



ZDH
ZENTRALVERBAND DES
DEUTSCHEN HANDWERKS

Positionspapier

Erwartungen des Handwerks an eine gesteuerte und mittelstandsorientierte Zuwanderungspolitik

Berlin, Mai 2017
Abteilung Arbeitsmarkt, Tarifpolitik und Arbeitsrecht
Abteilung Berufliche Bildung

Erwartungen des Handwerks an eine gesteuerte und mittelstandsorientierte Zuwanderungspolitik

I. Fachkräftesicherung braucht gesteuerte Zuwanderung

Die Zuwanderung ausländischer Fachkräfte nach Deutschland ist unerlässlich, um langfristiges Wachstum und Wohlstand in unserem Land zu sichern.

Die demografische Entwicklung in Deutschland führt zu einem zunehmenden Fachkräftemangel. Den durchschnittlichen Zuzug ausländischer Personen herausgerechnet sinkt jedes Jahr das Erwerbspersonenpotential um rd. 300.000 Menschen. Diese Entwicklung spüren die Betriebe des Handwerks tagtäglich: So berichten schon jetzt mehr als 40 Prozent der Handwerksunternehmen über Probleme bei der Besetzung offener Stellen.

Aufgrund dieser Situation wächst die Bereitschaft der Betriebe im Handwerk, für unbesetzte Ausbildungs- und Arbeitsplätze verstärkt ausländische Bewerber zu gewinnen.

Folgende Gruppen ausländischer Arbeitskräfte sind zu unterscheiden:

- Bürger aus EU-Mitgliedstaaten,
- Drittstaatsangehörige außerhalb der EU und
- Asylbewerber bzw. Flüchtlinge.

Die Beschäftigung von EU-Bürgern ist aufgrund der europarechtlich verbürgten Arbeitnehmerfreizügigkeit ohne weiteres möglich. Tatsächlich stellten EU-Bürger – bis zu Beginn des Flüchtlingszustroms – das Gros der Zuwanderung

nach Deutschland. Allerdings unterliegt die Zuwanderung von EU-Bürgern erheblichen Schwankungen, wie das Beispiel des in Folge der Wirtschafts- und Finanzkrise stark zunehmenden und in jüngster Zeit wieder abflauenden Zuzugs von EU-Bürgern aus den südeuropäischen EU-Mitgliedstaaten zeigt.

Seit der Flüchtlingswelle 2015 ist die Beschäftigung von Flüchtlingen in den Fokus der öffentlichen Debatte gerückt. So sehr die Qualifizierung, Ausbildung und Beschäftigung von Flüchtlingen arbeitsmarkt-, sozial – und gesellschaftspolitisch sinnvoll ist, so darf nicht übersehen werden, dass bei der Aufnahme von Flüchtlingen nicht primär der Arbeitsmarktzugang, sondern der Schutz vor politischer Verfolgung und Krieg im Vordergrund steht. Darüber hinaus hat die Praxis gezeigt, dass mangelnde Sprachkenntnisse, geringe berufliche Qualifikationen und der in vielen Fällen unsichere Aufenthaltsstatus eine zügige und dauerhafte Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen erschweren. Zudem ist ungewiss, wie sich die Zahl der nach Deutschland ziehenden Flüchtlinge in den kommenden Jahren entwickeln wird.

Deshalb ist eine zielgerichtete und gesteuerte Arbeitsmarktmigration qualifizierter Drittstaatsangehöriger unverzichtbar, um die zunehmenden Fachkräftengpässe in der deutschen Wirtschaft und im Handwerk zumindest zu lindern.

Die Zugangsmöglichkeiten für qualifizierte Drittstaatsangehörige zum deutschen Arbeitsmarkt sind durch die in den letzten Jahren umgesetzten Reformen im Zuwanderungs- und Aufent-

haltsrecht deutlich ausgeweitet worden. So verfügt Deutschland laut OECD über einen bereits sehr liberalen Rechtsrahmen für die Zuwanderung ausländischer Fachkräfte.

Dennoch besteht aus Sicht des Handwerks ein Bedarf für ein neues 'Einwanderungsgesetz'. Damit würde auch ein wichtiges politisches Signal gesetzt, dass qualifizierte ausländische Fachkräfte in Deutschland willkommen sind.

Ein solches Einwanderungsgesetz sollte folgenden Zielsetzungen bzw. Maßgaben entsprechen:

- transparente Neukodifizierung mit Konzentrationswirkung des bestehenden Zuwanderungsrechts,
- klare Trennung von Asyl- und Zuwanderungsrecht,
- Ausweitung der Beschäftigungsmöglichkeiten für ausländische Auszubildende und für beruflich qualifizierte ausländische Fachkräfte,
- Aufbau eines Zuwanderungsmarketing nach Deutschland
- Schaffung von Willkommenszentren für ausländische Fachkräfte.

II. Anforderungen des Handwerks an ein Einwanderungsgesetz

1. *Transparente Neukodifizierung mit Konzentrationswirkung des bestehenden Zuwanderungsrechts*

Mit der Einführung der Blauen Karte EU, den Regelungen für einen erleichterten Arbeitsmarktzugang hochqualifizierter akademischer Zuwanderer sowie mit der überarbeiteten Beschäftigungsverordnung verfügt Deutschland bereits über einen relativ liberalen Rechtsrahmen für den Zuzug ausländischer Fachkräfte. Die ent-

sprechenden Regelungen sind aber über verschiedene Gesetze verstreut und komplex geregelt. Eine transparente und übersichtliche Kodifizierung der bestehenden Regelungen in einem neuen 'Einwanderungsgesetz' hätte nicht nur einen positiven Einfluss auf auswanderungswillige ausländische Fachkräfte, die vor der Wahl stehen, in welchem Land sie ihre berufliche Zukunft verwirklichen wollen. Zugleich könnte eine solche Neukodifizierung, die das Aufenthaltsrecht transparenter und verständlicher gestaltet, die bereits vorhandene Bereitschaft deutscher Arbeitgeber zur Beschäftigung ausländischer Fachkräfte weiter verstärken.

2. *Keine Vermischung von Asyl- und Flüchtlingsrecht mit gesteuerter Arbeitsmarktzuwanderung*

Die Aufnahme von Flüchtlingen bzw. Asylbewerbern folgt der Maxime einer humanitären Verantwortung und nicht einem Arbeitsmarktkalkül. Die begrüßenswerte Ausweitung der Beschäftigungsmöglichkeiten von Flüchtlingen dient in erster Linie dazu, dass diese während ihres (grundsätzlich vorübergehenden) Aufenthalts in Deutschland einer sinnvollen Beschäftigung nachgehen können, um zur selbstständigen Existenzsicherung beizutragen und damit die sozialen Sicherungssysteme zu entlasten.

Die aus humanitären Gründen gebotene Aufnahme von Flüchtlingen ist nicht zu verwechseln und nicht zu vermischen mit einer bedarfsorientierten, gesteuerten Arbeitsmarktzuwanderung von qualifizierten Drittstaatsangehörigen. Beide Bereiche sind und sollten auch zukünftig streng voneinander getrennt behandelt und geregelt werden. Das Recht auf Asyl darf - auch von qualifizierten Flüchtlingen - nicht dafür zweckentfremdet werden, einen Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt zu erhalten, "Spurwechsel" aus dem Asyl- und Flüchtlingsverfahren in die Ar-

beitsmarktmigration sollten auch zukünftig bestenfalls in Ausnahmefällen möglich sein.

Die grundsätzliche Trennung zwischen humanitärem Asyl- und arbeitsmarktorientiertem Zuwanderungsrecht sollte auch sprachlich in einer Integrationskultur für anerkannte Asylsuchende bzw. bleibeberechtigte Flüchtlinge und einer 'Willkommenskultur' für ausländische Fachkräfte zum Ausdruck kommen.

3. *Erleichterung der Zuwanderung ausländischer Auszubildender*

Zu Recht wird die duale berufliche Ausbildung europa- und weltweit als ein deutsches Erfolgsmodell betrachtet, das wesentlich zur Versorgung der deutschen Wirtschaft mit qualifizierten Nachwuchskräften beiträgt und damit einen entscheidenden Wettbewerbsfaktor darstellt.

Im Rahmen einer Neukodifizierung sollte der Zuzug jüngerer Drittstaatangehöriger nach Deutschland zum Zwecke der Aufnahme einer beruflichen Ausbildung deutlich erleichtert werden. Darüber hinaus sollten die Zugangsmöglichkeiten zum deutschen Arbeitsmarkt für beruflich qualifizierte ausländische Fachkräfte, auf die gerade das Handwerk besonders angewiesen ist, ausgedehnt werden.

Für ausbildungsinteressierte Jugendliche aus Drittstaaten sollte im Aufenthaltsgesetz ein eigenständiger Aufenthaltstitel für die befristete Suche eines Ausbildungsplatzes zumindest in Mangelberufen geschaffen werden. Voraussetzung hierfür sollte der Nachweis ausreichender Deutschkenntnisse (zumindest B 1- oder B 2-Sprachniveau) sowie hinreichender, d. h. mit deutschen Bildungsstandards vergleichbarer, schulischer Qualifikationen sein.

Um aber die finanziellen Belastungen gerade für Jugendliche aus dem Ausland für die Übersied-

lung nach Deutschland erträglich zu machen, wäre in Anlehnung an die Förderung hochqualifizierter ausländischer akademischer Nachwuchstalente über den Deutschen Akademischen Austauschdienst (DAAD) der Aufbau einer vergleichbaren Förderstruktur – ggf. durch entsprechende Ausweitung der BaFöG-Förderung – für ausländische Jugendliche, die an einer beruflichen Ausbildung interessiert sind, überlegenswert (Arbeitstitel: 'German Vocational Skills Exchange Programme'). Insoweit sollten die Erfahrungen mit dem Programm zur Förderung der Berufsausbildung für junge EU-Bürger, MoBiPro-EU, evaluiert und für den Aufbau vergleichbarer, aber dauerhafter Förderstrukturen genutzt werden.

Darüber hinaus sind deutsche Bildungseinrichtungen im Ausland, insbesondere Goethe-Institute und Deutsche Auslandsschulen, aufgerufen, in ihren Informationsangeboten über den deutschen Arbeitsmarkt gleichwertig über akademische und berufliche Bildungswege zu informieren. Solche Bemühungen sollten zudem von einer allgemeinen Informations- und Werbekampagne für das duale Ausbildungssystem flankiert werden.

4. *Ausweitung der Beschäftigungsmöglichkeiten beruflich qualifizierter Fachkräfte*

Bislang besteht für ausländische Fachkräfte grundsätzlich nur dann eine Zugangsmöglichkeit zum deutschen Arbeitsmarkt, wenn sie einen konkreten Arbeitsplatz gefunden haben. Diese strikte Arbeitsplatzorientierung sollte zu einer "Potentialzuwanderung" weiterentwickelt werden.

So bietet das geltende Zuwanderungsrecht bereits jetzt in § 18c Aufenthaltsgesetz ausländischen Absolventen deutscher Hochschulen und ausländischen Akademikern die Möglichkeit, auch ohne ein konkretes Arbeitsplatzangebot für

bis zu sechs Monate zum Zwecke der Arbeitsplatzsuche nach Deutschland zu kommen, sofern sie über die entsprechende Qualifikation verfügen und während ihrer Arbeitsplatzsuche ihren Lebensunterhalt selbstständig sichern können. Auch ist für reglementierte Berufe bereits in § 17a Absatz 4 AufenthG geregelt, dass nach der Feststellung der Gleichwertigkeit der Berufsqualifikation, der Erteilung der Befugnis zur Berufsausübung bzw. zum Führen der Berufsbezeichnung eine einjährige Aufenthaltserlaubnis zur Suche eines entsprechenden Arbeitsplatzes gewährt wird.

Diese Regelungen in § 17a und § 18c AufenthG sollten grundsätzlich auf alle beruflich qualifizierten Fachkräfte ausgedehnt werden. Eine solche Ausdehnung der Regelung in § 18c AufenthG könnte ggf. zunächst zur Erprobung zunächst auf solche ausländischen Fachkräfte beschränkt werden, für die ein besonderer Arbeitsmarktbedarf besteht, der durch die Aufnahme in die Liste der BA von Mangelberufen indiziert ist.

Bei einer derartigen zielgerichteten Weiterentwicklung des Zuwanderungsrechts entfällt der Bedarf für die immer wieder diskutierte Einführung eines Punktesystems. Die Bewertung potenzieller Einwanderer über Punkte für vorhandene Sprachkenntnisse, Alter, berufliche Qualifikation etc. ist administrativ aufwändig und, wenn verbunden mit einer zahlenmäßigen Kontingentierung, politisch instrumentalisierbar. Nicht die Illusion einer Zuwanderung über Punkte, sondern die befristete und eigenfinanzierte Suche nach einem konkreten Arbeitsplatzangebot sollte eine wesentliche Komponente eines modernen Einwanderungsrechts sein. Zudem sind Fragen wie Einbürgerungsperspektiven und Familiennachzug, die für die Ziellandauswahlentscheidung ausländischer Fachkräfte von großer Bedeutung sind, zu regeln.

Abhängig von der weiteren Entwicklung der Arbeitsmarktlage wäre zu prüfen, ob noch an der bestehenden Vorrangregelung für deutsche Arbeitssuchende bzw. gleichgestellte EU-Bürger festgehalten werden sollte. Hinsichtlich der Frage der Entlohnung ausländischer Fachkräfte ist darauf hinzuweisen, dass – wie nach geltender Rechtslage – die bestehenden gesetzlichen und einschlägigen tarifvertraglichen Regelungen Anwendung finden, um sowohl attraktive Lohnhöhen für die ausländischen Fachkräfte zu sichern als auch um einen Verdrängungswettbewerb zu Lasten heimischer Arbeitskräfte zu vermeiden.

5. *Fachkräftepartnerschaften für die gewerbliche Wirtschaft*

Die weltweite Anerkennung des dualen Ausbildungssystems sollte genutzt werden, um mit ausgewählten Ländern Projekte zur Anbahnung einer beruflichen Ausbildung in Handwerksbranchen mit einem besonderen Fachkräftemangel durchzuführen. In Anlehnung an Initiativen bspw. zur Gewinnung ausländischer Pflegekräfte aus Südostasien sollte mit der Bundesregierung und der Bundesagentur für Arbeit beraten werden, inwieweit die Durchführung vergleichbarer handwerksspezifischer Initiativen in ausgewählten Regionen der Welt erfolgversprechend ist, um vorqualifizierte ausländische Arbeitskräfte (Kontingente) für eine Tätigkeit im Handwerk zu gewinnen. Derartige Projekte sollten vor allem für solche Länder ins Auge gefasst werden, die zumindest ansatzweise über vergleichbare Berufsbildungsstrukturen verfügen bzw. die ein Interesse an der Einführung eines dualen Ausbildungssystems nach deutschem Vorbild haben, um eine 'win-win'-Situation für beide Seiten herzustellen. In einem ersten Schritt könnten hierfür beispielsweise die Länder des Westbalkans, Osteuropas (ehemalige GUS-Staaten) oder auch ausgewählte nordafrikanische Staaten in Betracht gezogen werden.

6. *Übergang von Arbeitserlaubnisbürokratie zu Willkommenszentren*

Wenn ausländische Fachkräfte dauerhaft ihren beruflichen und privaten Lebensmittelpunkt nach Deutschland verlagern, können sie zu Recht eine in jeder Hinsicht gastfreundliche Aufnahme erwarten. Hier sind in besonderem Maße die mit Zuwanderungsfragen befassten staatlichen Stellen gefordert, eine behördliche Willkommenskultur zu schaffen. Dies reicht von der zügigen Bearbeitung von Visumanträgen an deutschen Auslandsvertretungen über das Meldeverfahren bei den über 600 Ausländerbehörden in Deutschland bis zur Inanspruchnahme der Dienstleistungen der Bundesagentur für Arbeit.

Qualifizierte ausländische Fachkräfte, die willens und sprachlich in der Lage sind, in Deutschland zu arbeiten, sind in jeder Hinsicht eine Bereicherung für Wirtschaft und Gesellschaft. Entsprechend sollten sie nicht als bloße Antragsteller, sondern als willkommene Neubürger angesehen und begrüßt werden. Mit dieser Zielrichtung ist der schon begonnene Um- und Ausbau der Ausländerbehörden zu Willkommenszentren für Fachkräfte weiter voranzutreiben – getrennt von deren Aufgaben im Asyl- und Flüchtlingsbereich.

Vor allem sollten auf regionaler Ebene zentrale Anlaufstationen für alle relevanten behördlichen Genehmigungen eingerichtet werden, die für eine Zuwanderung und Aufenthaltsetablierung in Deutschland erforderlich sind. Von zentraler Bedeutung ist darüber hinaus die enge und institutionalisierte Zusammenarbeit der zuständigen staatlichen Akteure mit örtlichen Wirtschaftsorganisationen (Einrichtung 'runder Tische').

Aber nicht nur mit Blick auf zuwandernde Fachkräfte, ebenso für die deutschen Unternehmen, die beabsichtigen, ausländische Fachkräfte zu beschäftigen, sollte das Dienstleistungsangebot

der zuständigen Stellen der Bundesagentur für Arbeit - angefangen vom örtlichen Arbeitgeberservice bis hin zur Zentralstelle für Auslandsvermittlung (ZAV) weiter verbessert und ausgebaut werden. Dies gilt auch für den Arbeitsmarktmonitor der Bundesagentur für Arbeit, der die Arbeitsmarktstrukturen bis auf die örtliche Ebene erfasst. Dieses Instrument sollte weiterentwickelt werden, um den regionalen und branchenspezifischen Bedarf an ausländischen Fachkräften zu ermitteln und damit valide Datengrundlagen für eine gesteuerte Arbeitsmarktmigration aufzubereiten.

III. **Fazit**

Das Handwerk spricht sich für eine Neukodifizierung eines Einwanderungsgesetzes aus, die maßgeblich die Interessen des Handwerks und des Mittelstands bei der Gewinnung ausländischer Fachkräfte für den deutschen Arbeitsmarkt in den Mittelpunkt stellt. Bei einer strikt bedarfsgerechten Weiterentwicklung des Zuwanderungsrechts sollten alle Aspekte eine Rolle spielen, die zu einer schnellen Arbeitsmarktintegration ausländischer Fachkräfte beitragen, insbesondere Fach- und Sprachkenntnisse.

Von einem modernen Einwanderungsgesetz könnte ein nicht zu unterschätzendes Signal insbesondere an beruflich qualifizierte Drittstaatsangehörige ausgehen, ihre berufliche Zukunft in Deutschland zu suchen und zu verwirklichen. Um diese Wirkung zu erzielen, sollte die Verabschiedung eines neuen Einwanderungsgesetzes mit einer breit angelegten Öffentlichkeitskampagne verbunden werden, die die Karrierechancen und Entfaltungsmöglichkeiten für qualifizierte Zuwanderer in Deutschland herausstellt.