

Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates zu den Eckpunkten der Bundesregierung zur Fachkräfteeinwanderung: Mit digitalen, schnelleren und einfacheren Verfahren zu mehr Fachkräfteeinwanderung

Inhalt

1. Vorbemerkung	1
2. Einwanderungsrecht vereinfachen – Antragssteller und Vollzug entlasten	1
3. Die neue Chancenkarte als unkomplizierte Alternative gestalten	3
5. Verfahren und Prozesse digitalisieren	6
6. Rechtsetzung – diesmal besser machen	8

1. Vorbemerkung

Der Nationale Normenkontrollrat (NKR) begrüßt die Eckpunkte der Bundesregierung zur Fachkräfteeinwanderung aus Drittstaaten vom 30. November 2022 und die damit verbundene Initiative, die rechtlichen Grundlagen für die Einwanderung von Fachkräften zu verbessern, die Verfahren zu vereinfachen und zu beschleunigen. Das Eckpunktepapier enthält aus Sicht des NKR viele sinnvolle und notwendige Impulse.

Daran anknüpfend möchte der NKR mit dieser Stellungnahme das Augenmerk auf seine wichtigsten Vorschläge für den nun anstehenden Prozess zur Erarbeitung der Gesetzentwürfe lenken.

2. Einwanderungsrecht vereinfachen – Antragssteller und Vollzug entlasten

Der NKR bekräftigt seine Forderung, dass das Asyl- und Ausländerrecht generell konsolidiert und kodifiziert werden sollte. Die Rechtsnormen sind nicht nur aufgrund der ohnehin sehr anspruchsvollen Regelungsmaterie häufig nur den langjährigen Fachleuten verständlich, sondern auch weil sie zu kompliziert und fragmentiert sind. Das erschwert die Anwendung erheblich.

Hinzu kommt eine Vielzahl von teilweise nicht aufeinander abgestimmten Verwaltungsvorschriften, fachlichen Weisungen und Verfahrenshinweisen. Die Anwendungshinweise des BMI zum Fachkräfteeinwanderungsgesetz umfassen beispielsweise 195 Seiten und das Visahandbuch des Auswärtigen Amtes 680 Seiten. Es ist den Vollzugsbehörden kaum möglich, Anwendungshinweise in diesem Umfang bei der täglichen Arbeit zu berücksichtigen oder gar dem Beratungsauftrag der Ausländerbehörden nachzukommen.

Einwandernde und Arbeitgeber beklagen zudem häufig, dass sie nicht oder nur sehr schwer durchschauen, welche Möglichkeiten der Zuwanderung bestehen. Insbesondere kleine und mittlere Betriebe sehen sich hier vor praktische und bürokratische Hürden gestellt. Auch die Ausländerbehörden und Auslandsvertretungen, die teilweise unter einer erheblichen Überlastung leiden, würden durch Vereinfachungen der rechtlichen Grundlagen entlastet.

Die angekündigte Gesetzesinitiative der Bundesregierung bietet jetzt die Chance, Vereinfachungen in diesem Rechtsbereich herbeizuführen. Dazu gehört:

- Die Abschnitte zur Einwanderung im Aufenthaltsgesetz sollten durch ein **rechtssystematisch klareres und zeitgemäßes Einwanderungsgesetz** abgelöst werden, das die Einwanderungswege sowie die damit verbundenen Verfahren vereinfacht und transparent ausgestaltet. Der Wandel vom Aufenthaltsrecht, das eher der Abwehr von Zuwanderung diene, hin zu einem Einwanderungsrecht, das den Standort Deutschland für internationale Fachkräfte attraktiver macht, muss zum Ausdruck kommen.
- Die im Eckpunktepapier zum Teil bereits identifizierten gesetzlichen Vereinfachungen wie z.B. die Abschaffung der Vorrangprüfung durch die Bundesagentur für Arbeit für bestimmte weitere Fallkonstellationen, der Verzicht auf das Erfordernis der Feststellung der Gleichwertigkeit des Abschlusses mit einem Referenzberuf im Fall der Erfahrungs-Säule und die Verlängerung der Bewilligungsdauer von Visa für qualifizierte Beschäftigte sind zu begrüßen und können entlastend wirken. Allerdings reichen solche Korrekturen nicht aus. Erforderlich ist darüber hinaus eine generelle **Konsolidierung und Kodifizierung der Regelungen für die Einwanderung von Fachkräften**.
- Auch die **Verwaltungsvorschriften zum Einwanderungsrecht sind zu entschlacken und praxisorientiert neuzufassen**, damit sie den Beschäftigten der Vollzugsbehörden nicht mehr Schwierigkeiten auferlegen, sondern die einheitliche Rechtsanwendung erleichtern.

3. Die neue Chancenkarte als unkomplizierte Alternative gestalten

Das Eckpunktepapier der Bundesregierung sieht mit der Chancenkarte auf Basis eines Punktesystems ein neues Instrument vor, mit dem die bestehenden Möglichkeiten der Fachkräfteeinwanderung ergänzt werden sollen. Zu den Auswahlkriterien des neuen Punktesystems sollen Qualifikation, Sprachkenntnisse, Berufserfahrung und Deutschlandbezug des Einwanderungswilligen gehören.

Der NKR sieht hierin die Chance, ein schnelleres und einfacheres Einwanderungsverfahren für mehr Arbeits- und Fachkräfte zu etablieren. Die Chancenkarte muss jedoch einen Mehrwert gegenüber den bestehenden Zugangsmöglichkeiten bieten. Die Zugangsregeln für die Fachkräfteeinwanderung dürfen durch das vorgesehene Punktesystem nicht komplizierter und bürokratischer werden. Zudem ist unklar, wer künftig eine solche Chancenkarte prüfen und vergeben soll.

Bei der Ausgestaltung der Chancenkarte ist folgendes zu beachten:

- Die Chancenkarte sollte insbesondere der potenziellen Erwerbsmigration dienen, die **an den bisherigen Zugangswegen** scheitert. So gibt es für manche Berufe keine vergleichbare Ausbildung in Drittstaaten. Dann ist eine Einreise bisher nicht möglich oder kann erst nach einer ergänzenden Qualifizierungsmaßnahme erfolgen. Für solche Fälle kann die Chancenkarte eine sinnvolle Alternative darstellen.
- Die Regelungen sind so zu gestalten, dass Einwandernde **auch im laufenden Verfahren stets die für sie jeweils unkompliziertere Regelung** nutzen können. Die Abgrenzung und Verzahnung der bestehenden und der neuen Zuwanderungswege wird in der rechtlichen Ausgestaltung eine besondere Herausforderung darstellen. Die grundsätzliche Möglichkeit, auf verschiedenen Wegen zu einer Einwanderungserlaubnis zu kommen, darf nicht zu mehr bürokratischen Schwierigkeiten oder gar zu Nachteilen führen. Die Einführung der Chancenkarte sollte **nicht zu zusätzlicher Bürokratie und noch komplexeren Verfahren führen**. Der NKR unterstützt auch deshalb das Anliegen aus dem Eckpunktepapier der Bundesregierung, zügig in allen Bundesländern die bereits mit dem Fachkräfteeinwanderungsgesetz von 2019 vorgesehenen **zentralen Ausländerbehörden** einzurichten.

- Bereits die Grundkonzeption für das neue Punktesystem sollte darauf ausgelegt sein, dass dieses **an künftige Entwicklungen und Bedarfe angepasst und weiterentwickelt** werden kann.
- Der NKR schlägt vor, für das noch zu definierende **Verfahren und die behördliche Zuständigkeit** für die Chancenkarte möglichst schlanke Lösungen zu suchen. Insbesondere sollten nicht die kommunalen Ausländerbehörden zusätzlich mit neuen komplexen Aufgaben belastet werden, sondern die Zuständigkeit für das Punktesystem zentral bei einer Bundesbehörde liegen. Deshalb wird angeregt, **das neue Verfahren zur Ausgabe einer Chancenkarte zusammen mit dem Anerkennungsverfahren** für ausländische Berufsabschlüsse (siehe unter Ziffer 4) bei einer **bundesweit zentralen Stelle** anzusiedeln.

4. Anerkennungsverfahren bündeln und beschleunigen

Immer wieder wird im Zusammenhang mit dem bisherigen Fachkräfteverfahren beklagt, dass die Anerkennung ausländischer Abschlüsse zu lange dauert. Vor diesem Hintergrund ist zu begrüßen, dass das Eckpunktepapier der Bundesregierung das Ziel einer Vereinfachung und Beschleunigung avisiert.

Momentan sind die Zuständigkeiten in den Bundesländern auf eine Vielzahl von Behörden verteilt, z.B. Landesämter oder Regierungspräsidien. Viele Dienststellen verfügen über wenig praktische Erfahrung und müssen komplizierte Anträge bearbeiten. Zugleich ist die Anerkennung der Vergleichbarkeit ausländischer Berufsabschlüsse auch für die zuständigen staatlichen Stellen vielfach sehr komplex.

Es bedarf einer weiteren Bündelung und einer klareren Zuständigkeitsverteilung für einheitliche und schnelle Anerkennungsentscheidungen. Die für die Anerkennung der dualen Ausbildung zuständigen Kammern haben beispielsweise bereits eine Spezialisierung durch Zentralisierung eingeführt (bei den Industrie- und Handelskammern: IHK FOSA, im Handwerk: Leitkammersystem). Diese bündeln zwar inhaltliche Kompetenz und erstellen Gutachten und unterstützen so die zuständigen Stellen beim Erstellen des Anerkennungsbescheides. Für die jeweilige Entscheidung bleibt aber weiterhin eine Vielzahl von einzelnen Stellen zuständig. Die aufgebaute Parallelstruktur von Stellen, die Gutachten zu Abschlüssen erarbeiten und Behörden, die Antragsteller und Unternehmen beraten, führen nicht zu der gewünschten Beschleunigung des Anerkennungsverfahrens.

Das deutsche Ausbildungssystem ist zugleich international nahezu einzigartig, sodass ausländische Qualifikationen oftmals nur teilweise gleichwertig sind. Der NKR begrüßt daher die Absicht der Bundesregierung, für solche Fälle schlankere Verfahren zu gestalten und eine Einreisemöglichkeit für die Qualifikationsanalyse zu schaffen, damit potenzielle und erforderliche Anpassungsqualifizierungen rasch begonnen werden können.

Das Anerkennungsverfahren mit seinen vielen Einzelschritten und Zuständigkeiten muss verbessert werden:

- Der NKR regt an, zu prüfen, ob der Antrag auf Zuwanderung statt bei der Ausländerbehörde künftig **direkt bei einer bundesweit zuständigen Stelle gestellt und bearbeitet werden sollte**. Eine **zentrale Bundesbehörde für die Fachkräfteeinwanderung** würde dem Vorbild erfolgreicher Einwanderungsländer folgen und könnte die kommunalen Ausländerbehörden entlasten. Auch die Anerkennung von im Ausland erworbenen Berufsabschlüssen im Fachkräfteverfahren sollte, da wo möglich, **bundeseinheitlich zentralisiert werden**.
- Für landesrechtlich geregelte Berufe unterstützt der NKR das Anliegen des Eckpunktepapiers der Bundesregierung, Kompetenzen weiter zu bündeln, und schlägt vor, die Zuständigkeit künftig **mindestens innerhalb aller Bundesländer zu zentralisieren**. Die Anerkennungsstellen sollten sich darüber hinaus **länderübergreifend jeweils auf bestimmte Herkunftsstaaten oder Branchen und Berufe spezialisieren**, um Effizienz- und Transparenzgewinne zu erzielen.
- Aus Sicht des NKR bedarf es einer **Stärkung der Zentralen Servicestelle Berufsanerkennung (ZSBA)**, um zu mehr Koordination und Vereinheitlichung der Verfahren beizutragen. Außerdem sollten bestehende Systeme wie die **anabin-Datenbank der Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen (ZAB)** bei der Kultusministerkonferenz weiterentwickelt und ausgebaut werden. Auch die Zusammenarbeit mit anderen EU Mitgliedstaaten, wo besondere Expertise für Abschlüsse aus bestimmten Drittstaaten vorliegt, könnte die Bundesservicestelle ausbauen. Solche Erkenntnisse werden bislang vielfach nicht herangezogen.
- Die Koordinierung der jeweiligen Verfahren sollte statt bei den örtlichen Ausländerbehörden besser **bei den Anerkennungsstellen gebündelt** werden, da dort in der Regel mehr Expertise vorhanden ist. Diese sollten auch als Beratungsstellen für Antragsteller

und Arbeitgeber agieren. Unterstützen könnten sie bei der Erstellung eines Qualifizierungsplans im Falle einer Teilanerkennung.

- Der NKR erinnert an den Vorschlag, die **Zertifizierung von Unternehmen, die regelmäßig Arbeitnehmer aus Drittstaaten einstellen**, zu ermöglichen. Ein Visum für Fachkräfte, die bei einem so zertifizierten Unternehmen eingestellt werden, könnten dann von der Auslandsvertretung ohne Beteiligung inländischer staatlicher Stellen generell erteilt werden. In Missbrauchsfällen würde das Unternehmen seine Zertifizierung wieder verlieren.
- Mittelfristig könnten **internationale Qualifikationsrahmen** nach dem Beispiel des 2008 eingeführten Europäische Qualifikationsrahmen (EQR) die Bewertung von Kompetenzen über die EU hinaus die Fachkräfteeinwanderung aus Drittstaaten weiter erleichtern. Ein international anerkannter Rahmen, der die Angabe des Bildungsniveaus für den einzelnen Ausbildungsabschluss im internationalen Vergleich anzeigt, würde den Aufwand für Recherchen durch die zuständigen Stellen in jedem Einzelfall reduzieren und Abwägungen für die Anerkennung der Gleichwertigkeit einer Berufsausbildung vereinheitlichen.

5. Verfahren und Prozesse digitalisieren

Vermeidbar lange Wartezeiten bei der Fachkräfteeinwanderung resultieren häufig aus unnötigen Vorgaben für die Antragsstellung, aus dem Postversand von Dokumenten und Medienbrüchen aufgrund fehlender digitaler Schnittstellen. Einzelne Verfahrensschritte, zum Beispiel für die Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit oder die Bearbeitung durch die Konsularabteilungen der Auslandsvertretungen werden so erheblich verzögert. Erschwerend kommt hinzu, dass Auslandsvertretungen unterschiedliche Anforderungen für vergleichbare Sachverhalte stellen und viele verschiedene Formulare verwenden.

Deutschland konkurriert um internationale Fachkräfte mit anderen Ländern, die teilweise wesentlich schnellere digitale Visaverfahren anbieten, und schöpft aufgrund der langwierigen Verfahren bei den Visastellen, mit teilweise Wartezeiten für einen Termin von einem Jahr, seine Potenziale noch nicht aus. Hierfür sind folgende Maßnahmen erforderlich:

- Der NKR unterstreicht das zwingende Erfordernis eines sicheren **vollständig online-gestützten Visumsantragverfahrens**, das die Bundesregierung bereits seit längerem angekündigt und in ihrem Eckpunktepapier bekräftigt hat. Nach dem Onlinezugangsgesetz

hätte dies bis zum 31. Dezember 2022 eingeführt werden müssen. Dieses Projekt muss jetzt schnell mit dem Ziel umgesetzt werden, die Digitalisierung zu nutzen, um in Zukunft die Bearbeitungsdauer für Visaanträge signifikant zu reduzieren und zudem die Anforderungen und Formulare für die Antragstellung zu vereinheitlichen.

- Der **Bearbeitungsstand eines Visumsantrages** muss durch den Antragsteller jederzeit online eingesehen werden können. So kann auch der Verwaltungsaufwand für Sachstandsanfragen durch Antragssteller in den Visastellen reduziert werden.
- Das **e-Residency Programm**, das Estland im Jahr 2014 eingeführt hat, ist weiterhin der Vergleich und die Benchmark, der sich Deutschland stellen muss. E-Residency ermöglicht es jeder Person eine digitale Identität zu erhalten – um den sicheren Zugang zu digitalen Dienstleistungen zu bekommen und sämtliche Behördengänge und Unterschriften auch als Ausländer digital und online zu erledigen.¹
- Der NKR begrüßt die Absicht der Bundesregierung, **digitale Schnittstellen zwischen allen beteiligten Behörden** zu schaffen und den heute noch üblichen Papierversand von Antragsunterlagen zwischen den Visastellen im Ausland und den Inlandsbehörden bis zum Ende dieser Legislaturperiode zu beenden. Diesem Vorhaben ist aus Sicht des NKR eine hohe Priorität einzuräumen.
- Auch eine **verstärkte Nutzung von Videotelefonaten für Erstvorsprachen** mit den Auslandsvertretungen und Ausländerbehörden können zu Zeitersparnissen führen und Wartezeiten für Termine verkürzen.
- Die für das erste Quartal 2023 angekündigten Gesetzentwürfe sollten aus Sicht des NKR unbedingt den neu einzuführenden **Digitalcheck** durchlaufen. Der Digitalcheck beinhaltet Fragen der Praxistauglichkeit und Nutzerzentrierung. Beide Aspekte sind auch jenseits der Digitaltauglichkeit wichtige Leitprinzipien der Besseren Rechtsetzung.

¹ Mobile Gründer und orteungebundene Talente aus anderen Staaten gründen Firmen in Estland. Das gilt insbesondere für Gründer aus Deutschland, die die zweitgrößte Gruppe bilden. Siehe Grafik: <https://www.e-resident.gov.ee/dash-board>

6. Rechtsetzung – diesmal besser machen

Der NKR hat bereits im Zuge der Erarbeitung des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes von 2019 moniert, dass auf eine frühzeitige Beteiligung der Fachöffentlichkeit aus Zeitgründen verzichtet worden war.² Das muss diesmal besser werden. Für eine höhere Praxistauglichkeit insbesondere in Verfahrensfragen braucht es eine adäquate Diskussion unter Einbeziehung aller betroffenen Akteure von den Vollzugsbehörden bis zu den Unternehmen. Dies bedarf einiger Wochen und nicht nur einiger Tage.

Im Gesetzentwurf zum Fachkräfteeinwanderungsgesetz von 2019 war vorgesehen, die Gesetzesänderungen fünf Jahre nach Inkrafttreten zu evaluieren. Die fünf Jahre sind noch nicht vergangen. Die erforderlichen Erkenntnisse aus der praktischen Anwendung der bestehenden Regelungen liegen nun nicht vor, bevor neue Rechtsänderungen erarbeitet werden sollen. Auch liegen bisher weder Ergebnisse der weiteren begleitenden wissenschaftlichen Forschung³ im ausreichenden Maße vor noch hat die Bundesregierung umfassende Praxischecks durchgeführt, aus denen konkrete Folgerungen für die künftige Gesetzgebung abgeleitet werden könnten.

Zugleich ist insbesondere die Einführung eines Punktesystems mit einer darauf basierenden Einreiseerlaubnis ein fachliches Neuland, das starke Auswirkungen auf die betroffenen Einwanderungswilligen, die Unternehmen und die Vollzugsbehörden hat.

Der NKR schlägt getreu des Mottos „Erst der Inhalt, dann die Paragraphen“ vor, das Eckpunktepapier der Bundesregierung wie folgt zu flankieren:

- Mithilfe einer **vorausschauenden Simulation der Leistungsprozesse der Verwaltung im standardisierten Prozessmodell des Föderalen Informationsmanagements (FIM)** sollten die Verfahrensschritte der verschiedenen Behörden auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene abgebildet werden. Eine (einfach visualisierte) Simulation ermöglicht es, objektiv zu bewerten, welche Auswirkungen die gesetzlichen Anpassungen voraussichtlich haben werden und wo Lücken oder ungewollte Wechselbeziehungen mit anderen Regelungsbereichen vorliegen. Dies ermöglicht auch einen Ländervergleich, zum Beispiel bei den unterschiedlichen Zuständigkeitsregelungen für die Anerkennung von Berufsabschlüssen. So können Varianten des Vollzugs systematisch abgewogen werden.

² Stellungnahme des NKR zum Entwurf des FEG (NKR-Nummer 4669, BMI) vom 18.12.2018, 19/8285.

³ Zum Beispiel: BAMF: <https://www.bamf.de/SharedDocs/ProjekteReportagen/DE/Forschung/Migration/fachkraefteeinwanderungsgesetz.html>; BIBB: <https://www.bibb.de/de/135879.php>

- Das Instrument der **Frühen Beteiligung Betroffener** sollte bei diesem Vorhaben genutzt werden. Mit einem frühen Einblick in die Realität und Praxis der verschiedenen Normadressaten kann der Regelungsentwurf besser werden.
- **Leicht verständliche Konzeptpapiere für bestimmte Fragestellungen und Visualisierungen des Fachkräfteeinwanderungsprozesses** können die bestehenden Verfahren und die Konzeption der von der Bundesregierung geplanten weiteren Rechtsänderungen im Einwanderungsrecht aufzeigen und transparenter machen. So können die im Eckpunktepapier der Bundesregierung vorgesehenen verschiedenen Säulen verständlich dargestellt und mit dem Status quo verglichen werden, um es insbesondere für die Träger von Praxiswissen zu erleichtern, sich am Diskurs zu beteiligen („Ein Bild sagt mehr als tausend Worte“).
- Eine **Evaluierung** der neuen Regelungen sollte dann bereits nach einem kürzeren Zeitraum durchgeführt werden. Die im Eckpunktepapier der Bundesregierung hierfür vorgesehene Drei-Jahres-Frist ist zu begrüßen.
- Im neuen Gesetz könnte die **Möglichkeit von Experimentierklauseln** gezielt genutzt werden, um Änderungen in der Praxis zu erproben. Als sinnvoll erscheint eine Erprobung beispielsweise von Regelungen zur Bündelung der Zuständigkeit für die Anerkennung von Abschlüssen auf Bundesebene, zu gesetzlichen Festlegungen in Hinblick auf Gehaltsschwellen und erforderliches Sprachniveau oder zum Punktesystem der geplanten Chancenkarte.