsche Caritasverband fordert seit Jahren, dass diese Sprachnachweise, die keinen Beitrag zur Integration leisten, aber Familienzusammenführung verzögern bzw. verhindern, generell gestrichen werden. Wenigstens

müssen die Regelungen aus dem ChAR-Gesetz auf alle Familiennachzüge zu Arbeitsmigrant_innen übertragen werden.

Auch unabhängig von den Sprachnachweisen fehlt dem Gesetzentwurf die Anerkennung der Tatsache, dass die erwünschten Arbeitskräfte Menschen sind, die ggf. eine Familie haben. So ist der Nachweis ausreichenden Wohnraums für Niedriglohnbezieher_innen, aber auch für durchschnittlich verdienende Fachkräfte (z.B. in der Pflege) mit Familie in teuren (Groß)Städten mit Blick auf die wachsende Wohnungsnot kaum leistbar. Daher sollte das Wohnraumerfordernis gestrichen werden.

Auch die Pflicht zur Lebensunterhaltssicherung für die ganze Familie führt dazu, dass es z.B. für eine Krankenschwester in München unmöglich ist, ihre Familie mitzubringen. Der Familiennachzug von Ehegatt_innen und nachziehenden Kindern muss nach Auffassung des Deutschen Caritasverbandes generell von der Einkommenssicherung unabhängig sein. Die Einheit der Familie ist höher zu bewerten als die Vermeidung des Bezugs von Transferleistungen.

Um Bildungs- und Arbeitsmigration familienfreundlich zu gestalten, muss den Besitzer_innen einschlägiger Aufenthaltserlaubnisse Zugang zu familienbezogenen Leistungen gewährt werden. Sollte es, wie auch von der Caritas gefordert, zu einer Kindergrundsicherung kommen, wird darauf zu achten sein, dass diese tatsächlich allen Kindern unabhängig von der Herkunft zugutekommt und nicht zu neuen Hürden bei der Lebensunterhaltssicherung führt, bei der Familienleistungen aktuell als eigenes Einkommen gewertet werden (vgl. § 2 Abs. 3 AufenthG).

10 Pendelmigration ermöglichen

Derzeit geht ein Aufenthaltstitel bei einer Abwesenheit von 6 Monaten oder aus einem nicht vorübergehenden Grund verloren. Um Flexibilität und Mobilität zu ermöglichen, sollte ein mehrfacher Wechsel zwischen Herkunfts- und Zielstaat oder dritten Staaten ermöglicht werden. Damit Aufenthaltstitel auch bei längerer Abwesenheit nicht erlöschen, muss § 51 Aufenthaltsgesetz entsprechend geändert werden.

11 Beratung und Integration

Mit einem neuen § 45b AufenthG soll ab 2026 ein bundesweites, unentgeltliches und niedrigschwelliges Beratungsangebot zu arbeits- und sozialrechtlichen Fragen eingerichtet werden, das sich an neuzuwandernde und bereits in Deutschland aufhältige Drittstaaler_innen sowie an solche, die ihren gewöhnlichen Aufenthalt (noch) im Ausland haben, richtet (GE Art. 2 Nr. 18: § 45b AufenthG-neu). Laut Gesetzesbegründung nimmt dieses Angebot Bezug auf das bisher mit ESF-Mitteln geförderte Angebot „Faire Integration“ (GE, S. 95). Zuständig für die Umsetzung ist das BMAS, das diese Aufgabe Dritten übertragen kann. Das Nähere regelt eine Verordnung ohne Zustimmung des Bundesrats. Auf dieses, wie auf weitere Beratungsangebote müssen Arbeitgeber_innen künftig aus dem Ausland angeworbene Arbeitskräfte hinweisen (GE Art. 3: § 45c AufenthG-neu). Das gleiche gilt bei grenzüberschreitender Vermittlung für Vermittler_innen der BA (GE Art. 6). Für dieses Programm sind 5,5 Millionen Euro für das Kalenderjahr 2026 mit Zuwachs in den Folgejahren vorgesehen (GE, S. 5).

Geplant ist auch eine Zentrale Erstansprechstelle für Anfragen zu Einreise und Aufenthalt zu Bildungs- oder Erwerbszwecken im Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (GE Art. 2 Nr. 20: § 75 Nr. 1 AufenthG-neu). Als Erstansprechstelle für Fachkräfte und Unternehmen wird mit einem anfänglichen jährlichen Anfragevolumen von 50 000 und einem Personalbedarf von 19 Vollzeit-äquivalenten gerechnet (GE, S. 5).

Wegen des steigenden Potenzials an Integrationskursteilnehmer_innen wird von 2024 bis 2027 mit Kosten von jährlich bis zu rund 15,2 Millionen Euro gerechnet. Alle genannten Mehrausgaben müssen stellenplanmäßig und finanziell zusätzlich zu bestehenden Haushaltsansätzen zur Verfügung gestellt werden (GE, S. 5).

Der Deutsche Caritasverband begrüßt die geplante Verstetigung und Erweiterung der Informations- und Beratungslandschaft sowie den Ausbau des Integrationskursangebotes. Mit großem Befremden sehen wir aber, dass die bewährten Angebote der vom Bund geförderten Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer (MBE) und der Jugendmigrationsdienst für junge Menschen von 12 bis 27 Jahren (JMD) zwar in den Eckpunkten zur Fachkräfteeinwanderung vom 30.11.2022 erwähnt werden, nicht aber beim Erfüllungsaufwand des Gesetzes. Die zuwandernden Arbeitskräfte und ihre mitkommenden oder nachziehenden Angehörigen haben nicht nur arbeitsmarktbezogene Informations- und Beratungsbedarfe. In der Begleitung des Ankommens in Deutschland sowie bei allgemeinen Fragen der Integration haben sich MBE und JMD bewährt. Beide Dienste haben in den letzten Jahren stetig neue Aufgaben übernommen, einen erheblichen Zuwachs an Klient_innen erlebt und arbeiten bereits am Limit. Wenn wie gewünscht die Zahl der zuwandernden Arbeitskräfte und damit auch die Zahl der Angehörigen deutlich steigt, können MBE und JMD diese zusätzlichen Klient_innen nicht betreuen, wenn es nicht zu einer entsprechenden Aufstockung des Angebots kommt. Sofern es wie in den Eckpunkten angedacht zusätzlich zu einer Ausweitung des Mandats der MBE und des JMD kommen sollte, müsste das zwingend mit einer Erhöhung der Mittel einhergehen.

Freiburg, 23.2.2022

Steffen Feldmann

Vorstand Finanzen und Internationales
Deutscher Caritasverband

Kontakte

Yana Gospodinova, Referentin für Migration und Flüchtlinge, Deutscher Caritasverband, Tel. 030 284447-53 oder 0151 55433609, yana.gospodinova@caritas.de

Dr. Elke Tießler-Marenda, Referentin für Migrations- und Integrationspolitik und- recht, Deutscher Caritasverband, Tel. 0761 200371, elke.tiessler-marenda@caritas.de