

Dirk Werner/Sarah Pierenkemper

Potenziale zur Fachkräftesicherung durch die Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen

Internationale Fachkräfte leisten einen wichtigen Beitrag zur Wertschöpfung und tragen zur langfristigen Sicherung unseres Wohlstands in Deutschland bei. Neben ihrem Engagement am Arbeitsmarkt bereichern sie die Vielfalt der Gesellschaft und intensivieren die internationale Einbindung in eine zunehmend globalisierte Verflechtung der Wertschöpfungsprozesse. Wenn es gelingt, die Nettozuwanderung dauerhaft um 100.000 Personen zu erhöhen, steigt die Dynamik beim Wirtschaftswachstum in Deutschland um 0,4 Prozentpunkte jährlich.¹ Der Anteil der beruflich oder akademisch qualifizierten Migranten hat sich in den vergangenen Jahren deutlich erhöht. Neuzuwanderer sind inzwischen im Durchschnitt besser qualifiziert als die einheimische Bevölkerung. Zudem bringen sie häufig besonders benötigte Qualifikationen etwa im MINT-Bereich (Mathematik, Informatik, Naturwissenschaft, Technik) oder im Gesundheitswesen mit und bekleiden hochspezialisierte Fach- und Führungspositionen.²

Bedingt durch den demografischen Wandel werden diese Qualifikationen künftig noch stärker benötigt. Dabei dürfte sich die Versorgung mit akademisch qualifizierten Fachkräften durch die stark gestiegenen Studierendenzahlen in Deutschland entgegen den ursprünglichen Prognosen deutlich besser darstellen. So hat sich die Zahl der Studienanfänger in den vergangenen 15 Jahren mehr als verdoppelt. Dazu tragen auch 21 Prozent ausländische Studienanfänger bei, von denen rund die Hälfte nach dem Studium in Deutschland bleibt.³ Infolgedessen dürften die Engpässe bei den beruflich Qualifizierten künftig stärker zunehmen. Daher legt dieser Beitrag den Schwerpunkt auf das Qualifikationssegment von Personen mit Aus- oder Fortbildungsabschluss.

Untersucht wird dabei die Frage, wie die Potenziale von Zuwanderern mit beruflicher Qualifikation, insbesondere aus Drittstaaten, noch intensiver für Deutschland erschlossen werden könnten und welche Bedeutung dabei der Anerkennung ihrer im Ausland erworbenen Berufsqualifikationen zukommt. Hiermit ist das Spannungsfeld von hohen Qualitätsansprüchen an ausländische Berufsabschlüsse in der stark zertifikatsorientierten deutschen Gesellschaft auf der einen Seite und wertschätzendem Umgang mit vorhandenen Kompetenzen von zuwanderungsinteressierten Ausländern auf der anderen Seite angesprochen. Nach wie vor erscheint eine erfolgreiche Integration in den deutschen Arbeitsmarkt schwierig, wenn kein anerkanntes Zeugnis vorliegt.⁴

1 Vgl. *Geis, Wido; Kemeny, Felicitas*, 12 gute Gründe für Zuwanderung, IW policy paper 2/2014, Köln 2014, S. 10.

2 Vgl. *Geis, Wido; Kemeny, Felicitas* (Anm. 1), S. 5.

3 Vgl. *Statistisches Bundesamt*, Pressemitteilung Nr. 073 vom 03.03.2015, verfügbar unter: https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2015/03/PD15_073_213.html sowie *Alichniewicz, Justina; Geis, Wido*, IW Trends, Köln 2013, S. 11; wonach Drittstaatler eine Bleibequote von 40 Prozent, EU-Ausländer von 51,9 Prozent aufweisen.

4 Vgl. *Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration*, Einwanderungsgesellschaft 2010, Jahrestgutachten 2010 mit Integrationsbarometer, 2010.

1 Bedarf an Zuwanderung zur Fachkräftesicherung

Viele Unternehmen in Deutschland berichten schon heute über Schwierigkeiten bei der Fachkräftegewinnung.⁵ Insbesondere in naturwissenschaftlich-technischen und in Gesundheitsberufen lassen sich zahlreiche Engpassberufe identifizieren.⁶ Aufgrund von drei Trends – Alterung der Gesellschaft, rückläufige Zahl von Schulabgängern und zunehmende Studierneigung – werden sich bestehende Engpässe in Zukunft voraussichtlich vorwiegend bei den beruflich qualifizierten verschärfen.

Denn zum ersten verlassen die geburtenstarken Jahrgänge der 1950er und 1960er Jahre, die überwiegend beruflich qualifiziert sind, den Arbeitsmarkt in abschbarer Zeit. Zum zweiten rücken geburtenschwache Jahrgänge nach. Aufgrund dieser beiden demografischen Trends werden Unternehmen künftig deutlich weniger Personen im erwerbsfähigen Alter zur Verfügung stehen. So sinkt das Erwerbspersonenpotenzial der 20- bis 64-Jährigen in Deutschland bis zum Jahr 2030 nach neuesten Vorausberechnungen von derzeit 49 Millionen auf nur noch 41 bis 43 Millionen Personen.⁷ Dabei ist eine anfänglich noch sehr hohe Nettozuwanderung von 500.000 abnehmend auf 100.000 oder 200.000 bis zum Jahr 2021 unterstellt, die in der Praxis auch geringer, allerdings angesichts der aktuellen Flüchtlingszahlen auch höher ausfallen könnte. Hinzu kommt zum dritten, dass bei Schulabgängern ein starker Trend zur Akademisierung besteht. Sowohl die Zahl studienberechtigter Schulabgänger als auch die Studienanfängerquote steigen in den vergangenen Jahren deutlich an.⁸ Inzwischen erwerben deutlich mehr als die Hälfte eines Jahrgangs die Hochschulzugangsberechtigung und in den Jahren 2013 und 2014 lag die Studienanfängerquote bei über 57 Prozent.⁹

Es ist davon auszugehen, dass sich Engpässe insbesondere bei Personen mit abgeschlossener Berufsausbildung, vor allem in technischen und Gesundheitsberufen, weiter verschärfen.¹⁰ Daher ist die Frage zu beantworten, welche Personengruppen noch entsprechende ungenutzte Potenziale bieten. Die Bundesregierung hat bereits 2011 „Pfade zur Fachkräftesicherung“ beschrieben, wie zusätzliche Potenziale im Inland bei Frauen, Langzeitarbeitslosen, Menschen mit Migrationshintergrund, Jugendlichen ohne Ausbildung und Menschen mit Behinderung sowie durch die Integration qualifizierter Zuwanderer gehoben werden können.¹¹

5 Vgl. *Czepek et al.*, Betriebe im Wettbewerb um Arbeitskräfte – Bedarfe, Engpässe und Rekrutierungsprozesse in Deutschland, IAB-Bibliothek 352, Nürnberg 2015.

6 Vgl. *Bußmann, Sebastian/Seyda, Susanne*, Fachkräfteengpässe in Unternehmen – Die Altersstruktur in Engpassberufen, Gutachten für das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Berlin 2015.

7 Vgl. *Statistisches Bundesamt*, Bevölkerung Deutschlands bis 2060, 13. Koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, Wiesbaden 2015.

8 Vgl. *Statistisches Bundesamt*, Bildung und Kultur – Studierende an Hochschulen (Vorbericht), Fachserie 11, Reihe 4.1, Wiesbaden 2015.

9 Vgl. *Statistisches Bundesamt*, Bildung und Kultur – Schnellmeldungsergebnisse der Hochschulstatistik zu Studierenden und Studienanfänger/-innen – vorläufige Ergebnisse – Wintersemester 2014/2015, Wiesbaden 2014.

10 Vgl. *Zika et al.*, Engpässe und Überhänge regional ungleich verteilt – Qualifikations- und Berufsfeldprojektionen bis 2030, IAB-Kurzbericht 9/2015, Nürnberg 2015.

11 Vgl. *Bundesministerium für Arbeit und Soziales* (Hrsg.), Fortschrittsbericht 2014 zum Fachkräftekonzept der Bundesregierung 2015.

2 Fachkräftepotenziale im Ausland

Eine aktuelle Studie zeigt, dass zur Konstanthaltung des Erwerbspersonenpotenziales die Nettozuwanderung in Deutschland bei jährlich etwa 530.000 Personen liegen müsste.¹² Für einen längeren Zeitraum ist damit unter den jetzigen Bedingungen allerdings nicht zu rechnen. Zwar fällt der Wanderungssaldo gegenwärtig mit knapp 429.000 mehr Zu- als Fortzügen im Jahr 2013 und rund 481.000 im Jahr 2014 außergewöhnlich hoch aus. Aber dieser Überschuss dürfte mit Überwindung der Wirtschaftskrise vor allem der Mittelmeeranrainer auf allenfalls die Hälfte wieder zurückgehen.¹³ Denn ein Großteil der derzeitigen Zuwanderer kommt, mit Ausnahme der Flüchtlinge, aus den süd- und osteuropäischen Staaten nach Deutschland. Es ist zudem nicht auszuschließen, dass viele jüngere Zuwanderer wieder in ihre Herkunftsländer zurückkehren und es infolgedessen in einzelnen Jahren auch zu Nettoabwanderung aus Deutschland kommt. Strukturell kommt hinzu, dass die Alterung vieler europäischer Gesellschaften die Zuwanderung nach Deutschland ebenfalls dämpfen wird, da jüngere Bevölkerungsgruppen international mobiler sind. Da sich in vielen Ländern der Europäischen Union aufgrund ähnlicher demografischer Trends wie in Deutschland inzwischen vergleichbare Fachkräfteengpässe bereits zeigen oder zumindest ankündigen, dürfte die Zuwanderung aus EU-Ländern mittelfristig stark abnehmen. Hinzu kommt, dass viele klassische Einwanderungsländer Deutschland im Hinblick auf eine offene und transparente Einwanderungspolitik zeitlich voraus sind und auch andere europäische Länder ihre Zuwanderungspolitik deutlich attraktiver gestalten. Hierzu zählen etwa die österreichische Rot-Weiße Karte oder die dänische Greencard.

Daher ist im Hinblick auf die langfristige Fachkräftesicherung der Markt für internationale Fachkräfte auch außerhalb Europas rechtzeitig zu erschließen und sukzessive zu entwickeln.¹⁴ Deutschland steht hier im Wettbewerb und benötigt attraktive Zuwanderungsbedingungen. Der Zugang zum leistungsstarken deutschen Arbeitsmarkt muss aus dieser Perspektive für qualifizierte Migranten mit einem möglichst geringen bürokratischen Aufwand offen und in seinen Chancen transparent sein. Hierbei stellt neben einer adressatengerechten Information über die Zuwanderungsoptionen und die damit vorhandenen Perspektiven in Deutschland (Anwerbung) sowie einer gelebten Willkommenskultur (Integration), ein zeitgemäß ausgestalteter Rechtsrahmen eine entscheidende Voraussetzung dar, um Zuwanderung aus deutscher Perspektive gestalten zu können (Arbeitsmarktorientierung). Für Personen mit beruflicher Qualifizierung kommt als wichtiger Aspekt hinzu, dass die deutsche Berufsbildung eine sehr spezifische Prägung durch den hohen Anteil an berufspraktischer Qualifizierung im dualen System der Berufsausbildung mit einem international hohen Qualitätsniveau aufweist und entsprechende Curricula in anderen Ländern nur selten zu finden sind. Insofern kommt hier der Identifizierung und Anerkennung vorhandener beruflicher Kompetenzen eine besondere Bedeutung zu, die sich von der international stärker normierten Zertifizierung von Hochschulabschlüssen im Bachelor-Master-System unterscheidet.

12 Fuchs et al., Zuwanderungsbedarf aus Drittstaaten in Deutschland bis 2050 – Szenarien für ein konstantes Erwerbspersonenpotenzial – unter Berücksichtigung der zukünftigen inländischen Erwerbsbeteiligung und der EU-Binnenmobilität, Bertelsmann Stiftung, Bielefeld 2015.

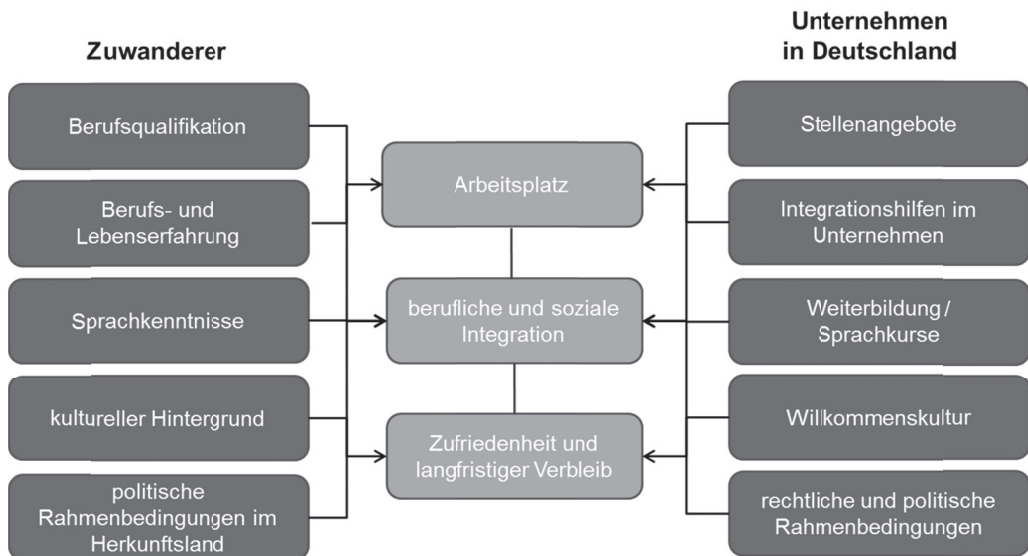
13 Vgl. Statistisches Bundesamt, Bevölkerung Deutschlands bis 2060 – 13. Koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, Wiesbaden 2015.

14 Vgl. Geis, Wido; Kemény, Felicitas (Anm. 1), S. 20.

3 Nachhaltige Integration als Ziel einer potenzialorientierten Zuwanderung

Vorrangiges Ziel einer potenzialorientierten Zuwanderung sollte die nachhaltige Integration der Angeworbenen sein. Wichtig ist, dass am Ende des Migrationsprozesses eine gut qualifizierte und integrierte Fachkraft steht, die sich an ihrem Arbeitsplatz wohl- und in Deutschland heimisch und willkommen fühlt. Um Zuwanderer langfristig für den deutschen Arbeitsmarkt zu erschließen, ist daher neben der fachlich-beruflichen die soziale Integration entscheidend. Dafür sind die individuellen Voraussetzungen und Erfahrungen der Zuwanderer und ihrer spezifischen Herkunftsländer zu beachten und durch passende Angebote der Unternehmen sowie geeignete Rahmenbedingungen in Deutschland angemessen zu adressieren. Insbesondere folgende zentrale Einflussfaktoren sind bei der potenzialorientierten Zuwanderung und der nachhaltigen Integration im deutschen Arbeitsmarkt zu beachten (Abbildung).

Abb.: Zentrale Einflussfaktoren der potenzialorientierten Zuwanderung und der nachhaltigen Integration im deutschen Arbeitsmarkt



Quelle: eigene Darstellung

Den Einstieg in den deutschen Arbeitsmarkt stellt ein konkretes Stellenangebot dar, das spezifische berufliche Qualifikationen des Bewerbers erfordert. Je intensiver die individuelle Berufs- und Lebenserfahrung berücksichtigt werden kann, desto besser gelingt die Wertschätzung der Vorkenntnisse und Erfahrungen der Zuwanderer. Eine möglichst umfangreiche Anerkennung der vorhandenen fachlichen Qualifikation und der individuell erworbenen Berufserfahrung stellt einerseits die formale Voraussetzung für den Erhalt einer Aufenthaltserlaubnis dar. Andererseits erleichtern ähnliche fachliche Standards und ein entsprechendes Know-how den Einstieg in den deutschen Berufsalltag. Fachkräfte, die schon seit einigen Jahren im Beruf stehen und über eine gewisse Lebenserfahrung verfügen, fällt es in der Regel leichter, sich auf neue Situationen und Anforderungen einzustellen. Unternehmen können diesen Prozess durch vielfältige Integrationshilfen am Arbeitsplatz fördern, etwa durch Mentoring oder spezifische Einarbeitungsprogramme.

Bei der fachlichen Integration spielen Weiterbildungsangebote zur Anpassungs- oder Nachqualifizierung eine zentrale Rolle.

Hinreichende Sprachkenntnisse sind der Schlüssel für eine erfolgreiche berufliche und soziale Integration. In diesem Kontext ist zu berücksichtigen, dass im Gegensatz zu einigen reglementierten Berufen bei den nicht-reglementierten Berufen kein Nachweis von Deutschkenntnissen zur Berufsausübung in Deutschland erforderlich ist. Im Regelfall hängen die Chancen auf dem Arbeitsmarkt faktisch jedoch entscheidend davon ab, ob die Person über deutsche Sprachkenntnisse verfügt. Eine sehr gute Sprachfähigkeit erhöht gegenüber einer schlechten die Wahrscheinlichkeit einer Erwerbstätigkeit bei Zuwanderern in Deutschland um knapp 15 Prozentpunkte; der Nettomonatsverdienst liegt gar um knapp 22 Prozent höher.¹⁵ Als Richtwert sind hier Sprachkenntnisse auf Niveau B2 des europäischen Referenzrahmens zu empfehlen, wie es bei vielen reglementierten Berufen vorgeschrieben ist. Neben vorbereitenden Sprachkursen im Herkunftsland ist zudem ein begleitender Sprachunterricht in Deutschland relevant, der auch durch Unternehmen gefördert werden kann.

Für eine erfolgreiche und dauerhafte Integration im Unternehmen müssen Geschäftsführung und Belegschaft bereit sein, die ausländische Fachkraft „mit offenen Armen“ aufzunehmen. Dies gelingt umso besser, je stärker Vielfalt im Unternehmen als Bereicherung gesehen und gelebt wird. Eine betriebliche Willkommenskultur bietet Integrationsangebote auch für den privaten Bereich an – etwa Unterstützung bei der Wohnungssuche oder Angebote zur gemeinsamen Freizeitgestaltung.¹⁶ Die nachhaltige Integration scheitert häufig, wenn dieser Lebensbereich ausgeblendet wird. Daher ist die Willkommenskultur auch eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Sie erfordert eine offene Haltung der Gesellschaft und der Behörden gegenüber Migranten. Je stärker die kulturellen Gegebenheiten von Herkunfts- und Zielland voneinander abweichen, desto schwieriger gestaltet sich die Integration. Hierzu spielt beispielsweise auch der Stellenwert von Fremdsprachen im jeweiligen Bildungssystem oder die Nähe der Sprache zur deutschen Phonetik und Schrift eine Rolle.

Zudem sind die politischen Rahmenbedingungen im Herkunftsland von zentraler Bedeutung. Eine hohe Mitwirkungsbereitschaft der verantwortlichen Stellen in den Herkunftsländern und bilaterale Abkommen können den Anwerbeprozess deutlich vereinfachen und beschleunigen oder gar erst ermöglichen. Eine offene Willkommenskultur zeigt sich zudem in einem klaren und für Migranten leicht nachvollziehbaren Rechtsrahmen. Daher werden im Folgenden die zentralen Regelungen dargestellt und anschließend Kriterien für deren Weiterentwicklung diskutiert.

4 Rechtliche Rahmenbedingungen der Zuwanderung beruflich Qualifizierter aus Drittstaaten nach Deutschland

Für Staatsangehörige aus EU-Staaten und diesen gleichgestellten Ländern (Island, Liechtenstein, Norwegen, Schweiz) gilt das Prinzip der Freizügigkeit – das heißt, sie können ohne Einschränkungen nach Deutschland einreisen, hier leben und arbeiten. Migranten aus Drittstaaten, die in diesem Beitrag im Fokus des Interesses stehen, benötigen für die Zuwanderung und die Arbeitsaufnahme hingegen ein Visum und einen Aufenthaltstitel.

¹⁵ *IW Köln*: unveröffentlichte Berechnungen auf Basis der IAB-SOEP-Migrationsstichprobe, Köln 2015.

¹⁶ *Metzler, Christoph et. al.*, Willkommenskultur in Unternehmen, Köln 2014.

Für die Erteilung einer dauerhaften Aufenthaltsgenehmigung (Niederlassungsgenehmigung)¹⁷ setzt das deutsche Arbeitsmigrationsrecht für Drittstaatsangehörige grundsätzlich das Vorhandensein eines Arbeitsplatzes voraus. Das gilt im Rahmen der „Blue Card EU“¹⁸ sowohl für Akademiker als auch auf Basis der Beschäftigungsverordnung für beruflich Qualifizierte. Von diesem Grundsatz gibt es nur wenige Ausnahmen. Dazu zählt § 16 des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG), wonach zur Aufnahme eines Studiums oder zum Besuch eines Sprachkurses und einer Schule ein Aufenthaltstitel erlangt werden kann, der kein konkretes Arbeitsangebot voraussetzt. Diese Bestimmungen sind auch auf Anpassungslehrgänge mit überwiegend fachtheoretischen Inhalten anzuwenden. Bei weitgehend praktischen Anpassungslehrgängen kann ein Aufenthaltstitel nach § 17 AufenthG erteilt werden.¹⁹

Zum 1. August 2015 trat § 17a AufenthG zur „Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen“ neu in Kraft. Hierdurch erhalten ausländische Fachkräfte mit einer im Ausland erworbenen Berufsqualifikation die Möglichkeit, im Rahmen eines Anerkennungsverfahrens an einer bis zu 18 Monate dauernden Anpassungsqualifizierung in Deutschland teilzunehmen. Der neue Aufenthaltstitel sieht auch eine Einreise zur Absolvierung einer Kenntnisstandprüfung mit dem Ziel der Anerkennung sowie zur Arbeitsplatzsuche bis zu einem Jahr im Anschluss an die Bildungsmaßnahme vor. Außerdem berechtigt § 17a AufenthG zu einer zeitlich nicht begrenzten Beschäftigung während einer Anpassungsmaßnahme, sofern diese einen Bezug zur angestrebten Beschäftigung aufweist.

Eine weitere Ausnahme bietet ebenfalls § 16 AufenthG, der aus Drittstaaten stammenden Absolventen deutscher Hochschulen nach Studienabschluss bis zu 18 Monate und Absolventen einer qualifizierenden Berufsausbildung bis zu einem Jahr Zeit einräumt, sich einen angemessenen Arbeitsplatz in Deutschland zu suchen. Für akademisch qualifizierte Einwanderer kann nach § 18c AufenthG analog eine sechsmonatige Aufenthaltsgenehmigung zur Arbeitsplatzsuche erteilt werden. Mögliche Erweiterungen solcher Ausnahmen werden im Folgenden aus ökonomischer Perspektive zu diskutieren sein.

Die Zuwanderungsbedingungen von Absolventen eines nicht-akademischen Berufsbildungsgangs aus Drittstaaten in den deutschen Arbeitsmarkt haben sich mit der novellierten Beschäftigungsverordnung (BeschV) ab dem 1. Juli 2013 deutlich verbessert. Die Zuwanderung ist – neben dem Vorhandensein eines Arbeitsvertrags oder eines verbindlichen Arbeitsangebots in Deutschland (Arbeitsplatz) – an die folgenden weiteren Voraussetzungen geknüpft:²⁰

1. dem deutschen Arbeitsmarkt fehlen Fachkräfte in diesem Bereich (Fachkräfteengpass),
2. die Ausbildung ist gleichwertig mit einer deutschen Berufsausbildung (Anerkennung).

17 Nach 60 Monaten sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung in Deutschland haben Zuwanderer generell einen Anspruch auf eine dauerhafte Aufenthaltserlaubnis (Niederlassungserlaubnis). Dafür müssen zudem ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache sowie Grundkenntnisse der Rechts- und Gesellschaftsordnung Deutschlands vorliegen.

18 Akademiker aus Drittstaaten, die über einen deutschen oder in Deutschland anerkannten Hochschulabschluss verfügen, können seit August 2012 eine „Blaue Karte EU“ erhalten (§ 19a AufenthG). Sie verleiht eine auf vier Jahre befristete Arbeits- und Aufenthaltsgenehmigung. Voraussetzungen ist ein Arbeitsverhältnis in Deutschland mit einem Mindestjahresgehalt von aktuell 47.600 € im Jahr oder in einem definierten Engpassberuf ein Mindestjahresgehalt von 37.128 €.

19 BMBF, BMAS, AA, BMI, BMFSFJ, BMG, BA, Empfehlungen zur Koordinierung der Verwaltungspraxis an der Schnittstelle Beschäftigungsverordnung/Aufenthaltsgesetz und Anerkennungsverfahren, Berlin 2014.

20 Die Vergabe eines Aufenthaltstitels ist nach § 18 Absatz 2 AufenthG in Verbindung mit § 6 BeschV zu prüfen.

(1) Die vorhandenen Fachkräfteengpässe nach Berufen werden von der Bundesagentur für Arbeit (BA) auf einer „Positivliste“ aufgeführt.²¹ Die Grundlage für die Auswahl der Berufe bildet die Fachkräfteengpassanalyse der BA, bei der anhand zahlreicher Kriterien untersucht wird, in welchen Berufen auf dem deutschen Arbeitsmarkt nicht genügend Arbeitskräfte zur Verfügung stehen. Die Positivliste enthält derzeit 41 Berufsgattungen. Dies sind unterschiedlich breit gefasste Berufsfelder, die jeweils eine Vielzahl miteinander verwandter einzelner Berufe und Tätigkeiten umfasst. Migranten aus Drittstaaten mit einer entsprechenden Berufsqualifikation können ohne Vorrangprüfung zur Beschäftigung in Deutschland zugelassen werden. Seit September 2015 erfolgt erstmals auch eine regionale Betrachtung der Engpassberufe auf Ebene der Bundesländer, da sich die Engpasssituationen regional teilweise erheblich unterscheiden. So weisen elf der insgesamt 41 Berufsgattungen der Positivliste lediglich regionale Engpässe auf. Befindet sich ein Beruf nicht auf der Positivliste, kann die BA eine Arbeitsgenehmigung nach § 39 AufenthG für den speziellen Einsatz einer Fachkraft in einer bestimmten Region nach einer Vorrangprüfung erteilen. Der Arbeitgeber muss dafür gegenüber der BA belegen, dass es keinen inländischen Bewerber gibt, der die angebotene Arbeitsstelle besetzen kann. Die BA prüft zudem, ob die ausländischen Beschäftigten zu gleichwertigen Arbeitsbedingungen eingestellt werden, um jede Art von Diskriminierung auszuschließen. Eine ähnliche Wirkung wie ein festgestellter Fachkräfteengpass hat ein staatliches Vermittlungsabkommen mit einem Herkunftsland nach § 39 Absatz 1 AufenthG.²² Auf dieser Grundlage kann die BA ihre Zustimmung zur Vergabe eines Aufenthaltstitels ohne Vorrangprüfung erteilen. Sie muss wiederum nur die Gleichwertigkeit der Arbeitsbedingungen feststellen.

(2) Die Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen erfolgt auf Basis des „Gesetzes zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen“ (kurz: Anerkennungsgesetz)²³, das am 1. April 2012 in Kraft trat. Es gilt für in Deutschland reglementierte und nicht-reglementierte Berufe in der Zuständigkeit des Bundes. Darunter fallen die aktuell rund 330 anerkannten Ausbildungsberufe und circa 200 Fortbildungsberufe, die im Berufsbildungsgesetz (BBiG) und der Handwerksordnung (HWO) geregelt sind. Hinzu kommen etwa 40 durch Bundesgesetze reglementierte Berufe wie Ärzte, Krankenpfleger oder Rechtsanwälte. Mittlerweile haben alle Bundesländer Anerkennungsgesetze nach Vorbild des Bundesanerkennungsgesetzes für die landesrechtlich geregelten Berufe erlassen. Durch die Anerkennungsgesetze besteht erstmalig ein verbindlicher Rechtsanspruch für alle Personen unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit und ihres Aufenthaltsortes, ihre im Ausland erworbene Berufsqualifikation hinsichtlich der Gleichwertigkeit mit einem deutschen Berufsabschluss überprüfen zu lassen. Voraussetzung für einen Antrag auf Anerkennung einer Berufsqualifikation ist eine abgeschlossene staatlich anerkannte Berufsausbildung. Ab Inkrafttreten des Gesetzes im April 2012 bis Ende 2013 wurden insgesamt 26.466 Anträge gestellt, von denen 18.412 voll oder teilweise anerkannt wurden.²⁴

21 www.arbeitsagentur.de/positivliste.

22 Aktuelle Beispiele hierfür sind Krankenpflegefachkräfte aus Vietnam oder Pflegekräfte aus Bosnien-Herzegowina.

23 Das Anerkennungsgesetz ist ein Artikelgesetz. Es setzt sich aus mehreren Gesetzen bzw. Änderungen bestehender Gesetze zusammen. Kern des Anerkennungsgesetzes ist das in Artikel 1 geregelte Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz (BQFG). Es gilt für alle anerkannten Aus- und Fortbildungsberufe im dualen System laut Berufsbildungsgesetz und Handwerksordnung. Die Artikel 2 bis 61 behandeln Änderungen in den Berufsgesetzen und Verordnungen der reglementierten Berufe, wie zum Beispiel in der Handwerksordnung, im Bundesbeamtengesetz oder im Krankenpflegegesetz. Das Anerkennungsgesetz regelt die Anerkennung beruflicher Qualifikationen; akademische oder allgemeinbildende Schulabschlüsse werden hiermit nicht abgedeckt.

24 Bundesministerium für Bildung und Forschung et. al., Bericht zum Anerkennungsgesetz 2015, Berlin 2015, S. 71.

Die zuständigen Stellen prüfen das Ausmaß der Gleichwertigkeit anhand der aktuell in Deutschland gültigen Aus- und Fortbildungsordnungen als Referenzqualifikation.²⁵ Die Anerkennung im Rahmen der Gleichwertigkeitsprüfung einer ausländischen Berufsqualifikation kann bereits im Ausland beantragt werden. Die Antragstellung erfolgt dann bei der zuständigen Stelle des Bundeslandes oder Kammerbezirks, in dem die Beschäftigung erfolgen soll. Hierfür muss noch kein konkreter Arbeitsvertrag vorliegen. Nach § 3 Absatz 1 Nr. 2 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) genügt die Absicht, in dem betreffenden Bezirk oder Bundesland eine Arbeit aufzunehmen. Eine dort erteilte Anerkennung gilt dann bundesweit.

Die formale Prüfung der Curricula erfolgt auf Basis festgelegter Kriterien wie Inhalte und Dauer von Berufsqualifikationen. Ihr Ergebnis sollte universell für alle Antragsteller mit nach Inhalten und Gültigkeitszeitraum gleicher ausländischer Berufsqualifikation und identischem deutschen Referenzberuf gelten, was ein einheitliches Vorgehen der zuständigen Stellen erfordert. Kann anhand der Aus- oder Fortbildungsprofile keine volle Gleichwertigkeit festgestellt werden, da wesentliche Unterschiede bestehen, ist zu prüfen, ob dies durch einschlägige individuelle Berufserfahrung oder einschlägige Weiterbildungen kompensiert werden kann. Diese individuelle Prüfung kann auf Basis von aussagekräftigen Arbeitszeugnissen oder Weiterbildungszertifikaten erfolgen.

5 Abbau von Zuwanderungshemmnissen für beruflich qualifizierte Drittstaatler

Der Dreiklang aus verfügbarem Arbeitsplatz, definiertem Fachkräfteengpass und erfolgreicher Anerkennung als Voraussetzung für die Zuwanderung von beruflich qualifizierten Personen aus Drittstaaten stellt hohe Anforderungen. Dass insofern die bisherige Zwischenbilanz der novellierten BeschV im Hinblick auf den intendierten erleichterten Zugang für beruflich qualifizierte zum deutschen Arbeitsmarkt ernüchternd ausfällt, überrascht daher kaum. So sind zwischen Juli 2013 und Dezember 2014 nur 362 Personen mit Berufen der Positivliste und 1.409 Personen über Vermittlungsabsprachen nach Deutschland gekommen.²⁶ Dies stellt noch keinen nennenswerten Beitrag zur Fachkräftesicherung dar.

Die Ursachen dafür liegen zum einen in der vergleichsweise restriktiven Handhabung der Positivliste sowie der hohen Hürde der Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen gemessen an den hochwertigen Standards der aktuellen Aus- und Fortbildungsordnungen in Deutschland. Daher sollen im Folgenden Möglichkeiten diskutiert werden, um die Potenziale der Zuwanderung von beruflich qualifizierten Drittstaatlern künftig stärker auszuschöpfen.

5.1. Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen erleichtern

Aus ökonomischer Perspektive stellt sich zunächst die grundsätzliche Frage, ob die Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen eine sinnvolle Voraussetzung für die Zuwanderung und die

25 Für den Bereich der reglementierten Berufe räumt 2005/36/EG Artikel 53 die Möglichkeit ein, zusätzlich zum Nachweis der erforderlichen Berufsqualifikationen einen Nachweis der für die Berufsausübung erforderlichen Sprachkenntnisse zu verlangen. Für die nicht reglementierten Berufe bestehen keine entsprechenden Regelungen im Hinblick auf die Sprachkompetenz.

26 Vgl. *Bundesagentur für Arbeit*, Arbeitsmarkt in Zahlen, Nürnberg 2014.

Erteilung eines Aufenthaltstitels für Drittstaatsangehörige darstellt. Die Regelung einer Gleichwertigkeitsprüfung soll in erster Linie dazu dienen, die hohe Qualität der deutschen (dualen) Berufsausbildung auch bei Zuwanderern zu gewährleisten. Dadurch sollen Arbeitgeber in Deutschland sichergehen können, dass Migranten über die benötigten Qualifikationen verfügen, und damit nur solche Personen einreisen, die verwertbare Qualifikationen auf dem Arbeitsmarkt einbringen können.

Hieran zeigt sich die ausgeprägte Zertifikatsorientierung in Deutschland. Zertifikate sind die „harte Währung“ des deutschen Bildungs- und Beschäftigungssystems.²⁷ Von ihnen hängt im hohen Maße ab, wie Qualifikationen und Kompetenzen verwertet werden können. Vorteilhaft an aussagekräftigen Bildungszertifikaten ist, dass Unternehmen hieran die durchschnittlich zu erwartende Produktivität eines Arbeitsanbieters einschätzen können. Das Zertifikat an sich hat jedoch keinen direkten Einfluss auf die Produktivität. Demnach sind Zertifikate nur eine Möglichkeit von vielen, um vorhandene Kompetenzen erfassen und dokumentieren zu können (Validierung). Alternativen können Verfahren zur Kompetenzfeststellung oder Arbeitsproben sein.

Zudem liegt die Messlatte durch die Orientierung an den aktuell gültigen Aus- und Fortbildungsprofilen sehr hoch; schließlich dürften auch viele heimische Beschäftigte diese nicht mehr in voller Breite abdecken können. Zudem ist das duale Berufsbildungssystem deutscher Prägung im Ausland kaum zu finden. Vielerorts gelten andere Standards, dominieren schulische oder betriebliche Qualifizierungssysteme oder es gibt für eine Vielzahl von Berufen keine geregelten Ausbildungsgänge. Dem wird durch die Berücksichtigung der individuellen Berufserfahrungen der Antragsteller im Zuge der Gleichwertigkeitsprüfung im Rahmen des BQFG Rechnung getragen. Die Zertifikatsorientierung wird zugunsten einer Outcomeorientierung aufgebrochen, was positiv zu bewerten ist.

Das führt allerdings noch nicht weit genug. Denn die bisherige Anerkennungspraxis zeigt, dass die Zusammenstellung der erforderlichen Unterlagen für eine Gleichwertigkeitsprüfung (Übersetzungen, Beglaubigungen, Lehrpläne etc.) mit einem hohen zeitlichen und finanziellen Aufwand verbunden ist und zudem die Chancen auf die Erlangung einer vollen Gleichwertigkeit für Personen aus Drittstaaten eher gering sind. Oftmals ist eine Anpassungsqualifizierung notwendig, um die volle Gleichwertigkeit zu erreichen, welches für Antragstellende aus dem Ausland mit weiteren Hürden verbunden ist. Selbst bei Anerkennungsinteressierten, die in Deutschland leben, stellt im Anschluss an eine Erstberatung erfahrungsgemäß weniger als jeder Vierte einen Antrag zur Anerkennung des ausländischen Berufsabschlusses. Dies ist darauf zurückzuführen, dass eine Reihe von Interessenten nicht die formalen Voraussetzungen für eine Antragstellung erfüllt oder es vielfach attraktivere Lösungen gibt, wie etwa eine Externenprüfung zur Erlangung eines Berufsabschlusses. Zum Teil scheuen potenzielle Antragsteller aber auch Aufwand und Kosten. Im Wettbewerb mit anderen Einwanderungsländern, die weniger hohe Anforderungen an die Gleichwertigkeit von Berufsabschlüssen stellen, dürfte dies einen Nachteil darstellen.

Selbst bei in Deutschland lebenden Personen aus Drittstaaten kommt es häufiger vor, dass die Aussagekraft der eingereichten Unterlagen nicht ausreicht, um nach den derzeitigen gesetzlichen Vorgaben eine Gleichwertigkeitsprüfung durchzuführen. Für solche Fälle sieht § 14 BQFG die Möglichkeit einer Qualifikationsanalyse vor. Der Antragsteller wird in der Regel mit praxis-

27 Vgl. *Severing, Eckard*, Prüfungen und Zertifikate in der beruflichen Bildung: eine Einführung, in: *Severing, Eckard, Weiß, Reinhold* (Hrsg.): Prüfungen und Zertifizierungen in der beruflichen Bildung: Anforderungen – Instrumente – Forschungsbedarf, Bielefeld 2011, S. 15–36.

nahen Aufgaben konfrontiert, die er in einem vorgegebenen Zeitrahmen zu lösen hat, um auf diesem Wege seine vorhandenen Fertigkeiten, Kenntnisse und Fähigkeiten nachzuweisen. Bei Antragstellern, die in Deutschland leben, ist dieses Instrument zur Überprüfung der Qualifikationen sinnvoll anwendbar, auch wenn es im Einzelfall hohen Aufwand bedeutet und häufig der Antragstellende die Kosten schultern muss. Fraglich ist aber, wie dies für eine Person, die in einem Drittstaat lebt, mit vertretbarem Aufwand organisiert werden kann, zumal es zudem sprachliche Barrieren geben dürfte.

Obwohl das Anerkennungsgesetz ein wichtiger Schritt in Richtung Fachkräftesicherung und wertschätzende Integration von Migranten ist und zudem die Berücksichtigung der Berufserfahrung im Anerkennungsprozess international eine Vorreiterposition darstellt, verdeutlichen diese Überlegungen, dass das Gesetz in der derzeitigen Ausgestaltung für Antragsteller aus Drittstaaten noch Optimierungspotenzial aufweist. Daher werden im Folgenden mögliche Ansätze für eine Erleichterung der Zuwanderung diskutiert.

Bereits bei der formalen Prüfung liegt eine Schwierigkeit darin, den passenden deutschen Referenzberuf zu identifizieren. Oftmals besteht hierbei die Auswahl zwischen mehreren Berufen, da keine eindeutige Entsprechung zu einem deutschen Berufsbild vorliegt, denn ausländische Qualifikationen sind häufig anders geschnitten. Denkbar wäre es daher, den engen Abgleich mit einzelnen deutschen Aus- oder Fortbildungsberufen zu lockern und analog zu den definierten Engpässen laut BeschV auf Berufsgattungen zu fokussieren. Dies würde zwar die Aussagekraft der Anerkennungsbescheide im Hinblick auf einzelne Aus- oder Fortbildungsprofile abschwächen, zugleich aber die enge Zertifikatsorientierung in Deutschland auflockern und mehr Anerkennungspotenziale für Migranten und Zuwanderungsinteressierte eröffnen. Dann wäre die Gleichwertigkeit im Hinblick auf das Anforderungsniveau einer Tätigkeit in diesem breiter definierten Berufsfeld zu prüfen. Dies könnte durch die Anwendung geeigneter Instrumente zur Validierung informell erworbener Kompetenzen unterstützt werden. Solche Instrumente finden im Rahmen der Gleichwertigkeitsfeststellungen durch Qualifikationsanalysen bereits Anwendung und werden im Projekt Prototyping Transfer verbreitet. Sie werden eingesetzt, wenn keine geeigneten Unterlagen zur vorhandenen ausländischen Berufsqualifikation vorliegen, etwa weil Zeugnisse oder Zertifikate nicht mehr zugänglich sind. Wenn diese Instrumente weiterentwickelt und verfeinert werden,²⁸ ließe sich mit ihrer Hilfe auch bei Flüchtlingen eine weitere Quelle zur Gewinnung von Fachkräften für Deutschland stärker erschließen, die aktuell intensiv diskutiert wird.

Wird im Rahmen der Gleichwertigkeitsprüfung keine vollständige Gleichwertigkeit erreicht, kann diese im Zuge einer Anpassungsqualifizierung nachträglich erlangt werden. Hierbei besteht die Schwierigkeit, dass die Qualifizierungsbedarfe individuell höchst unterschiedlich ausfallen und dafür in der Regel keine Standardangebote zur Weiterbildung vorhanden sind. Dies könnte durch eine zeitliche und inhaltliche Flexibilisierung der Regelung zur Anpassungsqualifizierung erleichtert werden. Zudem sollten die verfügbaren Informationen über Gestaltung und Organisation von Anpassungsqualifizierungen zusammengeführt und evaluiert werden, um die Informationsslage zu verbessern und durch den Austausch die Qualität und Passgenauigkeit der Angebote zu erhöhen. Hierbei könnten auch die in den vergangenen Jahren neu entstandenen Teilqualifikationen sowie die Qualifizierungsbausteine aus der Berufsvorbereitung systematischer eingebunden werden.

28 Vgl. Gaylor, Claudia; Schöpf, Nicolas; Severing, Eckart, Wenn aus Kompetenzen berufliche Chancen werden. Wie europäische Nachbarn informelles und non-formales Lernen anerkennen und nutzen, Bielefeld 2015.

Denkbar wäre darüber hinaus die Einreise von Fachkräften mit beruflicher Qualifikation in Engpassberufen, auch wenn diese in nicht-reglementierten Berufen nur eine teilweise Gleichwertigkeit zu deutschen Ausbildungsprofilen erlangen. Dies könnte analog zur Blauen Karte EU an ein Mindestentgelt geknüpft werden, das im oberen Bereich der entsprechenden tariflich definierten Fachkräfteentlohnung liegen könnte.

5.2. Positivliste der Berufe mit Fachkräfteengpässen erweitern

Die Zuwanderung – zumindest in einem ergänzenden Segment neben völkerrechtlichen, humanitären, politischen oder familiären Gründen – orientiert am Arbeitsmarkt zu steuern, ist grundsätzlich eine ökonomisch sinnvolle Strategie. Insbesondere wenn dafür ein belastbarer Indikator wie festgestellte Fachkräfteengpässe herangezogen wird, der sich am vorhandenen Bedarf des Arbeitsmarkts orientiert. Der Zugang für beruflich Qualifizierte aus Drittstaaten ist über die Positivliste der BA begrenzt. Derzeit gilt die zuletzt im September 2015 angepasste Liste mit 41 Berufsgattungen. Diese vergleichsweise restriktive Ausgestaltung dürfte die Akzeptanz in der Bevölkerung erhöhen. Allerdings deckt sie längst nicht alle Berufe mit aktuellen Fachkräfteengpässen auf dem deutschen Arbeitsmarkt ab.

Nach einer vom Institut der deutschen Wirtschaft Köln im Juni 2013 durchgeführten Engpassanalyse²⁹ waren 87 Berufsgattungen für beruflich Qualifizierte von Fachkräfteengpässen betroffen. Davon standen 68 jedoch nicht auf der Positivliste, die zu diesem Zeitpunkt 19 Berufe enthielt. Auch am aktuellen Rand ergibt sich ein ähnliches Bild: Im September 2014 wiesen 116 Berufe, die eine abgeschlossene Berufsausbildung oder Fortbildung voraussetzen, einen Fachkräfteengpass auf, da dort bei den Arbeitsagenturen bundesweit weniger als zwei Arbeitslose je offene Stelle gemeldet waren.³⁰ Die Schwerpunkte liegen nach wie vor in naturwissenschaftlich-technischen sowie in Gesundheitsberufen.

Die Anzahl der anerkannten Engpassberufe sollte demnach ausgeweitet werden, so dass mehr migrationswillige Fachkräfte angeworben werden können. Denn trotz Erleichterungen beim Zuwanderungsrecht kommen bislang nicht ausreichend viele beruflich qualifizierte Drittstaatler nach Deutschland.

Handlungsbedarf liegt zudem in der breiteren Bekanntmachung der Positivliste sowohl bei Unternehmen als auch bei den migrationsinteressierten Drittstaatlern. Hierzu können bereits etablierte Kanäle wie beispielsweise das Onlineportal „Make it in Germany“³¹ genutzt werden. Zudem sollte über den Ausbau der Struktur von „Willkommenszentren“ nachgedacht werden, die im Ausland gezielt Fachkräfte anwerben und diese bei dem Erhalt einer Aufenthaltserlaubnis fachkundig unterstützen. Denkbar wäre es darüber hinaus, die berufliche Qualifizierung in bestimmten Herkunftsländern so weiterzuentwickeln, dass die Berufsprofile besser zu den deutschen Engpassberufen passen, um damit die Zuwanderungspotenziale zu steigern. Dies könnte zudem durch die

29 Vgl. Seyda, Susanne; Demary, Vera, Engpassanalyse 2013, Gutachten für das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Berlin 2013.

30 Vgl. <http://www.kofa.de/daten-fakten/fachkraeftesituation/aktuelle-fachkraefteengpaesse>. Ein Beruf gilt hiernach als Engpassberuf, wenn die Zahl an Arbeitslosen nicht ausreicht, um alle offenen Stellen zu besetzen. Der Bundesagentur für Arbeit wird nur etwa jede zweite offene Stelle gemeldet. Es ist allerdings zu berücksichtigen, dass Engpässe auch saisonale Schwankungen aufweisen.

31 Vgl. www.make-it-in-germany.de.

vorbereitende Sprachförderung von Deutschkenntnissen vor Ort flankiert werden. Um feststellen zu können, welche ausländischen Berufsqualifikationen den deutschen ähneln, gilt es auch, bestehende Portale wie das Informationsportal für ausländische Berufsqualifikationen (BQ-Portal)³² weiter auszubauen, welches umfangreiche Informationen zu ausländischen Berufsbildungssystemen und Berufsabschlüssen zur Verfügung stellt. Hierdurch können sich Unternehmen gezielt ein Bild über die Kompetenzen machen, die in einer ausländischen Berufsausbildung vermittelt werden, und ihre Stellenausschreibungen entsprechend gestalten.

5.3. Einreise zur Arbeitssuche für bestimmte Zielgruppen mit Berufsqualifikation ermöglichen

Die Bindung der Einreiseerlaubnis an ein Arbeitsplatzangebot unterstützt die Qualität und Passung des Zuwanderungsprozesses. Ein vorhandener Arbeitsplatz ist hilfreich für die Integration der angeworbenen Zuwanderer. Zudem stellt diese Regelung sicher, dass der Lebensunterhalt in Deutschland eigenständig bestritten werden kann. Dies erhöht wiederum die gesellschaftliche Akzeptanz von Zuwanderung erheblich. Schließlich werden der nachhaltige Erfolg von Integrationsbemühungen und die Etablierung einer gelebten Willkommenskultur von einem breiten gesellschaftlichen Konsens stark befördert.

Entscheidend hierbei ist aber die Frage, wie Unternehmen und beruflich Qualifizierte aus Drittstaaten miteinander in Kontakt kommen können, um einen Arbeitsvertrag abschließen und so die Aufenthaltsgenehmigung erfüllen zu können. Bei beruflich qualifizierten Drittstaatlern ist vielfach davon auszugehen, dass Kenntnisse der deutschen Sprache und über die Potenziale des deutschen Arbeitsmarktes nur in eingeschränktem Maße vorhanden sind. Somit ist ein Zusammenkommen von Arbeitgebern in Deutschland und potenziellen Migranten ohne weitere Unterstützung nur sehr eingeschränkt möglich.

Sollen jedoch die Potenziale von beruflich qualifizierten Drittstaatlern zur Fachkräftesicherung in Deutschland künftig stärker ausgeschöpft werden, scheint neben einer intensiveren Förderung von Deutschkursen in den Zielländern auch öffentliche Unterstützung bei der Kontakthanbahnung hilfreich. Deutsche Stellen in den relevanten Herkunftsländern müssten stärker als Vermittler zur Anwerbung von Fachkräften agieren, z. B. als Kontaktbüros zur Stellenvermittlung oder im Rahmen von Vermittlungsabsprachen. Für einzelne Länder und bestimmte Berufe existieren bereits solche Unterstützungsangebote. Jedoch belegen die bislang geringen Zuwanderungszahlen von beruflich Qualifizierten aus Drittstaaten, dass hier noch großer Intensivierungsbedarf besteht, der insbesondere durch verstärkte bi- oder multilaterale Verträge zur Fachkräftezuwanderung bedient werden könnte.

Es stellt sich jedoch über die Unterstützung bei der Anbahnung von Arbeitsverträgen hinaus die grundsätzliche Frage, ob die Knüpfung des Aufenthaltstitels an einen Arbeitsplatz in jedem Fall sinnvoll und erforderlich ist. Insbesondere bei Berufen mit großen Engpässen auf dem deutschen Arbeitsmarkt scheint dies zunehmend fraglich. Folgende Erleichterungen wären zu diskutieren:

- Ähnlich zur Regelung für sehr hoch qualifizierte Zuwanderer – etwa hoch spezialisierten Wissenschaftlern mit besonderen fachlichen Kenntnissen – könnte auch für sehr speziell qualifi-

32 Das BQ-Portal (www.bq-portal.de) wurde auf Initiative des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie ins Leben gerufen und unterstützt seit Inkrafttreten des Anerkennungsgesetzes 2012 dessen Umsetzung.

zierte Fachkräfte mit Abschlüssen in Engpassberufen eine gesonderte Zuwanderungsregelung getroffen werden. Hier sollte jedoch nicht eine dauerhafte Aufenthaltserlaubnis im Vordergrund stehen, sondern vielmehr die Einreise zur Suche nach einer Arbeitsstelle auch ohne ein konkretes Arbeitsplatzangebot gewährt werden.

- Nach erfolgreicher Anerkennung mit Anpassungsqualifizierung besteht nach § 16 AufenthG Absatz 5b ein Anspruch auf eine Verlängerung des Aufenthaltstitels um ein Jahr zur Suche eines Arbeitsplatzes. Diese Regelung könnte insofern erweitert werden, indem ausländischen Fachkräften mit einer vollen oder auch teilweisen Anerkennung ihres Berufsabschlusses und ausreichenden Kenntnissen der deutschen Sprache die Einreise zur Suche eines Arbeitsplatzes erlaubt wird.
- Zudem wäre es sinnvoll, zuwanderungswilligen Personen aus Drittstaaten die Einreise für eine berufliche Erstausbildung in Engpassberufen ohne Vorrangprüfung zu ermöglichen.

Verf: Dirk Werner, Leiter Kompetenzfeld Berufliche Qualifizierung und Fachkräfte, und Sarah Pierenkemper, Economist im Kompetenzfeld, Institut der deutschen Wirtschaft Köln e.V., Konrad-Adenauer-Ufer 2, 50668 Köln, Tel. 0221 4981-712, E-Mail: werner@iwkoeln.de