Landratsamt Biberach

Vorbericht

Vorlage Nr. 15-003-2023

Ziffer 5 der Tagesordnung
VF-03-2023

Dezernat 1
Ordnungsamt
Maximilian Laemmle

Verwaltungs- und Finanzausschuss
öffentlich am 18.10.2023
Kreistag
öffentlich am 27.10.2023

Reform der Bundesregierung zum Fachkräfteeinwanderungsrecht (Antrag an den Kreistag)

Beschlussvorschlag:

1. Vom Bericht zur Reform des Fachkräfteeinwanderungsrechts wird Kenntnis genommen.

2. Der Kreistag beschließt ab dem Stellenplan 2024 zwei zusätzliche Stellen des gehobenen Dienstes (A 10 / EG 9c) für die Ausländerbehörde neu aufzunehmen, um die gestaffelt im Herbst 2023 und Anfang des Jahres 2024 in Kraft tretende Änderung im Fachkräfteeinwanderungsgesetz bewältigen zu können.

3. Die Verwaltung geht nach heutigem Kenntnisstand davon aus, dass die Personalkosten durch Mehreinnahmen in den Gebühren gegenfinanziert sind.

4. Die Verwaltung wird ermächtigt, die Stellen ab sofort auszuschreiben und zum 1. Januar 2024 zu besetzen.

5. Die Stellen werden in den Stellenplan 2024 aufgenommen.

Sachverhalt

1. Grundsätzliches

In der Sitzung des Verwaltungs- und Finanzausschusses am 15. März 2023 hatte das Ordnungsamt ausführlich zur Einführung des Chancenaufenthaltsgesetzes und zum Anpassungsvorhaben beim Fachkräfteeinwanderungsgesetz informiert. Anschließend stimmte der Kreistag in öffentlicher Sitzung am 24. März 2023 einer Stelle zur Bearbeitung des Chancenaufenthaltsgesetzes. Diese Stelle konnte inzwischen mit einem geeigneten Bewerber besetzt werden.

Der Bundesrat hat am 7. Juli 2023 das Gesetz zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung und die Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung gebilligt. Das Gesetz ist am 18. August 2023 Bundesgesetzblatt verkündet worden. Die für die örtliche Ausländerbehörde wesentlichen Regelungen treten gestaffelt am 18. November 2023, 1. März und 1. Juni 2024 in Kraft.

Durch diese Reformvorhaben verfolgt die Bundesregierung das Ziel, dass ausländische Fach- und Arbeitskräfte künftig leichter nach Deutschland kommen können. Damit soll sich der verstärkende Fachkräftemangel gelindert werden und heimische Wettbewerbsfähigkeit gestärkt werden.

2. Wesentliche Inhalte der Reform bei der Erwerbsmigration

Die Einwanderung von Fach- und Arbeitskräften baut künftig auf drei Säulen auf – der Fachkräftesäule, der Erfahrungssäule und der Potentialsäule

a) Fachkräftesäule
Die Fachkräftesäule bildet weiterhin das zentrale Element. Zukünftig kann eine Fachkraft jede qualifizierte Beschäftigung ausüben. Das Gesetz senkt die bestehenden Gehaltsschwellen der Blauen Karte EU ab und erleichtert die Bedingungen für Berufsanfänger – ebenso die Regeln zur Mobilität und zum Familiennachzug. Es setzt die erforderliche Voraufenthaltsdauer für die Erteilung der Niederlassungserlaubnis für Inhaber einer Blauen EU Karte sowie für Fachkräfte und deren Familienangehörige herab. Ausländische Studenten erhalten erweiterte Nebenbeschäftigungsmöglichkeiten. Das Gesetz vereinfacht zudem den Wechsel zwischen Aufenthalten zu Bildungs- und Erwerbszwecken. Die Regelungen zur Blauen Karte EU treten am 18. November 2023 in Kraft.

b) Erfahrungssäule
In teilweiser Abkehr vom bisherigen System der Fachkräfteeinwanderung wird die Einreise und die Aufnahme einer (qualifizierten) Beschäftigung ohne einen in Deutschland formal anerkannten Abschluss für alle Berufsgruppen geöffnet sein (§ 6 Verordnung über die Beschäftigung von Ausländerinnen und Ausländern (Beschäftigungsverordnung – BeschV neu)). Voraussetzung ist eine zweijährige einschlägige Berufserfahrung, ein Mindestgehalt sowie eine im Herkunftsland staatlich anerkannte mindestens zweijährige Ausbildung. Diese Änderung gilt ab dem 1. März 2024.

c) Potentialsäule
Das Gesetz führt die sogenannte Chancenkarte (§§ 20a und 20b AufenthG) als neuen Aufenthaltstitel ein, der auf einem Punktesystem basiert und Arbeitskräften einen Aufenthalt zur Arbeitsplatzsuche ermöglicht. Dafür müssen Arbeitskräfte zunächst eine Vorqualifikation nachwiesen und über deutsche Sprachkenntnisse auf dem Niveau A 1 oder englische Sprachkenntnisse auf dem Niveau B 2 verfügen. Das Potential für eine nachhaltige Arbeitsmarktintegration wird anhand festgelegter Kriterien wie u.a. Qualifikation, deutsche

Sprachkenntnisse, Berufsverfahrung und Deutschlandbezug ermittelt. Diese Vorschrift tritt zum 1. Juni 2024 in Kraft. Im parlamentarischen Verfahren haben Gesetz- und Verordnungsentwurf noch wesentliche Änderungen erfahren, die wie die vorstehend genannten Regelungen ebenfalls zu zusätzlichen Arbeitsaufwänden in der Ausländerbehörde führen werden:

- Durch die Ausgestaltung der beiden zentralen Fachkrafttitel §§ 18a und 18b AufenthG-neu als Anspruchstitel ist in bestimmten Fallkonstellationen die örtliche Ausländerbehörde für die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis ohne vorgeschaltetes Visaverfahren bei der Botschaft zuständig.

- Fachkräften und anderen (qualifizierten) Arbeitskräften, die bis zum 29. März 2023 als Asylbewerber ins Bundesgebiet eingereist sind, wird im Rahmen des sog. Spurwechsels ermöglicht, eine Aufenthaltserlaubnis zum Zweck der Erwerbstätigkeit zu erhalten.

- Die Ausbildungsduldung (§ 60c AufenthG) wird gestrichen und inhaltlich im Wesentlichen unverändert durch eine Aufenthaltserlaubnis zum Zweck der Ausbildung für Asylbewerber und Geduldete ersetzt.

Die Regelungen zum Spurwechsel in Fachkraft- und Erfahrungstitel und zur Aufenthaltserlaubnis zur Berufsausbildung für Geflüchtete treten am 1. März 2024 in Kraft.

3. Organisatorische Auswirkungen; Bildung zweier Teams in der Ausländerbehörde und aktuelle Situation

Wie im Vorbericht für den Verwaltungs- und Finanzausschuss für den 15. März 2023 dargelegt gibt es bereits unter der geltenden Rechtslage deutliche Fallzuwächse in der Ausländerbehörde. Inzwischen ist die hiesige Ausländerbehörde des Landratsamtes Biberach für knapp 17.000 ausländische Personen zuständig. Das Ausländerecht hat in letzten Jahren zahlreiche Änderungen und Anpassungen erfahren. Die einzelnen Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter haben eine stetig wachsende Aufgabenkomplexität zu bewältigen.

Grundlage für die Personalbedarfsrechnung sind 85.925 Netto-Jahresminuten einer Vollzeitkraft. Dieser Wert berücksichtigt 30 Tage Urlaub, 15,1 Krankheitstage und 10 Prozent Rüstzeiten.
https://www.iwd.de/artikel/krankenstand-in-deutschland-498654/?gclid=EAIaIQobChMIwdvayNv3_AIViZ3VCh3JcgxLEAAYASAAEgLlR_D_BwE

Die Ausländerbehörde umfasst aktuell 11,7 VZÄ Sachbearbeitung. Diese Stellen sind alle mit geeigneten Personen besetzt.

Bislang sind die Arbeitsabläufe in der Ausländerbehörde in der Art organisiert, dass jeder Sachbearbeiter dem Grunde nach alle Aufgaben erfüllen kann. Dieses System lässt sich aufgrund der wachsenden Komplexität nicht mehr länger fortführen. Insbesondere ist es Teilzeitkräften nicht mehr zumutbar und möglich, das gesamte Wissen vorhalten zu können. Diese Entwicklung hatte sich schon länger abgezeichnet und erreicht den vorläufigen Höhepunkt durch die Gesetzänderung des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes. Die Verwaltung plant aufgrund des Inkrafttretens eines wesentlichen Teils des neuen Fachkräfteeinwanderungsgesetzes in der Ausländerbehörde zum 1. Februar 2024 zwei Teams zu bilden. Damit wird auch der grundsätzlichen Struktur des Ausländerrechts sachgerechter entsprochen.

- Das Team **Fachkräfteeinwanderung** wird sich um die Belange der Erwerbsmigration kümmern, insbesondere um das neue Fachkräfteeinwanderungsgesetz. Dies dient dem Ziel, dass sowohl Unternehmer und Handwerksbetriebe wie auch Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer schnell, effizient und so unbürokratisch wie möglich offene Stellen besetzen bzw. mit der Arbeit beginnen können.

- Das Team **Zuwanderung** kümmern sich um die ausländerrechtliche Betreuung Geflüchteter, den Nachzug von Familienangehörigen, Sprachschülerinnen und –schüler, Freiwilligendienste sowie Studierende.

4. Personelle Auswirkungen

Aufgrund der konkreten Änderungen beim Fachkräfteeinwanderungsrecht ist – wie von Verwaltung im Frühjahr 2023 bereits angekündigt – nun absehbar mit einer Zunahme an Fallzahlen zu rechnen.

Der Bearbeitungsaufwand je Fall ist davon abhängig, ob vor der Einreise wie bisher generell ein Visumverfahren durchgeführt werden muss oder ob Anstellungsbetriebe und Betroffene vermehrt von der Möglichkeit des beschleunigten Fachkräfteverfahrens Gebrauch machen. Das beschleunigte Fachkräfteverfahren wird von den örtlichen Ausländerbehörden koordiniert und nicht von den Botschaften. Im Folgenden werden die Bearbeitungsaufwände für beide Varianten beschrieben, da weiterhin beide Wege im Rahmen einer Mischlösung praktiziert werden.

Das Land Baden-Württemberg überlegt momentan, für das beschleunigte Fachkräfteverfahren eine zentrale Behörde für Baden-Württemberg einzurichten, die insgesamt mit bis zu 30 Beschäftigten ausgestattet sein soll. Nach Aussage des zuständigen Justizministeriums soll dies jedoch – sofern diese zentrale Behörde geschaffen wird - im Rahmen einer Parallelzuständigkeit zwischen Zentralbehörde und örtlicher Ausländerbehörde geschehen. Anstellungsbetriebe sollen dann entscheiden können, welche Behörde sie mit dem Verfahren betrauen. Dies bedeutet, dass trotz dem möglichen Bestehen einer Landesbehörde mit sehr begrenzten Personalressourcen (die Rede ist von 30 bis 40 Stellen für die landesweite Bearbeitung) weiterhin die vollständige Bearbeitungskapazität kommunal vorgehalten werden muss. Auch zeigen die Erfahrungen mit dem Regierungspräsidium Stuttgart, das für Anerkennungsverfahren im Not leidenden Bereich der Gesundheitsberufe zuständig ist, dass überlange Verfahren von 12 bis 18 Monaten das Land nicht zu einer Abhilfe bewegen können.

Den folgenden Berechnungen wird unter Berücksichtigung der Gesetzesintention und Attraktivität der Regelungen eine Zunahme der Fallzahlen von 100 % zugrundgelegt, da die Zunahme im Kontext der aktuell geltenden Regelungen - also ohne Gesetzesänderung - von 2021 auf 2022 bereits 46 % betragen hat.

Säule 1 – Fachkräftesäule

Grundlage der Prognose sind folgende Kennzahlen (Fallzahlen, mittlere Bearbeitungszeiten, die durch Kommunalberater Heiko Altmann in einer Organisationsuntersuchung vor Ort ermittelt wurden) und Annahmen. In beiden Varianten ist von einem gesonderten Familiennachzug in 25 % der Fälle auszugehen.

Variante „<u>Selbständiges Visaverfahren über Botschaft ohne § 81 a AufenthG</u>“

- Ausgehend von 150 Fällen (Fallzahl aus 2022) und einer mittleren Bearbeitungsdauer von 80 Minuten/Fall ergeben sich 12.000 zusätzlich zu leistende Jahresarbeitsminuten.

- Für die Fallbearbeitung im Kontext des Familiennachzugs sind für weitere 38 Fälle mit einer mittleren Bearbeitungsdauer von 210 Minuten/Fall 7.980 zusätzlich zu leistende Jahresarbeitsminuten zu berücksichtigen.

- In Summe ergeben sich für diese Variante 19.980 Jahresarbeitsminuten. Der Aufwand wird sich aufgrund der angenommenen Steigerung der Fallzahlen deutlich steigern und damit zu einer zusätzlichen Arbeitsbelastung im Umfang von voraussichtlich 0,23 VZÄ führen.

Variante „Beschleunigtes Fachkräfteverfahren nach § 81 a AufenthG“

- Dieses Verfahren hat sich bewährt und zu einer deutlichen Steigerung der Erwerbsmigration geführt. Es ist daher zu erwarten, dass sich die Fallzahlen in der Folge ebenfalls deutlich erhöhen werden.

- Ausgehend von 50 Fällen (Fallzahl aus 2022) und einer mittleren Bearbeitungsdauer von 390 Minuten/Fall ergeben sich 19.500 zusätzlich zu leistende Jahresarbeitsminuten.

- Für die Fallbearbeitung im Kontext des Familiennachzugs sind für weitere 13 Fälle mit einer mittleren Bearbeitungsdauer von 210 Minuten/Fall 2.730 zusätzlich zu leistende Jahresarbeitsminuten zu berücksichtigen.

- In Summe ergeben sich für diese Variante 22.125 Jahresarbeitsminuten. Der Aufwand wird sich aufgrund der angenommenen Steigerung der Fallzahlen massiv steigern und damit zu einer zusätzlichen Arbeitsbelastung im Umfang von voraussichtlich 0,26 VZÄ führen.

Säule 2 – Erfahrungssäule

- Zum 31. Dezember 2022 existierten 200 Bestandsfälle, der nachholende Familiennachzug erfolgte in 50 % der Fälle

Variante „Selbständiges Visaverfahren über Botschaft ohne § 81 a AufenthG“ gemäß der aktuellen Rechtslage

- Ausgehend von 200 Fällen und einer mittleren Bearbeitungsdauer von 80 Minuten/Fall ergeben sich 16.000 zusätzlich zu leistende Jahresarbeitsminuten.

- Für die Fallbearbeitung im Kontext des Familiennachzugs sind für weitere 100 Fälle mit einer mittleren Bearbeitungsdauer von 210 Minuten/Fall 21.000 zusätzlich zu leistende Jahresarbeitsminuten zu berücksichtigen.

- In Summe ergeben sich für diese Variante 37.000 Jahresarbeitsminuten. Der Aufwand wird sich aufgrund der angenommenen Steigerung der Fallzahlen deutlich steigern und damit zu einer zusätzlichen Arbeitsbelastung im Umfang von 0,43 VZÄ führen.

Variante „Beschleunigtes Fachkräfteverfahren nach § 81 a AufenthG“.

Ausgehend von 200 Fällen und einer mittleren Bearbeitungsdauer von 390 Minuten/Fall ergeben sich 78.000 zusätzlich zu leistende Jahresarbeitsminuten.

- Für die Fallbearbeitung im Kontext des Familiennachzugs sind für weitere 100 Fälle mit einer mittleren Bearbeitungsdauer von 210 Minuten/Fall 21.000 zusätzlich zu leistende Jahresarbeitsminuten zu berücksichtigen.

- In Summe ergeben sich für diese Variante 99.000 Jahresarbeitsminuten. Der Aufwand wird sich aufgrund der angenommenen Steigerung der Fallzahlen massiv steigern und damit zu einer zusätzlichen Arbeitsbelastung im Umfang von 1,15 VZÄ führen.

Zusätzlicher Personalbedarf liegt damit insgesamt und in Abhängigkeit von einer Öffnung des Verfahrens nach § 81 a AufenthG bei bis zu 1,15 VZÄ.

Säule 3 – Potentialsäule

Aufgrund der relativ geringen Voraussetzungen beinhaltet diese Säule erhebliches Potenzial für eine Beschleunigung der erwerbsmäßigen Zuwanderung. Ein beschleunigtes Fachkräfteverfahren nach § 81 a AufenthG ist jedoch nicht möglich, weil kein Arbeitgeber vorhanden ist. Die Fallbearbeitung würde demnach ausschließlich über das selbständige Visaverfahren über die Botschaften ablaufen. Es wird ein gesonderter Familiennachzug in 25 % der Fälle zugrundgelegt.

- Ausgehend von 200 Fällen und einer mittleren Bearbeitungsdauer von 80 Minuten/Fall ergeben sich 16.000 zusätzlich zu leistende Jahresarbeitsminuten.

- Für die Fallbearbeitung im Rahmen des Familiennachzugs sind für weitere 50 Fälle mit einer mittleren Bearbeitungsdauer von 210 Minuten/Fall 10.500 zusätzlich zu leistende Jahresarbeitsminuten zu berücksichtigen

- In Summe ergeben sich für diese Variante 26.500 Jahresarbeitsminuten, die zu einer zusätzlichen Arbeitsbelastung im Umfang von 0,31 VZÄ führen wird.

Zusammenfassung

Wie bereits im Frühjahr dargelegt ergibt sich ein zusätzlicher Personalbedarf in der Ausländerbehörde von zwei Vollzeitstellen:

- Fachkräftesäule: 0,49 VZÄ

- Erfahrungssäule: 1,15 VZÄ

- Potenzialsäule: 0,31 VZÄ

Die nun erbetenen Stellen sind zum einen der deutlichen Zunahme an Komplexität der anzuwendenden Vorschriften geschuldet. Primär dienen sie jedoch dem bereits genannten Ziel, alle rechtlichen Möglichkeiten zur Bekämpfung des Fachkräftemangels so unbürokratisch wie möglich zur Geltung zu bringen.

Zwar sind die neuen Stellen notwendig, um diese Pflichtaufgaben im Bereich des Fachkräfteeinwanderungsrechts zu erfüllen. Gleichzeit wird damit die Möglichkeit eröffnet den Unternehmen und Betrieben einen guten Service und eine engere Betreuung anbieten zu können, wenn die Arbeitgeber die Beschäftigung einer Arbeitskraft aus dem Ausland wünschen.

Durch diese beiden Stellen können Arbeitgeber eingehender zu Fragen und um das Thema ausländische Arbeitskräfte beraten werden und ein wertvoller Beitrag zur Fachkräftegewinnung im Landkreis geleistet werden.

Die Verwaltung schlägt vor, zwei VZÄ im gehobenen Dienst in der Ausländerbehörde zu schaffen.

Finanzielle Auswirkungen

Die zwei zusätzlichen Stellen (A 10/ EG 9c) sind durch den Landkreis zu finanzieren. Es wird mit einem Brutto-Arbeitgeberanteil von 163.800 Euro/jährlich gerechnet. Aufgrund der Gesetzesänderung ist von 750 zusätzlichen Fällen auszugehen, in denen ein elektronischer Aufenthaltstitel zu erstellen ist. Das bedeutet Mehreinnahmen netto: 55.000 Euro. Der Landkreis nimmt pro Fall 100,00 Euro an Gebühren ein, wobei 28,80 Euro an die Bundesdruckerei für die Erstellung der Aufenthaltskarte abzuführen sind.

Bei der Durchführung von 300 zusätzlichen beschleunigten Fachkräfteverfahren könnte der Landkreis Mehreinnahmen in Höhe von 123.300 Euro netto verzeichnen. Pro Fall nimmt der Landkreis 411 Euro ein, die vollständig der Kreiskasse zugutekommen.

Voraussichtlich werden die Personalkosten durch Mehreinnahmen an Gebühren gegenfinanziert sein. Dem Personalaufwand des Landkreises in Höhe von 163.800 Euro stehen also voraussichtlich ca. 178.000 Euro an Einnahmen gegenüber.