



INSTITUT FÜR ARBEITSMARKT- UND
BERUFSFORSCHUNG
Die Forschungseinrichtung der Bundesagentur für Arbeit

GESETZLICHE ÄNDERUNGEN IN DEUTSCHLAND ZUR ERHÖHUNG DES FACH- UND ARBEITSKRÄFTEZUZUGS: BARRIEREN UND POTENTIALE

Das neue Fachkräfteeinwanderungsgesetz in Deutschland
Anlaufstelle für Personen mit im Ausland erworbenen Qualifikationen
TGA des bfi Wien
13. September 2023

Dr. Tanja Fendel



MOTIVATION

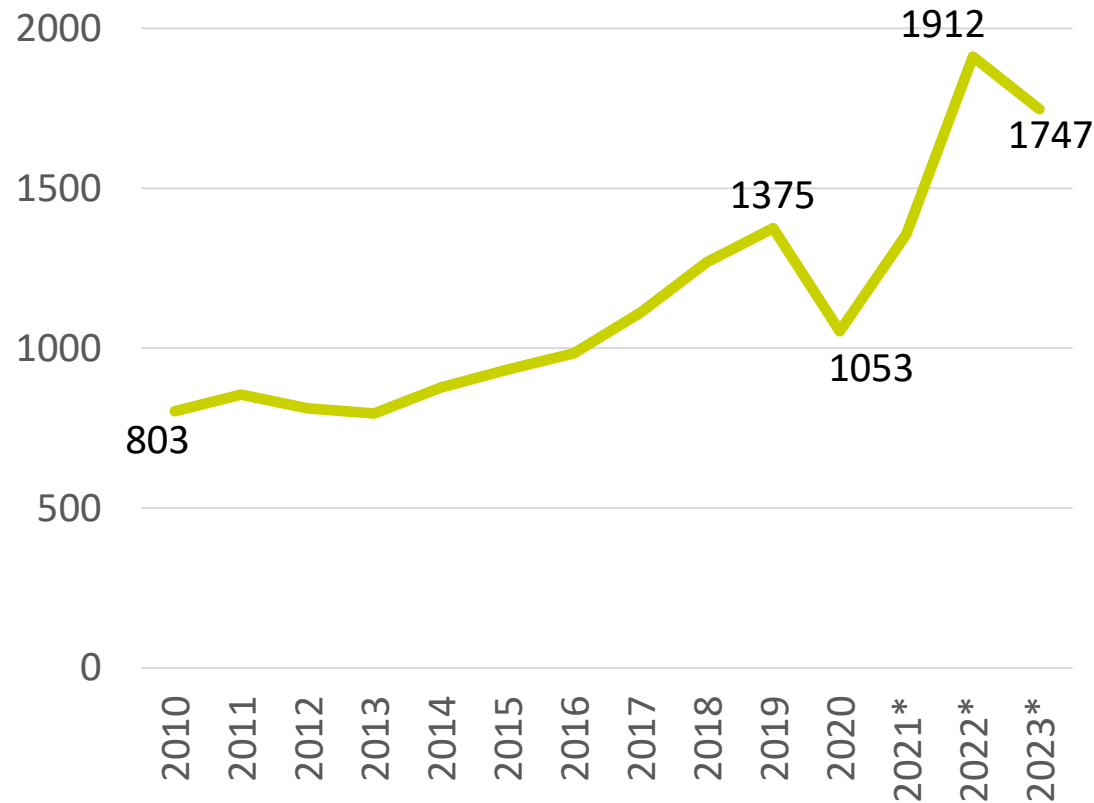
- Die sinkende Zahl junger und die steigende Zahl älterer Menschen verschieben den demografischen Rahmen in bisher nicht gekannter Art und Weise.
- Bereits heute behindert der Fachkräftemangel laut KfW-ifo-Fachkräftebarometer 42% aller Unternehmen in Deutschland.
- Langfristige Beeinträchtigung der Wachstums- und Innovationsfähigkeit Deutschlands und Gefährdung der Nachhaltigkeit der Sozialsysteme.
- Erwerbsmigration aus Drittstaaten zur Stabilisierung des Erwerbspersonenpotentials.

ÜBERSICHT

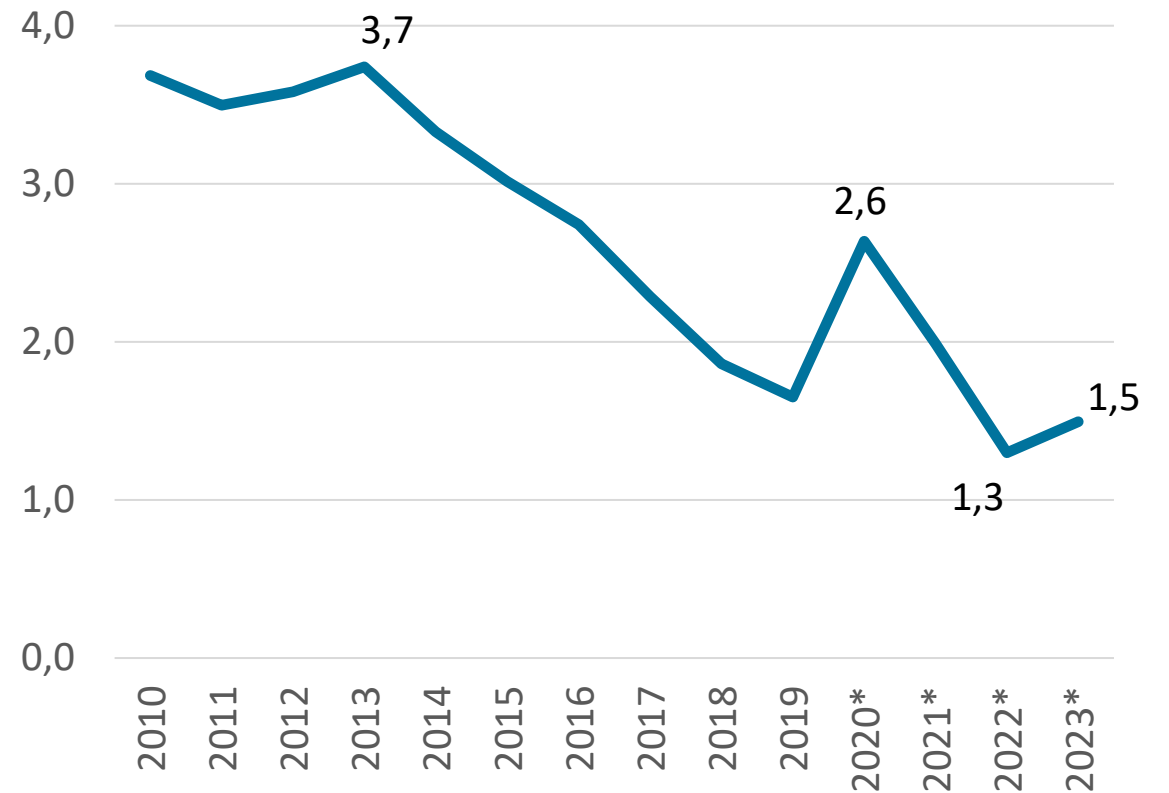
- Zahlen zum aktuellen Fachkräftebedarf in Deutschland
- Migration zur Stabilisierung des Erwerbspersonenpotenzials
- Chancen und Grenzen der rechtlichen Änderungen
- Anerkennung ausländischer Bildungsabschlüsse

INDIKATOREN ZUR IDENTIFIKATION VON ENGPÄSSEN

Offene Stellen in Tsd.



Relation Arbeitslose je offene Stellen



Gleitende Jahresdurchschnitte, * Hochrechnung auf Basis vorläufiger Zahlen.

Quelle: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, IAB-Stellenerhebung 2023

INTERNE MOBILISIERUNG

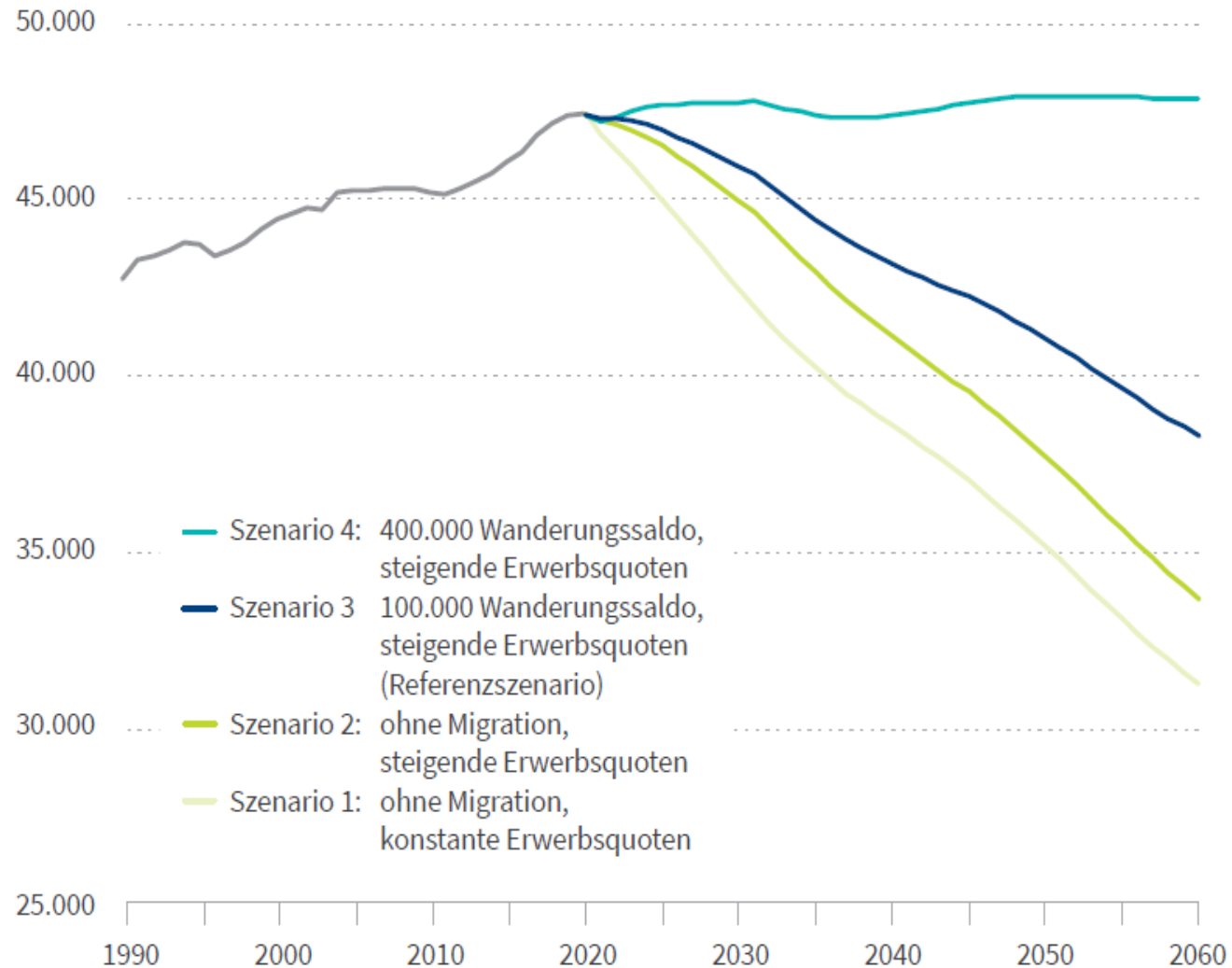
Verbesserung Abstimmung von Angebot und Nachfrage

- Bildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen

Aktivierung von Arbeitskräfte reserven

- Verbesserung Entlohnung/Arbeitsbedingungen
- Erhöhung inländische Mobilität
- Arbeitszeitausweitung
- Steigerung Erwerbsquoten von Älteren, Frauen und bereits in Deutschland lebenden Migrant*Innen

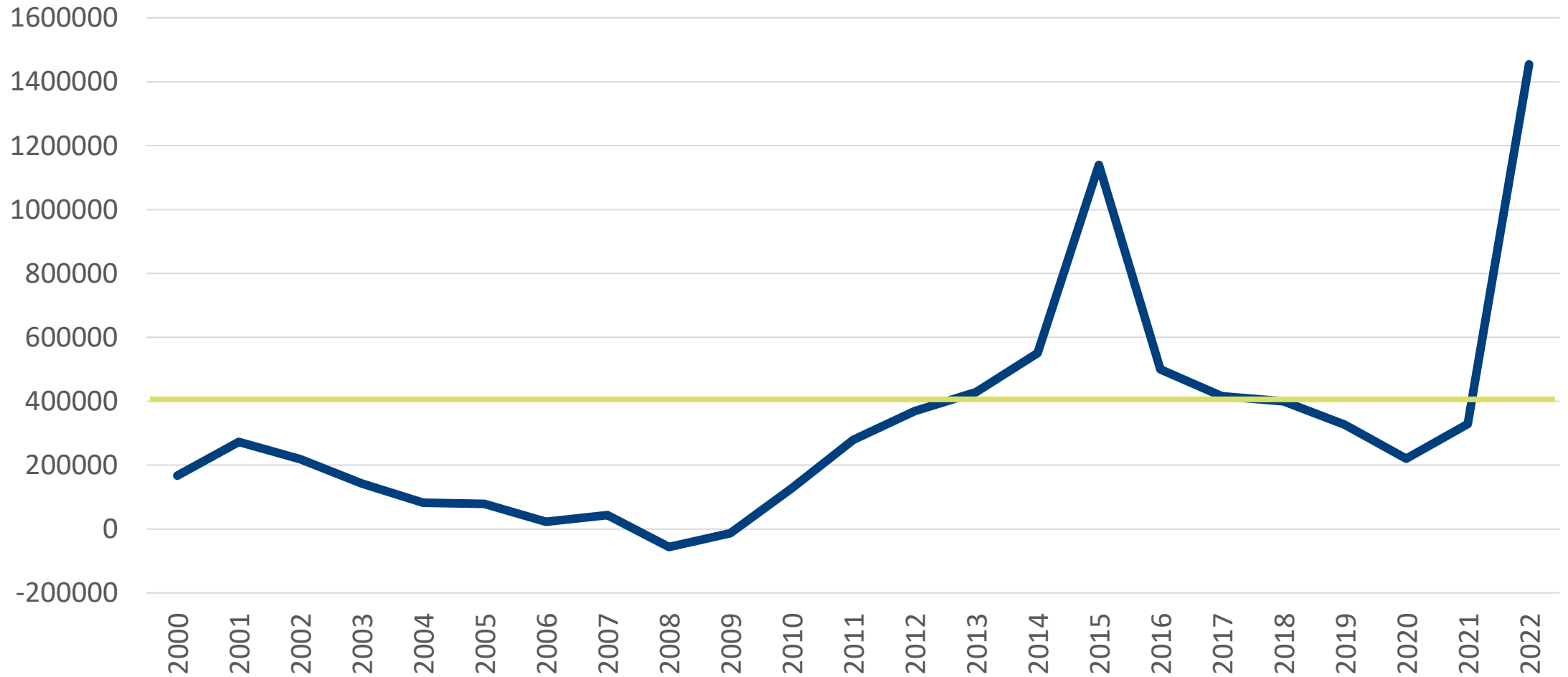
DEUTSCHES ERWERBSPERSONENPOTENZIAL BIS 2060



In 1.000 Erwerbspersonen

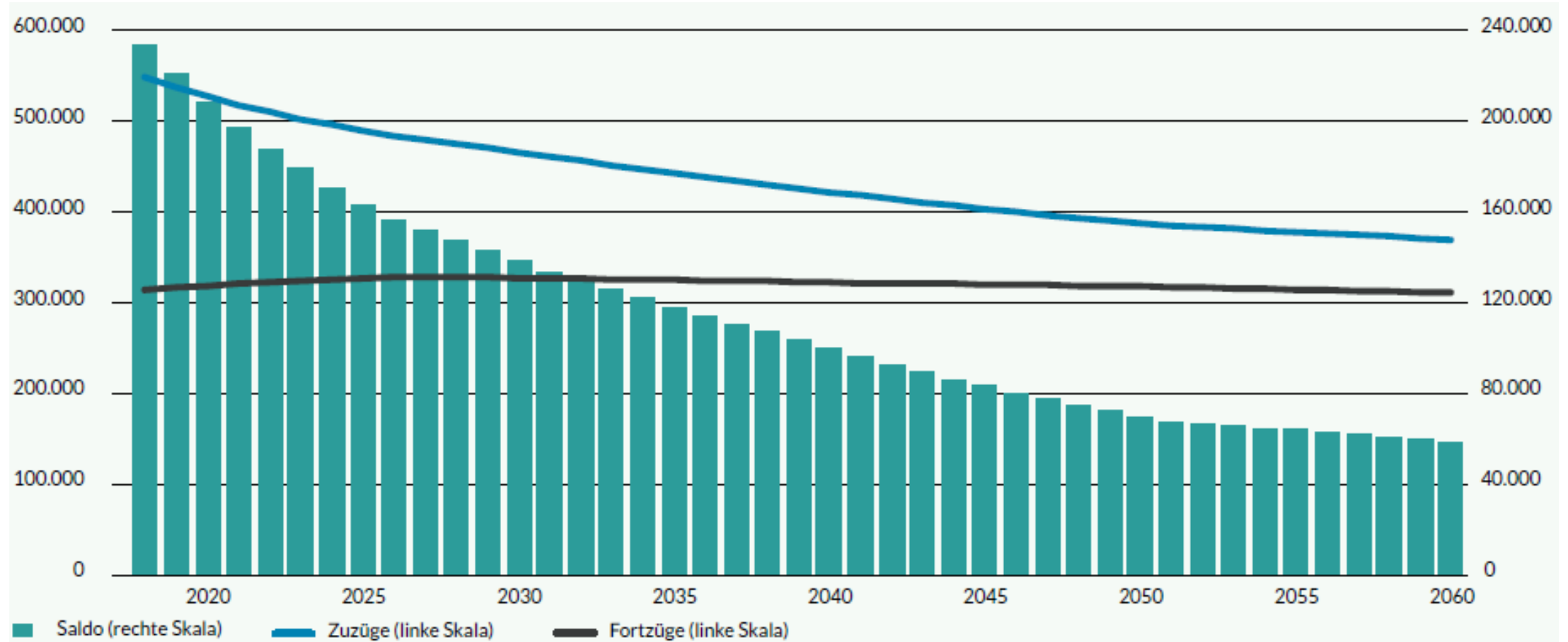
Quelle: Fuchs, Söhnlein, Weber (2021)

ENTWICKLUNG DER NETTOMIGRATION NACH DEUTSCHLAND



Quelle: GENESIS Wanderungsstatistik, Statistisches Bundesamt

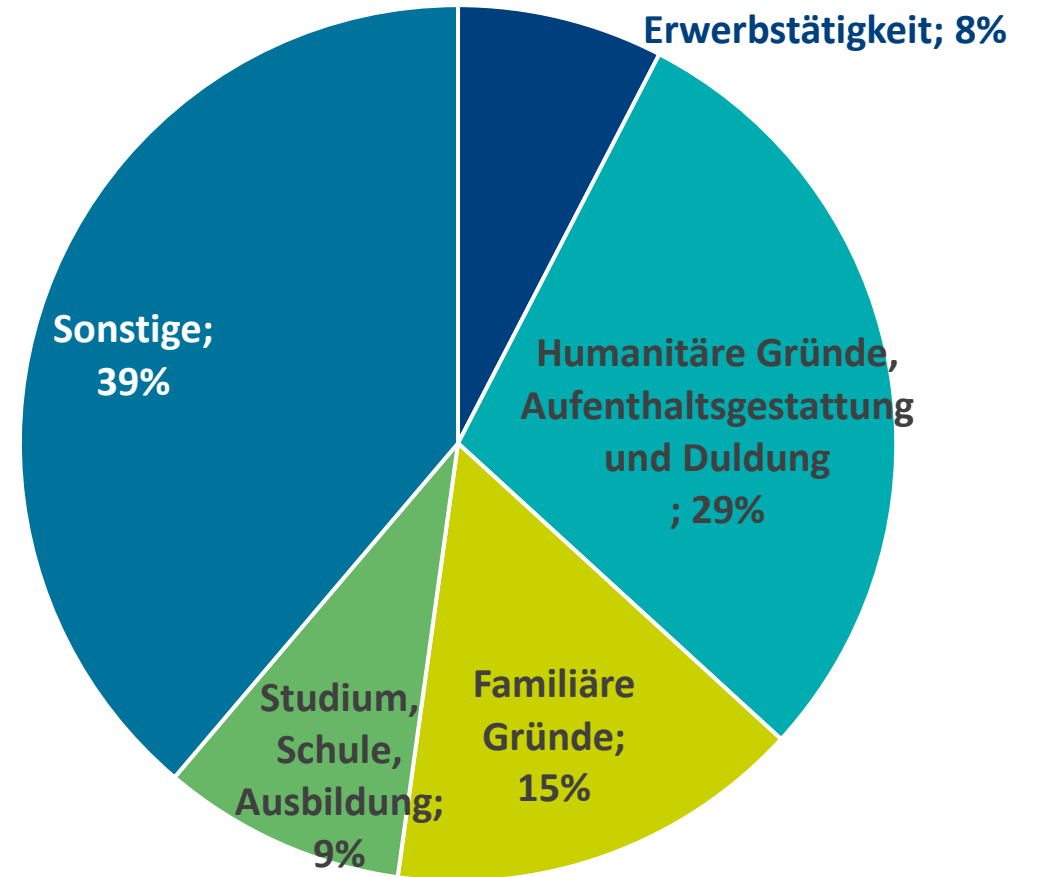
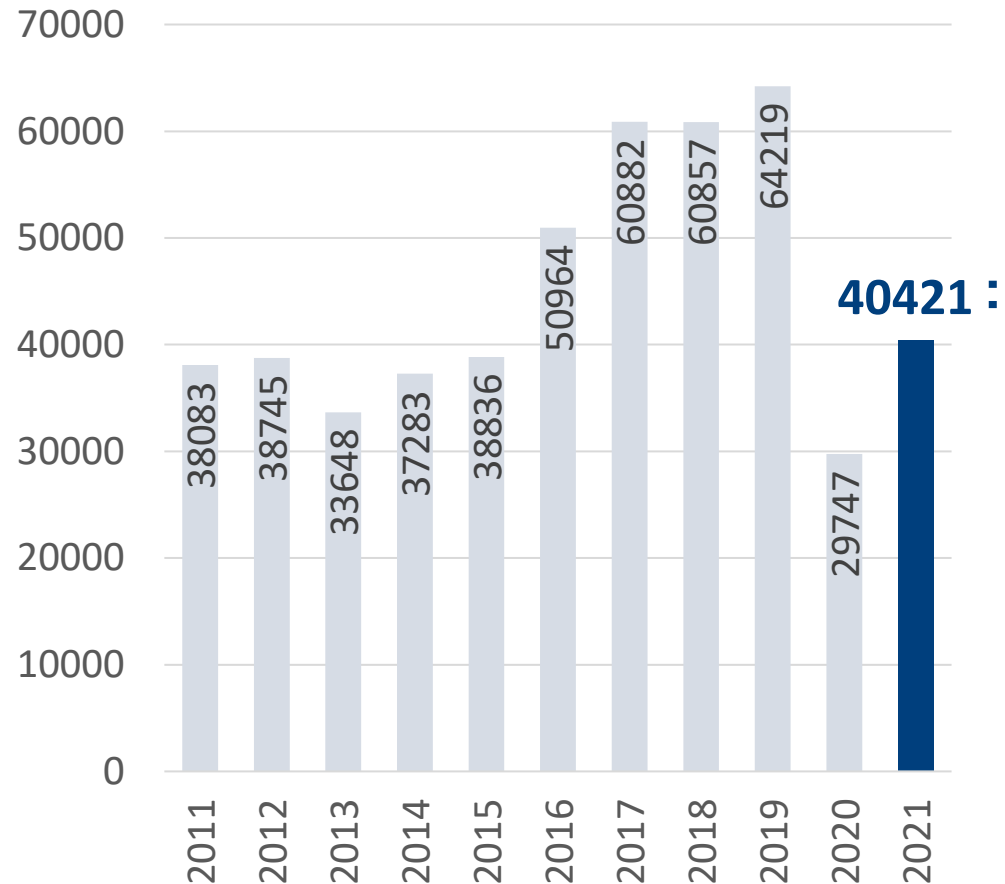
MIGRATION NICHT DEUTSCHER UNIONSBÜRGER NACH/AUS DEUTSCHLAND



Quelle: Fuchs/Kubis/Schneider (2019)

ZUZÜGE VON DRITTSTAATSANGEHÖRIGEN NACH DEUTSCHLAND

Erwerbsmigration



DAS FACHKRÄFTEEINWANDERUNGSGESETZ (FEG)

SYSTEMATIK DES FEG

- Kein grundlegender Wechsel der Rechtssystematik
- Nach wie vor: (Kumulierende) Mindestanforderungen
- Voraussetzungen für Erwerbsmigration:
 - Hochschul- oder **Berufsabschluss**
 - Gleichwertigkeit des Abschlusses zu deutscher Qualifikation
 - Qualifikationsadäquater Arbeitsvertrag
 - Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit

ÄNDERUNGEN SEIT MÄRZ 2020

Änderungen

- Öffnung für Personen mit beruflichen Abschlüssen
- Wegfall der Vorrangprüfung
- Verfahrensvereinfachungen
- Neue Möglichkeiten des Zuzugs zur Arbeits- und Ausbildungsplatzsuche

WEITERENTWICKLUNG DES FEG

- Qualifikationsadäquate Arbeitsplatzzusage
- Blaue Karte EU:
 - Absenkung Gehaltsschwelle (auf durchschnittliches Niveau von Experten/Spezialisten in ersten 12 Monaten)
 - Erweiterung des Kreis der Engpassberufe
 - Erleichterungen Familiennachzug
 - kein Ausschluss für Schutzsuchende mehr

WEITERENTWICKLUNG DES FEG

- Spurwechsel für Asylbewerber*innen:
 - Erfüllung der Voraussetzungen des FEG, insbesondere Job(-angebot)
 - Stichtagsregelung (29. März 2023)
 - Geflüchtete im Asylverfahren: Spurwechsel kann Arbeitsmarktintegration und Erhalt von Aufenthaltserlaubnis beschleunigen bzw. ermöglichen
 - Geflüchtete mit anerkanntem Schutzstatus: Arbeits- und Aufenthaltserlaubnis existiert
 - Geflüchtete mit abgelehntem Asylstatus: Chancenaufenthaltsrecht, Aufenthaltserlaubnis ist an Sicherung des Lebensunterhalts und andere Integrationsvoraussetzungen geknüpft (auch mit Stichtagsregelung).

WEITERENTWICKLUNG DES FEG

- Erweiterung Möglichkeiten des Aufenthalts zur Anerkennung beruflicher Abschlüsse:
 - Anforderung: Ausbildungsabschluss, Jobzusage, Sprachkenntnisse (A2), Sicherung Lebensunterhalt
 - Frist: 2 -> 3 Jahre; Nebentätigkeit 10 -> 20 Wochenstunden
- Arbeitsplatzsuche über Punktesystem (sog. „Chancenkarte“)
 - Anforderung: Ausbildungsabschluss, Sicherung Lebensunterhalt, Sprachkenntnisse (dt./engl:C1)
 - Punkte: Sprachkenntnisse, Berufserfahrung, Alter, Deutschlandbezug
 - Frist: 0,5 -> 1 Jahr

ÄNDERUNG BESCHÄFTIGUNGSVERORDNUNG ZUR WEITERENTWICKLUNG DES FEG

- Zuzug und Aufenthalt von Fachkräften *ohne* Anerkennung der Abschlüsse in Deutschland
 - 2-jährige Ausbildung
 - mindestens 2 Jahre Berufserfahrung (keine Deutschkenntnisse gefordert)
 - Arbeitsplatzzusage mit Mindestgehalt (50% über mittleren Fachkräfte-Verdiensten in ersten 12 Monaten)
 - Bei Tarifbindung Abweichung von Mindestgehalt möglich
- Entfristung Westbalkanregelung, Erhöhung Kontingent von 25 auf 50 Tsd. Personen p.a.
 - Leistungsbezug sehr niedrig, 63% auf Fachkraft- oder höherem Niveau
 - Hohe Gewinne für Staat/Sozialversicherungssystem

EINFLUSS DER RECHTLICHEN ÄNDERUNGEN

- Das Fachkräfteeinwanderungsgesetz und die beschlossene Weiterentwicklungen gehen in die richtige Richtung:
 - Öffnung des Arbeitsmarktes für Personen aus Drittstaaten mit nicht-akademischer Qualifikation.
 - Möglichkeit der Beschäftigungsaufnahme von Fachkräften ohne Anerkennung des Abschluss
- Anerkennung ausländischer Bildungsabschlüsse weiterhin zentrale Hürde.
- Im deutschen System besonders restriktiv vor Hintergrund des international kaum vergleichbaren dualen Ausbildungssystems: Erfordernis der Gleichwertigkeit mit einem deutschen Referenzberuf

ALTERNATIVE VORGEHENSWEISEN

U.a. Australien, Neuseeland, Skandinavische Länder

- Qualifikationsbewertung: Prüfung anhand verschiedener Kriterien (u.a. Niveau, Art, Dauer der Ausbildung) – Kriterien können nach Land/Beruf/Studienfach/Region variieren
- Berücksichtigung informell erworbener Kompetenzen

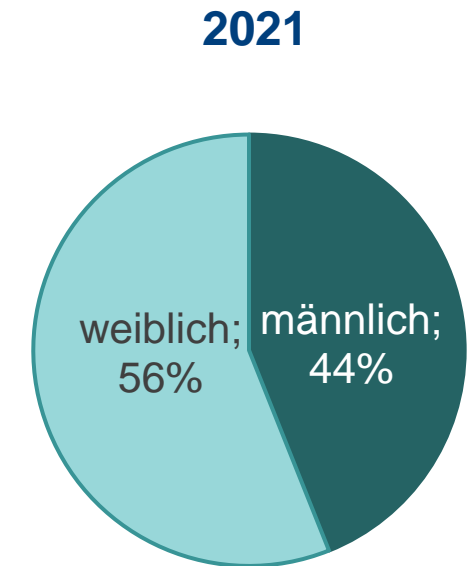
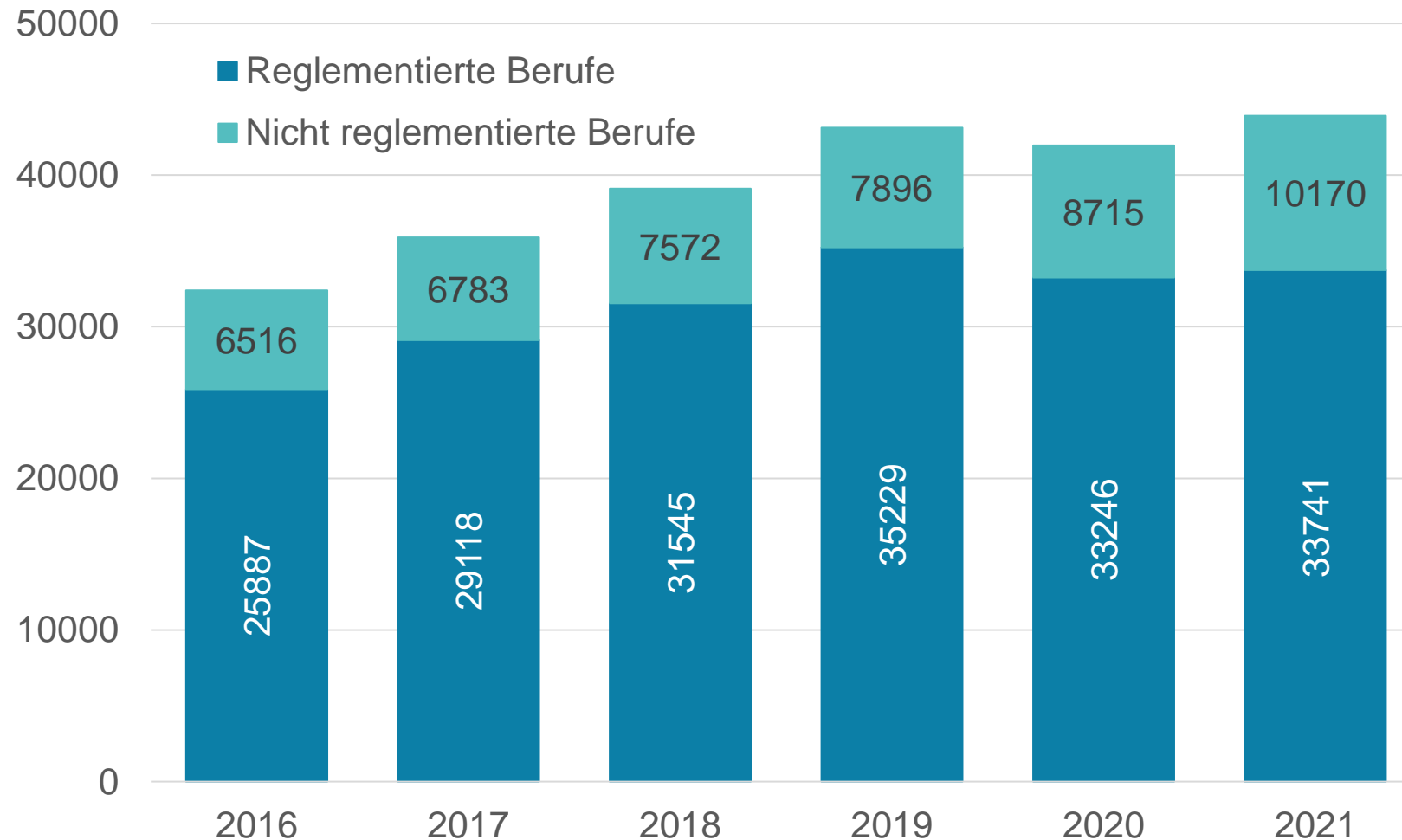
Einwanderungsländer, u.a. USA, Kanada, UK

- Arbeitsmärkte weniger berufsfachlich strukturiert
- Staatlich anerkannter Abschluss aus Land des Erwerbs ist ausreichend

ANERKENNUNGSVERFAHREN DEUTSCHLAND

- Für Erwerbsaufnahme nur Anerkennung von ausländischen Bildungsabschlüssen erforderlich bei reglementierten Berufen (u.a. Medizin-, Rechts-, Bildungsberufe).
- Automatische Anerkennung bundesrechtlich geregelter reglementierter sog. Sektorenberufe (Gesundheitswesen) die in EU/EWR/Schweiz erworben wurden.
- Drittstaatsangehörige benötigen für Einreise und Erwerbsaufnahme auch bei nicht-reglementierten Berufen (u.a. Ausbildungsberufe) Anerkennung (Ausnahmen: Westbalkanregelung; Fachkräfte mit Berufserfahrung ~FEG Weiterentwicklung)

NEUANTRÄGE, 2016-2021



BERATUNGSSTELLEN

- **ProRecognition** berät seit 2015/2020 in 8/10 Ländern an Auslandshandelskammern.
- **Make it in Germany:** Dachportal der Bundesregierung für Fachkräfte aus dem Ausland
- **ALiD** Arbeiten & Leben in Deutschland: Hotline als 1. Anlaufstelle, ggf. Weiterleitung an:
- **ZSBA** Zentrale Servicestelle Berufsanerkennung mit FEG 2020 in BA etabliert
- **IQ-Netzwerk** Integration durch Qualifizierung: Dezentrales Förderprogramm unterstützt seit 2008 durch Beratungen und Qualifizierungen bei der Anerkennung.
- **UBA** Unternehmen Berufsanerkennung: Wegweiser für Unternehmen seit 2016
- **Anerkennung in Deutschland:** Zentrales Informationsportal des BIBB seit 2012; Anerkennungsmonitor zur Analyse von Hürden bei Umsetzung, „Anerkennungsfinder“ der zuständigen Stelle

ANERKENNUNGSVERFAHREN

Erst-
beratung

- Vielzahl möglicher zuständiger Stellen (z.B. IHK, Bezirksregierung)
- Hilfe durch sog. Anerkennungsfinder

Prüfung

- Vergleich der Berufsqualifikation mit deutschem Referenzberuf
- Nicht reglementierte Berufe & Hochschulabschlüsse: Zeugnisbewertung
- Reglementierte Berufe: weitere Voraussetzungen (u.a. persönliche Eignung; deutsche Sprachkenntnisse)

Bescheid

- Teilanerkennung/wesentliche Unterschiede: Anpassungsmaßnahmen*
- Nicht-reglementierten Berufen: Folgeantrag nach Abschluss der Maßnahmen
- Reglementierte Berufe: Anerkennung bei erfolgreich abgeschlossenen Maßnahmen

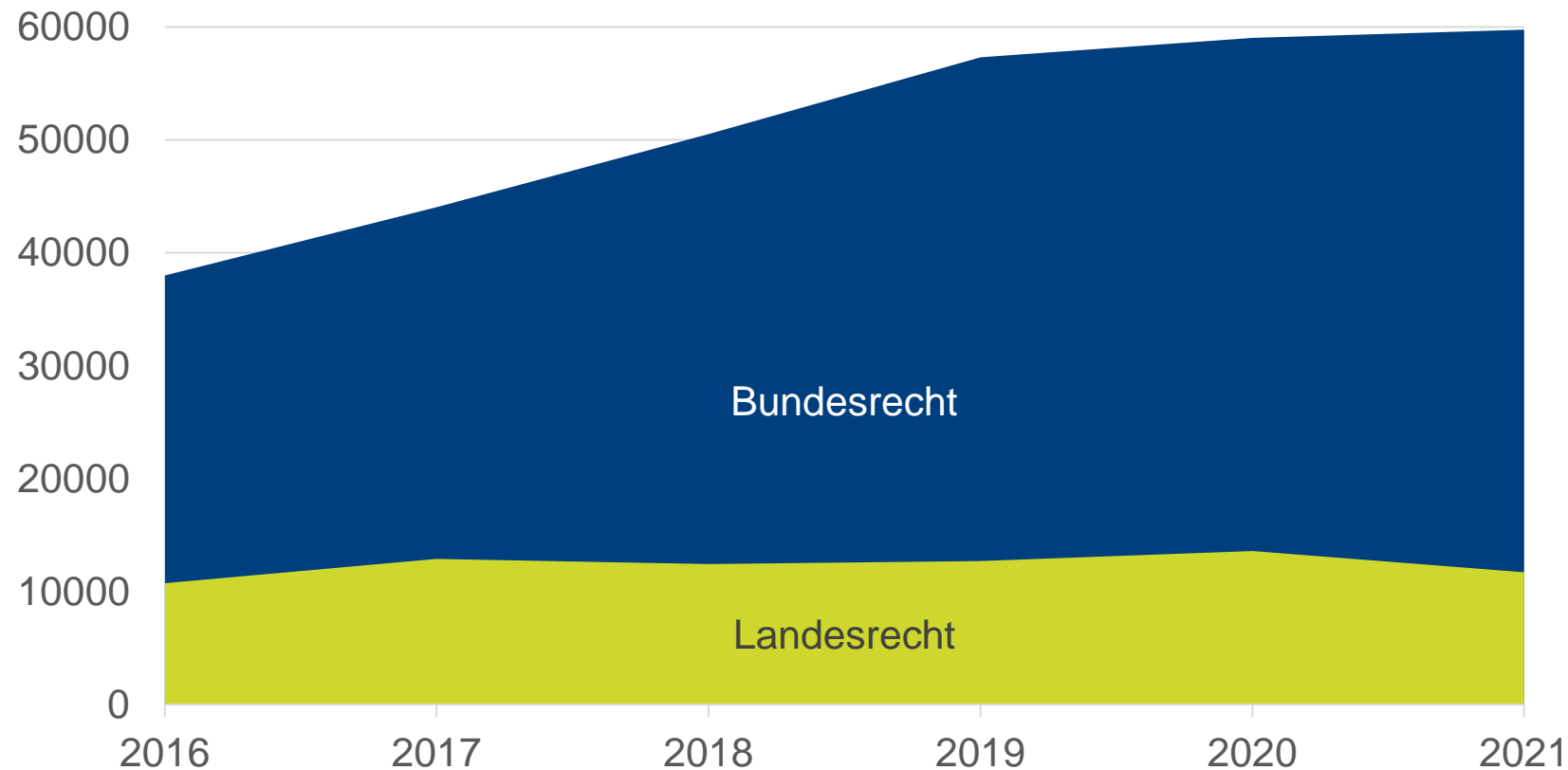
*) Aufenthaltstitel zum Zweck der Anerkennung ermöglicht Einreise für Ausgleichsmaßnahmen

ANERKENNUNGSGESETZ DES BUNDES (2012)

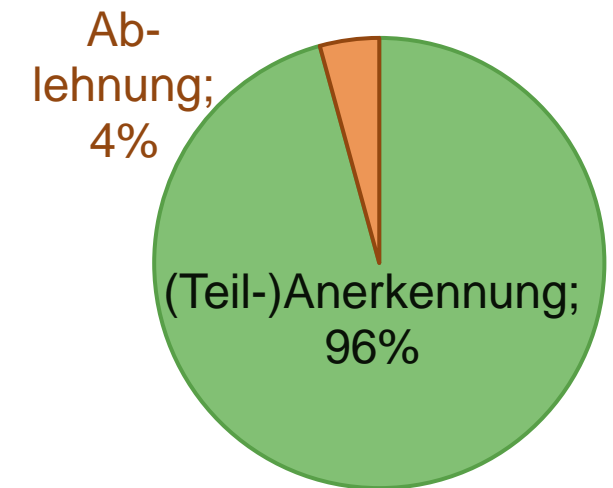
- Rechtlicher Anspruch auf Prüfung ausländischer Bildungsabschlüsse – unabhängig von Staatsangehörigkeit, Aufenthaltsstatus und Wohnort (In-/Ausland) für alle bundesrechtlich geregelten Referenzberufe (mehr als 600 Berufe, u.a. Gesundheitsberufe). Bei landesrechtlich geregelten Berufen (u.a. Berufe im Bildungsbereich) gelten entsprechende Landesankennungsgesetze.
- Etablierung verschiedener Vereinfachungen (u.a. standardisierter Bewerbungsbogen)
- Möglichkeit Berufserfahrung (In-/Ausland) geltend zu machen
- Einführung von Bearbeitungsfrist: 3 Monate für nicht-reglementierte und in EU/EWR/Schweiz erworbenen Sektorenberufe; 4 Monate für andere reglementierte Berufe
- Einführung und Ausbau unterstützender Begleitstrukturen (u.a. in den Bereichen Beratung, Anpassungsmaßnahmen, Sprachförderung, finanzielle Förderprogramme, Schulung betrieblicher Akteure)

VERFAHREN & NEUANTRÄGE 2016-2021

Verfahren



Abgeschlossene Verfahren Neuanträge 2021



DAUER DER VERFAHREN

- Anteil Verfahren mit erstem Bescheid innerhalb der gesetzlich vorgesehenen 3-4 Monate: 59% in nicht-reglementierten & 87% in reglementierten Berufen (2020)
- Grund für Überschreitung ist häufig Anforderung fehlender Unterlagen.
- Zeit zwischen erstem Bescheid und finaler Entscheidung nach Anpassungsmaßnahmen: durchschnittlich 441 Tage (2020)
- Anzahl der Verfahren –insbesondere von Abschlüssen aus Drittstaaten– ist gestiegen, einhergehend mit zunehmendem Wissen für Anlaufstellen

Ausbau BQ-Portal (zentrale Onlineplattform mit Informationen über ausländische Berufsbildungssysteme und Qualifikationen sowie Bewertungsmöglichkeiten)

- Verkürzung der Bearbeitungsdauer 2017-2020 für nicht-reglementierte Berufe

MÖGLICHKEITEN DER ANPASSUNG

- Anpassung des Systems der Anerkennung von Bildungsabschlüssen:
 - Beschleunigung der Verfahren durch Transparenz für Antragstellende und Beratungseinrichtungen sowie durch ausreichend personelle und finanzielle Kapazitäten für die Anerkennungsstellen
 - Beschleunigung der Ausgleichsmaßnahmen durch flächendeckende Angebote und Finanzierungsmöglichkeiten und Ausweitung von Sprachkursangeboten in In- und Ausland
 - ? Verzicht der Anerkennung in nicht-reglementierten Berufen bei Vorliegen staatlich anerkannter Berufs- oder Hochschulabschlüsse und Jobzusage mindestens auf Fachkräfteniveau
 - ? Anstelle Gleichwertigkeit zu Referenzberuf, Feststellung allgemeiner Qualifikationsstandards nach dem Vorbild skandinavischer Länder/Australiens/Neuseelands
- Anpassung von Ausbildungs- und Arbeitsstrukturen an internationale Standards

FAZIT

- Verschiedene Stellschrauben zur Beschleunigung des Prozess' der Anerkennung
- Nichtsdestotrotz: Die Anerkennung beruflicher Abschlüsse hat hohe Erträge im Hinblick auf Beschäftigungschancen und Verdienste und sollte weiter gefördert und ausgebaut werden
- Die rechtliche und institutionelle Steuerung der Einwanderung muss in eine breit angelegte Strategie eingebunden sein, die auch die Integration der ausländischen Arbeitskräfte beinhaltet.

VIELEN DANK FÜR IHRE AUFMERKSAMKEIT

Tanja Fendel@iab.de

LITERATUR

- Adunts, D., H. Brücker, T. Fendel, A. Hauptmann, P. Jaschke, S. Keita, R. Konle-Seidl, Y. Kosyakova & E. Vallizadeh (2023): Zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung. Stellungnahme des IAB zur öffentlichen Anhörung im Ausschuss für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestags am 22.5.2023. IAB-Stellungnahme 05/2023.
- Anger, S., J. Bassetto & M. Sandner (2022): Making Integration Work? Facilitating Access to Occupational Recognition and Immigrants' Labor Market Performance. (IAB-Discussion Paper 11/2022), Nürnberg, 72 S.
- Böse, C., N. Schmitz (2022): Wie lange dauert die Anerkennung ausländischer Berufesqualifikationen? BIBB Discussion Paper, Bonn.
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (2022): 10 Jahre Anerkennungsgesetz. Ein Beitrag zur Fachkräftesicherung und Integration. Berlin.
- Eubel, C. (2023): Was bringt der Spurwechsel? Interview mit Migrationsforscher Herbert Brücker. Mediendienst Integration.
- Eurofound (2021): Tackling labour shortages in EU Member States. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Fuchs, J., Kubis, A., Schneider, L. (2019). Zuwanderung und Digitalisierung. Wie viel Migration aus Drittstaaten benötigt der deutsche Arbeitsmarkt künftig? BertelsmannStiftung.
- Fuchs, J., Söhnlein, D., Weber, B. (2021). Demografische Entwicklung lässt das Arbeitskräfteangebot stark schrumpfen. *IAB Kurzbericht (25/2021)*.