

Stellungnahme zum Gesetzentwurf und Verordnungsentwurf zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung aus Drittstaaten

Stand: 22. Mai 2023

Bundesverband Deutsche Startups e.V.
Schiffbauerdamm 40
10117 Berlin
Tel.: +49 (0) 30 65 77 14 34
politik@startupverband.de
www.startupverband.de

1. Hintergrund

In Deutschland fehlen gut ausgebildete und qualifizierte Fachkräfte. Laut Zahlen aus dem vorliegenden Gesetzentwurf von BMAS & BMI liegt die Zahl der offenen Stellen im 3. Quartal 2022 bei 1,8 Millionen. Erhebungen des Instituts der Deutschen Wirtschaft zeigen, dass uns bis 2030 rund fünf Millionen Fachkräfte fehlen. Und das Problem wird nicht erst dann massiven Einfluss auf die Wirtschaft in Deutschland haben: Bereits jetzt sind die Auswirkungen des sogenannten „War for Talents“ spürbar. Allein im IT-Bereich fehlten im Jahr 2022 rund 96.000 Fachkräfte. Das sind 12% mehr als im Jahr 2021, Tendenz steigend. Damit der Mangel an Fachkräften nicht noch mehr zum Bremsklotz der deutschen Wirtschaft wird, benötigt Deutschland u.a. dringend mehr ausgebildete Fachkräfte aus dem Ausland.

Eine Umfrage¹ des Startup-Verbandes aus dem Frühjahr 2022 hat gezeigt, dass der Fachkräftemangel das zentrale Hemmnis für Startups in ihrer Geschäftstätigkeit ist: Jedes zweite Unternehmen hat hier Probleme (54%), bei einer Beschäftigtenzahl von mindestens 25 steigt der Wert sogar auf 85%. Neun von zehn Startups (89%) haben zurzeit offene Stellen, vor allem in den Bereichen IT, Sales und Marketing. Das sind im Schnitt 10 offene Stellen pro Startup bzw. 39 bei Startups mit mindestens 25 Beschäftigten. Insgesamt sind aktuell circa 90.000 offene Stellen im Startup-Ökosystem zu verzeichnen. Dieser Mangel an Talenten bremst das Wachstum: 50% aller Startups haben auf Grund von fehlenden Fachkräften bereits auf Wachstum verzichten müssen. 39% rechnen in der Zukunft mit einem Rückgang ihrer Innovationsfähigkeit. 75% der Startups mit mindestens 25 Beschäftigten planen die Einstellung von ausländischen Mitarbeitenden. Allerdings bewerten 81% den Mehraufwand bei der Rekrutierung aus Nicht-EU-Staaten als (sehr) hoch. Das veranschaulicht den dringenden Handlungsbedarf, die Talentgewinnung aus dem Ausland schneller und effizienter zu ermöglichen.

2. Bewertung vorliegender Entwürfe

Im Juli 2022 hat die Bundesregierung ihre Startup-Strategie vorgestellt. Ein Schwerpunktthema der Strategie war u.a. die Fachkräftezuwanderung. Trotz der Schwerpunktsetzung sah die Strategie keine konkreten Maßnahmen z.B. im Bereich der Drittstaatenzuwanderung vor. Auch das Thema der Anerkennung der Berufs- und Bildungsabschlüsse wurde in der Strategie noch vage formuliert. Umso mehr begrüßen wir die Zielsetzung der nun vorgelegten beiden Entwürfe (Gesetzentwurf

¹ vgl. [Report zu Fachkräften](#)

& Verordnungsentwurf) die Fachkräftezuwanderung aus Drittstaaten weiterzuentwickeln, zu vereinfachen und zu beschleunigen. Als Startup-Verband haben wir in den vergangenen Jahren immer wieder auf den hohen Stellenwert des Themas, vor allem im Hinblick auf die Innovationsfähigkeit und wirtschaftliche Entwicklung unseres Landes, hingewiesen. Dabei ist die Analyse recht simpel: Ohne den Zuzug von qualifizierten Fachkräften – egal in welchen Bereichen – werden wir die Entwicklungen durch den demografischen Wandel und darüber hinaus nicht auffangen können.

Für das Startup-Ökosystem, das auf die kreativsten und besten Köpfe angewiesen ist, stellt sich diese Herausforderung ganz besonders dar. Wenn am Flughafen, in der Pflege und im Handwerk Fachkräfte fehlen, ist das für alle offensichtlich. Wenn im Bereich der Digitalisierung Fachkräfte fehlen, dann ist das meistens nicht unmittelbar spürbar. Die Folgen sind aber verheerend: Denn im Ergebnis fallen Innovationen aus, ganze Bereiche wandern ab und zukunftsfähige Unternehmensentwicklungen finden an anderen Orten auf der Welt statt.

Wir freuen uns deshalb, dass die Bundesregierung dieses Thema jetzt ambitioniert angehen und zu einer spürbaren Verbesserung und vor allem Beschleunigung der Prozesse kommen möchte. Die vorliegenden Entwürfe adressieren dabei schon eine Vielzahl an Maßnahmen, die wir unterstützen. An der einen oder anderen Stelle gibt es Konkretisierungsbedarf und offene Fragen. In manchen Punkten regen wir Erweiterungen der geplanten Maßnahmen an.

Zentral wird es für uns darüber hinaus sein, wie sich der Aktionsplan zur Visabeschleunigung – an dem das federführende Auswärtige Amt arbeitet – konkret ausgestaltet wird und ob es gelingt, trotz der vielschichtigen Prozesse und beteiligten Stellen, die Prozesse zu digitalisieren und zu harmonisieren und für den erforderlichen personellen Aufwuchs zu sorgen.

3. Unsere Punkte & Forderungen für den weiteren Prozess

Berufspraktische Erfahrungen/Spracherfordernis Deutsch: Hier ist positiv die Regelung zur Erteilung einer Blauen Karte EU für Nicht-Fachkräfte im Bereich IT hervorzuheben, die auf ein bestimmtes Sprachniveau verzichtet. Für das Startup-

Ökosystem sind allerdings auch die Bereiche Sales und Marketing von großer Relevanz. Da es in diesen Bereichen viele Quereinsteiger*innen ohne Hochschulabschluss gibt, regen wir an, die Regelung zur Erteilung einer Blauen Karte EU auch auf diese sowie weitere relevante Berufsgruppen auszuweiten. Zumindest sollte die BeschV dahingehend ergänzt werden, dass Personen mit einer z.B. dreijährigen Berufserfahrung in den Bereichen Sales und Marketing unabhängig von einer Qualifikation als Fachkraft die Zustimmung zu einer Beschäftigung erteilt werden kann. Dabei sollte auf den Nachweis auf ein bestimmtes Sprachniveau verzichtet bzw. Englisch als zweite Sprache neben Deutsch etabliert werden, da die Arbeitssprache in vielen Startups und Scaleups ohnehin Englisch ist.

Einführung einer Chancenkarte: Die Einführung einer Chancenkarte sehen wir positiv. Wir begrüßen besonders, dass sich die beteiligten Bundesministerien bereits in den Ressortabstimmungen auf Änderungen der Spracherfordernis geeinigt haben. So können Fachkräfte aus Drittstaaten neben Sprachkenntnissen in Deutsch alternativ *„englische Sprachkenntnisse auf dem Niveau C1 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen“* nachweisen. Damit ist ein großes Hindernis für viele ausländische Talente beseitigt und die Tatsache, dass in vielen Bereichen bereits heute Englisch Arbeitssprache in den Unternehmen ist, anerkannt.

Die vorgesehene Kontingentierung kritisieren wir, da dies mangels Vorhersehbarkeit für die/den jeweiligen Antragsteller*in in der Praxis zu einer erheblichen Rechtsunsicherheit führt.

In der Begründung des Gesetzentwurfs zur Chancenkarte heißt es: *„Sie bietet die Möglichkeiten zur Probearbeit oder Nebenbeschäftigung.“* Weshalb der Beschäftigungsumfang nur auf eine Nebenbeschäftigung beschränkt ist, erschließt sich dabei nicht. Wir stellen uns hier die Frage, warum die Chancenkarte nicht auch für Fachkräfte gelten soll, die ein Beschäftigungsverhältnis zu mehr als zwanzig Stunden in der Woche eingehen wollen. Hierdurch wäre eine schnelle Arbeitsmarktintegration gewährleistet und das Modell der Chancenkarte attraktiver. Aus Unternehmenssicht könnte so v.a. in den dringend nachgefragten Berufen eine schnellere Entlastung spürbar werden.

Dem gegenüber dürfte das Risiko, dass es bei einem Auslaufen der Chancenkarte zu einem "plötzlichen" Wegfall von Vollzeitstellen in Unternehmen kommt, eher gering einzuschätzen sein. Insbesondere Unternehmen, die gezielt Fachkräfte aus dem Ausland anwerben, wissen um die zeitlichen Herausforderungen der verschiedenen Visaprozesse – sie können hier gemeinsam mit den Fachkräften individuelle Lösungen finden. Da die Chancenkarte nach jetzigem Entwurf auch nicht verlängert werden kann und nur zahlenmäßig begrenzt vergeben werden soll, sind auch die gesamtwirtschaftlichen Beschäftigungsrisiken gering.

Prüfinstanz Abschlüsse/Berufserfahrung: Hier hätten wir uns mehr Mut gewünscht, denn im Idealfall kann auf eine formale Prüfinstanz gänzlich verzichtet werden und der/die Arbeitgeber*in entscheidet über die Anerkennung der Berufserfahrung und Bildungsabschlüsse der Kandidat*innen. So stehen doch die HR-Abteilungen der Unternehmen in Kontakt mit der Fachkraft und haben alle erforderlichen Unterlagen intensiv geprüft und basierend darauf die Entscheidung für die Einstellung einer Fachkraft getroffen. Dem Einwurf, dass man dadurch ein Risiko eingeht, möchten wir entgegen, dass sich kein Unternehmen eine nicht qualifizierte und damit auch im Falle eines Arbeitsplatzwechsels nicht anschlussfähige Fachkraft ins Unternehmen holt.

Da das aber leider politisch nicht mehrheitsfähig scheint, plädieren wir dafür, dass die entsprechende Prüfinstanz unbedingt mit den notwendigen rechtlichen und personellen Mitteln zur Durch- und Umsetzung ausgestattet wird. Daneben regen wir an, diesen Prozess ebenfalls zu digitalisieren und damit Erfahrungen aus der täglichen Praxis Rechnung zu tragen².

Im Anerkennungsverfahren wird sich letztendlich entscheiden, ob die skizzierten Maßnahmen wirklich schnell, bürokratiearm und effektiv umgesetzt werden können oder nach der Anabin-Datenbank eine neue Hürde geschaffen wurde.

² Derzeit ist es eine Hürde, für Antragsteller aus Staaten wie Afghanistan, Iran, Russland – die von Sanktionen betroffen sind – Post nach Deutschland zu verschicken. Daran scheitert aktuell die Prüfung der Abschlüsse durch die Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen (ZAB). Dieser Prozess sollte digital abgewickelt werden können, um allen Antragstellern gleiche Chancen zu ermöglichen, egal aus welchem Herkunftsland sie kommen.

Mindestgehalt: Im Verordnungsentwurf findet sich dazu folgende Formulierung:
„einem Arbeitsplatzangebot oder einem Arbeitsplatz, dessen Gehalt mindestens 45 Prozent der jährlichen Beitragsbemessungsgrenze in der allgemeinen Rentenversicherung beträgt.“

Das entspricht 39.000 (brutto)/Jahr. Für frühphasige Startups und solche aus den Bereichen Impact, Green und Social könnte das ein Problem darstellen. Hier sind die Gehälter oft noch niedriger als in vergleichbaren Unternehmen. Daher regen wir an, diese Grenze zu prüfen und ggf. basierend an marktüblichen Lohnzahlungen für Einstiegsstufen in diesen Bereichen anzugleichen. Wenn bestimmte Branchen aus diesem Grunde ausgeschlossen würden, wäre das für den weiteren Prozess kontraproduktiv.

Digitalisierung & Harmonisierung der Visaprozesse: Die Zuständigkeit dafür liegt beim Auswärtigen Amt. Der Entwurf zum Aktionsplan zur Visabeschleunigung liegt seit Januar vor und sollte parallel zum jetzt laufenden Gesetzgebungsprozess weiter vorangetrieben werden. Denn die Digitalisierung der Visaprozesse ist aus unserer Sicht die entscheidende Stellschraube auf dem Weg zu einer erfolgreichen Arbeitsmigration. So hören wir immer wieder aus der täglichen Praxis unserer Mitglieder, dass die Vergabe der Visaprozesse bei den HR-Abteilungen aktuell für die meisten Verzögerungen im Einstellungsprozess und den größten Aufwand sorgt.

Wir benötigen insgesamt eine Digitalisierung und Harmonisierung aller erforderlichen Prozesse im Sinne einer „One-Stop-Government“.³ Die Wartezeiten für Termine und Rückmeldungen bei Ausländerbehörden und Botschaften sind nach wie vor sehr lang und nicht transparent. Durch die Corona-bedingte Schließung einiger Botschaften bzw. Konsulate, darunter Indien, Brasilien und Indonesien, wurde die Situation noch verschärft. Kernproblem der langwierigen Prozesse ist die mangelnde Kohärenz zwischen den deutschen Botschaften/Konsulaten in den verschiedenen Staaten: So sind die Prozesse und Anforderungen zur Erlangung eines Visums in den verschiedenen deutschen Botschaften sehr unterschiedlich. Das führt zu erheblichen Verzögerungen.

³ Rechtlich soll das System dem einer „One-Stop-Government“ entsprechen, nach dem eine Behörde für die Erteilung des Visums zuständig sein sollte. Tatsächlich sehen sich Antragsteller aber einer IT-Infrastruktur gegenüber, bei der in 4 – 5 verschiedenen Systemen (Dienstleister des AA, Auswärtiges Amt, Bundesagentur für Arbeit, Meldebehörde, Ausländerbehörde) wiederholt die gleichen Angaben gemacht werden müssen. Diese Parallelität der Systeme entspricht nicht dem gesetzgeberischen Auftrag. Er wäre wünschenswert, dass dies mit dem Entwurf adressiert und eine Bundesbehörde vom Gesetzgeber beauftragt werden würde, eine einheitliche IT-Infrastruktur zu betreiben, deren Nutzung verbindlich für die im Verfahren beteiligten Behörden ist.

Daneben haben auch die Ausländerbehörden in Deutschland keine einheitlichen Anforderungen.

Hier bedarf es dringend einer Harmonisierung der Prozesse in allen deutschen Botschaften. Dies ist sicher eine herausfordernde Aufgabe, die das federführende Auswärtige Amt prioritär in den nächsten Monaten angehen muss. Daneben regen wir an, ein Onlinetool für registrierte Mitarbeiter*innen zu schaffen, um jederzeit den aktuellen Status des Genehmigungsfalles einsehen zu können. Auch halten wir eine engere – verstärkt digitale – Zusammenarbeit zwischen den deutschen Botschaften im Ausland und den Ausländerbehörden für erforderlich, z.B. im Hinblick auf die Abgabe der Daten und Unterlagen bei der Visumserteilung, um das Verfahren für langfristige Erlaubnisse einzuleiten.

Verwaltung/Umsetzung der gesetzlichen Regelungen: Die skizzierten Maßnahmen lesen sich erfolgsversprechend und positiv. Offen ist allerdings, ob es genügend (personelle) Ressourcen in der Verwaltung gibt, um die entsprechenden Prozesse effizient zu begleiten und umzusetzen. Der Deutsche Städte und Gemeindebund hat Anfang Januar Zahlen veröffentlicht, die Anlass zur Sorge geben: So gehen in den nächsten 10 Jahren 30 Prozent des Personals im Öffentlichen Dienst der Kommunen in den Ruhestand⁴. Wir haben also auch ein Fachkräfteproblem bei der Bekämpfung des Fachkräfteproblems. Hier sollten konkrete Überlegungen Einzug in die Gesetzgebung finden (Stichwort Digitalisierung, schlanke Prozesse), die sich damit befassen, wie die Umsetzung unter diesen Vorzeichen und der jetzt schon engen Personaldecke aussehen könnte. Dieser Prozess sollte nicht erst dann angegangen werden, wenn es konkret an die Umsetzung geht. Nur wenn die Verwaltung diese Prozesse ressourcenschonend begleiten kann – was nur durch smarte digitalisierte Prozesse möglich sein wird – werden wir einer erfolgreichen Zuwanderung in den Arbeitsmarkt Rechnung tragen können.

Ein weiterer Punkt aus unserer Sicht für eine Steigerung der Zuwanderung von Arbeitskräften aus Drittstaaten ist es, den **Prozess für den Nachzug von Ehegatten oder auch Partner*innen, die in einer nichtehelichen Lebensgemeinschaft mit**

⁴ <https://www.dstgb.de/publikationen/pressemitteilungen/zeitenwende-erfordert-neuausrichtung-der-politik-1/>

einer rekrutierten Fachkraft leben, zu vereinfachen und zu beschleunigen.⁵ Nur wenn wir eine Perspektive für die ganze Familien bieten, wird eine Zuwanderung in den deutschen Arbeitsmarkt für eine internationale Fachkraft interessant. Aktuell sehen wir im Prozess große Herausforderungen. So werden Anforderungen an die/den Ehepartner*in gestellt, die in den jeweiligen Ländern teils nur schwer erfüllt werden können. Auf ein Problem möchten wir an dieser Stelle explizit aufmerksam machen: gerade für Gründer*innen ist der Nachzug mit großen Problemen behaftet. Nach § 30 AufenthG ist das Selbstständigenvisum nach § 21 AufenthG nicht explizit als Aufenthaltstitel zum Nachzug gelistet. Dadurch kann eine Ehepartnerin/ein Ehepartner nur bei Erfüllung der Voraussetzungen der § 30 Abs. 1 S. 1 d) und e) AufenthG nachziehen. Eine entsprechende Ergänzung des § 30 AufenthG könnte zumindest in einigen Fällen den Ehegattennachzug erleichtern.⁶

Für eine bessere Betreuung ausländischer Gründer*innen und Fachkräfte sollten **„Welcome-Center“** geschaffen werden. Durch einen solchen **One-Stop-Service** können Fachkräfte und Unternehmen alle Fragen und Behördengänge aus einer Hand klären. Dazu zählt auch ein zumindest englischsprachiges Angebot bei der Beratung sowie bei Antragsformularen.

Anpassungen in § 40 Aufenthaltsgesetz im Rahmen der aktuellen Gesetzgebung:

Mit dem Fachkräfteeinwanderungsgesetz (FEG) wurde mit § 40 Abs. 2 Nr. 5 AufenthG („Die Zustimmung zur Beschäftigung kann versagt werden, wenn die aufnehmende Niederlassung keine Geschäftstätigkeit ausübt“) eine Vorschrift aufgenommen, die sich – entgegen der gesetzgeberischen Absicht – negativ auf die Ansiedlung von Startups auswirkt, da bei diesen Unternehmen regelmäßig in der Gründungsphase noch keine Geschäftstätigkeit stattfindet bzw. stattfinden kann. Entsprechend regen wir an, dass im Zuge der vorgeschlagenen Änderungen auch § 40 AufenthG geändert wird, damit Startups auch in der ersten

⁵ Derzeit ist Deutschland eines der wenigen Länder in der EU, bei der Familiennachzug zu Drittstaaten Angehörigen nur als verheiratetes Ehepaar möglich ist. Eingetragene Lebenspartnerschaften werden nur bei gleichgeschlechtlichen Partnerschaften akzeptiert und auch nur aus Ländern, in denen die gleichgeschlechtliche Ehe verboten ist. Hier sollte Familiennachzug auch für eingetragene Lebenspartner jeden Geschlechts und jeder Herkunft möglich gemacht werden, wie es auch in vielen anderen EU-Ländern der Fall ist.

⁶ Weiterer Punkt beim Familiennachzug im Hinblick auf das beschleunigte Fachkräfteverfahren nach §81a, welches den Fachkräfteeinwanderungsprozess in einigen Fällen beschleunigt, allerdings profitieren die Familienangehörigen derzeit nicht von einer Beschleunigung des Prozesses. Häufig erhält die Fachkraft das Visum zeitnah, während die Familienangehörigen Monate lang warten müssen. Hier sollten Familienangehörige gleichermaßen von §81a profitieren können.

Gründungsphase vor Aufnahme der Geschäftstätigkeit bereits ausländische Talente anwerben können.

Der Startup-Verband

Der Bundesverband Deutsche Startups e.V. ist die Stimme der Startups in Deutschland. Seit seiner Gründung 2012 vertritt der Verband die Startup-Interessen gegenüber Politik, Wirtschaft und Öffentlichkeit. In seinem Netzwerk mit mittlerweile 1.200 Mitgliedern schafft der Verband darüber hinaus einen Austausch zwischen Startups untereinander, ab er auch zwischen Startups und etablierter Wirtschaft. Ziel des Startup-Verbandes ist es, Deutschland und Europa zu einem gründungsfreundlichen Standort zu machen, der Risikobereitschaft honoriert und den Pionier*innen unserer Zeit die besten Voraussetzungen bietet, um mit Innovationskraft erfolgreich zu sein.