



VEREINIGUNG
DER HESSISCHEN
UNTERNEHMERVERBÄNDE

Fachkräfteeinwanderung nach Hessen beschleunigen

- durch Zentrale Ausländerbehörde und Digitalisierung

VhU-Positionspapier

Frankfurt am Main, 27.06.2024

Zusammenfassung: Fachkräfteeinwanderung wichtiger Baustein gegen Fachkräftemangel

Hessische Betriebe haben wegen Arbeits- und Fachkräfteknappheit immer größere Probleme, ausgeschriebene Stellen zu besetzen. Die Zahl der Schulabgänger wird in den kommenden Jahren stagnieren, zeitweise sogar sinken. Gleichzeitig gehen die Babyboomer in den nächsten Jahren in Rente. Deshalb wird die Fachkräftelücke in Hessen voraussichtlich im Jahr 2028 auf rund 180.000 Arbeitskräfte ansteigen (IAB Betriebspanel Report Hessen 2022). Andere Szenarien – etwa die des IHK-Fachkräftemonitors Hessens – prognostizieren sogar eine Lücke von 264.000 fehlenden Fachkräften im Jahr 2028.

Eine gelingende Fachkräfteeinwanderung kann dies abmildern – neben den unverzichtbaren Anstrengungen zur Ausschöpfung des inländischen Arbeitskräftepotenzials. Schon in den vergangenen zehn Jahren machten Menschen mit ausländischer Staatsbürgerschaft mit 60 Prozent die Mehrzahl der gut 400.000 zusätzlich sozialversichert Beschäftigten in Hessen aus. Zudem schaffen zugewanderte Fachkräfte mit ihrer Produktivität nicht nur zusätzlichen Wohlstand, sondern auch neue Arbeitsplätze. Ziel muss es daher sein, Deutschland und Hessen noch attraktiver für qualifizierte Zuwanderung zu machen

Der Bundesgesetzgeber hat mit den Fachkräfteeinwanderungsgesetzen von 2019 und 2023 bereits weitreichende Verbesserungen vorgenommen. Es gibt jetzt u.a. einen Anspruch auf Erteilung der Aufenthaltserlaubnis für Fachkräfte mit Berufsausbildung oder akademischer Ausbildung, wenn alle Voraussetzungen erfüllt sind. Seit dem 1. März 2024 gilt die Berufserfahrenen-Regelung für alle Berufe: Wer einen Berufs- oder Hochschulabschluss hat und mindestens zwei Jahre Erfahrung im angestrebten Beruf vorweisen kann, darf in Deutschland eine Beschäftigung aufnehmen – ohne dass der Berufsabschluss in Deutschland anerkannt werden muss. Der Arbeitsmarktzugang für Pflegekräfte aus Drittstaaten wurde erleichtert. Mit einer neuen Regelung zur kurzzeitigen Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen können Unternehmen leichter auf schwankende Personalbedarfe reagieren.

Damit hat der Gesetzgeber richtigerweise weitreichende Fachkräfte-Zuwanderungsmöglichkeiten geschaffen. Nachgesteuert werden muss endlich auch noch, um das Potential von Zeitarbeit und Personalvermittlungsunternehmen für die Zuwanderung stärker zu erschließen – hiervon können insbesondere kleine und mittlere Unternehmen profitieren.

Allerdings nützt auch eine verbesserte Gesetzeslage nichts, wenn die Behörden mit deren Umsetzung überfordert sind. Leider ist dies seit Jahren der Fall. Das Zusammenspiel von Auslandsvertretungen, Ausländerbehörden, Anerkennungsstellen und Bundesagentur für Arbeit (BA) bis zur Erteilung der Beschäftigungserlaubnis dauert oft unzumutbar lange. Deshalb muss auch Hessen eine zentrale Ausländerbehörde für Fachkräfteeinwanderung einrichten, damit diese die Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Behörden effektiv steuern kann. Darüber hinaus müssen Kommunen und Landesregierung bei der Digitalisierung große Anstrengungen unternehmen. Landesregierung und Kommunen müssen dafür sorgen, dass die hessischen Ausländerbehörden für reibungslose Abläufe alle Akten digitalisieren und für technische Schnittstellen einrichten.

Schließlich darf die dringend notwendige Zuwanderung von Fachkräften nicht vermischt werden mit dem Schutz für anerkannte Flüchtlinge. Die große Zahl der Menschen, die auf der Flucht vor Krieg und Gewalt in Deutschland Schutz suchen, stellt Deutschland vor große

Herausforderungen. Ihnen zu helfen ist ein Gebot der Menschlichkeit. Wer jedoch nach einem rechtsstaatlichen Verfahren keine Bleibeperspektive hat, muss Deutschland wieder verlassen. Zu Recht wollen im Bund die Koalition aus SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP sowie in Hessen die Koalition aus CDU und SPD ihre Anstrengungen erhöhen, damit diejenigen, die kein Bleiberecht haben, freiwillig in ihre Herkunftsländer zurückkehren oder abgeschoben werden. Denn ein ungesteuerter Zuzug in die Sozialsysteme ohne Asylgrund bedroht unseren Sozialstaat finanziell und droht die Akzeptanz von Migration insgesamt, also auch von Fachkräfte-Zuwanderung, zu untergraben.

Was zu tun ist

1. Beschäftigung in der Zeitarbeit ermöglichen

Das Beschäftigungsverbot für ausländische Arbeitskräfte aus Drittstaaten bei in Deutschland ansässigen Zeitarbeits- und Personalvermittlungsunternehmen sollte gestrichen werden. Gerade für kleine und mittlere Unternehmen oder Unternehmen ohne Vorerfahrung ist die Rekrutierung im Ausland ohne Unterstützung nur schwer zu organisieren. Die Zeitarbeits- und Personalvermittlungsunternehmen können hier mit ihrer Expertise und Erfahrung in Vermittlung und Qualifizierung unterstützen.

Aktuell dürfen Zeitarbeits- und Personalvermittlungsunternehmen in Deutschland außer in wenigen Ausnahmen (z. B. bei Hochqualifizierten) keine ausländischen Arbeitskräfte aus Drittstaaten rekrutieren und dann beschäftigen. Sobald für die Aufnahme einer Beschäftigung die Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit (BA) erforderlich ist, ist die Beschäftigung in der Zeitarbeit untersagt (§ 40 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG). Dieses Verbot ist nicht mehr zeitgemäß. Ein Beschäftigungsverhältnis in der Zeitarbeit ist ein reguläres sozialversicherungspflichtiges Arbeitsverhältnis. Zeitarbeits- und Personalvermittlungsunternehmen brauchen zudem als Voraussetzung für die Arbeitnehmerüberlassung eine Erlaubnis der BA, die regelmäßig überprüft wird. Darüber hinaus ist die Tarifabdeckung in der Branche nahezu 100 Prozent.

Zeitarbeits- und Personalvermittlungsunternehmen sollten nicht nur vermitteln, sondern auch ausländische Arbeitskräfte aus Drittstaaten beschäftigen dürfen. Durch Zeitarbeit können insbesondere KMU eine ausländische Arbeitskraft zunächst kennenlernen. Die Risiken der Rekrutierung und Beschäftigung bleiben dagegen bei den Zeitarbeitsunternehmen. Bei der Zeitarbeit ist zudem das Risiko geringer, dass ausländische Arbeitskraft und Arbeitgeber nicht zusammenpassen. Denn zu den Kernkompetenzen von Personaldienstleistern gehören das Recruiting sowie das Matching von Arbeitskräften mit Kundenunternehmen. Deutsche Personaldienstleister sind international tätig und beispielsweise in Ländern wie Indien, Brasilien, Argentinien oder Vietnam aktiv, die aufgrund ihrer – im Vergleich zu Deutschland – jüngeren Bevölkerung ein großes Potenzial an talentierten Arbeitskräften bieten. Das internationale Netzwerk von Personaldienstleistern und die damit verbundenen Kenntnisse über die regionalen Besonderheiten der einzelnen Märkte könnten mit dem Instrument der Zeitarbeit zu einem wichtigen Faktor für die Anwerbung und Beschäftigung von Fachkräften aus Drittstaaten in Deutschland werden.

2. Mit beschleunigtem Fachkräfteverfahren Tempo in die Verwaltung bringen

Schon heute hat Deutschland ein erfreulich modernes Einwanderungsrecht. Die rechtlichen Möglichkeiten, als Ausländer aus einem Drittstaat in Deutschland eine qualifizierte Arbeit oder eine Ausbildung aufzunehmen, sind 2019 mit dem Fachkräfteeinwanderungsgesetz (FEG) substantiell verbessert worden. 2023 wurde es mit einem Gesetz zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung verfeinert. Auch sollen Visumverfahren und Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse durch die Einführung von verkürzten Bearbeitungsfristen schneller vorangetrieben werden.

Allerdings bereitet die verwaltungspraktische Umsetzung der ausländerrechtlichen Zuwanderungs-Möglichkeiten unverändert große Probleme. Angesichts überlasteter Ausländerbehörden – wie etwa in Frankfurt oder Darmstadt – und weiterhin teils monatelangen Wartezeiten bei Auslandsvertretungen, ist es für eine verstärkte Fachkräftegewinnung entscheidend, die Verfahren tatsächlich erheblich zu beschleunigen. Ziel muss es sein, das gesamte Verfahren von der Visumerteilung bis hin zum Aufenthaltstitel deutlich flüssiger, serviceorientierter und damit attraktiver für Zuwanderungswillige zu gestalten.

Hürden entstehen vor allem dadurch, dass für die Fachkräfteeinwanderung viele Behörden zusammenarbeiten müssen: örtliche Ausländerämter, Qualifikations-Anerkennungsbehörden in Land und Bund, Auslandsvertretungen und die BA. Unterstützung soll hier seit dem Jahr 2020 das beschleunigte Fachkräfteverfahren bieten, bei dem der Arbeitgeber bei den Ausländerbehörden einen Aufenthaltstitel für ausländische Fachkräfte beantragt und bei Vorliegen der vollständigen Antragsunterlagen innerhalb von zwei Monaten über die Anerkennung entscheiden wird. Dabei haben die 31 Ausländerbehörden in Hessen eine Schnittstellenfunktion zwischen den verschiedenen Verfahrensbeteiligten (Arbeitgeber, BA, Auslandsvertretung, Anerkennungsstellen). Diese dezentrale Struktur führt in Hessen aber offensichtlich nicht flächendeckend zu schnellen Verfahren. Deshalb sollten die Aufgaben der Ausländerbehörde bei der Fachkräfteeinwanderung vom hessischen Gesetzgeber zentralisiert werden.

3. Kompetenzen in Zentraler Ausländerbehörde bündeln

Für eine Beschleunigung des Verfahrens sieht das Fachkräfteeinwanderungsgesetz u. a. vor, dass die Länder Zentrale Ausländerbehörden (ZAB) einrichten. Die ZAB sollen insbesondere zuständig sein bei Visumanträgen für Fachkräfte mit Berufsausbildung oder akademischer Ausbildung sowie bei Visumanträgen zum Zweck des Familiennachzugs oder – in bestimmten Fällen – auch zur Arbeitsplatzsuche (vgl. § 71 Abs. 1 S. 5 AufenthG).

Bislang sind zehn der sechzehn Bundesländer dem gesetzlichen Auftrag nachgekommen und haben ZAB eingerichtet (§ 71 Abs. 1 S. 5 AufenthG). In Hessen wird die Fachkräfteeinwanderung weiterhin dezentral von insgesamt 31 Ausländerbehörden bearbeitet. Der Koalitionsvertrag von CDU und SPD in Hessen sieht nun vor, eine „Fast-Lane für Fachkräfte aus dem Ausland durch zentralere Behördenstrukturen“ zu schaffen und das Konzept des WELCOME CENTER Hessen auf Nord- und Mittelhessen auszuweiten, das für ausländische Fachkräfte und Arbeitgeber Anlauf-, Beratungs- und Servicestelle sein und alle Leistungen rund um die Fachkräfteeinwanderung aus einer Hand gewährleisten soll.

Eine solche Behörde soll auch dem Arbeitgeber als Ansprechpartner mit gebündelter Kompetenz und Personalstärke zur Verfügung stehen. Insgesamt wäre die Umsetzung dieser Vorhaben ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung.

Wichtig ist hierbei, dass der ergebnisoffene Prüfauftrag im Koalitionsvertrag nicht zu jahrelangen Verzögerungen führen darf. Mit der Einrichtung von ZAB könnten eine größere fachliche Spezialisierung, mehr Rechtssicherheit und Einheitlichkeit bei ausländerrechtlichen Entscheidungen sowie eine bessere Information und Weiterbildung von spezialisierten Mitarbeitern erreicht werden, und damit letztlich eine Beschleunigung der Fachkräfteeinwanderung.

Organisatorisch könnten die ZAB etwa bei den drei Regierungspräsidien (so in Baden-Württemberg) oder bei bereits bestehenden kommunalen Ausländerbehörden angesiedelt werden. Optimal dürfte allerdings die Einrichtung einer einzigen zentralen Ausländerbehörde sein. Die Kommunalparlamente sollten die Umsetzung dieses Modells positiv begleiten.

4. ZAB auch für schnellere Anerkennung von Berufsabschlüssen sinnvoll

Ein wichtiges Element bei der Fachkräfteeinwanderung ist die Anerkennung von ausländischen Abschlüssen. Je nach Fall können dem Einwanderer von der Anerkennungsstelle auch ergänzende Prüfungen auferlegt werden, um seinem Abschluss vergleichbar zu machen. Es gibt zahlreiche und je nach Art der Qualifikation unterschiedliche Anerkennungsstellen. Da die Ausländerbehörden im beschleunigten Verfahren auch als Schnittstelle zwischen Anerkennungsbehörde und Arbeitgeber fungieren (etwa bei Nachfragen oder fehlenden Unterlagen), wäre die Einrichtung von ZAB auch mit Blick auf das Anerkennungsverfahren von Vorteil. So würde eine schnelle und zielsichere Einleitung des Anerkennungsverfahrens durch eine ZAB auch das Anerkennungsverfahren insgesamt beschleunigen und sicherstellen, dass sich Anerkennungsentscheidungen nicht unnötig verzögern.

5. Verfahren digitalisieren

Die Koalition aus CDU und SPD kündigt in ihrem Koalitionsvertrag an, eine Digitalisierungsoffensive für die Ausländerbehörden voranzubringen. Das ist dringend nötig. Wir müssen wegkommen vom Papier, das immer wieder neu ausgefüllt und vorgelegt werden muss. Wir begrüßen das Vorhaben der Landesregierung, eine einheitliche Software bereitzustellen und KI-gestützte Lösungen für den Normvollzug zu nutzen. Diese Vorhaben müssen jedoch zeitnah von den kommunalen Ausländerbehörden unter Begleitung und Beratung durch das hessische Innenministerium umgesetzt und nicht nur angekündigt werden.

Die lückenlose Digitalisierung aller Papierakten ist Voraussetzung dafür, das Ausländerzentralregister (AZR) als zentrale Austauschplattform zu nutzen. Ein Gesetzgebungsverfahren auf Bundesebene läuft hierzu aktuell. Damit müssen Dokumente zukünftig nur noch einmalig vorgelegt werden. Alle beteiligten Behörden haben Zugriff auf das AZR. Dies erleichtert den Informationsaustausch zwischen den Behörden, ermöglicht eine bessere Koordination im Migrationsverfahren, vermeidet Doppelbearbeitungen und erhöht die Datenqualität sowie die Informationsverfügbarkeit. Nötig sind konkret die vollständige Überführung der lokalen Daten ins AZR sowie deren regelmäßige Prüfung und Aktualisierung. Dies muss durch die hessischen kommunalen Ausländerämter bzw. durch eine zentrale Ausländerbehörde in Hessen geleistet werden.

Zudem müssen alle Daten vollständig im AZR gespeichert werden, die für die beteiligten Behörden relevant sind. Dafür muss eine gesetzliche Grundlage geschaffen werden. So lassen sich manuelle Anfragen bei den jeweiligen zuständigen Stellen während der verschiedenen Migrationsphasen bis hin zur Einbürgerung vermeiden. Allein die zentrale Speicherung aller relevanten Daten und Dokumente kann den aufwändigen und fehleranfälligen postalischen Versand zwischen Behörden, Arbeitgebern und Arbeitskräften beenden und ineffiziente Mehrfachprüfungen vermeiden. Klar ist: Das Zentralregister muss sicher sein, aber auch praktikabel. Das darf nicht durch einen überhöhten Datenschutz konterkariert werden.

6. Mehr Absolventen deutscher Hochschulen aus Nicht-EU-Staaten im Land halten

Mit den internationalen Absolventen der hiesigen Hochschulen besteht ein großes und wertvolles Fachkräftepotenzial, das schon vor Ort ist und für den Arbeitsmarkt noch besser gehoben werden muss. Zwischen 2006 und 2012 rund 220.000 Nicht-EU-Bürger für ein Studium nach Deutschland. Nach zehn Jahren lebten davon 46 Prozent weiterhin in Deutschland. Rund 11 Prozent waren sogar schon eingebürgert. Erfreulicherweise hat sich die Zahl der erstmals vergebenen Aufenthaltstitel zu Studienzwecken nach einer Corona-Delle wieder erholt und lag 2022 mit bundesweit rund 45.000 wieder recht nah am Höchstwert von 50.000 aus dem Jahr 2015. kamen

Dieses große Potential an gut ausgebildeten und bereits integrierten Ausländern gilt es konsequent zu heben. Zu viele hier ausgebildete Hochschulabsolventen verlassen unser Land wieder. Damit der Einstieg in den deutschen Arbeitsmarkt für diese Zielgruppe möglichst einfach wird, sollten Möglichkeiten zum Lernen der deutschen Sprache an den Hochschulen strukturell, idealerweise sogar curricular fest, verankert sein. Zudem sollte dem Studienabsolventen nach erfolgreichem Studienabschluss die Aufenthaltserlaubnis zur Arbeitssuche mit einem Höchstmaß an Tempo zur Verfügung stehen, um eine Hürde beim Übergang in den Arbeitsmarkt abzubauen.

7. Wer dauerhaft in Deutschland bleibt, soll auch arbeiten dürfen

Anerkannte Flüchtlinge, die in Deutschland bleiben werden, sollten so schnell wie möglich in den Arbeitsmarkt integriert werden und möglichst gar nicht erst in einen dauerhaften Bezug von Sozialleistungen rutschen. Verpflichtende Deutschkurse sind hierzu ein wichtiger erster Schritt. Auch die Kurse zu Rechtsordnung, Kultur und Geschichte Deutschlands können zu einer schnellen und erfolgreichen Integration beitragen. Wir leben in unserem Land auf Grundlage freiheitlicher und demokratischer Werte, religiöser Toleranz sowie der Gleichberechtigung von Mann und Frau zusammen. Diese Wertordnung müssen wir von Zuwanderern und Einheimischen einfordern.

Der Vermittlung junger Flüchtlinge in Ausbildung kommt hier eine besondere Bedeutung zu. In diesem Zusammenhang ist es zu begrüßen, dass die neue Landesregierung das Projekt ‚Wirtschaft integriert‘ weiter fördert.

8. Asyl- und Fachkräftezuwanderung müssen auseinander gehalten werden

Die Rückführung von abgelehnten Asylbewerbern funktioniert in Hessen und Deutschland seit Jahrzehnten nur unzureichend. Dies führt faktisch dazu, dass bisher fast alle, die unter

Berufung auf humanitäre Gründe nach Deutschland kommen, auch hier bleiben. Unbegrenzte und ungesteuerte Zuwanderung wird von vielen Bürgern wegen der damit verbundenen sozialen und finanziellen Kosten abgelehnt. Sie ist geeignet, die Akzeptanz der gewollten und gewünschten Erwerbsmigration zu beschädigen. Aus diesem Grund und um keine Anreize für ungesteuerte Zuwanderung zu setzen, muss zwischen diesen beiden Arten der Zuwanderung auch zukünftig deutlich unterschieden werden. Zu Recht spricht sich auch die Koalition aus CDU und SPD in Hessen „für eine klare Trennung von Zuwanderung in den Arbeitsmarkt und Asyl- oder Schutzansprüchen“ aus.

9. Wer keine Bleibeperspektive hat, muss Deutschland wieder verlassen

Jeder Zuwanderer hat unabhängig von seinen Zuwanderungsgründen Anspruch auf ein faires Verfahren und eine menschenwürdige Versorgung. Ist dieses rechtsstaatliche Verfahren abgeschlossen und besteht keine Bleibeperspektive, muss dieses Ergebnis aber auch tatsächlich umgesetzt werden, wenn die Rechtsordnung an dieser Stelle nicht zur Makulatur werden soll. Zu Recht heißt es im Koalitionsvertrag von CDU und SPD in Hessen: „Menschen ohne Bleibeperspektive müssen unser Land aber zeitnah wieder verlassen“.

Demgegenüber schützt in Hessen jedoch die Einreichung einer Petition beim Hessischen Innenministerium vollziehbar ausreisepflichte Ausländer bis zu zwölf Monaten vor einer Abschiebung – obwohl das rechtsstaatliche Verfahren von Behörden- und Gerichtsentscheidungen zu diesem Zeitpunkt bereits abgeschlossen ist. So sieht es der Petitionserlass des hessischen Innenministeriums vor. Dieser Abschiebeschutz sollte ersatzlos gestrichen werden. Menschen ohne Bleibeperspektive sollte nach Durchlaufen der ohnehin oft langwierigen Behörden- und Gerichtsverfahren keine weitere Möglichkeit geboten werden, ihren Aufenthalt in Deutschland zu verlängern.

Auch die Einführung der Bezahlkarte ist ein guter erster Schritt, um Einwanderung in die Sozialsysteme weniger attraktiv zu machen.

Die Vereinigung der hessischen Unternehmerverbände (VhU)

Die VhU vertritt die branchenübergreifenden Interessen von 86 Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbänden in Hessen, in denen über 100.000 Unternehmen mit 1,5 Millionen Beschäftigten Mitglied sind. Alle Unternehmensgrößenklassen und alle Branchen sind vertreten: Von Landwirtschaft und Rohstoffen über Bau, Industrie, Handel und Energie bis zu Handwerk, Verkehr, Banken, Versicherungen, Medien und IKT sowie weitere Dienstleistungen.

Die VhU ist die Stimme der freiwillig organisierten hessischen Wirtschaft. Sie bündelt die gemeinsamen politischen Anliegen ihrer Mitgliedsverbände. Sowohl für die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) als auch für den Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) ist die VhU die Landesvertretung in Hessen.