

Das Fachkräfteeinwanderungsgesetz – Rechtliche Änderungen und erste Erkenntnisse zur quantitativen Entwicklung

Seit März 2020 eröffnet das Fachkräfteeinwanderungsgesetz Fachkräften aus Drittstaaten neue Migrationsperspektiven nach Deutschland. Der Beitrag nimmt dies zum Anlass, die rechtlichen Änderungen insbesondere für nicht akademische Fachkräfte darzustellen und einen ersten quantitativen Überblick über die Entwicklung der Erwerbsmigration anhand von Daten aus dem Ausländerzentralregister zu geben.

Rechtliche Rahmenbedingungen

Mit dem Fachkräfteeinwanderungsgesetz (FEG) soll der Problematik des Fachkräftemangels in Deutschland insbesondere im Hinblick auf nicht akademische Fachkräfte begegnet werden (vgl. GRAF/HEß 2020). Dazu wurde im Aufenthaltsgesetz u. a. erstmals ein einheitlicher Fachkräftebegriff definiert, welcher neben Personen mit Hochschulabschluss (§ 18 b AufenthG) nun auch solche mit einer nicht akademischen Qualifikation, die einer inländischen Ausbildung gleichwertig ist, einbezieht (§ 18 a AufenthG).

Die gesetzlichen Änderungen und Regelungen verfolgen das Ziel, den Zugang von (angehenden) Fachkräften aus Drittstaaten nach Deutschland zu erleichtern.¹ Umfassende Änderungen durch das FEG gelten vor allem für nicht akademische Fachkräfte, die nun leichter zu Arbeitszwecken nach Deutschland einreisen können. Hierzu wurde die Einschränkung auf von der Bundesagentur für Arbeit (BA) festgelegte

Engpassberufe abgeschafft, wodurch alle der Qualifikation entsprechenden Berufe ausgeübt werden dürfen. Darüber hinaus ermöglicht das FEG eine qualifizierte Beschäftigung in verwandten Ausbildungsberufen, z. B. kann eine Bäckerin nun auch als Konditorin arbeiten.² Eine weitere zentrale Änderung ist der Wegfall der Vorrangprüfung durch die BA für alle Fachkräfte. Geprüft wurde hierbei, ob für den konkreten Arbeitsplatz ein Bewerber oder eine Bewerberin aus Deutschland oder der EU zur Verfügung steht. Weiterhin erhalten bleibt jedoch die Prüfung der Arbeitsbedingungen durch die BA.

In der Regel müssen ausländische Fachkräfte weiterhin einen Arbeitsvertrag bzw. ein konkretes Arbeitsplatzangebot und eine in Deutschland anerkannte Qualifikation vorweisen, um ein Visum für die Einreise zu erhalten. Zusätzlich wurde die bereits zuvor für akademische Fachkräfte bestehende Möglichkeit, zur Arbeitsplatzsuche einzureisen, mit dem FEG auch für nicht akademische Fachkräfte eingeführt (§ 20 Abs. 1

AufenthG). Personen, deren ausländische Berufsausbildung nur teilweise gleichwertig mit einer inländischen Berufsausbildung ist, können bestimmte berufliche Erfahrungen oder Kompetenzen durch Qualifizierungsmaßnahmen in Deutschland nachholen (§ 16 d AufenthG). Ebenso wurde die Möglichkeit ausgebaut, für die Aufnahme einer qualifizierten betrieblichen oder schulischen Berufsausbildung einzureisen (§ 16 a AufenthG Abs. 1 bzw. 2) und die Option eingeführt, sich einen solchen Ausbildungsplatz erst nach der Einreise zu suchen (§ 17 Abs. 1 AufenthG) (vgl. auch STUTHOFF in diesem Heft).

Eine gezielte Unterstützung für Unternehmen, die eine konkrete, noch im Ausland lebende, Fachkraft in Deutschland beschäftigen wollen, bietet das beschleunigte Fachkräfteverfahren (§ 81 a AufenthG). Hierfür leitet der Arbeitgeber das Verfahren in Vollmacht der Fachkraft bei einer zuständigen Ausländerbehörde ein. Durch eine Verkürzung der Bearbeitungsfristen im Verwaltungsverfahren soll die Dauer bis zur Erteilung des Visums zur Einreise deutlich reduziert werden. Das Verfahren kann auch für Auszubildende und Personen, die eine Qualifizierungsmaßnahme absolvieren wollen, genutzt werden.



EUGENIE BECKER
Wiss. Mitarbeiterin beim
Bundesamt für Migration und
Flüchtlinge, Nürnberg
Eugenie.Becker@bamf.bund.de



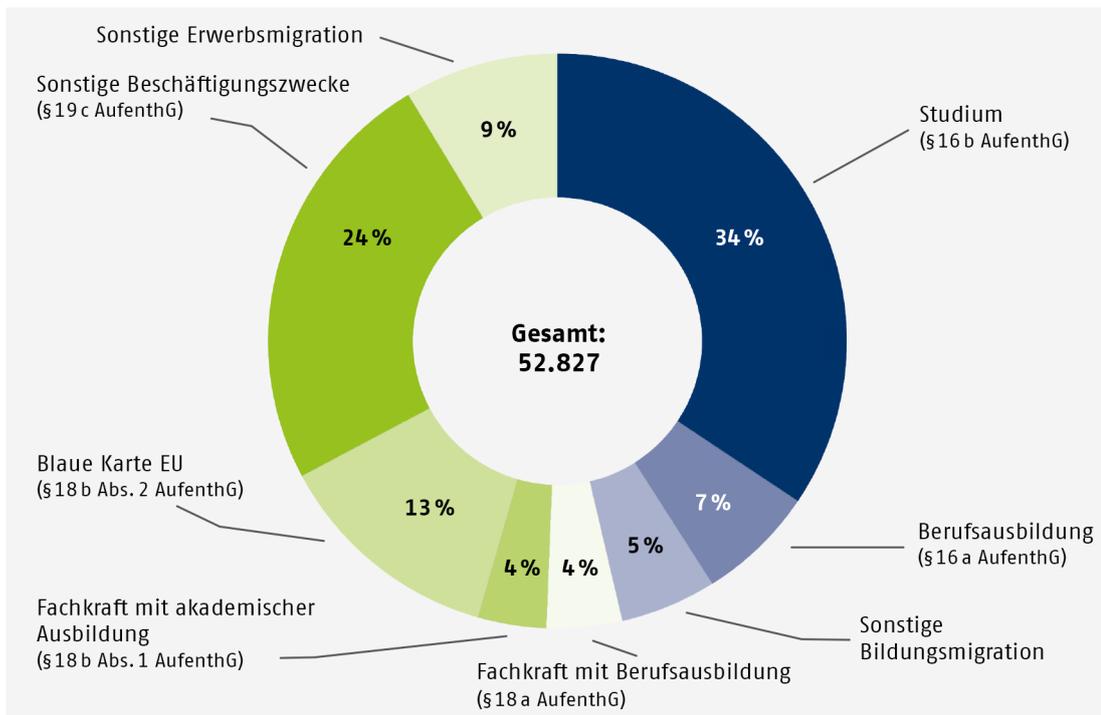
JOHANNES GRAF
Wiss. Mitarbeiter beim
Bundesamt für Migration und
Flüchtlinge, Nürnberg
Johannes.Graf@bamf.bund.de

¹ Das FEG beinhaltet neben den Neuerungen der Einwanderungsregelungen weitere Änderungen für die Bildungs- und Erwerbsmigration, die nicht im Fokus dieses Beitrags stehen (vgl. dazu GRAF/HEß 2020).

² Vgl. ausführlich die FEG-Anwendungshinweise des Bundesinnenministeriums (www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/migration/anwendungshinweise-fachkraefteeinwanderungsgesetz.html).

Abbildung

Drittstaatsangehörige mit Ersterteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach §§ 16–21 AufenthG zwischen März und Dezember 2020 ohne vorherigen Aufenthaltstitel



Quelle: AZR (Stichtag: 31.3.2021)

Quantitative Entwicklung der Bildungs- und Erwerbsmigration

Um einen ersten Einblick zu erhalten, wie sich die Bildungs- und Erwerbsmigration nach Deutschland seit Inkrafttreten des FEG entwickelt hat, werden im Folgenden ausgewählte Daten aus dem Ausländerzentralregister (AZR) vorgestellt (vgl. die ausführliche Darstellung der Ergebnisse und Methodik in GRAF 2021 und 2022). Dabei ist zu bedenken, dass praktisch gleichzeitig mit dem FEG auch die COVID-19-Pandemie ihre Wirkung entfaltete und zu zahlreichen Einschränkungen der internationalen Mobilität führte. Das AZR bildet eine der wichtigsten Datengrundlagen zur Darstellung der Migration nach Deutschland. Für alle Drittstaatsangehörigen ist darin u. a. ihr Aufenthaltswert vermerkt, sobald die zuständige Ausländerbehörde den jeweiligen Aufenthaltstitel an die Person ausgehändigt hat. Daneben können auch Erteilungen von Aufenthaltstiteln

an Personen abgebildet werden, die sich bereits zuvor mit einem anderen Titel in Deutschland aufgehalten haben (sog. Statuswechsel). Mit dem hier verwendeten Konzept der Ersterteilung werden nur jene Personen erfasst, die im Betrachtungszeitraum ihren Aufenthaltstitel erstmalig erhalten haben (d. h. ohne Verlängerungen).

Ersterteilung von Aufenthaltstiteln von März bis Dezember 2020

Von März bis Dezember 2020 wurde an ca. 36.000 Personen eine Aufenthaltserlaubnis im Rahmen der Bildungsmigration (§§ 16–17 AufenthG) erstmalig erteilt. Weitere rund 59.000 Personen erhielten einen befristeten Titel im Rahmen der Erwerbsmigration (§§ 18–21 AufenthG).³ Während unter Ersteren bei mindestens zwei Dritteln (24.493) von einer Neuzuwanderung ausgegangen werden kann,⁴ beträgt dieser Wert für die Erwerbsmigrantinnen und -migranten nur knapp die Hälfte

und liegt bei 28.334 Personen ohne vorherigen Titel. Dies bedeutet, dass Statuswechsel für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zur Erwerbstätigkeit (bspw. bei einem Wechsel aus einem Studium in die Erwerbstätigkeit) aktuell eine deutlich höhere Bedeutung haben (vgl. ausführlich Tab. 1 im electronic supplement).

Im Folgenden wird näher auf die Personen eingegangen, die im betrachteten Zeitraum ihre erste Aufenthaltserlaubnis in Deutschland erteilt bekamen. Die Abbildung zeigt diese knapp 53.000 Personen ohne vorherigen Aufenthaltstitel aufgeteilt nach den wichtigsten Rechtsgrundlagen der Bildungs- und Erwerbsmigration. Dabei zeigt sich, dass Studierende mit etwa einem Drittel (18.159) die größte

³ Inkl. Titeln zur Arbeitsplatzsuche; ohne Niederlassungserlaubnisse.

⁴ Der Einreisezeitpunkt kann dabei auch vor dem Berichtszeitraum der Erteilungsstatistik liegen.

Einzelgruppe bilden. Andere Bildungsmigrantinnen und -migranten, die bspw. für eine inländische Berufsausbildung (3.493), die Anerkennung eines ausländischen Abschlusses (1.486) oder für einen Sprachkurs nach Deutschland gekommen sind, stellen deutlich kleinere Gruppen dar. Die zentralen Staatsangehörigkeiten der nicht akademischen Bildungsmigrantinnen und -migranten weichen dabei deutlich von denen der akademischen ab. Während Studierende zu etwa einem Drittel aus Indien oder China stammen, liegt bei den übrigen Bildungsmigrantinnen und -migranten Vietnam mit einem Anteil von über einem Fünftel an erster Stelle (vgl. Tab. 2 im electronic supplement). Im Vergleich zu Studierenden sind diese Personen außerdem im Schnitt etwas älter und unter ihnen besteht ein deutlich höherer Frauenanteil (vgl. Tab. 3 im electronic supplement).

Für die Erwerbsmigration zeigt sich eine hohe quantitative Bedeutung (12.760 Personen) der nach der Beschäftigungsverordnung geregelten sonstigen Beschäftigungszwecke (§ 19c AufenthG), die zum Großteil bereits vor Inkrafttreten des FEG bestanden. Allein die sogenannte Westbalkanregelung (§ 26 Abs. 2 BeschV), nach der bis Ende 2023 jährlich bis zu 25.000 Personen für eine Erwerbstätigkeit unabhängig von einer anerkannten Qualifikation einreisen können, macht zwischen März und Dezember 2020 mit 6.938 Personen über die Hälfte dieser Gruppe aus. Die mit einem Mindestgehalt verbundene Blaue Karte EU für Personen mit Hochschulabschluss umfasst einen ähnlich großen Personenkreis (6.751), während die durch das FEG neu eingeführten Fachkräftetitel (§§ 18 a und 18 b Abs. 1 AufenthG) zumindest unter neu zugewanderten Personen bislang einen geringeren Anteil aufweisen (zusammen 4.258).

Einen zentralen Anteil der nicht akademischen Fachkräfte nach § 18 a AufenthG bilden Staatsangehörige der Westbalkanstaaten mit über 50 Prozent (vgl. Tab. 5 im electronic supplement), obwohl diese hier im Gegensatz zur Westbalkanregelung eine anerkannte Berufsausbildung benötigen. Den Einzelstaat mit den zweithäufigsten Erteilungen stellen die Philippinen dar. In Verbindung mit einem vergleichsweise hohen Frauenanteil von fast 50 Prozent (im Vergleich zu 30 % in der gesamten Erwerbsmigration) lässt sich vermuten, dass es sich vielfach um Pflegekräfte handelt, was aus dem AZR allerdings nicht direkt ablesbar ist.

Für den neuen Titel für akademische Fachkräfte nach § 18 b Abs. 1 AufenthG lassen sich Unterschiede zur Blauen Karte EU erkennen. Während die Blaue Karte zu knapp einem Viertel an indische Staatsangehörige erteilt wurde, ist deren Anteil für § 18 b Abs. 1 AufenthG nur halb so hoch. Dieser Titel verteilt sich damit deutlich breiter auf verschiedene Staatsangehörigkeiten, mit etwas höheren Werten für bspw. den Iran oder China (vgl. Tab. 6 im electronic supplement). Ebenso liegt der Frauenanteil mit 42 Prozent deutlich über dem der Blauen Karte EU (27 Prozent).

Entwicklungen im ersten Halbjahr 2021

Von Januar bis Juni 2021 erhielten über 29.000 Personen eine Aufenthaltserlaubnis für eine Bildungsmaßnahme sowie weitere ca. 40.000 Personen im Rahmen der Erwerbsmigration. Personen ohne vorherigen Titel stellen wie zuvor die deutliche Mehrheit der Drittstaatsangehörigen in der Bildungsmigration und lediglich etwas weniger als die Hälfte der Erwerbsmigrantinnen und -migranten. Für die neu zugewanderten Personen weicht die Verteilung

auf die einzelnen Kategorien innerhalb der Bildungsmigration nicht wesentlich von den Zahlen für 2020 ab. Bezüglich der Erwerbsmigration zeichnet sich jedoch eine sinkende Bedeutung der Westbalkanregelung ab.

Ausblick

In einer ersten Analyse der erteilten Aufenthaltstitel aus dem Zeitraum von März 2020 bis Juni 2021 wird deutlich, dass es trotz der COVID-19-Pandemie nicht zu einem Erliegen der Erwerbsmigration gekommen ist. Die Auswertung zeigt, dass bislang aus den meisten Drittstaaten weiterhin vor allem (angehende) akademische Fachkräfte einreisen. Das BAMF-Forschungszentrum behält die Auswirkungen des FEG sowohl im Rahmen der laufenden statistischen Berichterstattung als auch in einem eigenen Begleitforschungsprojekt⁵ im Blick. Letzteres beinhaltet zusätzlich qualitative Interviews mit den an der Umsetzung des FEG beteiligten Stellen wie ausgewählten Ausländerbehörden und Auslandsvertretungen. Eine Veröffentlichung des Forschungsberichts ist für März 2023 geplant. ◀

⁵ Vgl. www.bamf.de/SharedDocs/Projekte/Reportagen/DE/Forschung/Migration/fachkraefte/einwanderungsgesetz.html.

LITERATUR

- GRAF, J.: Monitoring zur Bildungs- und Erwerbsmigration: Erteilung von Aufenthaltstiteln an Drittstaatsangehörige. Jahresbericht 2020 (Berichtsreihen zu Migration und Integration, Reihe 1). Nürnberg 2021
- GRAF, J.: Monitoring zur Bildungs- und Erwerbsmigration: Erteilung von Aufenthaltstiteln an Drittstaatsangehörige. Halbjahresbericht 2021 (Berichtsreihen zu Migration und Integration, Reihe 1). Nürnberg (im Erscheinen)
- GRAF J.; HEB, B.: Ausländische nicht akademische Fachkräfte auf dem deutschen Arbeitsmarkt. Eine Bestandsaufnahme vor dem Inkrafttreten des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes. Forschungsbericht 35 des Forschungszentrums des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge. Nürnberg 2020



Die im Text erwähnten Tabellen finden Sie als electronic supplement zu diesem Beitrag unter www.bwp-zeitschrift.de/e560