

Die deutsche Einwanderungsreform 2023/2024

Dezember 2023

Das Strategiepapier fasst die wichtigsten wirtschaftsmigrationsrechtlichen Änderungen zusammen, die das vom Deutschen Bundestag am 23. Juni 2023 verabschiedete Gesetz zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung beinhaltet und die zum allergrößten Teil am 1. März 2024 in Kraft treten werden, zum Teil aber auch schon am 18. November 2023 in Kraft getreten sind.*

I. Die wesentlichen Gesetzesänderungen im Überblick

Im Bemühen, dem nach wie vor anhaltenden Fachkräftemangel in Deutschland entgegenzuwirken, sowie um der unionsrechtlich verpflichtenden Implementierung der zwischenzeitlich abgeänderten EU-Hochqualifizierten-Richtlinie (2021/1883) in die deutsche Rechtsordnung nachzukommen, hat der Deutsche Bundestag am 23. Juni 2023 ein neues Einwanderungsgesetz verabschiedet, das neue Zuwanderungsmöglichkeiten für Fachkräfte aus Nicht-EU-Ländern schafft und bestehende erweitert. Dazu zählen im Wesentlichen die folgenden:

- die Erleichterung der Zuwanderung für Bewerber mit Berufserfahrung, indem nunmehr geringere bis keine Anforderungen an die deutschen Sprachkenntnisse gestellt werden und die Anerkennung von Bildungsabschlüssen erleichtert wird;
- die Einführung einer punktebasierten „Chancenkarte“, die eine einjährige und einmalig verlängerbare Aufenthaltserlaubnis zum Zweck der Arbeitssuche in Deutschland bietet;
- die Möglichkeit für ausländische Staatsangehörige, jede qualifizierte Beschäftigung auszuüben, im Gegensatz zur momentan noch geltenden Beschränkung auf Erwerbstätigkeiten, die unmittelbar mit ihrer formalen Qualifikation in Zusammenhang stehen;

* Zur besseren Lesbarkeit wird das generische Maskulinum verwendet. Die verwendeten Personenbezeichnungen beziehen sich – sofern nicht anders kenntlich gemacht – auf alle Geschlechter.

- die Möglichkeit für Fachkräfte der Informationstechnologie, auch ohne akademische Ausbildung, doch mit ausreichender Berufserfahrung, eine Blaue Karte EU zu beantragen;
- die Verkürzung der erforderlichen Aufenthaltsdauer in Deutschland, um eine Niederlassungserlaubnis zu erhalten;
- die Absenkung der gesetzlichen Gehaltsgrenzen für die Blaue Karte EU;
- die Einführung der kurz- und langfristigen Reise- und Arbeitsmobilität für Inhaber der Blauen Karte EU (aufgrund der obligatorischen Umsetzung der abgeänderten EU-Hochqualifiziertenrichtlinie in nationales Recht);
- die Ausweitung der „Westbalkanregelung“ hinsichtlich ihrer Befristung und Kontingentierung;
- die Erweiterung des Familiennachzugs auf die Eltern und Schwiegereltern derjenigen ausländischen Fachkräfte, die am oder nach dem 1. März 2024 einen Aufenthaltstitel erhalten werden und
- die Einführung der sogenannten Anerkennungspartnerschaft als eine Absprache zwischen dem Arbeitgeber und dem Arbeitnehmer zur zügigen Nachholung einer notwendigen Anerkennung einer im Ausland erworbenen Berufsqualifikation.

II. Die gesetzlichen Änderungen im Detail

Das neue Einwanderungsgesetz stützt sich auf vier Säulen: die Fachkräftesäule für ausländische Bewerber mit einem Arbeitsangebot und einem anerkannten Abschluss; die Erfahrungssäule für Personen mit einem Arbeitsangebot und Berufserfahrung, aber ohne einen in Deutschland anerkannten Abschluss, und die Potenzialsäule, die sich an ausländische Bewerber ohne Arbeitsangebot auf der Grundlage eines Punktesystems richtet. Als die vierte Säule kann die Kategorie der privilegierten Staatsangehörigen (sog. „best friends“) gelten, die Staatsangehörigen bestimmter Länder wie der Vereinigten Staaten, Kanada oder Japan einen privilegierten Zugang zum Arbeitsmarkt in Deutschland gewährt.

1. Erste Säule: Qualifizierte Zuwanderer mit anerkannten Abschlüssen

Der wichtigste Aufenthaltstitel dieser Säule ist die Blaue Karte EU, die sich grundsätzlich an ausländische Staatsangehörige mit einem anerkannten akademischen Abschluss und einem Arbeitsplatzangebot richtet. Um den Anwendungsbereich dieses Aufenthaltstitels zu erweitern, hat der Bundestag beschlossen, die Gehaltsanforderungen hierfür zu senken.

Nach der ehemals geltenden Regelung lag die Gehaltsgrenze bei 58.400 EUR brutto (reguläre Gehaltsgrenze), was zwei Dritteln der jährlichen Beitragsbemessungsgrenze in der allgemeinen Rentenversicherung entsprach bzw. bei 45.552 EUR brutto (abgesenkte Gehaltsgrenze für Mangelberufe), was wiederum 52 % der jährlichen Beitragsbemessungsgrenze entsprach. Nach der Neuregelung ist die Beitragsbemessungsgrenze nun auf 50 % (reguläre Gehaltsgrenze) bzw. 45,3 %

(abgesenkte Gehaltsgrenze für Mangelberufe) der jährlichen Beitragsbemessungsgrenze abgesenkt worden, sodass zum 1. Januar 2024 nunmehr die Gehaltsgrenzen bei 45.300 EUR brutto bzw. 41.041,80 EUR brutto liegen.

Eine weitere Regelung betrifft die Ausweitung der Berufsgruppen, für welche die abgesenkte Gehaltsgrenze gilt. Bisher fielen nur Naturwissenschaftler, Mathematiker, Ingenieure, Ärzte und Fachleute der Informations- und Kommunikationstechnologie unter die sogenannten Mangelberufe. Nunmehr gehören auch Lehrer, Angehörige der Gesundheitsberufe (z. B. Apotheker, Physiotherapeuten), Tierärzte, Führungskräfte in der Erbringung spezialisierter Dienstleistungen (z. B. in der Kinderbetreuung oder Altenpflege), Führungskräfte in der Erbringung von Dienstleistungen der Informations- und Kommunikationstechnologie sowie Führungskräfte in der Produktion, im Bergbau, im Baugewerbe und in der Logistik zu den privilegierten Berufsgruppen.

Die Voraussetzungen für die Erteilung der Blauen Karte EU wurden dahingehend geändert, dass auch Personen ohne Hochschulabschluss, aber mit Berufserfahrung im Bereich der Informationstechnologie in den Genuss dieses Aufenthaltstitels kommen. Hierfür muss der Arbeitnehmer neben der oben beschriebenen abgesenkten Gehaltsgrenze namentlich mindestens drei Jahre Berufserfahrung im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologie nachweisen.

Darüber hinaus können nunmehr Inhaber einer Blauen Karte EU, die von einem anderen EU-Mitgliedstaat ausgestellt wurde, visumfrei nach Deutschland einreisen und dort 90 Tage innerhalb eines Zeitraums von 180 Tagen arbeiten, wenn die geschäftliche Tätigkeit in einem direkten Zusammenhang mit den Verpflichtungen des Arbeitnehmers aus dem Arbeitsvertrag steht, auf dessen Grundlage die Blaue Karte EU ausgestellt wurde. Ehemals stand diese neue sogenannte kurzfristige Mobilität für Inhaber einer Blauen Karte EU diesen noch nicht zur Verfügung.

Nach einem mindestens zwölfmonatigen Aufenthalt in einem anderen EU-Mitgliedstaat mit einer Blauen Karte EU kann der Inhaber einer Blauen Karte EU in Deutschland zudem nun eine weitere Blaue Karte EU beantragen und zwar unter wesentlich erleichterten Voraussetzungen – so u. a. ohne persönliche Vorsprache bei der zuständigen Ausländerbehörde –, als ein regulärer Antragsteller einer Blauen Karte EU. Diese sogenannte langfristige Mobilität für Inhaber einer Blauen Karte EU existierte bisher ebenso wenig.

Darüber hinaus wird die Frist für den Erwerb einer Niederlassungserlaubnis für Fachkräfte von vier auf drei Jahre und für Inhaber einer Blauen Karte EU von 33 auf 27 Monate verkürzt.

Eine weitere weitreichende Regelung der ersten Säule ist, dass Fachkräfte (mit Ausnahme von Bewerbern für eine Blaue Karte EU) nunmehr eine jede qualifizierte Beschäftigung ausüben dürfen und in zumindest nicht-reglementierten Berufen somit nicht mehr auf Tätigkeiten, die ihrer formalen Berufs- oder akademischen Ausbildung entsprechen, beschränkt sind. So darf ein Verwaltungsangestellter beispielsweise auch als Logistiker arbeiten. Der deutsche Gesetzgeber überlässt es also dem Ermessen des Arbeitgebers, ob ein Bewerber für die konkrete Tätigkeit qualifiziert ist oder nicht.

Um die Blaue Karte EU, aber auch die Zuwanderung als ausländische Fachkraft nach Deutschland insgesamt schließlich noch attraktiver zu machen, wird es Fachkräften, denen am oder nach dem Stichtag des 1. März 2024 ein Aufenthaltstitel zum Zweck der Erwerbstätigkeit erteilt wird, erstmals der Familiennachzug der Eltern und Schwiegereltern ermöglicht. Diese Form des Familiennachzugs ist bisher nur in sehr beschränkten Ausnahmefällen möglich. Die Regelung ist vorerst zeitlich befristet bis zum 31. Dezember 2028.

Die dargestellten neuen gesetzlichen Regelungen der ersten Säule sind mit Ausnahme der erwähnten zur Niederlassungserlaubnis am 18. November 2023 in Kraft getreten.

2. Zweite Säule: Qualifizierte Zuwanderer mit Abschluss und Berufserfahrung

Für die zweite Säule hat der Bundestag beschlossen, dass auch Ausländer mit Berufserfahrung, aber ohne einen in Deutschland anerkannten Abschluss in qualifizierten, aber nicht-reglementierten Berufen arbeiten werden dürfen. Die im Ausland absolvierte Ausbildung muss mindestens zwei Jahre gedauert haben und im Herkunftsland anerkannt sein. Die Anerkennung unterliegt zudem grundsätzlich einer Bestätigungspflicht durch eine fachkundige inländische Stelle, mit Ausnahme von IT-Fachkräften, die hiervon befreit sind. Außerdem muss der Arbeitnehmer zwei Jahre Berufserfahrung innerhalb der letzten fünf Jahre vor der Antragstellung nachweisen. Schließlich müssen mindestens 45 % der jährlichen Beitragsbemessungsgrenze in der allgemeinen Rentenversicherung verdient werden, was zum 1. Januar 2024 einem Gehalt in Höhe von 40.770 EUR brutto entspricht. Eine Ausnahme von diesem Schwellenwert gilt für tarifgebundene Arbeitgeber, die Arbeitnehmer im Rahmen eines Tarifvertrags beschäftigen.

Des Weiteren werden deutsche Sprachkenntnisse für Bewerber im Rahmen dieser zweiten Säule nicht mehr verlangt. Dies gilt zumal für die so wichtige Beschäftigungserlaubnis für Fachkräfte der Informationstechnologie, für die bisher mindestens Sprachkenntnisse auf dem Niveau B1 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen erforderlich waren.

Mit der Einführung der neuen Anerkennungspartnerschaft als einer vertraglichen Absprache zwischen dem Arbeitgeber und dem Arbeitnehmer soll schließlich der meist überlangen Dauer des Annerkennungsprozesses der ausländischen Berufsqualifikation durch die deutschen Behörden effektiver begegnet werden. Im Rahmen der Anerkennungspartnerschaft verpflichten sich die Parteien dazu, etwaige notwendige berufliche Nachqualifizierungsmaßnahmen, die für die Anerkennung notwendig sind, schnell kooperativ durchzuführen. Im Gegenzug darf der ausländische Arbeitnehmer bereits zu arbeiten beginnen und muss nicht wie bisher das behördliche Ergebnis eines meist mehrere Monate dauernden Anerkennungsprozesses abwarten.

Die dargestellten neuen gesetzlichen Regelungen der zweiten Säule treten am 1. März 2024 in Kraft.

3. Dritte Säule: Punktesystem für Arbeitssuchende

Im Rahmen der dritten Säule wird ein neuer Aufenthaltstitel speziell für Arbeitssuchende eingeführt, der es Bewerbern ermöglicht, in Deutschland einen Arbeitsplatz zu suchen. Diese neue Unterform der Aufenthaltserlaubnis wird den Namen „Chancenkarte“ tragen und soll für ausländische Fachkräfte mit anerkannter Berufsausbildung oder Hochschulabschluss sowie für ausländische Staatsangehörige mit mindestens sechs Punkten nach einem neu einzuführenden Punktesystem gelten.

Dieses System basiert unter anderem auf den Kriterien Qualifikation, Sprachkenntnisse, Beruf, Berufserfahrung, Verbindung zu Deutschland und Alter. Einige Beispiele:

- Bei Deutschkenntnissen auf dem Niveau B2 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen erhalten die Bewerber drei Punkte.
- Bewerber, die jünger als 35 Jahre alt sind, erhalten zwei Punkte.
- Zwei Jahre Berufserfahrung innerhalb der letzten fünf Jahre im Bereich der ausländischen Berufsausbildung oder ein Hochschulabschluss (beides im Heimatland anerkannt) werden mit zwei Punkten bewertet.
- Ein Punkt wird für einen Aufenthalt in Deutschland von mindestens sechs Monaten in den letzten fünf Jahren vergeben.

Diese neue Unterform der Aufenthaltserlaubnis kann für bis zu einem Jahr erteilt werden und ist einmal verlängerbar. Sie kann zudem für eine Probearbeit von bis zu zwei Wochen genutzt werden. Die dargestellten gesetzlichen Regelungen zur neuen Chancenkarte treten am 1. und 2. Juni 2024 in Kraft.

4. Vierte Säule: privilegierte Staatsangehörige

Das Visum für privilegierte Staatsangehörige (sog. „Best-Friends“-Visum) wird bezüglich seiner zweiten Unterkategorie, die derzeit noch bis Ende 2023 befristete sogenannte Westbalkanregelung, vorerst zeitlich unbeschränkt verlängert. Der Bundestag hat das ursprünglich für Ende 2023 vorgesehene Auslaufen aufgehoben und zudem das jährliche Kontingent an ausstellbaren Erlaubnissen von 25.000 auf 50.000 erhöht. Die sogenannte Westbalkanregelung ermöglicht Staatsangehörigen von Albanien, Bosnien und Herzegowina, Kosovo, der Republik Nordmazedonien, Montenegro und Serbien den Zugang zu befristeten Arbeitsvisa in Deutschland, sofern dem Antragsteller nur ein Arbeitsplatzangebot eines deutschen Arbeitgebers vorliegt.

III. Fazit und Ausblick

Das Gesetz zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung kann *grosso modo* als gelungen, doch immer noch viel zu unzureichend bezeichnet werden, dem immerhin zumindest korrekt diagnostizierten tätigkeits-, berufs- und branchenübergreifenden

Fachkräftemangel in der Bundesrepublik zu kurieren oder auch nur substantiell zu lindern. Hierzu müsste nach wie vor konsequenter der verfahrensrechtlichen Schwerfälligkeit vor allem hinsichtlich der Antragsbearbeitungszeiten und des behördlichen Personalmangels legislativ begegnet werden. Es lassen sich nach alledem die folgenden vorsichtigen Prognosen abgeben:

- **Die Einreise ist wesentlich nicht mehr auf Personen mit Hochschulabschluss beschränkt:** Der erweiterte Anwendungsbereich der Beschäftigungserlaubnis für Berufserfahrene wird die deutsche Einwanderungslandschaft wohl grundlegend verändern, da er das Ende der langjährigen Politik bedeutet, die Einwanderung grundsätzlich und schwerpunktmäßig nur mit anerkannten Abschlüssen zuzulassen. So wird das System der Blauen Karte EU wohl weitgehend aufgezehrt, da die meisten Zuwanderungen im Rahmen der Blauen Karte EU in den Geltungsbereich der beschriebenen neuen Beschäftigungserlaubnis fallen werden (nicht reglementierter Beruf, mindestens zwei Jahre Berufserfahrung).

- **Möglicher Abbau des Antragsstaus:** Die weitreichenden Neuregelungen zur Blauen Karte EU werden andererseits diesen Aufenthaltstitel noch attraktiver machen, insbesondere für Bewerber ohne akademischen Abschluss. Darüber hinaus können die neuen Regelungen zur Kurz- und Langzeitmobilität zumindest hier dazu beitragen, die Zahl der Antragstellungen zu verringern und damit die deutschen Ausländerbehörden zu entlasten.

- **Der Fachkräftemangel könnte sich leicht verbessern:** Die Aufhebung der Bindung der formalen beruflichen oder akademischen Ausbildung an die konkrete berufliche Tätigkeit und die damit verbundene Möglichkeit für ausländische Fachkräfte (mit Ausnahme von Bewerbern für eine Blaue Karte EU), jede qualifizierte Beschäftigung auszuüben, dürfte sich in zumindest einigen Branchen umfassend und positiv auf den Fachkräftemangel auswirken.

- **Regelung für privilegierte Staatsangehörige zur Förderung geringqualifizierter Arbeitskräfte:** Die Ausweitung der Erlaubnis für privilegierte Staatsangehörige (sog. „Best-Friends“-Erlaubnis) bedeutet, dass sich im deutschen System des Arbeitsmarktzugangs für Ausländer die Einwanderung von geringqualifizierten Arbeitskräften inzwischen als eine eigenständige vierte Säule etabliert hat. Zahlenmäßig ist die Regelung für privilegierte Staatsangehörige sehr erfolgreich und stellt eine sehr bedeutende Zuwanderungsoption von geringqualifizierten Arbeitskräften nach Deutschland dar.