

Stellungnahme des Hauptverbands der Deutschen  
Bauindustrie

**zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der  
Fachkräfteeinwanderung**

**zum Referentenentwurf einer Verordnung zur Weiterentwicklung  
der Fachkräfteeinwanderung**

Berlin, den 06.03.2023

Der Hauptverband der Deutschen Bauindustrie (HDB) ist als Zusammenschluss der bauindustriellen Landesverbände die Spitzenorganisation der BAUINDUSTRIE in Deutschland. Er setzt sich für die Gesamtinteressen der Branche ein, um ihre Wettbewerbsfähigkeit zu stärken, zur Zukunftsfähigkeit Deutschlands beizutragen und für bestmögliche Rahmenbedingungen auf Bundesebene, in Europa und auch international zu sorgen. Mit zehn Landesverbänden repräsentiert der HDB große sowie mittelständische, häufig familiengeführte Unternehmen der BAUINDUSTRIE. Sieben Fachverbände kommen als außerordentliche Mitglieder hinzu.

## **1. Hintergrund: Fachkräftesituation in der Bauwirtschaft**

Die personellen Kapazitäten am deutschen Bauarbeitsmarkt sind angespannt: Die Zahl der gewerblich Auszubildenden des Baugewerbes im 1. Lehrjahr stieg zwar von 12.000 Ende 2016 auf gut 15.000 Ende 2021 (neuere Zahlen liegen noch nicht vor), dies reicht aber bei Weitem nicht aus, um die jährlich etwa 19.000 Abgänge in die Rente auszugleichen. Zudem sind Arbeitskräftereserven auf dem deutschen Bauarbeitsmarkt nur noch begrenzt vorhanden. Trotz der schwachen Konjunktur haben die Unternehmen des Bauhauptgewerbes im vergangenen Jahr die Zahl ihrer Beschäftigten (im Jahresdurchschnitt) nochmals um knapp 1,7 % auf 926.660 erhöht. Gegenüber dem zwischenzeitlichen Tiefpunkt im Jahr 2009 bedeutet dies ein Beschäftigungsplus von 31,5 %. Das deutsche Bauhauptgewerbe hat damit zur äußerst positiven Entwicklung auf dem deutschen Arbeitsmarkt beigetragen.

Durch diese Entwicklung ist der Bauarbeitsmarkt im Inland allerdings nahezu leergefegt. Im vergangenen Jahr lag die Zahl der offenen Stellen für Facharbeiter mit bauhauptgewerblichen Berufen mit 17.400 deutlich über der Zahl der Arbeitslosen mit 15.300. Noch problematischer ist die Lage bei den Bauingenieuren, wo 2022 auf einen Arbeitslosen drei offene Stellen kamen. Seit 2015 konstatieren wir einen immer deutlicheren Überhang der offenen Stellen.

Die Firmen haben daher in den vergangenen Jahren verstärkt auf den europäischen Bauarbeitsmarkt zurückgegriffen. Drei Viertel des Beschäftigungsaufbaus im Bauhauptgewerbe seit 2009 sind auf die Besetzung der Stellen mit ausländischen Beschäftigten zurückzuführen. Deren Anteil an allen sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten im Bauhauptgewerbe stieg von 2009 bis 2022 von 7,8 % auf 22,8 %. Hinzu

kommen noch temporär nach Deutschland entsandte Arbeitskräfte ausländischer Baufirmen. Deren Zahl hat sich seit 2009 bis 2021 (neuere Zahlen liegen noch nicht vor) auf 83.000 mehr als verdoppelt.

Zugleich ist die Zahl der sozialversicherungspflichtig im Baugewerbe beschäftigten Helfer in den letzten zehn Jahren um 78 Prozent auf 362.630 Personen angestiegen, was den hohen Bedarf der Branche auch nach einfachen Tätigkeiten belegt. Um die Nachfrage in diesem Segment zu befriedigen, griff die Bauwirtschaft in den vergangenen Jahren verstärkt auf die Regelung nach § 26 Abs. 2 BeschV (Westbalkan-Regelung) zurück. 44 Prozent der über die Westbalkan-Regelung entstandenen Beschäftigungen lagen im Bereich des Baugewerbes.<sup>1</sup> Damit trug diese flexible, von formalen Zertifikaten unabhängige und an den Bedarfen der Unternehmen ausgerichtete Form der Erwerbsmigration bedeutend dazu bei, den wachsenden Bedarf nach Arbeits- und Fachkräften in der Bauwirtschaft abzumildern.

## **2. Gesamtbewertung**

Die Reform des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes und einer Reihe von Regelungen in der Beschäftigungsverordnung, insbesondere die im Koalitionsvertrag vereinbarte Entfristung und Ausweitung der Westbalkan-Regelung als erfolgreiches Instrument der Abmilderung akuter Bedarfe nach Fach- und Arbeitskräften, begrüßen wir grundsätzlich.

Zugleich empfehlen wir zur nachhaltigen Stärkung der deutschen Wirtschaft und der Ausweitung des verfügbaren Pools an Arbeits- und Fachkräften künftig weniger restriktive, dafür flexiblere und klar an den Bedarfen der Unternehmen ausgerichtete Regelungen zur Erwerbsmigration zu entwickeln. Die demografie- und transformationsbedingte Herausforderung des Fachkräftemangels verlangt nach einer Zeitenwende statt einer Politik der kleinen Schritte.

Dies betrifft vor allem die in den vorliegenden Entwürfen versäumte Chance, einen über kurzfristige Einsätze hinausweisenden Weg für ausländische Arbeitnehmer unterhalb des

---

<sup>1</sup> Brücker, Herbert, Mariella Falkenhain, Tanja Fendel, Markus Promberger & Miriam Raab (2020): Erwerbsmigration über die Westbalkanregelung: Hohe Nachfrage und gute Arbeitsmarktintegration. (IAB-Kurzbericht 16/2020 (de)), Nürnberg, 12 S.

Fachkräfteniveaus in den deutschen Arbeitsmarkt hinein zu schaffen. Somit beschränken die vorhandenen, aber auch die in den Entwürfen vorgesehenen, Instrumente der Erwerbsmigration die Auswahl geeigneter Personen vorrangig entlang des Kriteriums nachweisbarer formaler Qualifikationen, anstatt auch für nicht formal qualifizierte Personen einen dauerhaften Aufenthaltstitel zu schaffen und im Sinne einer wirklichen Chancenmigration auf fachliche Weiterbildung und erweiterten Spracherwerb im Zuge der Beschäftigung zu setzen.

### **3. Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung**

#### **Artikel 2, § 16d Abs. 3a Nr. 1 a)**

Die Neuregelung gem. Artikel 2, § 16d Abs. 3a Nr. 1a des Referentenentwurfs schränkt die Auswahlmöglichkeit von Unternehmen mit Bedarf an beruflich qualifizierten Fachkräften auf die Personengruppe ein, die „über eine ausländische Berufsqualifikation verfügt, die von dem Staat, in dem sie erworben wurde, staatlich anerkannt ist und deren Erlangung eine Ausbildungsdauer von mindestens zwei Jahren vorausgesetzt hat“ und lässt dabei gerade in der bereits in den Eckpunkten zur Fachkräfteeinwanderung angekündigten Erfahrungssäule die Arbeitsmarktrelevanz non-formaler, durch Berufserfahrung erworbener Qualifikationen außer Acht. Diese Einschränkung bedeutet aus Sicht der BAUINDUSTRIE eine erhebliche Minderung des Potenzials geeigneter Zuwanderungsinteressierter.

Die BAUINDUSTRIE empfiehlt daher wie in der Gesamtbewertung umrissen die Einführung eines zusätzlichen Aufenthaltstitels für Personen ohne formale und im Herkunftsstaat anerkannte ausländische Berufsqualifikation durch Einfügung eines Absatzes 3b, nach dem einem Ausländer zur Durchführung eines Verfahrens zur Anerkennung seiner im Ausland non-formal erworbenen Qualifikation mit begleitender Ausübung einer qualifizierten Beschäftigung eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden soll, wenn der Ausländer:

- a) eine im Ausland erworbene Berufserfahrung von mindestens fünf Jahren in einschlägigen Tätigkeiten glaubhaft machen oder

- b) eine im Inland im Rahmen von Beschäftigungen nach § 26 Abs. 2 BeschV oder § 15d BeschV-E erworbene Berufserfahrung von mind. 3 Jahren in einschlägigen Tätigkeiten und ausreichende fachbezogene Deutschkenntnisse nachweisen kann.

Durch die Ergänzung der o.g. Voraussetzungen wird es Arbeitgebern und ausländischen Arbeitnehmern ermöglicht, die in den Eckpunkten als solche ausgewiesene Potenzialzuwanderung auch wirklich umzusetzen und die während einschlägiger Arbeitsaufenthalte in der Bundesrepublik erworbenen fachlichen und sprachlichen Qualifikationen sowie des Deutschlandbezugs zur Verbesserung der Perspektive auf einen dauerhaften Aufenthalt und eine nachhaltige Integration in den Arbeitsmarkt und die Gesellschaft zu nutzen. Dies entspricht dem Inhalt der Neufassung des § 18 Abs. 1, Satz 2 und 3, nach dem die Möglichkeiten der Fachkräfteeinwanderung „auf die nachhaltige Integration von Fachkräften sowie Arbeitskräften mit ausgeprägter Berufserfahrung in den Arbeitsmarkt und die Gesellschaft“ ausgerichtet sind.

#### **Artikel 2, § 16d, Abs. 6**

Ergänzend zu den in Artikel 2, § 16d Abs. 6 Satz 2, Nummern 1-4 aufgeführten Voraussetzungen zur Gewährung einer sechsmonatigen Aufenthaltserlaubnis zum Zwecke der Qualifikationsanalyse sollten die oben als Ergänzung zu Artikel 2, § 16d Abs. 3a vorgeschlagenen Voraussetzungen der glaubhaft gemachten Berufserfahrung von mindestens 5 Jahren im Ausland oder mindestens 3 Jahren im Inland aufgenommen werden.

#### **Artikel 2, § 20a, Abs. 2 - Chancenkarte**

Die geplanten Regelungen zur Einführung eines Punktesystems über eine sog. Chancenkarte beschränkt den potenziellen Kreis der Inhaber einer solchen Chancenkarte auf Personen, welche mindestens eine zweijährige in ihrem Heimatland anerkannte Berufsausbildung vorweisen können. Um eine Ausweitung der potenziell in Betracht kommenden Zahl qualifizierter Zuwanderer zu erreichen, ist es notwendig, durch die Einführung einer neuen Nr. 3 auch im Ausland und im Inland erworbene Berufserfahrung und

damit verbundene fachliche und sprachliche Kompetenzen aufzunehmen (siehe analog Artikel 2, § 16d Abs. 3a Nr. 1 a).

#### **4. Stellungnahme zum Referentenentwurf einer Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung**

##### **Artikel 2, § 2a – Anerkennungspartnerschaft**

Die vorgesehenen Anerkennungspartnerschaften zur Feststellung der Gleichwertigkeit von im Ausland erworbenen beruflichen Qualifikationen sind im Sinne der Berücksichtigung von im Ausland oder im Inland non-formal im Rahmen von Berufserfahrung erworbenen Kompetenzen zu erweitern.

##### **Artikel 2, § 6 Absatz 1 – Beschäftigung bei ausgeprägter berufspraktischer Erfahrung**

Die BAUINDUSTRIE empfiehlt, von der Beschränkung auf Personen „mit einer ausländischen Berufsqualifikation, die von dem Staat, in dem sie erworben wurde, staatlich anerkannt ist und deren Erlangung eine Ausbildungsdauer von mindestens zwei Jahren vorausgesetzt hat, oder einem ausländischen Hochschulabschluss, der von dem Staat, in dem dieser erworben wurde, staatlich anerkannt ist“, abzusehen, um den potenziellen Pool von durch berufspraktisches Erfahrungswissen non-formal qualifizierten Personen nicht von vornherein zu beschränken. Vielmehr sollte durch die Aufnahme der Vorbedingung einer mindestens fünfjährigen Berufserfahrung im Ausland oder einer dreijährigen Berufserfahrung in einschlägigen Tätigkeiten im Inland bei gleichzeitigem Nachweis ausreichender fachspezifischer Deutschkenntnisse die in der Überschrift angestrebte berufspraktische Erfahrung tatsächlich als Bezugspunkt für die Regelung dienen.

##### **Artikel 2, § 15d – Kurzzeitige kontingentierte Beschäftigung**

Die Schaffung des Aufenthalts zu Erwerbszwecken im Rahmen der neuen kurzzeitigen kontingentierten Beschäftigung bewertet die BAUINDUSTRIE grundsätzlich als nicht

weitreichend genug und weist auf eine Reihe von nötigen Nachbesserungen hin, um die praktische Anwendung durch Unternehmen der Bauwirtschaft sinnvoll zu ermöglichen.

So sollte statt der nur kurzzeitigen Möglichkeit der Erwerbszuwanderung unterhalb des Fachkräfte-Niveaus – wie oben in der Stellungnahme zu Artikel 2, § 16d Abs. 3a Nr. 1 a) AufenthG-E bereits ausgeführt – vorrangig ein Weg zur dauerhaften Zuwanderung für diesen Personenkreis geschaffen werden. Auf diese Art wäre ein planbarer Einsatz ausländischer Arbeitnehmer, eine dauerhafte Entlastung der knappen Fachkräfte und zugleich eine echte Integrations- und Qualifikationsperspektive für zugewanderte Arbeitskräfte erreichbar. Im vorliegenden Entwurf der Beschäftigungsverordnung fehlen diese Aspekte völlig.

Für den Fall der Umsetzung der im vorliegenden Entwurf dargelegten Schaffung von § 15d BeschV-E sollte jedoch mindestens die Höchstaufenthaltsdauer für nach dieser Regelung eingewanderte Ausländer über den in Absatz 1 festgelegten Zeitraum von 6 Monaten innerhalb von 12 Monaten hinaus auf mindestens 9 Monate ausgedehnt werden, da der Aufwand einer Anwerbung und der Nutzen eines Einsatzes samt notwendiger Einarbeitung in dem geplanten kurzen Zeitraum von nur 6 Monaten in einem Missverhältnis stehen. Vor allem im Rahmen des Einsatzes in Bauprojekten, die sich mitunter aus nicht dem jeweiligen Unternehmen anzulastenden Gründen verzögern, wären zur besseren Planbarkeit des Einsatzes ausländischer Beschäftigter im Rahmen von § 15d längere Aufenthaltsdauern zu befürworten, insbesondere, da der zwischenzeitliche Abzug der angelernten ausländischen Beschäftigten und das Anlernen neuer Kräfte mit unverhältnismäßig hohem Aufwand für die Unternehmen verbunden sein werden.

Dieselben Vorbehalte richten sich gegen die Obergrenze der Beschäftigung von Ausländern von höchstens 10 Monaten innerhalb von 12 Monaten in einem Unternehmen. Die hier zugrunde gelegte Logik der Saisonbeschäftigung und der Vermeidung durchgehender Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte gehen an den Bedarfen von Branchen vorbei, welche nicht oder nur in überschaubarem Maß von saisonalem Spitzenbedarf an Arbeitskräften betroffen sind. Hier empfiehlt die BAUINDUSTRIE den Verzicht auf die unternehmensbezogene zeitliche Obergrenze für die Beschäftigung von Ausländern nach § 15d BeschV-E.

Für den Nachweis der Tarifbindung empfiehlt die BAUINDUSTRIE, den Nachweis der Mitgliedschaft in einem tarifgebundenen Arbeitgeberverband heranzuziehen, sofern das

harte Kriterium der Tarifbindung als Voraussetzung für die Beschäftigung von Ausländern gemäß § 15d BeschV-E Bestand haben sollte.

### **Artikel 2, § 26 Absatz 2 Satz 3 – Westbalkan-Regelung**

Die in Umsetzung des Koalitionsvertrags erfolgende Entfristung und Ausweitung des Kontingents im Rahmen der sog. Westbalkan-Regelung nach § 26 Abs. 2 BeschV-E begrüßt die BAUINDUSTRIE, empfiehlt zugleich jedoch eine fortlaufende Überprüfung, ob das Kontingent den Bedarfen der Wirtschaft entspricht und folglich ggf. eine flexible und bedarfsgerechte Erhöhung.

Darüber hinaus spricht sich die BAUINDUSTRIE klar für eine Ausweitung der Westbalkan-Regelung auf weitere Herkunftsstaaten aus.