



Zuzug ausländischer Arbeitskräfte erleichtern

Chancen und Risiken eines Punktesystems

29. September 2022

In den vergangenen zwei Dekaden hat Deutschland das Erwerbsmigrationsrecht mehrfach reformiert und weiterentwickelt. Der Arbeitsmarkt für Drittstaatsangehörige wurde Schritt für Schritt geöffnet, so dass Deutschland mittlerweile nicht mehr nur beim Zugang für Hochqualifizierte mit Hochschulabschluss, sondern nun auch für beruflich qualifizierte Fachkräfte ein liberales Einwanderungsland ist.

Der Koalitionsvertrag für die laufende Legislaturperiode kündigt nun die Weiterentwicklung des Einwanderungsrechts an. Es heißt hier u. a.: „Neben dem bestehenden Einwanderungsrecht werden wir mit der Einführung einer sog. Chancenkarte auf Basis eines Punktesystems eine zweite Säule etablieren, um Arbeitskräften zur Jobsuche den gesteuerten Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt zu ermöglichen.“¹ Dass eine Weiterentwicklung in bestimmten Teilbereichen des Rechts vor dem Hintergrund der demographischen Entwicklung und des Arbeitskräftebedarfs in Deutschland nötig sind, darüber besteht unter Expertinnen und Experten seit längerem Konsens. Dies wird durch Berichte aus der Praxis untermauert: Der Druck auf viele Branchen und Regionen hat sich aufgrund des Arbeitskräftemangels inzwischen enorm erhöht.

Der Sachverständigenrat für Integration und Migration (SVR) hat sich in der Vergangenheit wiederholt zu Fragen der Erwerbsmigrationspolitik geäußert (vgl. ausführlich SVR 2018). Zuletzt empfahl er in seiner Agenda für eine nachhaltige Integrations- und Migrationspolitik vom 30. September 2021, die Zuzugsoptionen für Arbeitskräfte weiterzuentwickeln, um legale Wege für formal Nicht- und Geringqualifizierte zu erweitern und fortbestehende Zugangshürden abzubauen (SVR 2021: 9–11). Er legt mit diesem Positionspapier Überlegungen und Empfehlungen zu den Plänen des Koalitionsvertrags vor, das Erwerbsmigrationsrecht durch eine Chancenkarte auf Basis eines Punktesystems weiterzuentwickeln.²

Die Ausgangslage stellt sich folgendermaßen dar: Die Zuwanderung in den deutschen Arbeitsmarkt ist für Hochqualifizierte seit langem möglich. Für Personen, deren berufliche Qualifikation als gleichwertig zu deutschen Ausbildungsstandards anerkannt ist, wurde mit Inkrafttreten des Fachkräfteeinwanderungsgesetz (FKEG) im März 2020³ nachgezogen.⁴ Das FKEG konnte seine Wirkung aufgrund der Corona-Pandemie in

¹ SPD/Bündnis 90, Die Grünen/FDP 2021: Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Koalitionsvertrag 2021–2025, Berlin, 33 (<https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/gesetzesvorhaben/koalitionsvertrag-2021-1990800>, 27.09.2022). Bundesministerin Nancy Faeser (BMI) und Bundesminister Hubertus Heil (BMAS) haben im Rahmen ihrer Ressortverantwortlichkeit in einem Gastkommentar den Stand ihrer Überlegungen zur Gewinnung ausländischer Fachkräfte dargelegt. Sie gehen dabei in erster Linie auf Weiterentwicklungsoptionen des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes ein, die Chancenkarte zur Arbeitsplatzsuche und damit das Punktesystem wird lediglich kurz erwähnt (vgl. Faeser, Nancy/Heil, Hubertus 2022: Wie wir mehr ausländische Fachkräfte gewinnen, Gastkommentar im Handelsblatt vom 20.07.2022).

² Zum Einbau eines Punktesystems hat sich der SVR letztmals im SVR-Jahresgutachten 2018 geäußert (SVR 2018: 57). Dabei wurde angemahnt, Zugangsmöglichkeiten für beruflich qualifizierte Fachkräfte zu erweitern. Ob „dies im Gesetz formuliert oder dafür ein Punktesystem eingeführt wird“, wurde aber als „eher nebensächlich“ bezeichnet. Eine derartige Öffnung des Arbeitsmarktes für beruflich qualifizierte Arbeitskräfte wurde dann im Rahmen des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes (FKEG) umgesetzt.

³ BGBl. I, Nr. 31, 20.08.2019.

⁴ Vgl. z.B. Ette, Andreas/Rühl, Stefan/Sauer, Lenore 2013: Die Entwicklung der Zuwanderung hochqualifizierter Drittstaatsangehöriger nach Deutschland, in: ZAR 2012: 1-2, 15 sowie von Planta, Christoph 2019: § 4, Rn. 8, in:

diesen Jahren aber noch nicht entfalten (SVR 2022b). Die Öffnung des Arbeitsmarkts ist an einigen Stellen zudem europarechtlich unterlegt. Die jüngst reformierte EU-Hochqualifiziertenrichtlinie (Blaue-Karte-Richtlinie) zieht entsprechend auch Änderungen im europarechtlich ausgestalteten Bereich der deutschen Erwerbsmigrationspolitik nach sich.⁵ Dieser Bereich steht nicht im Zentrum dieser Stellungnahme.⁶

Aufgrund dieser Ausgangslage müssen einerseits heutige Überlegungen zur Umsetzung eines Punktesystems anders ansetzen, als dies vor gut zwanzig Jahren im Rahmen der Erstfassung des Zuwanderungsgesetzes vorgesehen war.⁷ Angesichts eines dichten und zunehmend auch von europarechtlichen Vorgaben geprägten erwerbsmigrationsrechtlichen Rahmens⁸ müssen andererseits auch Grundsatzentscheidungen getroffen werden, die über die Feinjustierung eines Punktesystems deutlich hinausgehen.

Zwei Ziele sind dabei aus SVR-Sicht besonders relevant:

1. Das Punktesystem (bzw. die Chancenkarte) muss einen erkennbaren Mehrwert gegenüber den schon bestehenden Zugangsmöglichkeiten haben und darf diese im Sinne einer schlanken Regelung nicht etwa zusätzlich verkomplizieren.
2. Es muss sich in das in den letzten Dekaden deutlich liberalisierte Erwerbsmigrationsrecht widerspruchsfrei einordnen.

Innerhalb eines Punktesystems sollten nach Auffassung des SVR vor allem solche ausländischen Arbeitskräfte erfasst werden, die bislang aufgrund nicht vorhandener bzw. nicht als gleichwertig anerkannter Formalqualifikationen im rechtlichen Status Quo kaum berücksichtigt werden. Ein etwaiges Punktesystem sollte daher folgende Gruppen umfassen:

- Personen mit einer als gleichwertig zu deutschen Standards anerkannten Qualifikation, die zur Arbeitsplatzsuche einreisen wollen,

Oberhäuser, Thomas (Hrsg.): Migrationsrecht in der Beratungspraxis, Baden-Baden. Siehe auch Hornung, Ulrike 2021: § 4, Rn. 226-236, in: Kluth, Winfried/Hornung, Ulrike/Koch, Andreas (Hrsg.): Handbuch des Zuwanderungsrechts, München und Kluth, Winfried 2021: Die deutsche Migrationsgesetzgebung im Jahr 2020, in: Kluth, Winfried/Berlit, Uwe/Hoppe, Michael (Hrsg.): Jahrbuch des Migrationsrechts für die Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden, 363. Siehe dazu auch SVR 2022c.

⁵ Bis zum 18.11.2023 muss die Richtlinie (EU) 2021/1883 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Oktober 2021 über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer hoch qualifizierten Beschäftigung und zur Aufhebung der Richtlinie 2009/50/EG des Rates umgesetzt werden. Erforderlich werden damit Änderungen im Bereich der im deutschen Recht bedeutungsvollen Blauen Karte (§ 18b Abs. 2 AufenthG).

⁶ Änderungsbedarf erzeugt die Richtlinie zum einen in Bezug auf die abstrakten Mindestgehaltsgrenzen, die noch einmal deutlich abgesenkt werden, und zum anderen hinsichtlich der Frage des Umgangs mit Drittstaatsangehörigen, die sowohl in den Anwendungsbereich der Blauen Karte als auch in den Bereich rein nationaler Regeln fallen. Der Grundsatz, dass durch die Blaue Karte das Recht der Mitgliedstaaten, zum Zweck der Ausübung einer hoch qualifizierten Beschäftigung andere Aufenthaltstitel als eine Blaue Karte EU zu erteilen, nicht berührt wird, bleibt bestehen. Allerdings werden die Mitgliedstaaten verpflichtet, bei Verfahrens- und Gleichbehandlungsrechten sowie dem Zugang zu Informationen für gleiche Wettbewerbsbedingungen zu sorgen. Damit gibt es eine Reihe von Bestimmungen, die auf die Blaue Karte überspringen, falls es im nationalen Recht keine günstigeren Regelungen gibt. Ausführlich dazu Klaus, Sebastian 2022: Ein zentrales Element der Migrationspolitik in der 20. Wahlperiode: Die Umsetzung der neuen Hochqualifizierten-RL, in: ZAR 2022:1, 19 sowie Wolf, Patrizia/Wusterhausen, Uwe 2022: Die Reform der Hochqualifizierten-Richtlinie: Was ist neu bei der Blauen Karte EU?, in: ZAR 2022:1, 10.

⁷ Thym, Daniel 2017: Einwanderungsgesetzgebung: Chancen und Illusionen (Teil 2), in: ZAR 2017:9, 369; Thym, Daniel 2022: Komplexität als Chance. Gestaltungsoptionen für das künftige Punktesystem zur Fachkräfteeinwanderung, in: ZAR 2022:4, 139.

⁸ Siehe dazu z. B. Langenfeld, Christine 2019: Asyl und Migration unter dem Grundgesetz, in: NVwZ 2019:10,682; Klaus, Sebastian 2022: Arbeitsmigrationsrecht für Drittstaatsangehörige in den 2020er Jahren: ein 10-Punkte-Katalog, in: Kluth, Winfried/Berlit, Uwe/Hoppe, Michael (Hrsg.): Jahrbuch des Migrationsrechts für die Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden, 386; Thym, Daniel 2017: Einwanderungsgesetzgebung: Chancen und Illusionen (Teil 1), in: ZAR 2017:8, 301-302; Mastmann, Gabriele/Offer, Bettina 2020: § 13, Rn. 13., in: Dörig, Harald (Hrsg.): Handbuch Migrations- und Integrationsrecht, München.



- Personen mit einer im Ausland erworbenen, aber nicht als gleichwertig zu deutschen Standards anerkannten Qualifikation, die bereits einen Arbeitsvertrag oder eine Arbeitsplatzzusage vorweisen können, sowie
- eventuell auch Personen mit einer im Ausland erworbenen, aber nicht als gleichwertig zu deutschen Standards anerkannten Qualifikation, die zur Arbeitsplatzsuche einreisen wollen, sofern sie weitere Kriterien erfüllen (z. B. Berufserfahrungen vorweisen können)

Ein Punktesystem als zweite Säule der Erwerbsmigration

Zunächst ist dabei zu klären, auf welche Gruppen von Erwerbsmigrantinnen und -migranten sich der Anwendungsbereich der Chancenkarte erstrecken soll. Dabei ist zu prüfen, ob die im Koalitionsvertrag vorgesehene Beschränkung auf den Bereich „zur Jobsuche“ angemessen ist (s. Abschnitt I). Danach werden im Rahmen eines Punktesystems zum Einsatz kommende Kriterien erörtert (s. Abschnitt II). Schließlich wird die Frage gestellt, welche Form von Beschäftigung sich an eine Zulassung über ein Punktesystem anschließen kann, wie also der Grad der Kopplung zwischen Qualifikation und Arbeitsplatz an dieser Stelle künftig aussehen soll (s. Abschnitt III).

I. Was sollte die Chancenkarte regeln?

Hinsichtlich der Frage des Anwendungsbereichs eines Punktesystems äußert sich der Koalitionsvertrag vergleichsweise konkret und eindeutig. Eine Chancenkarte auf Basis eines Punktesystems soll „Arbeitskräften zur Jobsuche den gesteuerten Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt [...] ermöglichen“.⁹ Vorgesehen ist das Punktesystem damit für den Bereich der angebotsorientierten Arbeitsmigration. Entsprechende Möglichkeiten existieren im deutschen Recht bereits seit über zehn Jahren; mittels eines Punktesystems könnten sie ausgebaut werden. [Allein für dieses spezifische Segment der Erwerbsmigration lohnt sich der Aufbau eines neuen Steuerungssystems allerdings nicht.](#)

Der SVR plädiert dafür, den Anwendungsbereich eines Punktesystems weiter zu fassen als dies im Koalitionsvertrag skizziert wird. Statt sich auf eine Regelung für Ausländerinnen und Ausländer zur Arbeitsplatzsuche zu beschränken, sollten auch diejenigen Personen in den Blick genommen werden, die im deutschen Recht bislang nicht systematisch erfasst sind: nicht formal qualifizierte und damit aufenthaltsrechtlich nicht als Fachkräfte subsumierbare Arbeitskräfte.¹⁰ [Ein Punktesystem, das auch nicht formal Qualifizierte einbeziehen würde, könnte die Frage der Arbeitssuche aufgreifen und mitregeln. Es würde sich aber nicht darauf beschränken.](#) Dafür spricht aus SVR-Sicht auch, dass sich bei der Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte bislang gezeigt hat, dass die Einreise zur Arbeitsplatzsuche tendenziell überschätzt wird. Die bereits existierende Regelung wird deshalb vielfach als „Schaufensternorm“¹¹ mit eingeschränktem praktischem Mehrwert angesehen.¹² Den fast nicht vorhandenen Nutzen der Normen zur Arbeitsplatzsuche (§ 20 Abs. 1 und 2 AufenthG) zeigt das Monitoring zur Bildungsmigration und Erwerbsmigration des BAMF für 2021: Zwar waren Wanderbewegungen in diesem Jahr aufgrund der Corona-Pandemie stark eingeschränkt, allerdings

⁹ SPD/Bündnis 90, Die Grünen/FDP 2021: Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Koalitionsvertrag 2021–2025, Berlin, 33.

¹⁰ Rechtlich möglich wäre dies jedoch allein für den Bereich der nicht-reglementierten Berufe.

¹¹ Lehner, Roman 2022: Gesetzgebung: Vor- und Nachteile der Reformschritte in der letzten Dekade, in: ZAR 2022:4, 145. Ähnlich auch Thym, Daniel 2022: Komplexität als Chance. Gestaltungsoptionen für das künftige Punktesystem zur Fachkräfteeinwanderung, in: ZAR 2022:4, 139.

¹² In der ausländerrechtlichen Praxis hat sich vielmehr neben einer vermehrten Nutzung von Möglichkeiten einer virtuellen Kontaktaufnahme z. B. auch das Schengen-Visum als praktikable Option der Einreise zur Arbeitsplatzsuche erwiesen; es erlaubt die Einreise von Drittstaatsangehörigen für 90 Tage. Siehe Thym, Daniel 2022: Komplexität als Chance. Gestaltungsoptionen für das künftige Punktesystem zur Fachkräfteeinwanderung, in: ZAR 2022:4, 142. Dazu auch Klaus, Sebastian 2022: Arbeitsmigrationsrecht für Drittstaatsangehörige in den 2020er Jahren: ein 10-Punkte-Katalog, in: Kluth, Winfried/Berlit, Uwe/Hoppe, Michael (Hrsg.): Jahrbuch des Migrationsrechts für die Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden, 405.



weist der Bericht für § 20 Abs. 1 AufenthG lediglich drei erstmalig erteilte Aufenthaltstitel an Drittstaatsangehörige aus. Die Nutzung von § 20 Abs. 2 AufenthG war mit 83 Aufenthaltserlaubnissen kaum intensiver. Auch wenn man berücksichtigt, dass Personen in dieser Statistik nicht erfasst sind, die 2021 sowohl einen Aufenthaltstitel nach § 20 Abs. 1 oder 2 AufenthG als auch nach einer erfolgreichen Arbeitsplatzsuche einen Anschlusstitel (z. B. nach den Standardtiteln für Fachkräfte in §§ 18a, 18b AufenthG) erhalten haben, wird daraus deutlich, dass zumindest bislang der personalpolitische Mehrwert dieser Suchoptionen gegen Null tendiert.

Dies spricht aus Sicht des SVR nicht dagegen, mittels eines Punktesystems neue Möglichkeiten im Bereich der Arbeitsplatzsuche zu schaffen. Jedoch sollte der Anwendungsbereich eines Punktesystems nicht auf diesen Bereich beschränkt bleiben.

Konkret empfiehlt der SVR, in einem Punktesystem folgende Gruppen anzusprechen:

1. **Personen mit einer als gleichwertig zu deutschen Standards anerkannten Qualifikation, die zur Arbeitsplatzsuche einreisen wollen:** Diese Gruppe ist bereits im bestehenden Recht (§ 20 Abs. 1 und 2 AufenthG) berücksichtigt und zwar in einer durchaus umfassenden und weitreichenden Art und Weise.¹³ Bei einer Übertragung in ein Punktesystem¹⁴ sollte darauf geachtet werden, dass sich die materielle Rechtslage für diese Gruppe nicht verschlechtert. Die Übertragung in das neue System ist sinnvoll, um die Sichtbarkeit und Transparenz bestehender Regeln zu verbessern.
2. **Personen, deren im Ausland erworbenen Qualifikationen als nicht gleichwertig zu deutschen Standards eingestuft werden, die jedoch einen Arbeitsvertrag oder eine Arbeitsplatzzusage vorweisen können:** Diese Gruppe ist im bestehenden Recht derzeit nur im Rahmen von länder- bzw. berufsgruppenspezifischen Ausnahmeregelungen (wie der sog. Westbalkanregelung des § 26 Abs. 2 BeschV oder auch dem vielfach als ‚Best Friends‘-Regelung bezeichneten § 26 Abs. 1 BeschV)¹⁵ erfasst. Diese könnten generalisiert werden, wenn die Gruppe in einem Punktesystem berücksichtigt würde.
3. **Eventuell Personen, deren im Ausland erworbene Qualifikation als nicht gleichwertig zu deutschen Standards eingestuft wird, die zur Arbeitsplatzsuche einreisen wollen:** Derzeit können beispielsweise Menschen, die im Ausland über Jahre etwa im Handwerk gearbeitet haben, aber keine förmliche Berufsausbildung vorweisen können, nicht einreisen, um in ihrem Berufsfeld einen Job zu suchen. Durch entsprechende Indikatoren (hierzu nachfolgend auch Abschnitt II) müsste sichergestellt werden, dass diese Personen trotz des (zunächst) fehlenden Arbeitsvertrages gute Chancen haben, sich auf Fachkräfteniveau erfolgreich in den deutschen Arbeitsmarkt zu integrieren.

Über eine entsprechende Bepunktung des Kriteriums eines bereits zur Einreise vorliegenden Arbeitsvertrages (s. soeben Nr. I.2) würde sichergestellt, dass Anstrengungen honoriert werden, bereits vor der Einreise einen Arbeitsplatz zu suchen.

Der Vorschlag des SVR sieht damit vor: Die Chancenkarte auf Basis eines Punktesystems wird auch für die bereits bestehenden Optionen zur Jobsuche genutzt. Gleichzeitig wird die Chancenkarte angereichert um Optionen für solche Personen, die zwar nicht über eine als gleichwertig anerkannte Ausbildung verfügen, bei denen aber verschiedene Kriterien auf eine erfolgreiche Integration in den Arbeitsmarkt hindeuten. Sie könnten dann bei Erfüllen der zu definierenden Kriterien für die Jobsuche oder aber mit entsprechendem Vertrag zur Aufnahme einer Arbeit einreisen.

¹³ Fachkräfte mit akademischer Ausbildung können für bis zu sechs Monate zur Jobsuche einreisen. Während der Suchphase erlaubt die entsprechende Aufenthaltserlaubnis, dass sie ihren Qualifikationen entsprechende Probebeschäftigungen bis zu zehn Stunden je Woche nachgehen können. Das Fachkräfteeinwanderungsgesetz hat diese Suchoption auf Fachkräfte mit Berufsausbildung ausgedehnt; sie müssen zudem über „der angestrebten Tätigkeit entsprechende deutsche Sprachkenntnisse“ verfügen. In beiden Fällen muss die Sicherung des Lebensunterhalts gewährleistet sein (§ 20 Abs. 4 AufenthG).

¹⁴ Außen vor blieben entsprechend der § 20 Abs. 3 AufenthG. Diese Norm hat einen unionsrechtlichen Hintergrund. Zudem handelt es sich dabei nicht um eine Suchoption im engeren Sinne, sondern eher um eine Verlängerungsoption.

¹⁵ Auf bestimmte Berufsgruppen und konkret auf Berufe auf dem Gebiet der Informations- und Kommunikationstechnologie ausgerichtet ist § 19c Abs. 2 AufenthG i. V. m. § 6 BeschV. Siehe dazu auch SVR 2018: 48.



In der ersten Säule des Erwerbsmigrationsrechts verblieben alle anderen schon bestehenden Regelungen für folgende Gruppen: Personen mit anerkanntem oder gleichwertigem Hochschulabschluss, Personen mit einem im Ausland erworbenen und als gleichwertig zu deutschen Standards anerkanntem beruflichen Abschluss sowie Unternehmerinnen und Unternehmer. Die diese Gruppe erfassenden Regelungen (§§ 18a, 18b, 20 Abs. 3, 21 AufenthG) sind an einigen Stellen europarechtlich unterlegt und entziehen sich damit einer nationalstaatlich-einfachgesetzlichen Übertragung in ein Punktesystem. Zudem ist in diesen Regelungen bereits jetzt nahezu ein Maximum an Liberalität erreicht. Für ausländische Studienabsolventen (§ 20 Abs. 3 Nr. 1 AufenthG) etwa würde die Einführung zusätzlicher Kriterien deshalb eine Restriktion darstellen und damit die Jobsuche erschweren.

II. Welche Kriterien könnten angewandt werden?

Mit der Frage des Anwendungsbereichs verbunden ist die Frage nach den anzulegenden Kriterien. Wenn man den personellen Anwendungsbereich eines Punktesystems über das Segment der Einreise zur Arbeitsplatzsuche hinaus erweitert, kann die Frage, ob ein Arbeitsvertrag bereits vorliegt, in einem Punktesystem als Vergabekriterium berücksichtigt werden. Diese Praxis ist in vielen Punktesystemen anderer Einwanderungsländer fest etabliert.¹⁶

Angesichts des im deutschen Recht seit lange bestehendem und vom SVR (SVR 2011: 8; SVR 2014: 15, 74)¹⁷ als wichtig und richtig erachteten Prinzips einer „Arbeitsmarkterdung“ sollte der Arbeitsvertrag auch in einem etwaigen Punktesystem ein wichtiges Kriterium sein. Dies gilt gerade dann, wenn man den Anwendungsbereich auf solche Personen ausweitet, die keinen Gleichwertigkeitsnachweis für ihre akademische oder berufliche Ausbildung vorzeigen können. Gleichzeitig ist aber sicherzustellen, dass der dem Arbeitsvertrag zugewiesene systeminterne Punktwert nicht so hoch angesetzt wird, dass Bewerberinnen und Bewerber ohne Arbeitsvertrag bzw. Arbeitsplatzzusage von vorneherein ausgeschlossen werden.

Als mögliche weitere Kriterien auch im Bereich der Suchoption für die entsprechende Gruppe sieht der SVR Berufserfahrung und das Lebensalter, Sprachkenntnisse, Mindestgehälter sowie die Zugehörigkeit zu bestimmten Herkunftsländern an. Denkbar ist auch, frühere Aufenthalte in Deutschland oder Beziehungen zum Land positiv zu bewerten (ganz ähnlich wie im australischen Punktesystem). Gleiches gilt für die Zugehörigkeit zu einem Mangelberuf. Im Folgenden wird auf einige in anderen Punktesystemen gängigen Kriterien eingegangen.

Berufserfahrung und Lebensalter

Berufserfahrung und Lebensalter von Bewerberinnen und Bewerbern sind verschiedene (und zumindest auf den ersten Blick voneinander unabhängige) Kriterien. Beide Kriterien sind im deutschen Ausländerrecht auch keine Unbekannten, sondern werden seit vielen Jahren in unterschiedlicher Intensität als Steuerungselemente eingesetzt.¹⁸ Da zwischen den beiden Kriterien ein gewisses Spannungsverhältnis herrscht, sollten sie jedoch gemeinsam diskutiert werden: In Punktesystemen wird typischerweise ein eher niedriges Lebensalter (von Erwachsenen) prämiert.¹⁹ Umfangreiche Berufserfahrung (die ebenfalls in der Regel erwünscht ist) geht jedoch zwangsläufig mit einem etwas höheren Lebensalter einher. Die praktischen Implikationen dieses Spannungsverhältnisses hat ein im Auftrag der Unabhängigen Kommission Zuwanderung

¹⁶ Thym, Daniel 2022: Komplexität als Chance. Gestaltungsoptionen für das künftige Punktesystem zur Fachkräfteeinwanderung, in: ZAR 2022:4, 141.

¹⁷ Ganz ähnlich auch jüngst Lehner, Roman 2022: Gesetzgebung: Vor- und Nachteile der Reformschritte in der letzten Dekade, in: ZAR 2022:4, 146.

¹⁸ Für das Kriterium des Lebensalters siehe §§ 18 Abs. 2 Nr. 5, 21 Abs. 3 AufenthG und § 1 Abs. 2 i. V. m. § 24a BeschV sowie § 26 Abs. 2 BeschV, für die Berufserfahrung siehe § 19c Abs. 2 AufenthG i. V. m. § 6 BeschV.

¹⁹ Im kanadischen Federal Skilled Worker Program (FSWP) werden hinsichtlich der Frage, ob man für das Auswahlssystem überhaupt zugelassen wird, zwölf von maximal 100 Punkten für das Lebensalter erteilt. Die maximale Punktzahl gibt es für Bewerber in einem Alter zwischen 18 und 35 Jahren. Danach sinkt die Punktezahl linear mit jedem weiteren Lebensjahr, so dass Bewerber, die älter als 47 Jahre sind, in dieser Kategorie (ebenso wie Bewerber unter 18 Jahren) punktelos bleiben. Die Mindestzulässigkeitspunktzahl beträgt 67.



erstelltes und damit zwei Jahrzehnte altes Gutachten aufgezeigt.²⁰ Mit Verweis auf neuseeländische Erfahrungen wird dabei gezeigt, dass bei einer Berücksichtigung beider Kriterien Situationen entstehen können, in denen Bewerber begünstigt werden, die ihre berufliche Karriere möglichst jung beginnen – auch wenn dies tendenziell zu Lasten einer längeren (und ggf. höherwertigen) Ausbildung geht.²¹ Dieses Spannungsverhältnis ist strukturell unauflösbar. Im Rahmen der Ausgestaltung eines Punktesystems sollte entsprechend vorab politisch entschieden werden, welcher Aspekt dominieren sollte.

Sprachkenntnisse

Zu den Standardkriterien in Punktesystemen gehören Sprachkenntnisse. In Kanada sind Englisch- oder Französischkenntnisse auf einem bestimmten Niveau sogar Mindestqualifikationskriterien, die für die Zulassung zum eigentlichen Auswahlverfahren vorab erfüllt sein müssen.²² Auch im deutschen Recht sind Deutschkenntnisse an verschiedenen Stellen als Kriterium enthalten (z. B. bei der bestehenden Option der Einreise zur Jobsuche für beruflich Qualifizierte (§ 20 Abs. 1 S. 1 AufenthG)).²³ Darüber hinaus sind Deutschkenntnisse – abhängig vom jeweiligen Aufenthaltszweck – Teil der Plausibilitäts- bzw. Schlüssigkeitsprüfung des Visumantrags und der vorgelegten Unterlagen.

Ein neu einzuführendes Punktesystem müsste dabei nicht bei deutschen Sprachkenntnissen stehen bleiben, sondern könnte darüber hinaus auch Englischkenntnisse (oder allgemein Kenntnisse in Sprachen, die einer schnellen Arbeitsmarktintegration in Deutschland zuträglich sind) prämiieren. Denkbar wäre ebenso, bestimmte Sprachkenntnisse bei einer Qualifikation oder Berufserfahrung in ausgewählten Branchen zu prämiieren. Immerhin macht es einen enormen Unterschied, ob eine Arbeit als IT-Fachkraft oder in der Pflege angestrebt wird. Erste Erfahrungen hiermit wurden in Deutschland im Rahmen des auf Baden-Württemberg beschränkten „Punktebasierten Modells für ausländische Fachkräfte“ (PUMA) gewonnen. In diesem Modellprojekt wurden neben Deutsch- auch Englisch- und (der regionalen Lage als Land an der französischen Grenze geschuldet) Französischkenntnisse berücksichtigt, allerdings in deutlich vermindertem Punkteumfang.

Den Gedanken, Sprachkenntnisse entsprechend zu berücksichtigen, hat der SVR bereits in seinem Vorschlag „Nimm 2+“ unterbreitet (SVR 2018: 55–57). Dieser Vorschlag zielt darauf, den Gleichwertigkeitsnachweis von Abschlüssen, der eine zentrale Hürde zur Zuwanderung in den deutschen Arbeitsmarkt darstellt, nicht radikal abzuschaffen, sondern zu flexibilisieren. In dem unter Abschnitt I. skizzierten Hauptanwendungsbereich eines Punktesystems würden Sprachkenntnisse auf einem bestimmten Level zusammen mit anderen Kriterien fehlende Formalqualifikationen und damit die fehlende Eigenschaft als Fachkraft im Sinne des Ausländerrechts (teil-)substituieren.

Mindestgehälter

Die Erweiterung des Anwendungsbereichs auch auf Drittstaatsangehörige ohne Formalqualifikation, die bereits einen Arbeitsvertrag bzw. eine Arbeitsplatzzusage vorweisen können (siehe Abschnitt I.), erlaubt zudem eine weitere Feinsteuerung. So könnte auch das Kriterium der Mindestgehälter²⁴, ein Instrument, das an einigen Stellen der Erwerbsmigrationssteuerung zum Einsatz kommt, berücksichtigt werden. In

²⁰ Zimmermann, Klaus/Bauer, Thomas/Bonin, Holger/Fahr, Rene/Hinte, Holger 2002: Arbeitskräftebedarf bei hoher Arbeitslosigkeit, Berlin, 203.

²¹ Konkret kam es in Neuseeland zu der Situation, dass Bewerber mit einem Ph.D.-Abschluss im Punktesystem einen niedrigeren Punktwert erzielt haben als Personen mit einem Bachelor-Abschluss, da für erstere die Jahre ihres Promotionsstudiums nicht als Berufserfahrung anerkannt wurden. Entsprechend müsste durch eine geeignete Regelung sichergestellt werden, dass über einen Bachelor-Abschluss hinausgehende Studienleistungen ebenso wie Berufserfahrung berücksichtigt würde.

²² Erforderlich ist dabei Level 7 des Canadian Language Benchmark (CLB) in Englisch oder Französisch in allen vier Bereichen (writing, reading, listening, speaking). CLB 7 entspricht etwa dem Niveau B2 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen (GER).

²³ Weitere Beispiele finden sich in § 6 BeschV sowie in § 17 Abs. 1 Nr. 4 AufenthG.

²⁴ Klaus, Sebastian 2022: Arbeitsmigrationsrecht für Drittstaatsangehörige in den 2020er Jahren: ein 10-Punkte-Katalog, in Kluth, Winfried/Berlit, Uwe/Hoppe, Michael (Hrsg.): Jahrbuch des Migrationsrechts für die Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden, 406.



diesem Fall würde für das Kriterium der Arbeitsplatzzusage kein einheitlicher Punktwert erteilt, sondern vom im Vertrag vereinbarten Gehalt abhängige Punktwerte.

Der Vorteil wäre, dass damit ein marktwirtschaftlicher Gedanke Eingang finden würde. Denn ein hohes arbeitsvertraglich vereinbartes Gehalt kann als Indikator für die auf Seiten des Arbeitgebers bestehende personelle Dringlichkeit gesehen werden, die auf eine nachhaltige Arbeitsmarktintegration der Person hindeutet und zudem ein Indiz dafür ist, dass ein eklatanter Arbeitskräftemangel am heimischen Markt vorherrscht. Eine Prämierung vergleichsweise hoher Gehälter hätte zudem den Vorteil, dass die Anwerbung arbeitgeberseitig nicht genutzt werden könnte, um Lohndruck auf inländische Arbeitskräfte auszuüben. Wenn umgekehrt auch Punkte für Mangelberufe vergeben werden, kann sichergestellt werden, dass Bewerberinnen und Bewerber in Sektoren mit niedrigerem Lohnniveau, wo gleichwohl Arbeitskräfte gesucht werden, an dieser Stelle mehr Punkte erhalten.

Herkunftsländer

Die bislang diskutierten Kriterien haben gemein, dass sie seit langem im Ausländerrecht bekannt sind. Für das Kriterium des Herkunftslandes einer Bewerberin oder eines Bewerbers gilt dies nur eingeschränkt oder zumindest in deutlich geringem Ausmaß, auch wenn im Rahmen der Westbalkanregelung (§ 26 Abs. 2 BeschV) das Herkunftsland sogar zum entscheidenden Moment geworden ist. Der Vorschlag, Herkunftsländer als Kriterium zu berücksichtigen, fand 2017 in Deutschland Eingang in die politische Debatte. Die (damals oppositionelle) Bundestagsfraktion von Bündnis 90/Die Grünen brachte den Antrag in den Bundestag ein. Darin forderte sie die Bundesregierung dazu auf, „das geltende Aufenthaltsrecht um ein Modell zur kriteriengesteuerten Arbeitskräfteeinwanderung zu ergänzen, welches einerseits den Bedürfnissen der Migrantinnen und Migranten gerecht wird, andererseits aber auch die Entwicklungspotentiale der Herkunftsländer wahr“.²⁵ Vorgeschlagen wird „eine Steuerung anhand bestimmter *Herkunftsländer* und Berufsgruppen“²⁶, um „solche Herkunftsstaaten (wie z. B. Schwellenländer oder Länder sog. mittleren Einkommens) bei der Punktevergabe“ zu bevorzugen, „bei denen negative Auswirkungen einer Fachkräfteanwerbung von vornherein nicht zu erwarten sind“.²⁷ Interessant und innovativ ist der Vorschlag der Bundestagsfraktion von Bündnis 90/Die Grünen also deshalb, weil damit ein neues und im Rahmen eines Punktesystems verwendbares Kriterium entwickelt wird: das Herkunftsland eines Bewerbers.

Der SVR empfiehlt, diese Überlegung aufzugreifen. Hiermit kann der Bereich der Erwerbsmigrationspolitik mit anderen Politikfeldern im Sinne eines kohärenten Gesamtansatzes verbunden werden. Die An- und Abwerbung aus Ländern mit einem vergleichsweise niedrigen sozioökonomischen Entwicklungsstand könnte besser gesteuert werden. Anstrengungen aus der Entwicklungs- und wirtschaftlichen Zusammenarbeit, mit denen solchen Ländern bessere wirtschaftliche Perspektiven ermöglicht werden sollen, würden nicht konterkariert. Auch könnte das Risiko, dass sich neue Optionen der Zuwanderung nach Deutschland zu Lasten von Ländern mit Arbeitskräftemangel in bestimmten Sektoren auswirken (Stichwort: Brain drain), reduziert werden.

Konkret könnten in einer entwicklungspolitisch motivierten Berücksichtigung von bestimmten Herkunftsländern beispielsweise Staatsangehörige solcher Länder Bonuspunkte erhalten, die nicht auf der Liste zu § 38 BeschV geführt werden. § 38 BeschV setzt den von der WHO im Jahr 2010 verabschiedeten „Globalen Verhaltenskodex für die internationale Anwerbung von Gesundheitskräften“ um, wonach negative Effekte der Fachkraftmigration und der Migration potenzieller Fachkräfte in den Herkunftsländern vermieden werden sollen. Konkret normiert wird damit ein länderspezifisches Anwerbe- und Vermittlungsmonopol der Bundesagentur für Arbeit für Gesundheits- und Pflegeberufe (SVR 2022a: 53–54).

²⁵ BT-Drs. 17/13555.

²⁶ BT-Drs. 17/13555, 3 (Hervorhebung SVR).

²⁷ BT. Drs. 17/13555, 6. Offen bleibt dabei aber – zumindest im Antrag – das Ausmaß der mit einer bestimmten Länderzugehörigkeit verbundenen punktespezifischen Privilegierung als auch die Frage, wie entwicklungspolitisch ‚unbedenkliche‘ Anwerbeländer identifiziert werden sollen.



Zugehörigkeit zu einem Mangelberuf

Ebenfalls als Kriterium möglich ist aus Sicht des SVR das Kriterium der Zugehörigkeit zu einem Mangelberuf. Es hat vor allem im australischen Punktesystem über viele Jahre eine zentrale Rolle gespielt. Eine hohe Punktpremie haben dort Personen erhalten, die in einem vonseiten des Staats als Mangelberuf definierten Beruf tätig werden wollten. Im deutschen Recht spielte dieses Kriterium ebenfalls für das Segment beruflich qualifizierter Fachkräfte bis zur Verabschiedung des FKEG²⁸ eine zentrale Rolle.²⁹ Genutzt wird es auch von der EU-Hochqualifizierten-Richtlinie als Kriterium für eine niedrigere Gehaltsgrenze. Im Rahmen der Beratungen des FKEG wurde gegen ein solches Kriterium vielfach angeführt, dass Mangelberufslisten nur sehr eingeschränkt im Stande sind, die sich dynamisch wandelnden Knappheiten auf dem Arbeitsmarkt abzubilden. In einer Stellungnahme des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) aus dem Jahr 2019 zur Anhörung im Ausschuss für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestages wird etwa „die Prognosefähigkeit von sogenannten Engpassberufen und damit die Steuerungsfunktion von Kriterien wie Vakanzzeiten bei der Besetzung offener Stellen oder das Verhältnis von offenen Stellen zu Arbeitslosen nach Berufsgruppen“ als „fragwürdig“ bezeichnet.³⁰ Die Kritik an dem Kriterium ist zudem nicht neu (vgl. Bericht der Unabhängigen Kommission Zuwanderung³¹ und auch SVR-Jahresgutachten 2011).³² Allerdings war vor der Verabschiedung des FKEG die Zugehörigkeit zu einem Mangelberuf bei beruflich qualifizierten Fachkräften das alleinentscheidende Kriterium (und damit eine entscheidende Hürde), im Rahmen eines Punktesystems hingegen würde der Aspekt lediglich Teil eines Kriteriensets sein und nur einen milden Steuerungseffekt aufweisen. Eventuell bestehende Messschwächen würden sich entsprechend auch nur in geringem Umfang auswirken.

III. Wie stark sollte die Kopplung zwischen Qualifikation und Beschäftigung sein?

Die Konzeption eines Punktesystems erfordert auch eine Antwort auf die Frage, welche Kopplung zwischen der individuellen Qualifikation des Einwanderungsbewerbers bzw. der Einwanderungsbewerberin und der von dieser Person aufzunehmenden Beschäftigung im Inland bestehen soll. In der Vergangenheit hat es an dieser Stelle eine nicht unerhebliche Liberalisierung gegeben. Für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis ist es nun erforderlich, dass die Qualifikation die betreffende Person zur Ausübung dieser qualifizierten

²⁸ Durch die Schaffung eines gleichlautenden Fachkräftebegriffs für berufliche und akademische Fachkräfte (§ 18 Abs. 3 AufenthG) spielt das Kriterium der Mangelberufe im deutschen Erwerbsmigrationsrecht nur noch eine untergeordnete Rolle.

²⁹ Die in § 6 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 BeschV a.F. tatbestandlich vorausgesetzte arbeitsmarkt- und integrationspolitische Verantwortbarkeit der Beschäftigung einer Person, die ihre (als gleichwertig anerkannte) Berufsqualifikation im Ausland erworben hat, wurde über die sog. Positivliste der Bundesagentur für Arbeit operationalisiert. Auf dieser Liste wurden Berufe mit einem besonders hohen Verhältnis von Arbeitssuchenden zu offenen Stellen, langen Wiederbesetzungszeiträumen, hohen Altersabgängen und niedrigen Ausbildungszahlen gelistet. Zu beobachten war dabei, dass die Zahl der auf der Positivliste geführten Berufe immer länger wurde und somit die Unterscheidungskraft der Liste zunehmend verloren ging.

³⁰ Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) 2019: Stellungnahme zur Anhörung im Ausschuss für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestages am 03.06.2019, Nürnberg, 6; sowie Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. (DV) 2019: Stellungnahme anlässlich der öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestages am 03.06.2019, o. O., 5. Moniert wird darin, dass „Engpässe[n] auch in sozialen Berufen“ vernachlässigt werden. Zudem weist die Stellungnahme darauf hin, dass selbst die Bundesagentur für Arbeit konzidiere, dass die von ihr zur Mangelberufsbestimmung eingesetzte Engpassanalyse den Fachkräftemangel nur unvollständig abbildet.

³¹ Die zur Ermittlung berufsspezifischer Arbeitskräftebedarfe verwendeten Methoden führen demnach „zu teilweise widersprüchlichen Ergebnissen“. Zudem stößt „die Bestimmung berufsspezifischer Arbeitskräftebedarfe auf erhebliche praktische Probleme“. Zimmermann, Klaus/Bauer, Thomas/Bonin, Holger/Fahr, Rene/Hinte, Holger 2002: Arbeitskräftebedarf bei hoher Arbeitslosigkeit, Berlin, 103–104.

³² Bemerkte wird dabei, dass die dafür erforderlichen „Daten- und Informationsgrundlagen [...] höchst voraussetzungsvoll“ und auf Engpassberufen basierende Verfahren vor allem für „hoch qualifizierte Fachkräfte [...] fragwürdig und wenig geeignet“ sind. Siehe SVR 2011: 73–74.



Beschäftigung befähigt. Vor Inkrafttreten des FKEG war hingegen vorausgesetzt, dass die berufliche Qualifikation dem Anforderungsprofil der Beschäftigung entspricht. Dies bedeutete eine klare Lockerung des „Kongruenzerfordernis[es] in Bezug auf das Verhältnis zwischen Berufsqualifikation und qualifizierter Beschäftigung“³³ mit der Folge, dass sich vor allem im Bereich der nicht-reglementierten Berufe die ausländerrechtlichen Kombinationsmöglichkeiten zwischen Bewerberinnen und Bewerbern und der angestrebten Beschäftigung deutlich erhöht haben dürften.

Für das Punktesystem stellt sich nun im Bereich der Arbeitsplatzsuche die Frage, wie streng oder locker dieses Kongruenzerfordernis in Zukunft ausfallen soll. Zumindest vorstellbar ist, auch gänzlich fachfremde bzw. mit der Ursprungsqualifikation gar nicht mehr oder nur noch sehr lose in Verbindung stehende Beschäftigungen zu akzeptieren.³⁴ Zum Beispiel könnte dann eine Bäckerin als Bürokraft oder ein Automechaniker als Journalist arbeiten. [Von einer noch weitergehenden Öffnung rät der SVR aber ab.](#) Diese hätte zur Folge, dass während der Arbeitsplatzsuche aufgenommene Helfertätigkeiten nach Ablauf der Suchperiode für einen dauerhaften Aufenthaltstitel ausreichen, wenn der Lebensunterhalt dadurch gesichert ist. Die zur Arbeitsplatzsuche eingereiste Bäckerin könnte damit nach Ablauf der Suchphase zwar nicht als Bäckerin (wie ursprünglich vorgesehen), jedoch als Paketbotin in Deutschland bleiben. [Dies hätte eine großflächige und damit nur schwer steuerbare Öffnung des Arbeitsmarktes auch für niedrigqualifizierte Beschäftigungen zur Folge.](#) Denn eine solche Radikallösung überträgt jenseits der Zulassung zu Suchzwecken die erwerbsmigrationspolitische Letzt- und Alleinverantwortung vollständig auf die Arbeitgeber. Dies ist aus Sicht des SVR nicht geboten: Hier besteht die Gefahr, dass die Risiken einer von staatlichen Vorgaben weitgehend entkoppelten Zulassung ausländischer Arbeitskräfte wie beispielsweise eine auftretende längere Arbeitslosigkeit nach dem Verlust des Arbeitsplatzes von der Allgemeinheit in Form von Sozialleistungen getragen werden müssen (SVR 2018: 56). Stattdessen sollte das Prinzip der Arbeitsmarkterdung auch für Personen, die zur Arbeitsplatzsuche einreisen, in Form einer Mindestverbindung zwischen Qualifikation und Tätigkeit aufrechterhalten bleiben.

Fazit

Eine Chancenkarte auf Basis eines Punktesystems als zweite Säule der Erwerbsmigration kann ein Instrument werden, das die schon vorhandenen Optionen zur Arbeitsplatzsuche leichter und transparenter vermitteln kann. Aus der Perspektive des SVR bietet es sich an, dabei nicht stehen zu bleiben, sondern auch Personen in den Blick zu nehmen, deren Qualifikationen nicht als gleichwertig zu deutschen Qualifikationsstandards anerkannt werden können. Damit wäre zum einen sichergestellt, dass ein Punktesystem nicht lediglich ein Nischensegment neu regelt und entsprechend ein hoher administrativer Aufwand für einen vergleichsweise geringen Pool an Arbeitskräften erforderlich wird. Zum anderen würden sich keine Abgrenzungsfragen zu den Teilen des Erwerbsmigrationsrechts ergeben, die einen europarechtlichen Hintergrund haben.

Hinsichtlich der Kriterienauswahl stellen sich politische Wertentscheidungen, die sich einer wissenschaftlichen Beratung vielfach entziehen. Welcher Stellenwert das Alter eines Bewerbers in einem Punktesystem einnimmt, hängt von der Frage ab, wie intensiv die Politik dieses Instrument als Maßnahme zur Abfederung des demografischen Mangels begreift. Wichtig für den SVR ist es, bislang gemachte Erfahrungen mit einzelnen Kriterien zu berücksichtigen. Angesichts der zahlreichen offenen Fragen und der Tatsache, dass man zumindest hinsichtlich der grundsätzlichen Regelungstechnik Neuland betritt, plädiert der SVR zudem für ein experimentelles Vorgehen. So könnte zunächst ein Kontingent definiert und innerhalb dessen könnten anschließend bestimmte Kriterienkombinationen getestet werden. Dies würde es ermöglichen, im Sinne eines ‚lernenden Systems‘ die Kriterien und die grundsätzliche Steuerungsarchitektur des Punktesystems stetig zu verbessern. Dies ist auch in anderen Einwanderungsländern erprobte und bewährte Praxis.

³³ Lehner, Roman 2020: § 18a AufenthG, in: Hailbronner, Kay (Hrsg.): Ausländerrecht. Kommentar. Loseblattsammlung, Heidelberg/München, Rn. 10; Ponert, Katja/Tollenaere, Marius 2020: Migration zum Zweck der Erwerbstätigkeit, in: Weizsäcker, Esther/von Harbou, Frederik (Hrsg.): Einwanderungsrecht, 2. Aufl., München, Rn. 47.

³⁴ Vgl. auch Thym, Daniel 2022: Komplexität als Chance. Gestaltungsoptionen für das künftige Punktesystem zur Fachkräfteeinwanderung, in: ZAR 2022:4, 141.



Ein Punktesystem, das wie an dieser Stelle skizziert als einen zentralen Anwendungsbereich Personen mit einer nicht als gleichwertig zu deutschen Standards absolvierten Ausbildung begreift, wagt nicht weniger als einen Systemwechsel.³⁵ Die Erwerbsmigrationspolitik würde sich von dem lange (und bisher) prägenden formellen Qualifikationsbegriff ein Stück weit verabschieden und dem System zumindest teilweise einen stärker materiellen Qualifikationsbegriff zugrundlegen. Die Lage auf dem Arbeitsmarkt, der zunehmend durch einen Mangel auch im Bereich der Arbeitskräfte ohne Formalqualifikationen gekennzeichnet zu sein scheint, mag hierfür sprechen. **Gleichwohl sind damit auch Risiken verbunden.** Denn der bislang das deutsche Recht prägende und in der zentralen Programmnorm des Erwerbsmigrationsrechts (§ 18 Abs. 2 Nr. 3 und 4 AufenthG) festgehaltene Fokus auf Formal- und damit auf zu deutschen Standards als gleichwertig anerkannten Qualifikationen dient auch dazu, eine Segmentierung des Arbeitsmarktes zu verhindern. Die Abfrage von Formalqualifikationen ist also auch als Arbeitnehmerschutz zu verstehen. Ein Systemwechsel könnte zur Folge haben, dass einer Gruppe aus formalqualifizierten (entweder in Deutschland ausgebildeten oder nach einem Anerkennungsverfahren als qualifikationsspezifisch gleichwertig anerkannten) ausländischen Arbeitskräften eine wachsende Gruppe gegenüber steht, die über keine Formalqualifikation verfügt und damit auf dem deutschen Arbeitsmarkt, der immer noch und vermutlich auch weiterhin stark auf die Aussagekraft von Formalqualifikationen vertraut, deutlich vulnerabler sein dürfte.³⁶ Ausländische Arbeitskräfte, die auf Basis rein materieller Kriterien angeworben wurden, haben gegenüber ihren formal qualifizierten Kolleginnen und Kollegen erhebliche Nachteile – nicht nur mit Blick auf innerbetriebliche Aufstiegsprozesse und tarifliche Eingruppierungen (vertikale Arbeitskräftemobilität), sondern auch hinsichtlich der Möglichkeiten des Arbeitgeberwechsels (horizontale Arbeitskräftemobilität).³⁷ Damit ist nicht auszuschließen, dass für den erleichterten Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt mittels eines Punktesystems, bei dem vor allem auf das obligatorische Durchlaufen eines Anerkennungsverfahrens verzichtet wird, insbesondere von Arbeitnehmenden ein Preis in Form einer größeren Vulnerabilität auf dem Arbeitsmarkt zu zahlen ist.

Die Politik wäre daher gut beraten, **dem potenziellen Bedeutungsverlust einer Anerkennung im Ausland erworbener Qualifikationen entgegenzuwirken.** Dazu müssen die Strukturen der Anerkennung weiter gestärkt werden, überflüssige Bürokratie gehört abgeschafft und über die Vorteile einer Anerkennung beruflicher Qualifikationen muss weiterhin (und sogar verstärkt) proaktiv kommuniziert werden – so wie es die Koalition sich auch vorgenommen hat. Zur Vereinfachung der Anerkennungsverfahren hat der SVR jüngst vorgeschlagen, die Zuständigkeit für die Anerkennung innerhalb der Länder in der Form zu bündeln, dass beispielsweise die Anerkennungsbehörden der einzelnen Bundesländer sich jeweils auf bestimmte Herkunftsstaaten und/oder Berufe spezialisieren, um so Effizienz- und Transparenzgewinne zu erzielen (SVR 2022: 35).

Schließlich kann nicht oft genug wiederholt werden, dass neben der Rechtsetzung ebenso die Rechtsumsetzung wichtig ist. So weitgehend die im Rahmen eines Punktesystems erreichbare Erweiterung der rechtlichen Zugangsmöglichkeiten auch ist – sie wird nach Ansicht des SVR allein nicht ausreichen, um den zunehmenden Arbeitskräftemangel effektiv zu beheben. **Gleichzeitig muss auch die behördliche Infrastruktur ausgebaut werden (z. B. in Auslandsvertretungen und Ausländerbehörden), damit rechtliche Neuerungen nicht ins Leere laufen.** Denn dass die Verwaltungsstrukturen deutscher Behörden im In- und Ausland bereits hinreichend auf die neue Rechtsetzung eingestellt sind, ist zu bezweifeln. Berichten zufolge werden die Wartezeiten für Termine zur Erstvorsprache in manchen Auslandsvertretungen weiterhin eher in Monaten als in Tagen bemessen. Von einem Wandel bei der Rechtsumsetzung kann demnach noch nicht die Rede

³⁵ Thym, Daniel 2022: Helfer sind keine Fachkräfte. Gastbeitrag in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 25.8.2022.

³⁶ Dies gilt umso mehr, als auch Normen wie etwa § 16d Abs. 1 und 3 AufenthG, die eine Einreise zur Nachqualifikation ermöglichen, vermutlich an Bedeutung verlieren werden, wenn die Anerkennung einer im Ausland erworbenen Qualifikation weder als Einreise- (§ 18 Abs. 2 Nr. 3 und 4 AufenthG) noch als Bleibevoraussetzung (§ 16d Abs. 6 AufenthG) aufrechterhalten bleibt, sondern zu einem reinen ‚nice to have‘ wird.

³⁷ Ihnen fehlt gerade das von einer inländischen Bildungseinrichtung oder Anerkennungsstelle ausgestellte Dokument und die darüber kommunizierte und offiziell zertifizierte Information über die individuellen Qualifikationen. Rein materiell qualifizierte Arbeitskräfte hingegen sind auf ein vom (ehemaligen) Arbeitgeber ausgestelltes Arbeitszeugnis bzw. die in einem solchen Zeugnis dargelegten Qualifikationen angewiesen. Fraglich ist, ob die in einem solchen Arbeitszeugnis dargelegten Informationen über die individuellen Qualifikationen auf dem Arbeitsmarkt einen ähnlichen Aussagewert haben wie offizielle und d.h. von den berufsspezifisch jeweils zuständigen Institutionen angefertigte Zertifikate.



sein – auch wenn in diesem Bereich, etwa mit der Zentralisierung von Ausländerbehörden und der Einführung eines beschleunigten Fachkräfteverfahrens, erste Schritte unternommen wurden.

Dazu gehört außerdem die Frage, wie schnell und in welchem Umfang sich die ebenfalls geplanten Vereinfachungen und Beschleunigungen etwa bei der Anerkennung von im Ausland erworbenen Qualifikationen realisieren lassen.³⁸ Der SVR unterstützt das Vorhaben der Bundesregierung, die Anerkennungsverfahren schlanker und transparenter zu gestalten, daher mit Nachdruck (SVR 2022a: 31–38). Wichtig sind zudem Faktoren bzw. Aspekte, die sich einer rechtlichen Regulierung entziehen. Selbst bei einem vollständig liberalisierten Recht müssten beispielsweise "indische IT-Spezialisten [...] davon überzeugt werden, dass die Schwäbische Alb ebenso attraktiv sein kann wie das Silicon Valley".³⁹ Dies kann nur gelingen, wenn sich Deutschland auch offensiv und selbstbewusst als Einwanderungsland präsentiert. Dies gilt umso mehr, als Deutschland gegenüber Ländern wie Kanada, den USA und auch Großbritannien einen ‚sprachlichen Standortnachteil‘ aufweist.

³⁸ Im Koalitionsvertrag heißt es: „Zugleich werden wir die Hürden bei der Anerkennung von Bildungs- und Berufsabschlüssen aus dem Ausland absenken, Bürokratie abbauen und Verfahren beschleunigen“ (SPD/Bündnis 90, Die Grünen/FDP 2021: Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Koalitionsvertrag 2021–2025, Berlin, 33).

³⁹ Thym, Daniel 2022: Helfer sind keine Fachkräfte. Gastbeitrag in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 25.8.2022.



Publikationen des SVR

SVR 2011: Migrationsland 2011. Jahresgutachten 2011 mit Migrationsbarometer, Berlin.

SVR 2014: Deutschlands Wandel zum modernen Einwanderungsland. Jahresgutachten 2014 mit Integrationsbarometer, Berlin.

SVR 2015: Unter Einwanderungsländern: Deutschland im internationalen Vergleich. Jahresgutachten 2015, Berlin.

SVR 2018: Steuern, was zu steuern ist: Was können Einwanderungs- und Integrationsgesetze leisten? Jahresgutachten 2018, Berlin.

SVR 2020: Gemeinsam gestalten: Migration aus Afrika nach Europa. Jahresgutachten 2020, Berlin.

SVR 2021: SVR-Agenda für eine nachhaltige Integrations- und Migrationspolitik. Impulse für die Legislaturperiode 2021–2025, Berlin.

SVR 2022a: Systemrelevant: Migration als Stütze und Herausforderung für die Gesundheitsversorgung in Deutschland. Jahresgutachten 2022, Berlin.

SVR 2022b: Fachkräfteeinwanderungsgesetz: Gleichwertigkeitsnachweis flexibilisieren. SVR-Pressemitteilung vom 28. Februar 2022.

SVR 2022c: Zuwanderung zum Zweck der Erwerbstätigkeit (aktualisierte Fassung, März 2022), Berlin.

Impressum

Herausgeber

Sachverständigenrat für Integration und Migration (SVR) gGmbH
Neue Promenade 6
10178 Berlin
Tel.: 030/288 86 59-0
Fax: 030/288 86 59-11
info@svr-migration.de
www.svr-migration.de
(Redaktionsschluss: September 2022)

Verantwortlich

Dr. Cornelia Schu

© SVR gGmbH, Berlin 2022

Über den Sachverständigenrat

Der Sachverständigenrat für Integration und Migration ist ein unabhängiges und interdisziplinär besetztes Gremium der wissenschaftlichen Politikberatung. Mit seinen Gutachten soll das Gremium zur Urteilsbildung bei allen integrations- und migrationspolitisch verantwortlichen Instanzen sowie der Öffentlichkeit beitragen. Dem SVR gehören neun Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler aus verschiedenen Disziplinen und Forschungsrichtungen an: Prof. Dr. Petra Bendel (Vorsitzende), Prof. Dr. Daniel Thym (Stellvertretender Vorsitzender), Prof. Dr. Viola B. Georgi, Prof. Dr. Marc Helbling, Prof. Dr. Birgit Leyendecker, Prof. Dr. Steffen Mau, Prof. Panu Poutvaara, Ph.D., Prof. Dr. Sieglinde Rosenberger und Prof. Dr. Hans Vorländer.

Weitere Informationen unter: www.svr-migration.de