

# Erwerbsmigration

Prof. Dr. Winfried Kluth  
Forschungsstelle Kammerrecht



Schafft Wissen. Seit 1502.

MARTIN-LUTHER-UNIVERSITÄT  
HALLE-WITTENBERG

# Prolog

- Recht und Realität im Bereich der Migration
- „Steuern, was sich steuern lässt“ – SVR Jahresgutachten 2018
- Das gilt nicht nur für Asylgewährung und Rückführung, wo das besonders intensiv diskutiert wird und mit der Migrationswende zum wiederholten Mal eine Steigerung der Wirksamkeit von steuernden Maßnahmen versprochen wird.
- „Reformen, die wirken? Zur Umsetzung von aktuellen Migrations- und Integrationsgesetzen“ - SVR Jahresgutachten 2024



# Die Ausgangslage

# Erwerbsmigration – die drei Hauptphasen

- Phase 1: Verarbeitung der Folgen von Krieg und Teilung
- Phase 2: Ermöglichung von Wirtschaftswachstum
- Phase 3: Folgenbewältigung des demografischen Übergangs

# Die Phasen in Zahlen

## Phase 1

- Nach 1945 Zustrom der 7,9 Millionen **Vertriebenen**
- sowie der 3,8 Millionen **Übersiedler** aus der DDR, die wesentlich zur Schließung von Lücken vor allem bei Fachkräften beigetragen haben.

## Phase 2

- Anwerbung von ca. 2,6 Millionen gering qualifizierten **Gastarbeitern** bis zum Anwerbestopp im Jahr 1973
- Das sind für die alte Bundesrepublik zusammen **14,3 Millionen** Personen bei ca. 78 Millionen Einwohnern – also ca. 20 %.

# Die Phasen in Zahlen

## Phase 3

- Zwischen 1990 und 2025 verzeichnete Deutschland eine Nettozuwanderung von ca. 11 Millionen Personen.
- Insgesamt seit 1945 also ca. 25 Millionen die ganz überwiegend auch erwerbstätig waren bzw. sind

# Die Rolle des Rechts

- In Phase 1: verarbeiten und ordnen – keine echte Steuerung
- In Phase 2: Rahmung des wirtschaftspolitischen Willens ohne umfangreiche rechtliche Steuerung
- In Phase 3: Deutliche Zunahme der rechtlichen Steuerung



# Vergleich 2005 und 2025

i-

## Abschnitt 3

### Aufenthalt zum Zweck der Ausbildung

§ 16 Studium; Sprachkurse; Schulbesuch

§ 17 Sonstige Ausbildungszwecke

## Abschnitt 4

### Aufenthalt zum Zweck der Erwerbstätigkeit

§ 18 Beschäftigung

§ 19 Niederlassungserlaubnis für Hochqualifizierte

§ 20 (weggefallen)

§ 21 Selbständige Tätigkeit

ts  
3  
S  
rif-  
r  
in-  
hrif-

## Abschnitt 3 Aufenthalt zum Zweck der Ausbildung

§ 16 Grundsatz des Aufenthalts zum Zweck der Ausbildung

§ 16a Berufsausbildung; berufliche Weiterbildung

§ 16b Studium

§ 16c Mobilität im Rahmen des Studiums

§ 16d Maßnahmen zur Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen

§ 16e Studienbezogenes Praktikum EU

§ 16f Sprachkurse und Schulbesuch

§ 16g Aufenthaltserlaubnis zur Berufsausbildung für ausreisepflichtige Ausländer

§ 17 Suche eines Ausbildungs- oder Studienplatzes

## Abschnitt 4 Aufenthalt zum Zweck der Erwerbstätigkeit

§ 18 Grundsatz der Fachkräfteeinwanderung; allgemeine Bestimmungen

§ 18a Fachkräfte mit Berufsausbildung

§ 18b Fachkräfte mit akademischer Ausbildung

§ 18c Niederlassungserlaubnis für Fachkräfte

§ 18d Forschung

§ 18e Kurzfristige Mobilität für Forscher

§ 18f Aufenthaltserlaubnis für mobile Forscher

§ 18g Blaue Karte EU

§ 18h Kurzfristige Mobilität für Inhaber einer Blauen Karte EU

§ 18i Langfristige Mobilität für Inhaber einer Blauen Karte EU

§ 19 ICT-Karte für unternehmensintern transferierte Arbeitnehmer

§ 19a Kurzfristige Mobilität für unternehmensintern transferierte Arbeitnehmer

§ 19b Mobiler-ICT-Karte

§ 19c Sonstige Beschäftigungszwecke; Beamte

§ 19d Aufenthaltserlaubnis für qualifizierte Geduldete zum Zweck der Beschäftigung

§ 19e Teilnahme am europäischen Freiwilligendienst

§ 19f Ablehnungsgründe bei Aufenthaltstiteln nach den §§ 16b, 16c, 16e, 16f, 17, 18d, 18e, 18f, 18g und 19

§ 20 Arbeitsplatzsuche im Anschluss an Aufenthalte im Bundesgebiet

§ 20a Chancenkarte; Verordnungsermächtigung

§ 20b Punktevergabe für die Chancenkarte; Verordnungsermächtigung

§ 20c [aufgehoben]

§ 21 Selbständige Tätigkeit

## Abschnitt 5 Aufenthalt aus völkerrechtlichen, humanitären oder politischen Gründen

§ 22 Aufnahme aus dem Ausland

§ 23 Aufenthaltsgewährung durch die obersten Landesbehörden; Aufnahme bei besonders gelagerten politischen

digen | Service | Impressum | Datenschutz

# Steuerungsziele nach § 1 AufenthG

(1) 1Das Gesetz dient der **Steuerung und Begrenzung** des Zuzugs von Ausländern in die Bundesrepublik Deutschland. 2Es **ermöglicht und gestaltet** Zuwanderung unter Berücksichtigung der Aufnahme- und Integrationsfähigkeit sowie der **wirtschaftlichen und arbeitsmarktpolitischen Interessen der Bundesrepublik Deutschland**. 3Das Gesetz dient zugleich der Erfüllung der humanitären Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland. 4Es regelt hierzu die **Einreise, den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration** von Ausländern. ...

# Neuer Fokus Fachkräftesicherung - Bedarfsanalyse

- Deutschland fehlt es stärker am Fachkräftenachwuchs als anderen EU-Ländern: Wenn die heute 50-54-Jährigen eines Tages aus dem Arbeitsmarkt ausscheiden, werden lediglich 55% von ihnen durch die hinterherrückende Generation (heute 10- bis 14-Jährige) abgelöst. Im EU-Durchschnitt rücken hingegen 71% nach.
- Ohne Zuwanderung sinkt die Zahl der Arbeitskräfte in Deutschland bis 2040 um 10 Prozent, so eines der zentralen Ergebnisse der neuen Studie. Die Zahl der Arbeitskräfte von derzeit 46,4 Millionen geht ohne zusätzliche Einwanderer:innen bis 2040 auf 41,9 Millionen und bis 2060 auf 35,1 Millionen zurück.

# Neuer Fokus Fachkräftesicherung - Bedarfsanalyse

- Um den Bedarf des zukünftigen Arbeitsmarkts zu decken und das Erwerbspersonenpotenzial nicht einbrechen zu lassen, braucht es bis 2040 jährlich rund 288.000 internationale Arbeitskräfte.
- **Beispiel Pflege**
- Der Anteil der beschäftigten Pflegekräfte mit einer nicht-deutschen Staatsangehörigkeit ist im Zeitverlauf deutlich gestiegen und so geht der überwiegende Anteil des Beschäftigungsanstiegs in den vergangenen 10 Jahren auf sie zurück. Seit 2022 wird das Beschäftigungswachstum in der Pflege **ausschließlich** von Ausländerinnen und Ausländern getragen.

# Neuer Fokus Fachkräftesicherung - Bedarfsanalyse

- Zwei Drittel der sozialversicherungspflichtig beschäftigten Pflegerinnen und Pfleger sind jünger als 50 Jahre, im Durchschnitt über alle Beschäftigten sind es nur geringfügig weniger.
- Der Anteil Beschäftigter, die das 55. Lebensjahr überschritten, die Regelaltersgrenze aber noch nicht erreicht haben, ist in den vergangenen 5 Jahren auf gut 22 Prozent gestiegen (Insgesamt: 23 Prozent). In den kommenden 10 Jahren werden so voraussichtlich rund 385.000 Pflegekräfte aus dem Berufsleben ausscheiden.

# Neuer Fokus Fachkräftesicherung - Bedarfsanalyse

- IT-Berufe - bitkom Analyse zeigt auch Unsicherheiten auf
- In der deutschen Wirtschaft fehlen aktuell rund 109.000 IT-Fachkräfte. Das sind zwar **deutlich weniger** als noch vor zwei Jahren mit 149.000, allerdings sehen die Unternehmen **keine wirkliche Abmilderung** des Fachkräftemangels. So beklagen derzeit 85 Prozent einen Mangel an IT-Fachkräften auf dem deutschen Arbeitsmarkt, nur 4 Prozent sprechen von einem Überangebot und 10 Prozent sagen, dass es ausreichend IT-Fachkräfte gibt. 79 Prozent erwarten, dass sich der IT-Fachkräftemangel in Zukunft sogar weiter verschärfen wird, nur 4 Prozent erwarten, dass er abnimmt und 16 Prozent rechnen mit keiner Veränderung.

# Die Problemanalyse

- Auch wenn es sich um Prognosen mit Unsicherheitsfaktoren handelt und sich in vielen Bereichen Veränderungen ergeben werden: durch den demografischen Übergang besteht ein Fachkräftebedarf durch Einwanderung aus Drittstaaten jedenfalls in einer Reihe von Schlüsselberufen, der nicht intern gedeckt werden kann.
- Dabei steht Deutschland im Wettbewerb zu anderen Staaten in Europa und darüber hinaus.



# Die Entwicklung des Rechtsrahmens der Fachkräfteeinwanderung

# Erwerbsmigration im Binnenmarkt

- Arbeitnehmerfreizügigkeit als Konstante
- Bei reglementierten Berufen Klärung der Anerkennung von Berufsqualifikationen durch die Berufsanerkennungsrichtlinie 123/2005/EG
- In vielen Bereichen handelt es sich um temporäre Arbeitsmigration – siehe Entwicklung nach der Finanzkrise
- Mitnahme von Rentenansprüchen ist geregelt

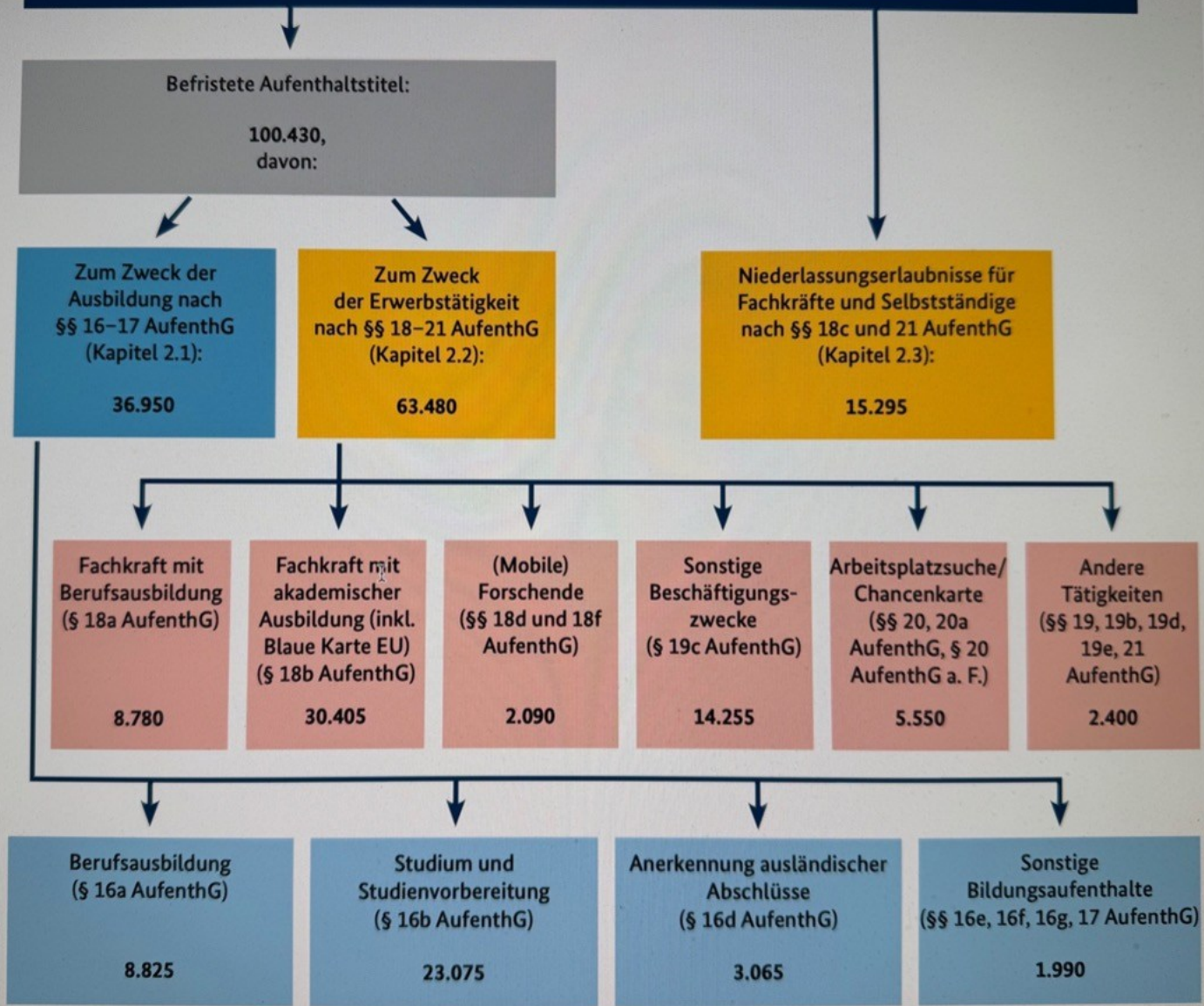
# Fachkräfteeinwanderung aus Drittstaaten

- **Ausgangslage:** Zugang mit Beschäftigungsnachweis und vorheriger Anerkennung der erforderlichen Berufsqualifikation.
- **Liberalisierungsschritte** durch Fachkräfteeinwanderungsgesetze
- Umkehr des Regel-Ausnahmeverhältnisses in § 4a AufenthG
- **Grundsatz der Fachkräfteeinwanderung** in § 18 AufenthG: neue Kontextualisierung
- Weiterentwicklung des Rechtsrahmens für die **Anerkennung von Berufsqualifikationen** auf Bundes- und Landesebene (hier geht es vor allem um den Zeitfaktor)

# Fachkräfteeinwanderung aus Drittstaaten

- Öffnung bei Personen mit einer „mittleren“ Qualifikation
- Rechtsrahmen für **Nachqualifikationen**
- Erweiterung von **Suchfunktionen**
- **Chancenkarte** (mit Punktesystem)
- Erweiterung von **Begleitrechten** und deren dysfunktionale Nutzung
- **Pilotprojekte** mit Partnerländern (breites Spektrum aber kleine Zahlen)

**Drittstaatsangehörige mit Ersterteilung eines Aufenthaltstitels im Rahmen der Bildungs- und Erwerbsmigration im ersten Halbjahr 2024:**  
**115.725**



# Hinweise zu Statistiken

- Jede Person soll nur im aktuellen Zustand erfasst werden.
- Begrenzte Aussagekraft – so wird Familiennachzug, der den Zugang zur Beschäftigung eröffnet, nicht erfasst.
- Keine Aussage zur Verweildauer.

# Risiken und Nebenwirkungen

- Die Eröffnung von zahlreichen Zugangsmöglichkeiten und Wechseloptionen sowie die Erweiterung der Begleitrechte (insbes. zeitlich begrenzte Beschäftigungsmöglichkeiten) fordern „intelligente“ Nutzungs- und Umgehungsmöglichkeiten heraus.
- So etwas muss der Gesetzgeber einkalkulieren und im Rahmen von begleitender Beobachtung auch unterbinden.
- Kritisch zu sehen sind auch fürsorgliche Regelungen wie Vorgaben zu **Tarifbindungen**, die weitgehend dysfunktional sind und im Binnenmarkt verboten.

# Charakterisierung des neuen Steuerungsansatzes

- Der neue Steuerungsansatz ist von dem Wunsch geprägt, die Zugangshürden abzusenkern, die vor allem durch hohe Anforderungen an die berufliche Qualifikation errichtet werden.
- Die damit verbundenen komplexen Regelungen kann man als unübersichtlich oder als flexibel bezeichnen.
- Sinnvoll wäre es, die praktisch relevantesten Regelungen in wenigen Grundnormen zu regeln und den Rest abzusondern. So würde für 90 % der Fälle eine transparentere Regelung ermöglicht.



**Das Fachkräfteeinwanderungsgesetz:**  
für eine geordnete und gesteuerte Zuwanderung von qualifizierten  
Fachkräften, die unsere Wirtschaft dringend braucht.



Einzelfragen – im Minutentakt

# 1. Rechtsrahmen für Personen mit geringer Qualifikation

- Schrittweise Öffnung nach „unten“
- Einführung der Fachkraft mit Berufsausbildung in § 18a AufenthG
- Chancenkarte nach § 20a AufenthG
- Sonstige Beschäftigungszwecke nach § 19c Abs. 1 AufenthG i.V.m. BeschV
- Insbes. Regelung zu kurzfristigen kontingentierten Beschäftigungen in § 15d BeschV

## 2. Feinsteuerung bei Spurwechseloptionen

- Anknüpfung an § 10 Abs. 1 AufenthG
- Umwandlung von Soll- in Ist-Vorschriften
- Leitbild der Potenzialausschöpfung
- Folgen für die Trennung von Asyl und regulärer Erwerbsmigration

### 3. Behördenzuständigkeit: dezentral oder zentral – kooperativ oder integriert

- Politische Streitfragen
- Eckpunkte zur Work and Stay Agentur
- Gründe für eine zentrale Behörde
- Wahlmodell als Alternative



## 4. Verfahrensgestaltung und Einbindung von Arbeitgebern und Wirtschaftskammern

- Wird jetzt im Eckpunktepapier erwähnt.
- Mehr Verfahrensrechte für zuverlässige Unternehmen oder Unternehmensorganisationen
- Eckpunkte eines Modells

## 5. KMU in ländlichen Räumen

- Große und vor alle, international tätige Unternehmen sind leichter in der Lage, Fachkräfte anzuwerben und ihnen Perspektiven für den Verbleib zu bieten.
- KMU sind auf mehr Unterstützung angewiesen.
- Das gilt vor allem für KMU in ländlichen Räumen.
- Hier bedarf es infrastruktureller Überlegungen, wie unterstützt und vermittelt werden kann.



## 7. Mitnahme von Ansprüchen aus der Rentenversicherung

- Das wäre ein zusätzlicher Anreiz für temporäre Arbeitsmigration.
- Wird auch im Global Compact thematisiert.
- Volkswirtschaftliche Einwände



**Seit 2015:**

1. Zugang für Fachkräfte aus Nicht-EU-Ländern auch mit anerkannter Berufserfahrung für alle Berufe, ohne Beschränkung auf Ingenieure etc.

2. Einmalige Anrechnung der Ausbildungsjahre auf die Fachkräfte mit anerkannter Berufsausbildung und Möglichkeit zur Probearbeit für bis zu 10 Stunden wöchentlich.

3. Mit qualifizierter Beschäftigung ist ein unbefristeter Aufenthalt möglich.

4. Maßnahmen zur Anerkennung ausländischer Qualifikationen.

# Entwicklungs- und Handlungsperspektiven

# Den Steuerungsanspruch wieder zurücknehmen

- Die bestehenden Zugangsmöglichkeiten sind „liberal“, aber in vielen Bereichen zu kompliziert.
- Man sollte sich stärker am Binnenmarkt orientieren, der den Entscheidungen der Arbeitgeber mehr Bedeutung zuweist.
- Die aktuelle Dynamik in vielen Berufsfeldern eröffnen aber auch zusätzliche Möglichkeiten, der internen Bedarfsdeckung. xc