

**Kleine Anfrage zur schriftlichen Beantwortung
gemäß § 46 Abs. 1 GO LT
mit Antwort der Landesregierung**

Anfrage der Abgeordneten Colette Thiemann (CDU)

Antwort des Niedersächsischen Ministeriums für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Gleichstellung
namens der Landesregierung

**Auswirkungen der Vorgaben zum ortsüblichen Entgelt auf die Gewinnung ausländischer
Fachkräfte in Niedersachsen**

Anfrage der Abgeordneten Colette Thiemann (CDU), eingegangen am 23.07.2026 - Drs. 19/11264,
an die Staatskanzlei übersandt am 28.07.2026

Antwort des Niedersächsischen Ministeriums für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Gleichstellung
namens der Landesregierung vom 31.08.2026

Vorbemerkung der Abgeordneten

Im Rahmen des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes ist für Aufenthaltstitel u. a. zu prüfen, ob die Beschäftigungsbedingungen den gesetzlichen Vorgaben entsprechen. Aus der Praxis wird berichtet, dass insbesondere kleine und mittlere Unternehmen bei der Einstellung ausländischer Fachkräfte auf Herausforderungen stoßen. Dies betrifft Fälle, in denen Beschäftigte aufgrund fehlender Sprachkenntnisse, noch nicht vollständig anerkannter Qualifikationen oder eines erhöhten Einarbeitungsaufwandes zunächst nicht das Vergütungsniveau von vollständig eingearbeiteten Fachkräften erreichen.

In reglementierten Berufen kann sich zudem die Situation ergeben, dass ausländische Bewerberinnen und Bewerber zwar beschäftigt werden können, die Voraussetzungen für eine uneingeschränkte Berufsausübung (z. B. fehlende Eintragung in einer Berufskammer) jedoch noch nicht vollständig erfüllen. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob die derzeitige Verwaltungspraxis den bestehenden gesetzlichen Spielräumen und den unterschiedlichen Fallkonstellationen im Arbeitsmarkt ausreichend Rechnung trägt.

Vorbemerkung der Landesregierung

Staatsangehörige aus Staaten, die nicht der Europäischen Union oder dem Europäischen Wirtschaftsraum angehören, benötigen für die Einreise und den Aufenthalt im Bundesgebiet einen Aufenthaltstitel. Der Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt bestimmt sich nach den Regelungen des Gesetzes über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz - AufenthG) sowie der hierzu erlassenen Verordnung über die Beschäftigung von Ausländerinnen und Ausländern (Beschäftigungsverordnung - BeschV). § 18 AufenthG regelt den Aufenthalt zum Zwecke der Erwerbstätigkeit und setzt eine Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit (BA) voraus, wenn nicht durch ein Gesetz, eine zwischenstaatliche Vereinbarung oder durch die Beschäftigungsverordnung bestimmt ist, dass die Ausübung der Beschäftigung ohne Zustimmung der BA zulässig ist.

Personen, die neu zur Arbeitsaufnahme nach Deutschland einreisen möchten, müssen grundsätzlich vor der Einreise für die Arbeitsaufnahme bei der zuständigen deutschen Auslandsvertretung im Herkunftsland ein Visum beantragen. Die Auslandsvertretung beteiligt daraufhin die BA. Diese hat die Aufgabe, die Voraussetzungen für eine Beschäftigung in Deutschland zu prüfen. Sind diese erfüllt, erteilt die BA in einem behördeninternen Verfahren die Zustimmung zur Beschäftigung gegenüber der Auslandsvertretung. Auf dieser Grundlage kann das Visum ausgestellt werden. Mit dem Visum kann die Person aus einem Drittstaat nach Deutschland einreisen und hier arbeiten.

Das Visumverfahren für ausländische Fachkräfte liegt allein in der Verantwortung des Bundes (Auslandsvertretungen, gegebenenfalls Bundesamt für Auswärtige Angelegenheiten und BA), § 71 Abs. 2 AufenthG. Die Ausländerbehörden sind an diesem Verfahren grundsätzlich nicht beteiligt. Lediglich im sogenannten Beschleunigten Fachkräfteverfahren (§ 81a AufenthG) wird die Ausländerbehörde tätig, indem sie beispielsweise auch die Zustimmung der BA einholt (§ 81a Abs. 3 Satz 1 Nr. 4 AufenthG). Die inhaltliche Entscheidung, eine solche Zustimmung zu erteilen oder nicht zu erteilen, obliegt auch in diesen Fällen allein der BA.

1. Auf welcher gesetzlichen Grundlage wird bei Verfahren nach dem Aufenthaltsgesetz die Angemessenheit beziehungsweise Ortsüblichkeit des Arbeitsentgelts beurteilt?

Gemäß § 18 Abs. 2 Nr. 2 i. V. m. § 39 Abs. 2 Nr. 1 AufenthG kann die BA in bestimmten Fällen des AufenthG der Ausübung einer Beschäftigung zustimmen, „wenn der Ausländer nicht zu ungünstigeren Arbeitsbedingungen als vergleichbare inländische Arbeitnehmer beschäftigt wird“. Die Arbeitsmarkprüfung beinhaltet die Prüfung der Beschäftigungsbedingungen und in bestimmten Fällen die sogenannte Vorrangprüfung.

Die Prüfung der Beschäftigungsbedingungen umfasst die für ein Arbeitsverhältnis geltenden wesentlichen Arbeitsbedingungen, insbesondere Arbeitsentgelt und Arbeitszeit. Diese gehören u. a. zu den Auskünften, die der Arbeitgeber der BA gemäß § 39 Abs. 4 AufenthG in Bezug auf das Beschäftigungsverhältnis zu erteilen hat.

Eine Konkretisierung der Regelungen erfolgt in den veröffentlichten Fachlichen Weisungen der BA zu Aufenthaltsgesetz und Beschäftigungsverordnung.

2. Welche Behörden oder Stellen treffen in Niedersachsen gegebenenfalls die Entscheidung über die Angemessenheit der Vergütung, und welche Rolle spielt hierbei die Bundesagentur für Arbeit?

Die Prüfung der Arbeitsbedingungen für einreisewillige ausländische Fachkräfte obliegt allein der BA (§ 18 Abs. 2 Nr. 2 i. V. m. § 39 AufenthG).

3. Welche Kriterien werden bei der Beurteilung der Angemessenheit des Arbeitsentgelts konkret herangezogen?

Auf Basis der vom Arbeitgeber vollständig auszufüllenden und vorzulegenden Erklärung zum Beschäftigungsverhältnis wird von der BA wie folgt geprüft:

Drittstaatsangehörigen Ausländern müssen tarifliche Arbeitsbedingungen gewährt werden, wenn

- der Arbeitgeber tarifgebunden ist und der ausländische Arbeitnehmer Gewerkschaftsmitglied, also ebenfalls tarifgebunden ist (§ 4 Abs. 1 TVG), oder
- der individuelle Arbeitsvertrag auf einen Tarifvertrag Bezug nimmt oder
- ein allgemeinverbindlicher Tarifvertrag einschlägig ist.

Kommt kein Tarifvertrag zur Anwendung ist zu prüfen, ob ein Branchenmindestlohn einschlägig ist.

Kommt kein Tarifvertrag zur Anwendung und ist kein Branchenmindestlohn einschlägig, muss der ortsübliche Lohn für vergleichbare Tätigkeiten inländischer Arbeitnehmer gezahlt werden.

Der allgemeine gesetzliche Mindestlohn ist einzuhalten, er stellt aber nur die unterste Grenze der Entlohnung dar.

4. **Werden bei der Bewertung gegebenenfalls Unterschiede hinsichtlich Berufserfahrung, deutscher Sprachkenntnisse, Anerkennungsstand der Qualifikation oder eines erhöhten Einarbeitungsaufwandes berücksichtigt?**
5. **Bestehen für die Behörden Ermessens- oder Ausnahmemöglichkeiten, wenn Arbeitgeber nachvollziehbar darlegen, dass eine ausländische Fachkraft zunächst umfangreich eingearbeitet werden muss?**

Die Fragen 4 und 5 werden wegen des Sachzusammenhangs zusammen beantwortet.

Die Entscheidungsbasis ist die Erklärung zum Beschäftigungsverhältnis des Arbeitgebers. Hierin finden sich u. a. auch Angaben und Hinweise zu Berufsbezeichnung, Beschreibung der Tätigkeit, Qualifikation des ausländischen Arbeitnehmers einschließlich seiner Berufserfahrung.

Sprachkenntnisse und erhöhter Einarbeitungsaufwand sind nicht Teil der Prüfung der Bewertung der Arbeitsbedingungen.

6. **Welche Möglichkeiten haben Arbeitgeber, gegen die Einschätzung zur erforderlichen Vergütung Einwendungen zu erheben oder eine erneute Prüfung zu erreichen?**

Bei der Zustimmung der BA nach § 39 AufenthG und deren Ablehnung handelt es sich um keinen eigenständigen Verwaltungsakt, sondern um einen behördeninternen Mitwirkungsakt gegenüber der für den Aufenthaltstitel zuständigen Behörde. Rechtsbehelfe sind deshalb nur gegen die Entscheidung der Behörde möglich, die den Aufenthaltstitel erteilt oder versagt hat.

Vor einer möglichen negativen Stellungnahme der BA im Rahmen eines Zustimmungsverfahrens nimmt der Arbeitgeber-Service der BA in der Regel Kontakt mit dem Arbeitgeber auf und gibt einen Hinweis mit der Gelegenheit zur Nachbesserung.

7. **Sind der Landesregierung Fälle bekannt, in denen die Anforderungen an die Vergütung die Beschäftigung ausländischer Fachkräfte verhindert haben? Wenn ja, bitte die Fallkonstellationen erläutern.**

Kritik am Verfahren zur Ermittlung des „ortsüblichen Lohns“ wird vonseiten der Arbeitgebervertretungen geäußert¹ und ist Gegenstand eines aktuellen Kurzberichts des Instituts der Deutschen Wirtschaft². Dessen Ermittlung durch die Arbeitsmarktzulassungsteams in Zusammenarbeit mit den örtlichen Arbeitgeber-Services wird als oftmals intransparent von außen bezeichnet, da eine Gesamt-schau verschiedener Quellen genutzt werde. Dies könne dazu führen, dass insbesondere in kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) in bestimmten Regionen oder Branchen der geforderte „ortsübliche Lohn“ in einem Unternehmen über dem Lohn liege, den der Arbeitgeber an inländische Beschäftigte mit gleicher Tätigkeit bezahle. Der Landesregierung liegen keine Erkenntnisse zu konkreten Fallkonstellationen vor, in denen die Anforderungen an die Vergütung die Beschäftigung ausländischer Fachkräfte verhindert haben.

8. **Wie bewertet die Landesregierung gegebenenfalls bestehende mögliche Widersprüche zwischen berufsrechtlichen Anforderungen - beispielsweise in reglementierten Berufen - und den Maßstäben, die bei der Bestimmung eines angemessenen Arbeitsentgelts im Aufenthaltsrecht angewendet werden?**

Der Landesregierung liegen keine Erkenntnisse im Sinne der Fragestellung vor.

¹ Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA), „Prüfung der Beschäftigungsbedingungen modernisieren, Schutzniveau erhalte“, Positionspapier zur Weiterentwicklung der Arbeitsmarktzulassung der Bundesagentur für Arbeit, 18.06.2025

² Semsarha/Quispe/Werner, „Entgeltprüfung modernisieren: mehr Fairness für KMU bei der Fachkräfteeinwanderung“, IW-Kurzbericht 16/2026

9. Hat sich die Landesregierung gegebenenfalls gegenüber dem Bund oder der Bundesagentur für Arbeit dafür eingesetzt, die Vorgaben oder die Verwaltungspraxis zur Bestimmung des angemessenen Arbeitsentgelts weiterzuentwickeln oder flexibler auszugestalten? Wenn ja, mit welchem Ergebnis? Wenn nein, warum nicht.

Nach Auffassung der Landesregierung muss Erwerbsmigration nach dem Grundsatz der fairen Migration erfolgen, und auch für Zuwandernde muss das Leitbild der guten Arbeit gelten. Das Erfordernis der Zustimmung der BA steht damit im Einklang, weil es Missbrauch vorbeugt und für angemessene und vergleichbare Arbeitsbedingungen sorgt. Denn die Prüfung der Arbeitsbedingungen durch die BA einschließlich ihres nachgelagerten Prüfrechts dient zum einen dazu, ausländische Arbeitnehmerinnen und -nehmer vor Ausbeutung zu schützen. Zum anderen werden Wettbewerbsverzerrungen durch Niedriglöhne verhindert und sichergestellt, dass inländische Beschäftigte nicht durch ausländische Beschäftigte verdrängt werden, die zu geringeren Löhnen eingestellt werden.

Auch das Beratungs- und Informationsangebot „Faire Integration“, das seit dem 1. Januar 2026 auf Grundlage von § 45b AufenthG i. V. m. der Drittstaatsangehörigenberatungsverordnung durchgeführt wird, trägt dem Rechnung. „Faire Integration“ ist ein vom Bund finanziertes Beratungsangebot für Drittstaatsangehörige zu arbeitsrechtlichen und sozialrechtlichen Fragen, auf das Arbeitgeber ihre aus dem Ausland angeworbenen Beschäftigten gemäß § 45c AufenthG hinzuweisen haben.

Die Landesregierung steht im kontinuierlichen Austausch mit der Bundesregierung, anderen Bundesländern, der BA, den Ausländerbehörden, den Kammern sowie den Wirtschaftsverbänden und Gewerkschaften zu Fragen der Fachkräfteeinwanderung und der praktischen Anwendung der einschlägigen bundesrechtlichen Vorschriften. In diesem Zusammenhang geht es immer wieder darum, bestehende Regelungen so auszugestalten und anzuwenden, dass sie den Bedürfnissen des Arbeitsmarktes sowie den unterschiedlichen Bedürfnissen und Fallkonstellationen in den Betrieben möglichst praxisgerecht Rechnung tragen, ohne den Schutzzweck der Regelungen zu beeinträchtigen.

So hatten die 102. Arbeits- und Sozialministerkonferenz sowie die Wirtschaftsministerkonferenz im Jahr 2025 jeweils die Bundesregierung gebeten zu prüfen, ob das Zustimmungserfordernis der BA in bestimmten Fallkonstellationen der Erwerbsmigration zur Beschleunigung von Verwaltungsverfahren entfallen kann. In diesem Kontext hat das Bundesministerium für Arbeit und Soziales kürzlich erwidert, an der bisherigen Zustimmungssystematik festhalten zu wollen, zugleich aber auch angekündigt gemeinsam mit der BA das Verfahren prozessual zu verbessern und transparenter zu machen, etwa bei der Berechnung des ortsüblichen Lohns.

10. Sieht die Landesregierung gegebenenfalls Handlungsbedarf, um insbesondere kleinen und mittleren Unternehmen die Gewinnung ausländischer Fachkräfte zu erleichtern, ohne den Schutz vor Lohnunterbietung zu beeinträchtigen? Falls ja, welche Maßnahmen werden geprüft?

Die Fachkräftesicherung und -gewinnung ist ein arbeitsmarkt-, bildungs- und wirtschaftspolitischer Schwerpunkt der Landesregierung. Um den Herausforderungen auf dem Arbeitsmarkt wirksam zu begegnen, hat die Landesregierung für die aktuelle Legislaturperiode eine Fachkräftestrategie mit zentralen Handlungsfeldern entwickelt. Zu diesen zentralen Handlungsfeldern gehören neben der Stärkung der beruflichen Ausbildung, des zielgerichteten Ausbaus der Weiterbildung von Beschäftigten, der Mobilisierung inländischer Erwerbspersonenpotenziale, der Sicherung von Arbeitsqualität, Arbeitskultur und Beschäftigungsfähigkeit auch die Zuwanderung sowie Gestaltung einer Anerkennungs- und Willkommenskultur.

Die Gewinnung internationaler Fachkräfte ist ein wesentlicher Baustein zur Sicherung des Fachkräftebedarfs, da zahlreiche Studien darauf hinweisen, dass die Wirtschaft in Niedersachsen angesichts der in immer mehr Branchen und Regionen wachsenden demografischen Herausforderung in Zukunft zwingend auch auf Fach- und Nachwuchskräfte aus dem Ausland, zunehmend aus Drittstaaten, angewiesen sein wird. Dabei bedürfen KMU besonderer Unterstützung, weil sie häufig nicht über

spezialisierte Personalstrukturen und Erfahrung mit der Rekrutierung ausländischer Fachkräfte verfügen. Deshalb hat die Landesregierung regionale Beratungs- und Unterstützungsangebote geschaffen, die insbesondere KMU dabei helfen sollen, erfolgreich Fachkräfte im Ausland zu gewinnen und diese zu halten.

Vom Land geförderte „Welcome Center“ fungieren als regionale Anlauf-, Erstberatungs- und Informationsstellen zu Fragen rund um die Fach- und Nachwuchskräftegewinnung aus dem Ausland. Sie sensibilisieren niedersächsische Unternehmen, insbesondere KMU, für die Möglichkeiten der Erwerbsmigration und informieren sie über die rechtlichen und praktischen Rahmenbedingungen. Sie unterstützen sie durch Hilfestellungen bei der individuellen Gewinnung ausländischer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter oder bei Auslandsrekrutierungsmaßnahmen im Verbund mehrerer Unternehmen. Gleichzeitig stehen Welcome Center auch den internationalen Fachkräften und Auszubildenden sowie deren Familien bei Bedarf beratend zur Seite.

Daneben unterstützt das Land die passgenaue individuelle Zusammenführung von Zuwanderinnen und Zuwanderern (mit und ohne Fluchthintergrund) mit Unternehmen zu Ausbildungen und Beschäftigungsverhältnissen im Rahmen des Arbeitsmarktprogramms „Start Guides“. Die Leistungen der regionalen Start Guides-Projekte schließen nach Wunsch der Beteiligten nach einer Vermittlung auch eine weitergehende persönliche Begleitung sowie gegebenenfalls praktische Hilfen ein, beispielsweise beim Kontakt mit Behörden und Berufsschulen, zur Suche nach Weiterbildungskursen oder bei der betrieblichen Integration.

Diese Unterstützungsstrukturen sind regional verankert und gut vernetzt mit vielfältigen weiteren Akteuren und Angeboten, die KMU die Fachkräftegewinnung im Ausland erleichtern.

Die Änderung bestehender Vorschriften im Aufenthaltsrecht oder der dazugehörigen Weisungen für ihre transparente und einheitliche Anwendung fällt in die Zuständigkeit des Bundes. Auf die Antwort zu Frage 9 wird verwiesen.