

Wirtschaftsrat der CDU e.V.
Landesverband Hessen
Untermainkai 31
60329 Frankfurt/Main
Telefon: 0 69 / 72 73 13
E-Mail: lv-hessen@wirtschaftsrat.de

Skilled migration: Fachkräfteeinwanderung in Deutschland

In Anbetracht der demographischen Entwicklung ist die Sicherung des Fachkräftebedarfs eine der größten Herausforderungen für die kommenden Jahrzehnte für Akteure aus Politik und Wirtschaft. Unternehmen spüren den Fachkräftemangel zunehmend als Entwicklungshemmnis. 2010 stuften noch 16 Prozent der Unternehmen fehlendes Personal als Geschäftsrisiko ein. Heute sehen hierin mehr als 50 Prozent die schwerwiegendste Gefahr für ihre Geschäftsentwicklung.

Obwohl im März 2020 das Fachkräfte-Einwanderungsgesetz in Kraft trat, das die Integration ausländischer Fachkräfte erleichtern sollte, bestehen viele Hemmnisse fort. Es gibt weiterhin Probleme bei der Anerkennung internationaler Bildungsabschlüsse. In den einzelnen Bundesländern unterscheiden sich die Vorgaben zum Teil erheblich. Weiterhin dauern Visa-Vergabeverfahren an den deutschen Botschaften im Ausland oft sehr lange.

Die vorliegenden Handlungsempfehlungen der Landesfachkommission Bildungs- & Arbeitsmarktpolitik sollen einen Beitrag zur sachlichen Diskussion leisten, indem sie einen Überblick über den Fachkräftemangel nach Branchen gibt, Herausforderungen aufzeigt, die durch das neue Fachkräfteeinwanderungsgesetz entstanden sind, und einen weiteren Überblick über die Problempunkte der Fachkräfteeinwanderung im frühen Stadium des Hochschulstudiums durch Ausländer eröffnet.

A. Status Quo des Fachkräftemangels nach Branchen

Unterschiedliche Branchen melden vermehrt Schwierigkeiten beim Rekrutieren von Fachkräften. Die Gesundheits- und Altenpflege ist seit Jahren als Sorgenkind bekannt. Ebenfalls zeigen sich auch vermehrt Personalmängel im Bereich Sozialpädagogik, Hotellerie und IT.

1. Gesundheits- und Altenpflege

Bundesweit fehlten in der Alten- und Krankenpflege nach Angaben des **Instituts der deutschen Wirtschaft** im Jahresdurchschnitt 2020/2021 über 17.000 Fachkräfte in der Altenpflege und über 14.000 Fachkräfte der Gesundheits- und Krankenpflege. Aber auch Führungskräfte in der Alten- sowie Gesundheits- und Krankenpflege als auch Spezialisten der Fachkrankenpflege und Kinderkrankenpflege sowie Altenpfleger mit Spezialisierung sind vom Fachkräftemangel gekennzeichnet.

Rekrutierung aus dem Ausland und insbesondere aus Drittstaaten erfolgt in der Gesundheits- und Altenpflege seit ca. 15 Jahren. Im Jahr 2020 waren rund 15 Prozent der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in der Altenpflege in Deutschland Ausländer. Im Bereich der Krankenpflege lag deren Anteil bei 9 Prozent. Jedoch liegt der Anteil internationaler Kräfte in allen Pflegeberufen (Durchschnitt 11 Prozent) unter dem Anteil ausländischer Arbeitnehmer an allen Beschäftigten (13 Prozent). Gründe hierfür sind die hohen sprachlichen Hürden und schwierigen Prozesse zur Anerkennung der beruflichen Qualifikation.

2. Sozialpädagogik

Laut Daten des Instituts der deutschen Wirtschaft (IW) beträgt die Fachkräftelücke, d.h. die Differenz aus Stellenausschreibungen und Arbeitssuchenden mit einem passenden Profil, bei Sozialpädagogen 18.300. Damit sind die Personalengpässe auf Fachkraftniveau und im Bereich der Sozialpädagogik auf einem ähnlichen Niveau wie bei Alten- und Krankenpflegern. In den Kitas fehlen bis 2030 voraussichtlich 230.000 Erzieher, die erforderlich sind, um einen kindgerechten Personalschlüssel bundesweit zu gewährleisten (Bertelsmann-Stiftung 2021). Vor dem Hintergrund der anhaltend hohen Zahl an Flüchtlingen werden Sozialarbeiter und -pädagogen mit entsprechendem länderspezifischen Spezialwissen und Fremdsprachenkompetenz in der Flüchtlingshilfe dringend benötigt.

3. Hotellerie und Gastronomie

Laut dem „DIHK-Report Fachkräfte 2021“ (Deutscher Industrie und Handelskammertag) seien die Schwierigkeiten im Gastgewerbe, offene Stellen mit ausgebildeten Kandidaten zu besetzen, mit 66 Prozent der befragten Betriebe besonders ausgeprägt (S. 8). Eine Verdoppelung zum Vorjahresvergleich (S. 6). Zahlreiche Arbeitskräfte hätten im Lockdown die zwischenzeitlich geschlossenen Betriebe in der Hotellerie und Gastronomie verlassen. Nun falle es den Betrieben zunehmend schwer, Ersatz zu finden. Erschwerend kommt hinzu, dass als Coronafolge weniger ausländische Arbeitskräfte nach Deutschland kommen konnten bzw. wollten (S. 10).

Betriebe aus dem Bereich Gastgewerbe stünden laut DIHK an erster Stelle, wenn es um die Einstellung ausländischer Fachkräfte geht, um Stellenbesetzungsproblemen zu begegnen (60 Prozent im Vergleich zu 34 % im Durchschnitt aller Branchen). Das liege an der traditionell ausgeprägten Offenheit gegenüber ausländischen Arbeitskräften sowie an den vergleichsweise geringen Anforderungen der Branche an deutsche Sprachkenntnisse, wie auch an einem niedrigen (formalen) Qualifikationsniveau (S. 14). Laut [DEHOGA](#) hätten mehr als 30 Prozent der Beschäftigten eine ausländische Staatsangehörigkeit, noch weit mehr ausländische Wurzeln.

4. IT-Berufe

Der Fachkräftemangel bei den IT-Berufen hält weiter an und wird sich wahrscheinlich noch verstärken (Fachkräftemangel in der IT – Personalwirtschaft). Davon sind nicht nur einzelne Branchen betroffen, sondern im Rahmen der Digitalisierung von Geschäftsprozessen und mit der weiter wachsenden Bedeutung von Daten und ihrer Auswertung nahezu alle öffentlichen und privaten Unternehmen. Im Jahr 2021 waren 96.000 Stellen unbesetzt. Obwohl die Arbeitsmarktzulassung für ausländische IT-Spezialisten in Deutschland in einem vereinfachtem Verfahren leichter möglich ist (IT-Fachkräfte mit berufspraktischen Kenntnissen ([make-it-in-germany.com](#))), ist Deutschland mit einer sehr hohen Abgabenlast (Steuer- und Sozialabgaben in den OECD-Staaten nach Familienstand 2020 | Statista) und nur wenigen großen IT-Unternehmen für mögliche Mitarbeiter oft nicht erste Wahl.

B. Zwei Jahre Fachkräfte-Einwanderungsgesetz (FEG) – was hat sich verändert?

Der Anspruch an das FEG war hoch: Vereinfachung der Prozesse, Beschleunigung des Verfahrens, Abbau von unnötigen bürokratischen Hürden. All das im Sinne einer effektiven und einfachen Fachkräftemigration. Denn Fachkräfte werden, wie oben dargestellt wurde, in Deutschland händeringend gesucht.

Eine Verbesserung durch das FEG indes, kann bis heute nicht wirklich verzeichnet werden. Eher hat eine Verlagerung von Problemen auf neue Bereiche und Themenschwerpunkte stattgefunden.

Alles in allem lassen sich die Probleme unter einige Stichpunkte zusammenfassen: Zu wenig kompetente Sachbearbeiter, Unerfahrenheit bei neu eingerichteten Stellen, Unkenntnis des Gesetzes

bei den handelnden Akteuren bis hin zu willkürlicher Auslegung desselben, gedeckt unter dem warmen Mantel des vermeintlichen Ermessensspielraumes. Außerdem stellt der Föderalismus bundesweit tätige Unternehmen vor die Mammutaufgabe sämtliche teils erheblich unterschiedliche Anwendungsspielweisen der einzelnen Bundesländer zu kennen und Antragsmaterialien je nach Standort auf die ein oder andere Weise ausfüllen zu müssen. Auch die Zusammenarbeit zwischen den vor- bzw. zwischengeschalteten Behörden untereinander funktioniert nicht immer.

Einige konkrete Beispiele an denen das Geschehen veranschaulicht werden kann und mögliche Lösungsansätze:

1. Terminvergabe

Deutsche Konsulate haben ihre Terminvergabe weltweit eingeschränkt. Traurige Anführer sind Nordafrika und der Balkan mit fast zwei Jahren Wartezeit.

Forderung: Mindestvorgabe von Terminen durch das Auswärtige Amt

2. Vereinheitlichung von Verfahren in unterschiedlichen Bundesländern

Während die Anerkennung der Qualifikation eines Bachelor-Absolventen für Frühpädagogik aus Lateinamerika in Hessen als „Fachkraft für Tageseinrichtungen für Kinder“ nach §25b HKJGB, nach einer Anerkennungsphase in der Einrichtung erfolgen kann, ist ein ähnlicher Vorgang in NRW aufgrund schwer erfüllbarer Auflagen nahezu unmöglich.

Forderung: Einheitliche Handlungsanweisungen für gleichartige Sachverhalte

3. Neu eingerichtete Behörden und sonstige Akteure

- Das Verfahren der „Deutschen Fachkräfteagentur“ (DEFA), als Teil des „beschleunigten Fachkräfteverfahrens“ verfügt über unzureichende Erfahrung und ist entscheidungsunsicher. Anträge wurden um bis zu fünf Monate verzögert, weil immer wieder neue und widersprüchliche Anforderungen an Dokumente von Antragstellern erhoben wurden. Unverständlich ist, warum das Förderprogramm „Faire Pflege Deutschland“, das Arbeitgebern (Krankenhäusern) einen Zuschuss für die Personalvermittlung gewährt, ausgerechnet an die Zusammenarbeit mit der unbeholfenen DEFA geknüpft ist. Krankenhäuser verzichten nunmehr lieber, als sich dem unberechenbaren Verfahren der DEFA auszusetzen.
- Das neue Bundesamt für Auswärtige Angelegenheiten (BfAA) hat Anfang 2022 in Brandenburg an der Havel seine Arbeit aufgenommen und soll das Auswärtige Amt und die Auslandsvertretungen u.a. in Visumsprozessen entlasten. Der neue Akteur beschäftigt sich langwierig mit längst geklärten Rechts- und Verfahrensfragen. Die Folge sind verlängerte Wartezeiten und erhöhter Abstimmungsbedarf.

Forderung: Bessere Strukturierung der Verfahren und vereinfachte Anforderung an Dokumente von Antragstellern

4. Zusammenarbeit zwischen den Behörden

Von einer Behörde für die Bewertung der Sachlage akzeptierte Dokumente des Antragstellers werden von der Anschlussbehörde (BfAA) in Frage gestellt: Dokumente, die für eine positiv beschiedene Vorabzustimmung akzeptiert wurden, lehnte das BfAA eigenmächtig für die weitere Prüfung ab, mit der Folge einer eklatanten Verlängerung des Prozesses, weit über die gesetzlichen Fristen hinaus.

Forderung: Kompetenzen und Befugnisse der vor- und nachgeschalteten Behörden müssen noch besser definiert werden.

5. Übergangsfristen für neue Verfahren werden nicht beachtet

Seit dem 01.01.2022 ist nicht mehr die Deutsche Krankenhaus-Gesellschaft (DKG) für die Anerkennung von Operationstechnischen Assistenten und Anästhesietechnischen Assistenten (OTAs und ATAs) aus Drittstaaten zuständig, sondern die Bundesländer. Diese Kompetenzverschiebung hat dazu geführt, dass in einzelnen Bundesländern derzeit die Anerkennung unmöglich ist, so z.B. im Frühjahr 2022 in Schleswig-Holstein. Das Schleswig-Holsteinische Institut für Berufliche Bildung (SHIBB) hat noch kein Verfahren zur Anerkennung etabliert. Selbst die ehemaligen OTA-ATA Schulen wurden noch nicht von ihm zertifiziert. Das SHIBB hat trotz ausreichend Vorlaufzeit den rechtzeitigen Wechsel versäumt und kann aktuell nicht sagen, ab welchem Zeitpunkt die Umsetzung der neuen Anforderung realisiert sein werden. Konsequenzen haben allein die Antragsteller zu tragen.

Forderung: Schnelle Verfahren und eine reibungslose Zusammenarbeit der beteiligten Behörden und Organisationen.

6. Gesetzeslücken und extensiv ausgeübte Ermessensspielräume

Das Visum wird für die Qualifizierungsmaßnahme nach 16d Abs. 1 AufenthG erteilt. Einige Behörden gewähren das Visum schon Wochen vor Beginn der Maßnahme, damit die Neuankömmlinge ausreichend Zeit haben, die Einreise zu planen und sich einzuleben. Andere Behörden erteilen das Visum exakt ab dem Tag des Beginns der Qualifizierungsmaßnahme. Aus dem Flugzeug in den Arbeitskittel, ohne Zeit für Anmeldung, Einrichten eines Bankkontos, Wohnungsbezug oder auch nur verpflichtende gesundheitsärztliche Voruntersuchung. Die mangelnde Regelung im Gesetz lässt Spielräume zu, die zu großer Uneinheitlichkeit führen.

Forderung: Vorgaben schaffen, wenn nicht gesetzlich, dann zumindest in den Anwendungshinweisen – unter Beachtung realer Sachverhalte.

Während einige Behörden Pflegekräfte unter § 16 Abs. 1 AufenthG problemlos während der Qualifizierungsmaßnahme als Pflegehelfer arbeiten lassen und dies auch im Zeitraum zwischen Antrag auf Anerkennung und Bescheidung, versagen andere Behörden die Arbeitserlaubnis mit Beendigung der Qualifizierungsmaßnahme, selbst wenn Arbeitsverträge bereits bestehen und mit Anerkennung weiterbestehen sollen.

Lösungsvorschlag: Klarstellung im Gesetz, dass die Fiktionsbescheinigung die Arbeitserlaubnis umfasst, auch über die Qualifizierungsmaßnahme hinaus

Und ein weiterer Verbesserungsvorschlag für die Chancengleichheit aller Antragsteller aus Drittstaaten: Die Förderung der Anerkennungskosten durch den Anerkennungszuschuss des BMBF sollte für Antragstellende mit geringem Einkommen geöffnet werden, die im Rahmen der Fachkräfteeinwanderung aus Drittstaaten das Anerkennungsverfahren vor der Einreise nach Deutschland absolvieren müssen.

C. Hürden für ausländische Studierende an Hochschulen – wie können diese minimiert werden?

Vor dem Hintergrund des Fachkräftemangels haben Anbieter von dualen Studiengängen es sich zum Ziel gesetzt, dem Arbeitskräftemangel in Deutschland durch die praxisorientierte Qualifizierung internationaler Studierender von innerhalb und außerhalb Europas zu begegnen.

Die Nachfrage aus dem Ausland nach dualen Studienplätzen vermehrt sich sogar. Das duale Studium und die Möglichkeit eines anschließenden Berufseinstiegs in Deutschland ist in den Herkunftsländern der Interessenten sehr attraktiv, jedoch werden viele leistungsbereite Interessierte von den

restriktiven Zugangsregelungen, dem damit einhergehenden Zeitverlust, den Kosten und den Unwägbarkeiten des Prozesses abgeschreckt (s. auch DAAD 2014: 3-4).

1. Studienbewerber ohne direkten Zugang zum Hochschulstudium

Die Zulassungsrestriktionen schränken die Spielräume der Anbieter dualer Studiengänge ein, passende Bewerber auszusuchen und diese gezielt auf das Studium und die praktische Ausbildung im Betrieb vorzubereiten (DAAD 2014: 4; Wissenschaftsrat 2016: 121).

Um ausländische Studienbewerber verstärkt für ein duales Studium und den anschließenden Berufseinstieg in Deutschland zu gewinnen, müssen folglich die Bewerbungs- und Zulassungsprozesse vereinfacht und flexibilisiert werden. Dies gilt in besonderem Maße für internationale Studieninteressierte, die zwar eine Hochschulzugangsberechtigung (HZB) in ihrem Heimatland, jedoch noch nicht in Deutschland besitzen.

In mehreren Bundesländern, darunter das Saarland (s. §78 (2 u. 3) SHSG) und Thüringen (s. §67 (5) ThürHG), dürfen Hochschulen internationale Studieninteressierte auch ohne gleichwertige HZB zulassen, sofern diese im Herkunftsland studienberechtigt sind, Zugang zum entsprechenden Schwerpunktkurs am Studienkolleg haben und ein Probestudium bzw. eine Zugangsprüfung der aufnehmenden Hochschule bestehen. Seit der Novellierung des Hessischen Hochschulgesetzes 2021 ist eine entsprechende Öffnung des Hochschulzugangs für im Ausland qualifizierte Studienbewerber auch in Hessen möglich. Demnach können die Hochschulen Bewerber ohne direkten Hochschulzugang hochschul- bzw. studiengangspezifische Zugangsprüfungen anbieten, die Studienzeiten im Heimatland bzw. den Besuch eines Studienkollegs und die Ablegung einer Feststellungsprüfung ersetzen.

Wir begrüßen die Einführung dieses vereinfachten Wegs zur Erlangung der Studienberechtigung in Hessen als einen Beitrag zur Steigerung der Attraktivität deutscher Hochschulen im globalen Wettbewerb um junge Talente und zur Stärkung der Kompetenzen der Hochschulen.

Um die Erprobung innovativer Ansätze zur Qualifizierung dringend benötigter Nachwuchskräfte aus dem Ausland zu fördern, und die angestrebte Entlastung des Studienkollegs zu verstärken, fordern wir, dass

- alle Anbieter akkreditierter Studiengänge, inkl. der hessischen Berufsakademien, Zugangsprüfungen und darauf vorbereitende Prüfungsmodule gemäß des neu gefassten § 60 Abs. 8 HessHG durchführen dürfen;
- staatlich anerkannte Hochschulen und Berufsakademien in das Abstimmungsverfahren vor Erlass der angekündigten Rechtsverordnung eingebunden werden, um dem Innovationspotential privater Anbieter Rechnung zu tragen und eine Vergleichbarkeit der Anforderungen für staatliche und nichtstaatliche Einrichtungen zu gewährleisten;
- die Durchführung von Zugangsprüfungen zeitnah genehmigt wird. Eine entsprechende Gesetzesverordnung existiert in Hessen noch nicht.
- die im Rahmen eines Probe- oder Vorbereitungsstudiums bzw. aufgrund einer Zugangsprüfung erlangte Studienberechtigung in einem anderen Bundesland von hessischen Hochschulen/Berufsakademien als Studienberechtigung für den gleichen oder einen fachlich verwandten Studiengang anerkannt werden können.

2. Übertragung der Zuständigkeit für die Bewertung ausländischer Bildungsnachweise und die Feststellung der HZB auf private Hochschulen und Berufsakademien

Einen weiteren wichtigen Beitrag zum Abbau von Zugangshürden für internationale Studienbewerber sehen wir in der Übertragung der Zuständigkeit zur Prüfung ausländischer HZB auch auf staatlich anerkannte Hochschulen und Berufsakademien in Hessen. In fast allen anderen Bundesländern können private Hochschulen, wie staatliche Hochschulen in Hessen, die Bewertung ausländischer Bildungsnachweise in eigener Verantwortung vornehmen (Verband der Privaten Hochschulen e. V., 2021). Die Möglichkeit der Kompetenzübertragung nach § 60 Abs. 2 HessHG sollte auch in Bezug auf nichtstaatliche tertiäre Bildungseinrichtungen genutzt werden, um eine Gleichstellung und Gleichbehandlung mit staatlichen Einrichtungen zu erreichen.

In praktischer Hinsicht könnten dadurch Umfang und Dauer der Prüfverfahren erheblich verschlankt und verkürzt werden, denn die Bearbeitungszeiten seitens des HMWK betragen im Regelfall, auch ohne Nachforderungen von Unterlagen oder Rückfragen, mehrere Monate. Im Vergleich dazu erhalten Bewerber bei uni-assist ihr Prüfergebnis in der Regel innerhalb von vier bis sechs Wochen (uni assist e.V.). Diese Diskrepanz in der Bearbeitungsdauer, bis ein Bewerber weiß, ob er studienberichtigt ist, stellt einen bedeutenden Wettbewerbsnachteil für private hessische Hochschulen und Berufsakademien dar und kann dazu führen, dass Studienvisa nicht rechtzeitig für den gewünschten Starttermin erteilt werden. Gerade für Anbieter dualer Studiengänge wären autonome Entscheidungskompetenz und zeitliche Flexibilität in dieser Frage sehr förderlich für die Gewinnung von Praxisbetrieben, die internationale Studierende einstellen möchten, und für die schnelle Besetzung offener Stellen.

Darüber hinaus könnten die Anforderungen an die von ausländischen Studienbewerbern beim HMWK einzureichenden Zeugnisse an die von uni-assist bzw. von Hochschulen außerhalb von Hessen angeglichen werden, z.B. dass Übersetzungen auch von im Herkunftsland vereidigten Übersetzern, englische Übersetzungen und englische Originalzeugnisse, sowie Beglaubigungen außerhalb von Deutschland akzeptiert werden, und dass auf Transliterationen verzichtet wird. Diese Vereinfachung führt zu einer Kosten- und Zeitersparnis für internationale Bewerber und behebt einen Wettbewerbsnachteil gegenüber Hochschulen in anderen Bundesländern.

Forderung: Vereinfachung und autonome Entscheidungskompetenz der Bewerbungsverfahren für ausländische Studienbewerber.

3. Hemmnis Sprache: Vielfach ist Deutsch nur die x-te Fremdsprache mit hoher Komplexität und kaum Verwendung außerhalb von D-A-CH

Die bundesweite berufsbezogene Deutschsprachförderung nach § 45a AufenthG in Form verschiedener Berufssprachkurse richtet sich an Menschen im arbeitsfähigen Alter mit Deutsch als Zweitsprache und Zugang zum Arbeitsmarkt, welche im Rahmen einer beruflichen Perspektive ihre berufsbezogenen und/oder fachspezifischen Deutschkenntnisse verbessern wollen. Übergreifendes Ziel der Berufssprachkurse ist die schnelle und nachhaltige Integration der Teilnehmenden in den Arbeitsmarkt oder in weiterführende Bildungs- und Ausbildungsinstitutionen durch Schaffung bzw. Erhaltung der Ausbildungs- und Beschäftigungsfähigkeit (BAMF: 2021, S. 4). Die Basiskurse B2 und C1, die sprachlich-kommunikative Kompetenzen anhand von arbeitsweltlichen Inhalten, inkl. Bewerbungstraining, vermitteln, sind gut geeignet, internationale Bewerber für duale Studiengänge zu befähigen, das praxisintegrierende Studium auch und gerade am Lernort ‚Betrieb‘ sprachlich zu bewältigen und sich erfolgreich um eine Praxisstelle zu bewerben. Daher plädieren wir für die Öffnung des Zugangs zur berufsbezogenen Deutschsprachförderung (DeuFöV) für ausländische dual Studierende und Studienbewerber, denn gute Sprachkenntnisse steigern die Chancen zur Integration in den Arbeitsmarkt und sind die Grundlage für eine erfolgreiche Bildungskarriere. Um die hohe Nachfrage nach solchen Kursen befriedigen zu können, sollte Sprachkursanbietern mehr Flexibilität bei der Einrichtung zusätzlicher Standorte eingeräumt werden. Außerdem muss es mehr zugelassene

Prüfungsinstitute mit einer höheren Anzahl an Prüfungsterminen an deutlich mehr Standorten geben. Teilweise kann lediglich auf ein bis zwei Prüfungsinstitute pro Land (!) zurückgegriffen werden, mit seltenen Prüfungsterminen. Dieser Zustand ist prekär für alle Fachkräfte, die ein entsprechendes Sprachniveau erreicht haben, dieses aber nicht nachweisen können, bzw. nur unter erschwerten ökonomischen Bedingungen (Reisen zum Prüfungsinstitut und hohe Kosten für die Abnahme der Prüfung).

Forderung: Eine gezielte Förderung des Spracherwerbs und eine möglicherweise teilweise Übernahme der Kosten für ausländische Studienbewerber.

Frankfurt/ Main, Mai 2022