

Fünfter Teil:

Zusammenfassende Darstellung der Vorschläge zu weiteren gesetzgeberischen und organisatorischen Maßnahmen (Executive Summary)

I. Vorbemerkungen

Eine rechtswissenschaftliche Untersuchung zur Gewinnung von Fachkräften aus Drittstaaten kann weder eine umfassende Analyse noch eine mit Wirksamkeitsgarantie verbundene Handlungsanleitung liefern. Das ist schon wegen der Entscheidungsfreiheit von Migranten nicht möglich, aber auch wegen der Komplexität und interdisziplinären Prägung des Untersuchungsgegenstandes.

Um gleichwohl eine angemessene Analyse und brauchbare Handlungsansätze entwickeln zu können, hat sich die vorliegende Untersuchung so weit es im vorgegebenen knappen zeitlichen Rahmen möglich war, den sozialwissenschaftlichen Befunden zur Arbeitsmigration geöffnet und versucht, diese bei der Erarbeitung von Steuerungsansätzen zu berücksichtigen. Diese Vorgehensweise ist natürlich mit dem Risiko verbunden, dass auf mehreren Ebenen eine Auswahl getroffen werden muss, die je für sich kritisiert werden kann. An dieser Stelle soll deshalb betont werden, dass sich der Verfasser dieses Umstandes bewusst ist und der kritische Diskurs zu den Vorschlägen auf allen Ebenen geführt werden kann und sollte.

Entsprechend der Aufgabenstellung liegt der Fokus der Untersuchung neben der Analyse der Ausgangslage zudem auf der Entwicklung von Regelungs- und Steuerungsansätzen. Das bedeutet konkret, dass die Vorschläge in ihren wesentlichen Umrissen skizziert, aber nicht in allen Einzelheiten entwickelt und ausgestaltet werden konnten. Das ist erst einmal ohne eine grundsätzliche Befürwortung wenig sinnvoll und war andererseits aus zeitlichen Gründen nicht möglich.

II. Grundannahmen der Untersuchung

Für die kritische Würdigung der Bestandsaufnahme und der entwickelten Regelungs- und Handlungsoptionen ist es wichtig, auf einige zentrale Grundannahmen der Untersuchung hinzuweisen, die den Argumentati-

Zusammenfassende Darstellung der Vorschläge zu weiteren Maßnahmen

onsrahmen bestimmen und zugleich begrenzen. Die Grundannahmen wurden aus den Grundsatzstellungnahmen der Handwerksorganisation abgeleitet und fanden auch in der Fachwissenschaft Zustimmung:

Erstens die Forderung, dass das im internationalen Vergleich hohe Qualifikationsniveaus des deutschen handwerklichen Berufsrechts einschließlich seiner prägenden dualen Ausbildung beibehalten werden soll.

Damit ist zweitens eine Absage an eine Absenkung der Gleichwertigkeitsanforderungen im Rahmen der Anerkennung von ausländischen Berufsqualifikationen verbunden. Diskussionswürdig ist allenfalls die Übernahme des Minus-1-Kriteriums der Europäischen Berufsanerkennungsrichtlinie, weil dieses bereits heute die Rechtslage für die Erwerbsmigration innerhalb der EU prägt.

Drittens wird davon ausgegangen, dass die Ausschöpfung der Potentiale für die Gewinnung von Fachkräften innerhalb von Deutschland und innerhalb der Europäischen Union Vorrang vor der Gewinnung von Fachkräften aus Drittstaaten haben sollen. Da der Fokus dieser Untersuchung aber der Einwanderung gilt, wird darauf in der Untersuchung nur am Rande eingegangen.

Viertens geht die Untersuchung – insofern nur schwach angelehnt an Stellungnahmen der Handwerksorganisation – davon aus, dass jede Fachkräfteanwerbung auch normativ gerahmt sein sollte. Insoweit wird an die Grundsätze angeknüpft, die den Triple-Win-Projekten von GIZ und ZAV sowie dem Migrationspakt zugrunde liegen.

III. Einzelne Erkenntnisse, Vorschläge und Steuerungsansätze

1. Bewertung der rechtlichen Ausgangslage unter Berücksichtigung neuester Gesetzgebungsvorschläge

In Übereinstimmung mit dem Sachverständigenrat der deutschen Stiftungen für Integration und Migration und der OECD geht die Untersuchung davon aus, dass der rechtliche Rahmen für die Einwanderung von Fachkräften aus Drittstaaten hinreichend liberal ist und auch im internationalen Vergleich eine Spitzenstellung einnimmt.

Wichtig ist, bei der Gewinnung von Fachkräften nicht notwendig ein Meisterniveau vorauszusetzen, sondern nur eine Qualifikation auf der Gesellenebene, weil die Migranten in erster Linie nicht die Betriebsleitung übernehmen sollen. Zudem sind auch die Spielräume für das Minderhandwerk zu beachten.

III. Einzelne Erkenntnisse, Vorschläge und Steuerungsansätze

Durch den von der Bundesregierung beschlossenen Entwurf für ein Fachkräfteeinwanderungsgesetz sind die einschlägigen Regelungen transparenter und damit verständlicher gefasst worden. Zugleich wurde die Rechtssicherheit erhöht und der Rahmen für Ausbildung, Anpassungsmaßnahmen, Arbeitsplatzsuche und Beschäftigung von Fachkräften nochmals verbessert. Andererseits wurde eine zu starke Öffnung für nicht qualifizierte Personen vermieden.

Parallel dazu hat die Bundesregierung den Entwurf für ein Beschäftigungsduldungsgesetz vorgelegt, da die bestehende Regelung zur Ausbildungsduldung rechtssicherer in einem neuen § 60b normiert und durch eine bislang nicht bestehende Regelung zur Beschäftigungsduldung ergänzt. Zudem wird der Übergang von einer Beschäftigungsduldung in einen regulären Aufenthalt nach § 25b AufenthG durch die Ergänzung eines neuen Absatzes 6 in dieser Norm erleichtert, indem eine Zwei-Jahres-Frist normiert wird. Damit wird den Forderungen der Arbeitnehmer- und Handwerksorganisationen entsprochen, das Potential der Fachkräfte unter den geduldeten Personen auszuschöpfen.

Einer weiteren Öffnung für einen Spurwechsel soll dagegen mit guten Gründen nicht entsprochen werden. Dem stimmt der Verfasser ausdrücklich zu.

2. Ansätze zur Vereinfachung des Rechtsrahmens

Während für größere und vor allem international tätige Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft mit eigenen Rechtsabteilungen und Dienstleistern die Suche und Einstellung von Fachkräften aus bürokratischer Perspektive keine besondere Herausforderung darstellt, ist dies bei kleinen und mittleren Handwerksbetrieben anders. Deshalb besteht insoweit ein Bedarf an einer weiteren Verfahrensvereinfachung.

Da für kleine und mittlere Unternehmen der Aufbau eigener Kompetenzen in diesem Bereich mit zu hohen Transaktionskosten verbunden ist, wird die Übertragung des Aufnahmevertrag-Modells für Forscher (§ 20 AufenthG) auf den Handwerksbereich vorgeschlagen. Dadurch würden die wesentlichen Verfahrenskompetenzen im Bereich der Handwerksorganisation vorgehalten und die Betriebe könnten sich auf die Auswahl und Beschäftigung der Migranten konzentrieren.

Angeregt wird weiter, dass eine Überprüfung der Umsetzung der Vorschläge veranlasst wird, die im Rahmen eines Gutachtens aus dem Jahr 2014 zum Rechtsrahmen der Fachkräftezuwanderung gemacht wurden,

Zusammenfassende Darstellung der Vorschläge zu weiteren Maßnahmen

das sich auf der Grundlage von empirischen Erhebungen mit den bürokratischen Hindernissen der Fachkräftezuwanderung befasste.

3. Ansätze zur Ermöglichung und Förderung der beruflichen Bildung von Drittstaatsangehörigen im In- und Ausland

Auf der Grundlage der Erkenntnis, dass das Aufenthaltsrecht keine entscheidende Hürde für die Gewinnung von Fachkräften darstellt, wie es auch die geringen Anwerbeerfolge innerhalb der Europäischen Union zeigen, muss sich die Aufmerksamkeit den eigentlichen Hürden widmen.

Diese sind einerseits im Bereich der beruflichen Qualifikation und andererseits im Bereich der kulturellen Anpassungen sowie der finanziellen Erwartungen zu sehen.

Die Untersuchung kommt zu dem Schluss, dass die sprachlich-kulturellen Aspekte bei der Ausgestaltung von Maßnahmen der beruflichen Bildung stärker berücksichtigt werden müssen. Daraus werden konkrete Vorschläge für die Organisation und Durchführung von Maßnahmen der beruflichen Qualifikation im In- und Ausland abgeleitet.

Für das Inland wird die klassische duale Ausbildung in Betrieb und Berufsschule für kleine und mittlere Betriebe als suboptimal angesehen, weil die Schaffung eines angemessenen Anpassungsrahmens dort gar nicht oder nur mit unverhältnismäßig hohen Transaktionskosten möglich ist.

Es wird deshalb vorgeschlagen besondere Einrichtungen der überbetrieblichen Ausbildung für die Ausbildung von Drittstaatsangehörigen (aber auch von Unionsbürgern) zu schaffen, in denen mit Anpassungsprozessen vertraute Ausbilder eingesetzt werden.

Zudem ist es denkbar, entsprechende Ausbildungsgänge an Fachhochschulen anzubieten bzw. zu erweitern, soweit es sich um Bereiche des Handwerks handelt, für die Fachhochschulangebote bereits entwickelt wurden.

In Bezug auf das Ausland wird die Etablierung von Ausbildungseinrichtungen in ausgewählten Ländern und für ausgewählte Handwerke vorgeschlagen, die dem Vorbild der überbetrieblichen Ausbildung folgen.

Zur erleichterten Umsetzung sollte zudem nach dem Vorbild des Auslandsschulgesetzes ein Auslandsberufsbildungsstättengesetz erlassen werden, das den rechtlichen Rahmen für die Anerkennung und Förderung entsprechender Einrichtung sowie die Vermittlung von Ausbildungspersonal regelt.

III. Einzelne Erkenntnisse, Vorschläge und Steuerungsansätze

Ergänzend dazu sollte eine plattformbasierte Fachkräftebörs eingerichtet werden, die kleinen und mittleren Betrieben die Suche und den Kontakt mit interessierten Personen aus Drittstaaten ermöglicht.

Zur Förderung der Ansiedlung von (deutschen und ausländischen) Fachkräften in ländlichen Räumen sollte ein innerstaatliches Förderprogramm eingerichtet werden, dass zusätzliche Anreize für eine Ansiedlung außerhalb der Ballungsräume enthält.

