

Wirtschaft und Recht für Mittelstand und Handwerk

2

Winfried Kluth

Mittelstandsorientierte Weiterentwicklung des Einwanderungsrechts mit Blick auf das Handwerk

Ansätze für Regelungskonzepte unter besonderer Berücksichtigung
berufsbildender Maßnahmen im In- und Ausland



Nomos

Wirtschaft und Recht für Mittelstand und Handwerk

Studien und Dissertationen aus dem Ludwig-Fröhler-
Institut für Handwerkswissenschaften

herausgegeben von

Prof. Dr. oec. publ. Gunther Friedl,
Technische Universität München

Prof. Dr. iur. Martin Burgi,
Ludwig-Maximilians-Universität München

Band 2

Winfried Kluth

**Mittelstandsorientierte Weiterentwicklung
des Einwanderungsrechts mit Blick
auf das Handwerk**

Ansätze für Regelungskonzepte unter besonderer Berücksichtigung
berufsbildender Maßnahmen im In- und Ausland

lfi LUDWIG
FRÖHLER
INSTITUT



Nomos

Publiziert mit Unterstützung des Ludwig-Fröhler-Instituts für Handwerkswissenschaften e.V., München sowie die Wirtschaftsministerien der Bundesländer zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung.



Bundesministerium
für Wirtschaft
und Energie

aufgrund eines Beschlusses
des Deutschen Bundestages



DHKT

DEUTSCHER
HANDWERKSKAMMERTAG

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

1. Auflage 2019

© Winfried Kluth

Publiziert von
Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG
Waldseestraße 3-5 | 76530 Baden-Baden
www.nomos.de

Gesamtherstellung:
Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG
Waldseestraße 3-5 | 76530 Baden-Baden

ISBN 978-3-8487-6020-6 (Print)

ISBN 978-3-7489-0140-2 (ePDF)

DOI: <https://doi.org/10.5771/9783748901402>



Dieses Werk ist lizenziert unter einer Creative Commons Namensnennung – Nicht kommerziell – Keine Bearbeitungen 4.0 International Lizenz.

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	11
Erster Teil: Tatsächliche und rechtliche Bestandsaufnahme	15
I. Anlass der Untersuchung	15
II. Bestandsaufnahme zum aktuellen und prognostizierten Fachkräftemangel im Handwerk	18
1. Ausgangslage	18
2. Prognosen zum Fachkräftemangel in Deutschland	19
III. (Mehr) Einwanderung von Fachkräften aus Drittstaaten als ein Lösungsbeitrag	21
1. Die mehrstufige Strategie der Handwerksorganisation	21
a) ZDH Positionen	21
b) Projekte und Strategien der Handwerksorganisation	22
c) Positionspapier des Zentralverbands des Deutschen Handwerks zur mittelstandsorientierten Zuwanderungspolitik	23
d) Zwischenergebnis	26
2. Der Rechtsrahmen für die EU-Binnenmigration von Fachkräften	26
a) Vorbemerkung	26
b) Aufenthaltsrechtliche Deregulierung	27
c) Berufsrechtliche Regulierung	29
c) Gestaltungspotentiale bei vorübergehenden Dienst- leistungen und Korrespondenzdienstleistungen	35
d) Zwischenbilanz	36
3. Der Rechtsrahmen für die Fachkräftemigration aus Drittstaaten	36
a) Standardvorgaben des Aufenthaltsrechts	36

Inhaltsverzeichnis

b) Deregulierung im Bereich des Aufenthaltsrechts von Forschern als Vorbild für das Handwerk?	37
c) Rechtsentwicklungen im Bereich des Berufsqualifikationsanerkennungsrechts	44
d) Verwaltungswissenschaftliche Praxisanalyse	50
IV. Maßnahmen des Gesetzgebers und aktuelle Diskussionsprozesse	53
1. Entwicklungen im Bereich des Beschäftigungsrechts bis Mitte 2018	53
2. Vorschläge des 72. Deutschen Juristentages	56
3. Vorschläge des Sachverständigenrates der Stiftungen für Integration und Migration	57
4. Der Entwurf eines Fachkräfteeinwanderungsgesetzes	61
a) Aufenthalte zu Ausbildungszwecken	62
b) Aufenthaltstitel für Fachkräfte	63
5. Der Entwurf eines Gesetzes über Duldung bei Ausbildung und Beschäftigung	65
V. Berufsbildungsprojekte in Drittstaaten	68
1. Triple-Win-Projekte	68
a) Entwicklungs- und migrationspolitische Grundlagen	68
b) Triple-Win-Programme als Umsetzung dieser Orientierung	73
2. Nachbarschaftsprojekte innerhalb der EU	75
3. Schlussfolgerungen	77
VI. Aussagen im Globalen Pakt für eine sichere, geordnete und reguläre Migration	77
1. Status und Zielsetzungen des Globalen Pakts für eine sichere, geordnete und reguläre Migration	77
2. Aussagen zur Fachkräftemigration	79
3. Impulse für die Rechtsgestaltung	79
Zweiter Teil: Vertiefende Problemanalysen	80
I. Die zentralen gefestigten Erkenntnisse in Bezug auf die bislang geringen Anwerbungserfolge	80
1. Liberaler Rechtsrahmen, aber geringe Einwanderungsreputation	80
2. Die sprachlich-kulturellen Hürden	81
a) Zum Verständnis und der Bedeutung von Sprache	81
b) Kulturelle Strukturen und Praktiken	84
c) Arbeitsweltbezogene kulturelle Praktiken	85

3. Die hohen Qualifikationsanforderungen	85
4. Die Verdienst- und Einkommenserwartungen	86
5. Der Blick auf die Fachkräftemigration innerhalb der Europäischen Union	87
6. Die Relevanz der Rahmenbedingungen für Anpassungsprozesse	88
7. Zwischenergebnis	89
II. Der Weg zu Kandidaten und die Instrumente beruflicher Qualifikation	89
1. Ausgangslage und Grundsatzfragen	89
2. Länderauswahl	91
a) Zur Pfadabhängigkeit von Migrationsprozessen	91
b) Kriterien der Länderauswahl	92
3. Kontaktaufnahmen	92
4. Berufsbildungsangebote einschließlich Ausgleichsmaßnahmen	93
5. Zusätzliche Hürden für Betriebe in ländlichen Räumen	93
Dritter Teil: Ansätze zur Weiterentwicklung des normativen Rahmens der Fachkräfteeinwanderung, von Instrumenten der beruflichen Qualifikation, des „Matching“ sowie von weiteren Anreizen	96
I. Nachfrage- oder angebotsorientiertes Modell	96
1. Schrittweise Öffnung des Aufenthaltsrechts für die Arbeitsplatzsuche	96
2. Vorzüge einer völkervertraglichen Einrahmung durch Ausbildungs- und Migrationspakte	97
3. Steuerung durch Ausbildungsangebote in Drittstaaten in Kombination mit Einwanderungskontingenten	97
II. Überlegungen zu Ort, Verfahren und Niveau der Qualifizierung	98
1. Maßnahmen der beruflichen Bildung in Herkunftsländern	98
2. Organisatorischer Rahmen der Qualifikationsvermittlung im Inland	99
a) Herkömmliche duale Ausbildung in Betrieben und Berufsschulen	99
b) Einrichtung spezieller überbetrieblicher Ausbildungseinrichtungen	100
c) Spezialisierte Fachhochschulstudiengänge	101

Inhaltsverzeichnis

III. Erlass eines Auslandsberufsbildungsstättengesetzes nach dem Vorbild des Auslandsschulgesetzes	103
1. Vorüberlegungen	103
2. Zielsetzung und Regelungsstruktur des Gesetzes über die Förderung Deutscher Auslandsschulen	104
3. Übertragung auf den Bereich der beruflichen Ausbildung	108
a) Identifizierung der Regelungselemente	108
b) Anforderungen an die Bildungseinrichtung und Abschluss der Vereinbarung	108
c) Finanzierung	109
d) Vermittlung von Ausbildungspersonal	109
e) Fachkräftebörse (Matching)	109
Vierter Teil: Ein Blick auf die Potentiale des sog. Spurwechsels	111
I. Begriff und Praxis des sog. Spurwechsels	111
II. Forderungen nach Erweiterung der Möglichkeiten des Spurwechsels und ihre Bedeutung für die Gewinnung von Fachkräften	112
III. Mit einem Spurwechsel verbundene migrationspolitische Risiken	114
IV. Vorzüge einer vorsichtigen Erweiterung der Spurwechselregelungen und dafür geeignete Instrumente	114
Fünfter Teil: Zusammenfassende Darstellung der Vorschläge zu weiteren gesetzgeberischen und organisatorischen Maßnahmen (Executive Summary)	115
I. Vorbemerkungen	115
II. Grundannahmen der Untersuchung	115
III. Einzelne Erkenntnisse, Vorschläge und Steuerungsansätze	116
1. Bewertung der rechtlichen Ausgangslage unter Berücksichtigung neuester Gesetzgebungsvorschläge	116
2. Ansätze zur Vereinfachung des Rechtsrahmens	117
3. Ansätze zur Ermöglichung und Förderung der beruflichen Bildung von Drittstaatsangehörigen im In- und Ausland	118

Inhaltsverzeichnis

Anhang 1	121
Anhang 2	127
Anhang 3	139
Anhang 4	143
Literaturverzeichnis	149

