



Nr. 1 / Januar 2023 DGB Abteilung Arbeitsmarktpolitik

Westbalkanregelung und Einwanderung in befristete Beschäftigung

Erwerbsmigration ist das Thema der Stunde. Längst geht es dabei nicht mehr um Fachkräfte. Aber haben wir tatsächlich einen Arbeitskräftemangel? Laut Statistik der Bundesagentur für Arbeit waren im Dezember 2022 2,5 Millionen Menschen in Deutschland arbeitslos. Legt man die Zahl der Unterbeschäftigten zugrunde, die der tatsächlichen Zahl der Menschen ohne Arbeit näherkommt, waren es sogar 3,3 Millionen – Tendenz zuletzt wieder steigend.¹ Demgegenüber waren nur 0,8 Millionen unbesetzte Stellen gemeldet.² Selbst eine konservativere Berechnung des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung kommt für 2022 auf 1,4 Arbeitslose pro unbesetzte Stelle.³

Zugleich sind eingewanderte Beschäftigte besonders schutzlos, häufig prekär beschäftigt und von Arbeitsausbeutung betroffen. Die massiven Missstände beispielsweise in der Landwirtschaft, der Baubranche und bei Post- und Kurierdienstleistern sind durch die Presseberichterstattung allgemein bekannt.

Dessen ungeachtet konkretisieren sich jedoch Pläne, die Einwanderung in Helfertätigkeiten weiter auszuweiten. In ihren Eckpunkten zur Fachkräfteeinwanderung aus Drittstaaten plant die Bundesregierung, die Westbalkanregelung zu entfristen und auszuweiten. Zusätzlich soll eine neue Regelung für „kurzzeitige kontingentierte Beschäftigung“ geschaffen werden. Die Beschäftigungsverordnung soll entsprechend angepasst werden. Diese Ausgabe der *arbeitsmarktaktuell* beleuchtet die beiden Vorhaben näher aus gewerkschaftlicher Perspektive.

Gliederung:

1. Westbalkanregelung
 - 1.1. Was ist die Westbalkanregelung?
 - 1.2. Welchem Ziel dient die Westbalkanregelung?
 - 1.3. Was plant die Bundesregierung für die Westbalkanregelung?
 - 1.4. Wie wird die Westbalkanregelung genutzt?
 - 1.5. Bedeutung der Westbalkanregelung am Beispiel der Baubranche
 - 1.6. Einordnung der Westbalkanregelung und der Pläne zu ihrer Ausweitung
2. Einwanderung in befristete Beschäftigung
 - 2.1. Welche Regelungen gibt es bereits?
 - 2.2. Was ist die geplante „kurzzeitige kontingentierte Beschäftigung“?
 - 2.3. Einordnung der „kurzzeitigen kontingentierten Beschäftigung“

¹ [https://statistik.arbeitsagentur.de/Statistikdaten/Detail/202212/unterbeschaeftigung/arbeitslosigkeit-unterbeschaeftigung-arbeitslosigkeit-unterbeschaeftigung-dwol-0-202212.xlsx.xlsx](https://statistik.arbeitsagentur.de/Statistikdaten/Detail/202212/unterbeschaeftigung/arbeitslosigkeit-unterbeschaeftigung/arbeitslosigkeit-unterbeschaeftigung-dwol-0-202212.xlsx.xlsx).

² <https://statistik.arbeitsagentur.de/Statistikdaten/Detail/Aktuell/iiia4/stea-laender/stea-laender-dwol-0.xlsx.xlsx>.

³ <https://iab.de/presseinfo/ergebnisse-der-iab-stellenerhebung-fuer-das-dritte-quartal-2022-trotz-rueckgangs-um-5-prozent-ist-zahl-der-offenen-stellen-mit-182-millionen-weiter-auf-sehr-hohem-niveau/>.

Das Wichtigste in Kürze

Was ist geplant?

- Die Bundesregierung plant, die **Westbalkanregelung** zu entfristen und das Kontingent zu verdoppeln.
- Nach dieser Regelung können Angehörigen der Westbalkanstaaten unter bestimmten Voraussetzungen Zustimmungen mit Vorrangprüfung zur Ausübung jeder Beschäftigung erteilt werden. Sie sind aber in einigen Aspekten schlechter gestellt als andere Menschen, die zu Arbeitszwecken nach Deutschland einwandern.
- Zudem plant die Bundesregierung, eine „**kurzzeitige kontingentierte Beschäftigung**“ einzuführen.
- Es handelt sich um eine neue Säule des Arbeitsmarktzugangs für Drittstaatsangehörige. Sie orientiert sich am Vorbild der Saisonbeschäftigung, allerdings zu etwas besseren Konditionen. So ist Sozialversicherungsfreiheit aufgrund kurzer Dauer der Beschäftigung ausgeschlossen und die Arbeit muss nach Tarif vergütet werden.

Was ist an den Vorhaben problematisch?

- Die Entfristung und Ausweitung der **Westbalkanregelung** ist kritisch zu sehen. Das Risiko, dass Beschäftigte ausgebeutet werden, ist hoch und zuletzt sogar gestiegen: Fast die Hälfte derjenigen, die über die Westbalkanregelung nach Deutschland kommen, arbeiten in der Baubranche. Dort ist der Branchenmindestlohn jüngst aufgrund einer Blockadehaltung der Arbeitgeberseite ausgelaufen.
- Daher müssten Schutzmechanismen ergänzt werden, insbesondere eine **Tarifbindungsklausel** (dazu S. 9). Das Vorbild hat die Bundesregierung bei der „kontingentierte kurzfristigen Beschäftigung“ selbst geschaffen. Wichtig bleiben aber auch strukturelle Verbesserungen in der Durchsetzung von Beschäftigtenrechten.
- Die „**kurzzeitige kontingentierte Beschäftigung**“ ist bereits mit einigen Sicherungsmechanismen versehen. Diese sollten aber, soweit nicht geplant, auf die Saisonbeschäftigung erstreckt werden, vor allem auch die Tarifbindungsklausel.
- Da von vornherein nicht beabsichtigt ist, die Beschäftigten dauerhaft in Arbeitsmarkt und Gesellschaft zu integrieren, ist das Ausbeutungsrisiko bei der „kurzzeitigen kontingentierte Beschäftigung“ besonders hoch. Beispiele sind aus der landwirtschaftlichen Saisonbeschäftigung und anderen Branchen hinlänglich bekannt. Zudem können sich die Beschäftigten aufgrund oft geringer Kenntnisse von Sprache und Rechtsordnung nur schwer wehren. Das können auch die vorgesehenen Schutzmechanismen nicht kompensieren.
- Allgemein sollten **Arbeitgeber** nicht aus der Pflicht genommen werden, Arbeitsbedingungen und Arbeitsentgelte zu verbessern, um für Fachkräfte und andere Arbeitskräfte attraktiver zu werden. Die Pläne der Bundesregierung bergen die Gefahr, dass Lohndumping gefördert wird und nötige Verbesserungen in einschlägigen Branchen nur verschleppt werden.

1. Westbalkanregelung

1.1. Was ist die Westbalkanregelung?

Die Beschäftigungsverordnung⁴ ermöglicht es, Staatsangehörigen der Staaten Albanien, Bosnien und Herzegowina, Kosovo, Montenegro, Nordmazedonien und Serbien Zustimmungen mit Vorrangprüfung zur Ausübung jeder Beschäftigung zu erteilen – also nicht nur zur Beschäftigung als Fachkraft. Voraussetzungen dafür sind, dass der Antrag auf Erteilung des Aufenthaltstitels bei der jeweiligen deutschen Auslandsvertretung in einem dieser Staaten gestellt wurde und dass der Antragsteller in den letzten 24 Monaten vor Antragstellung keine Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz bezogen hat. Die Gesamtzahl der Zustimmungen ist auf 25.000 pro Jahr begrenzt. Die Regelung ist bislang bis Ende 2023 befristet. Die Konditionen sind schlechter als bei anderen Zugangswegen zum deutschen Arbeitsmarkt: Andere Beschäftigte können mit Aufenthaltserlaubnis und nach zwei Jahren rechtmäßiger sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung (oder nach drei Jahren rechtmäßigem Aufenthalt) ohne Zustimmung eine Beschäftigung ausüben.⁵ Für Personen, die die Westbalkanregelung nutzen, ist dies ausgeschlossen.⁶ Ein Arbeitgeberwechsel ohne erneutes aufenthaltsrechtliches Verfahren ist nicht möglich.

1.2. Welchem Ziel dient die Westbalkanregelung?

Eingeführt wurde die Westbalkanregelung 2016 als Reaktion auf die hohe Fluchtmigration aus Westbalkanstaaten, die mit einer sehr geringen Anerkennungsquote im Bereich von 5 Prozent einherging. Daher wurde die Westbalkanregelung damit verbunden, die genannten Staaten zu sicheren Herkunftsstaaten zu erklären. Angesichts des Umschwungs der öffentlichen Meinung hinsichtlich der Aufnahme von Geflüchteten verfolgte die damalige Bundesregierung das Ziel, die Einwanderung aus der Fluchtmigration in die Erwerbsmigration zu verschieben.⁷ Der Ansatz folgte der Prämisse, die Aufnahme von Geflüchteten aus humanitären Gründen und die Erwerbsmigration sollten strikt getrennt werden, statt auch bereits eingewanderte Menschen mit unsicherer Aufenthaltsperspektive als Fach- und Arbeitskräftepotenzial anzuerkennen. Für einen Teil der Migrierenden aus den Westbalkanstaaten haben sich nach der Verabschiedung der Westbalkanregelung Zugangswege nach Deutschland über das Asylverfahren verschlossen, ohne dass sich neue Wege über die Erwerbsmigration eröffneten: Aufgrund struktureller Merkmale der Migrierenden wird in der Wissenschaft diskutiert, dass es sich bei den Personen, die von der Westbalkanregelung Gebrauch machen, weitgehend um eine andere Personengruppe handelt als bei denjenigen, die bis 2015 einen Anspruch auf Asyl geltend machten. Dabei wird darauf hingewiesen, dass unter den Migrierenden bis 2015 viele Roma waren, die in ihren Herkunftsstaaten

⁴ § 26 Abs. 2 BeschV.

⁵ Nach § 9 BeschV.

⁶ Für Zustimmungen, die ab 2021 erteilt wurden, ist die Anwendung des § 9 BeschV gemäß § 26 Abs. 2 S. 5 BeschV ausgeschlossen.

⁷ <https://dserver.bundestag.de/btd/18/061/1806185.pdf>, S. 25 f., <https://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2015/0401-0500/447-15.pdf>, S. 1 f.

schwerwiegend benachteiligt sind.⁸ Zu prüfen wäre, ob die meist informelle Vermittlung von Arbeitsplätzen in Deutschland, gerade auch – nach IAB-Erkenntnissen – in von Westbalkan-Staatsangehörigen geführten Betrieben, es Roma aufgrund von Ausgrenzung und Diskriminierung erschwert haben könnte, diese Regelung zu nutzen.

Die ursprüngliche Regelung war bis Ende 2020 befristet und wurde mit Änderungen bis Ende 2023 verlängert. Zu den Änderungen gehörten die Kontingentierung, die Verwaltungsproblemen in der Visavergabe geschuldet war, und der oben erwähnte Ausschluss von Beschäftigungen ohne Zustimmung für Neufälle, der mit dem Schutz inländischer Beschäftigter begründet wurde. Die Verlängerung an sich wurde 2020 nicht mehr mit migrationspolitischen Erwägungen, sondern nur mit Arbeitskräftebedarfen begründet.⁹

1.3. Was plant die Bundesregierung für die Westbalkanregelung?

In ihren Eckpunkten zur Fachkräfteeinwanderung aus Drittstaaten formuliert die Bundesregierung das Vorhaben, die Westbalkanregelung zu verlängern, das Kontingent auszuweiten und die Regelung auf andere Staaten zu erweitern. Vorkehrungen zur Gewährleistung guter Arbeit fehlen. In aktuellen Plänen der Bundesregierung wird an diesen Plänen im Grundsatz festgehalten. Die Westbalkanregelung soll entfristet, das Kontingent auf 50.000 verdoppelt werden. Allerdings wird zunächst darauf verzichtet, den Kreis der Staaten über den Westbalkan hinaus auszudehnen. Generell (nicht nur im Anwendungsbereich der Westbalkanregelung) sollen Arbeitgeber im Fall bestimmter Rechtsverstöße nun von der Möglichkeit ausgeschlossen werden, dass die Bundesagentur für Arbeit Arbeitserlaubnisse oder Zustimmungen für die Beschäftigung bei diesem Arbeitgeber erteilt.

1.4. Wie wird die Westbalkanregelung genutzt?

Die Westbalkanregelung wird intensiv genutzt: Allein bis Ende 2020 wurden ca. 260.000 Vorabzustimmungen der BA erteilt und 98.000 Visa erteilt. Die Diskrepanz erklärt sich durch die Schwierigkeiten bei der Visabearbeitung, die einige geplante Arbeitsverhältnisse verhinderten. Weiterhin ist die Visavergabe ein Nadelöhr, trotz der Kontingentierung. Zudem kam es auch zu Ablehnungen zum Beispiel wegen Missbrauchsverdachts.

Die nachfolgend geschilderten Erkenntnisse stammen aus der Forschung des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB).¹⁰ Deren Ergebnisse lassen allerdings auch eine deutlich kritischere Lesart zu, als sie das IAB in seinen Einschätzungen¹¹ vertritt.

⁸ https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/Report/PDF/2018/IW-Report_2018-41_Zuwanderung_Westbalkan.pdf, S. 16; https://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2018/12/SVR-FB_Alternativen_zum_Asyلانtrag.pdf, S. 9, 25; <https://fluchtforschung.net/blogbeitraege/westbalkan-regelung-wie-eine-bevolkerungsgruppe-ausgeschlossen-wird>.

⁹ <https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Gesetze/Referentenentwurfe/ref-sechste-verordnung-zur-aenderung-der-beschaefigungsverordnung.pdf>, S. 4.

¹⁰ <https://doku.iab.de/kurzber/2020/kb1620.pdf>.

¹¹ Zuletzt <https://www.iab-forum.de/die-westbalkanregelung-als-blaupause-erwerbsmigration-fair-gestalten-und-langfristig-denken/>.

In der Praxis arbeiten die meisten Menschen, die über die Westbalkanregelung einwandern, im Baugewerbe, Gastgewerbe und Gesundheits- und Sozialwesen – in den drei Branchen zusammengenommen fast drei Viertel von ihnen, allein im Baugewerbe 44 Prozent. Wie sich bereits an den dominierenden Branchen zeigt, sind es ferner überwiegend Betriebe mit hohen Leistungserwartungen und mit hohem Fach- und Arbeitskräftebedarf, die diesen Bedarf nicht decken können – und zwar in Branchen, die für problematische Arbeitsbedingungen bekannt sind. Aus Arbeitgebersicht zählen eher die berufspraktischen Fähigkeiten, nicht die formelle Qualifikation der Beschäftigten.

54 Prozent der Beschäftigten, die via Westbalkanregelung arbeiten, sind auf Fachkraftniveau tätig, 42 Prozent auf Helferniveau. Spezialist*innen und Expert*innen spielen keine nennenswerte Rolle. Im Verhältnis ist der Anteil der Fachkrafttätigkeiten im Vergleich mit Staatsangehörigen der neueren EU-Mitgliedstaaten und sonstigen Drittstaatsangehörigen höher. Qualitative Daten des IAB weisen zwar darauf hin, dass diejenigen, die die Westbalkanregelung nutzen, kein sehr hohes Risiko haben, unterhalb ihrer formellen Qualifikation zu arbeiten. Dennoch ist eine Beschäftigung unterhalb der formellen Qualifikation auch nach diesen Daten teils ein Weg für den Einstieg in den deutschen Arbeitsmarkt – sofern denn der Arbeitgeberwechsel überhaupt gelingt.

Arbeitsverhältnisse kommen überwiegend auf informellem Wege durch persönliche Netzwerke, das heißt durch Bekanntschaft mit dem Arbeitgeber oder Dritten (z. B. anderen Beschäftigten) zustande, zu einem geringeren Teil über private Vermittlungsagenturen, nur selten durch Bewerbung auf Stellenausschreibungen.

1.5. Bedeutung der Westbalkanregelung am Beispiel der Baubranche

Da allein im Baugewerbe fast die Hälfte der Personen beschäftigt ist, die über die Westbalkanregelung nach Deutschland eingereist sind, lohnt ein genauerer Blick auf die Branche.

1997 wurde ein Branchenmindestlohn in der Baubranche eingeführt, um vor Lohndumping zu schützen sowie Wettbewerbsverzerrungen durch Vergabe von Bauaufträgen an ausländische Unternehmen zu verhindern.¹ Der 25-jährige Konsens der Tarifvertragsparteien hinsichtlich dieser Ziele wurde jedoch 2022 vom Hauptverband der Bauindustrie (HDB) und des Zentralverbandes des Deutschen Baugewerbes (ZDB) aufgekündigt. Selbst ein Schlichtungsversuch mit eher arbeitgeberfreundlichem Ergebnis wurde abgelehnt, sodass jener erste Branchenmindestlohn¹ nun vorerst Geschichte ist. Die genannten Verbände stellten grundsätzlich infrage, dass es eines Branchenmindestlohns bedürfe, weil der gesetzliche Mindestlohn zum 1.10.2022 auf 12 Euro pro Stunde angehoben wurde. Jedoch ist das Argument schon anhand der Zahlen nicht nachzuvollziehen: Der Baumindestlohn I für Helfer*innen lag bis Ende 2021 bei 12,85 Euro. Für Facharbeiten lag der Baumindestlohn II (West) bei 15,70 Euro und gehörte damit zu den höchsten Branchenmindestlöhnen.¹ Andere Argumente wie die Kündigung des Mindestlohntarifvertrags durch die IG BAU – ein üblicher Prozess im Tarifaeschehen – waren offensichtlich vorgeschoben.

In diesem Zusammenhang ist die Entfristung der Westbalkanregelung und die Anhebung der Kontingente zu sehen: Ohne den Schutz eines Branchenmindestlohns sind Staatsangehörige der Westbalkanstaaten einem noch höheren Risiko von Ausbeutung zu geringem

Arbeitsentgelt ausgesetzt. Dasselbe gilt natürlich auch für andere Drittstaatsangehörige. Wie die oben geschilderten IAB-Erkenntnisse zeigen, befinden sich unter denjenigen, die von der Westbalkanregelung Gebrauch machen, viele Fachkräfte. Darauf setzt die Arbeitgeberseite: Der erhebliche Fachkräftebedarf der Branche soll also auf dem Rücken eingewanderter Beschäftigter zu Niedriglöhnen behoben werden, statt die gerade im Baugewerbe dringend benötigten Fachkräfte angemessen zu bezahlen. Statt – wie es der Preisbildungsmechanismus von Angebot und Nachfrage gebietet – bei knappem Fachkräfteangebot mehr zu zahlen, soll das Angebot erhöht werden und das Arbeitsentgelt sogar sinken. Von besseren Arbeitsbedingungen ist erst recht nicht die Rede.

Auch wenn sich die Branche damit mittelfristig einen Bärendienst erweisen dürfte, weil anderswo attraktivere Konditionen winken, sollte dem Lohndumpingversuch bereits frühzeitig Einhalt geboten werden. Wie bereits bei Einführung des Branchenmindestlohns geht es dabei auch darum, faire Arbeitgeber vor unfairer Konkurrenz zu schützen – und so eine Spirale nach oben statt nach unten bei Löhnen und Arbeitsbedingungen in Gang zu setzen. Zudem kann es sich die Gesellschaft insgesamt nicht leisten, wenn Arbeitgeber durch kurzfristige Profitmaximierung Fachkräftelücken ausgerechnet in einer transformationsrelevanten Branche wie dem Baugewerbe verschärfen. Denn ihr kommt auch in der Energiewende, zum Beispiel bei Photovoltaik und energetischer Sanierung, eine Schlüsselrolle zu.

1.6. Einordnung der Westbalkanregelung und der Pläne zu ihrer Ausweitung

Der DGB vertritt die Interessen aller Beschäftigten, gleich ob sie bereits in Deutschland leben oder neu einwandern. In der Debatte um Fachkräftelücken und Arbeitskräftebedarfen sollten daher nicht Standortinteressen, sondern die Gewährleistung guter Arbeit für alle die Leitlinie vorgeben.

Vulnerable Beschäftigte

Konkret für die Westbalkanregelung bedeutet dies: Drittstaatsangehörige sind auf dem Arbeitsmarkt oft besonders vulnerabel. Sie fürchten oft um ihre Aufenthaltsperspektive. Es können auch geringe Sprachkenntnisse und geringe Kenntnisse der deutschen Rechtsordnung hinzukommen. All dies macht es für sie schwieriger, Rechtsverstöße auf Arbeitgeberseite zu erkennen und sich gegen sie zur Wehr zu setzen. Der prinzipielle Wille dazu ist bei vielen durchaus vorhanden: Gerade unter den Angehörigen der Westbalkanstaaten bringen viele Selbstbewusstsein und Berufserfahrung mit und sind nicht bereit, sich alles gefallen zu lassen. Aufgrund des erheblichen Wohlstandsgefälles zwischen Deutschland und den Herkunftsländern und unterschiedlicher arbeitsrechtlicher Standards sind allerdings manche von ihnen auch bereit, Bedingungen hinzunehmen, die in Deutschland unzulässig sind, von ihnen aber noch als erträglich empfunden werden. Das gilt vor allem dann, wenn sie ihren Aufenthalt als vorübergehend ansehen. Gerade bei Staatsangehörigen der Westbalkanstaaten kommen auch persönliche Abhängigkeiten hinzu, weil die meisten Arbeitsplätze informell vermittelt wurden.

Schwere Nachweisbarkeit von Rechtsverstößen

Hinsichtlich der IAB-Forschungsergebnisse ist zu berücksichtigen, dass etwa Arbeitsrechtsverstöße aus der Natur der Sache heraus nur im Rahmen qualitativer Forschung und anekdotischer Evidenz nachgewiesen werden können und auch darüber nur sehr schwer, weil die befragten Personen bereit sein müssen, über Arbeitsbedingungen zu sprechen. Gerade dort, wo die Arbeitsbedingungen schlecht sind, scheuen sich aber eingewanderte Beschäftigte oft davor (siehe auch unten). Nach gewerkschaftlichen Erkenntnissen sind schwere Rechtsverstöße in bestimmten Branchen weithin üblich.

Keine wirksamen Vorkehrungen gegen Ausbeutung

Die Entfristung und jede Ausweitung der Westbalkanregelung sind daher kritisch darauf zu prüfen, ob sie wirksame Vorkehrungen gegen Ausbeutung und prekäre Beschäftigung trifft. Die bisherigen Pläne der Bundesregierung lassen nur sehr bedingt eine solche Absicht erkennen. Gewerkschafterinnen und Gewerkschafter stehen für Willkommenskultur gegenüber Einwandernden. Vorschläge, die Ausbeutung befördern oder ihr nicht wirksam genug entgegenzutreten, sind damit unvereinbar.

Rein formelle Regelungen genügen als Sicherungsmechanismus nicht. Es ist zwar sehr zu begrüßen, dass die Bundesregierung Arbeitgeber, die schon mit Rechtsverstößen aufgefallen sind, für bis zu fünf Jahre den Zugang zu einwandernden Beschäftigten (nicht nur im Rahmen der Westbalkanregelung) abschneiden will. Doch das setzt natürlich voraus, dass die Rechtsverstöße der Bundesagentur für Arbeit überhaupt bekannt werden. Nach gewerkschaftlichen Erfahrungen findet dies nur in einem Bruchteil der Fälle statt. Viele Beschäftigte scheuen sich bereits, sich überhaupt an Dritte – selbst an gewerkschaftliche Beratungsstellen – zu wenden. Aus Angst um ihren Aufenthaltsstatus und die Chance auf Folgebeschäftigungen sind auch von denjenigen, die Hilfe suchen, viele nicht damit einverstanden, dass Informationen an Behörden weitergegeben werden. Kontrollen vor Ort, über die die Bundesagentur für Arbeit ebenfalls von Rechtsverstößen erfahren könnte, sind selten. Zudem dürften Arbeitgeber beispielsweise weniger wahrscheinlich der Finanzkontrolle Schwarzarbeit angezeigt werden, wenn sich unter den Beschäftigten Personen ohne legale Aufenthaltsgrundlage befinden, die Sanktionen fürchten müssen.

Rechte Beschäftigter schützen

Problematisch ist die Regelung also durch das Zusammenspiel hoher Risiken und mangelnder Rechtsdurchsetzung: Sie ist mit zahlreichen aufenthaltsrechtlichen Einschränkungen versehen, die die Abhängigkeit vom Arbeitgeber zementieren. In Verbindung mit prekären Arbeitsbedingungen und Arbeit im Niedriglohnsektor ist das Ausbeutungsrisiko hoch. Die Rechte eingewanderter Beschäftigter ließen sich demgemäß mit drei Instrumenten wirksam schützen.

Erstens müssten strukturelle Abhängigkeiten verringert werden, wo dies durch rechtliche Weichenstellungen nötig ist. Genau dies soll aber bei der Westbalkanregelung nicht geschehen: Es bleibt dabei, dass auch mit Aufenthaltserlaubnis und nach zwei Jahren recht-

mäßiger sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung (oder drei Jahren rechtmäßigem Aufenthalt) nicht wie bei anderen Zugangswegen ohne Zustimmung eine Beschäftigung ausgeübt werden kann. Die Abhängigkeit vom Arbeitgeber wird so aufrechterhalten.

Zweitens tragen Tarifverträge dazu bei, gute Bezahlung und faire Arbeitsbedingungen zu gewährleisten, weshalb eine Tarifbindungsklausel nötig wäre (dazu näher S. 9).

Drittens müssten Kontrollen ausgeweitet und effektiver gestaltet werden, ohne dass Beschäftigte dabei selbst Nachteile befürchten müssen. Dies ist ebenfalls nicht geplant und könnte ohnehin nur mittelfristig, nicht kurzfristig umgesetzt werden. Da es auf dieser Ebene kurzfristig nicht gelingen wird, im Falle einer erweiterten Westbalkanregelung die Beschäftigten ausreichend vor Rechtsverstößen zu schützen, ist die Verlängerung und Ausweitung riskant – insbesondere dann, wenn zudem keine Tarifbindung verlangt wird.

Andersherum formuliert: Gäbe es in Deutschland ein wirksames System, um Arbeitsrechtsverstöße zu unterbinden, und hätten Drittstaatsangehörige von Anfang an sichere Aufenthaltsperspektiven, wäre eine Regelung wie die Westbalkanregelung zumindest dem Grundsatz nach unproblematisch. Die Realität ist aber eine andere.

Lohndumping vorbeugen, Qualifikationen würdigen

Ferner gilt es Lohndumpingeffekten vorzubeugen. Bereits im Rahmen der bestehenden Regelung erzielen Personen, die über die Westbalkanregelung beschäftigt sind, im Mittel nur rund drei Viertel der mittleren Verdienste in Deutschland.¹² Drittstaatsangehörige vorrangig im oder nah am Niedriglohnbereich in den Arbeitsmarkt zu integrieren ist aber nicht nachhaltig, weil deren Hoffnung, in besser entlohnten Beschäftigungen Fuß zu fassen, längst nicht immer erfüllt wird. So können vorhandene Qualifikationen der eingewanderten Beschäftigten langfristig entwertet werden.

Freilich ist die Westbalkanregelung ihrer Natur nach ohnehin nicht konsequent auf eine langfristige Integration in den Arbeitsmarkt angelegt, weil dazu eine dauerhafte, sichere und arbeitgeberunabhängige Bleibeperspektive erforderlich wäre. Angesichts der Fachkräftedebatte und des Qualifikationsniveaus der Beschäftigten, die über die Westbalkanregelung einwandern, ist dies schwer nachzuvollziehen.

Geringe Entlohnung hat schließlich noch einen weiteren Effekt: Anreize für Arbeitgebende, in einschlägigen Branchen die Entgeltstruktur zu verbessern, werden verringert, wenn es ihnen gelingt, eingewanderte Beschäftigte auszubeuten. Eine Tarifbindungsklausel, wie sie nun für die geplante Kontingenteinwanderung (siehe unten) vorgesehen ist, ist daher zwingend erforderlich, damit nach den Gesetzmäßigkeiten von Angebot und Nachfrage nicht der Druck auf Arbeitgeber abgeschwächt wird, Entgelte zu erhöhen und Arbeitsbedingungen zu verbessern.

¹² <https://doku.iab.de/kurzber/2020/kb1620.pdf>, S. 7.

Minimale Anforderungen an die Westbalkanregelung

Sofern die Westbalkanregelung trotz der genannten Bedenken entfristet und das Kontingent ausgeweitet wird, sollten minimale Anforderungen (auch nach Einschätzung von Faire Integration aus der Praxiserfahrung in der Beratung) sein:

- Tarifbindungsklausel
- Wechselmöglichkeit in die Westbalkanregelung, Spurwechsel aus humanitären Aufenthaltsmöglichkeiten in die Erwerbsmigration
- Erleichterung des Arbeitgeberwechsels
- Abschaffung des § 26 Abs. 2 S. 4 und S. 5 BeschV
- Stärkung von Information und Beratung, Verstärkung Faire Integration
- Stärkung der Arbeitskontrollen
- Evaluierungsklausel

Minimale Anforderungen im Einzelnen

Ein Wechsel in die Westbalkanregelung ist bislang nicht möglich. Der Erstantrag muss aus dem Ausland gestellt werden. Solche Spurwechsellmöglichkeiten wären jedoch sinnvoll. Die strikte Trennung der humanitären Aufenthaltsmöglichkeiten und der Erwerbsmigration sollte aufgegeben werden. Daher sollten keine weiteren Staaten zu sicheren Herkunftsstaaten erklärt werden. Zudem sollte in der Westbalkanregelung der Ausschluss von Personen, die in den letzten 24 Monaten vor Antragsstellung Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz bezogen haben,¹³ abgeschafft werden.

Ein Antrag für den **Arbeitgeberwechsel** stellt immer eine Hürde dar und kann zu Abhängigkeiten im Beschäftigungsverhältnis führen. Aufgrund der beschriebenen Gefahr der Arbeitsausbeutung sollte die Arbeitgeberbindung aufgehoben werden, um einen Arbeitgeberwechsel zu erleichtern. Es sollte keine neue Zustimmung bei Arbeitgeberwechsel erforderlich sein. Der 2021 in Kraft getretene § 26 Abs. 2 S. 5 BeschV, der die Anwendung des § 9 BeschV – also Beschäftigung ohne Zustimmung nach einer gewissen Zeit – ausschließt, sollte aufgehoben werden. Er steht einer wünschenswerten Verfestigung des Aufenthalts- und Beschäftigungsrechts im Wege und stellt diejenigen, die über die Westbalkanregelung eingereist sind, schlechter im Vergleich zu anderen Inhaber*innen von Aufenthaltserlaubnissen.

Beschäftigung aufgrund der Westbalkanregelung sollte nur mit **Tarifbindung** möglich sein. Dies hat noch höhere Bedeutung als anderswo: Die Regelung wird derzeit vor allem im Bausektor genutzt, wo wie oben beschrieben kein Branchenmindestlohn mehr gilt. Zudem ist nicht absehbar, ob im Falle einer Ausweitung der Regelung weitere Branchen an Bedeutung gewinnen. Um die Tarifbindung sicherzustellen, könnte die entsprechende Vorschrift der Beschäftigungsverordnung folgendermaßen ergänzt werden, ähnlich wie es für die neue kurzzeitige kontingentierte Beschäftigung (siehe unter 2.) geplant ist:¹⁴ „Die Zustimmung darf nur erteilt werden, wenn der Arbeitgeber tarifgebunden ist oder unter den

¹³ Geregelt in § 26 Abs. 2 S. 4 BeschV.

¹⁴ Dazu müsste dem § 26 Abs. 2 S. 3 BeschV folgender Satz angefügt werden.

Geltungsbereich eines für allgemeinverbindlich erklärten oder durch Rechtsverordnung erstreckten Tarifvertrags fällt, der die Entlohnung für die angestrebte Tätigkeit der Ausländerin oder des Ausländers regelt.“

Informations- und Beratungsstrukturen müssen gestärkt werden. Dazu gehören insbesondere eine zügige Verstetigung von Faire Integration mit Förderung aus Bundesmitteln und die dauerhafte Verankerung der Koordinierungsstelle beim DGB. Doch die in den Eckpunkten angedachte Verstetigung wird nach den aktuellen Plänen nicht in dieser Form erfolgen. Vielmehr bleibt offen, wer nach Auslaufen der aktuellen Förderperiode ab 2026 Beratungsträger werden soll. Dauerhafte Beratungsstrukturen lassen sich mit einer solchen Vorgehensweise nicht gewährleisten.

Arbeitskontrollen müssen dringend häufiger und effizienter werden. Bislang sind Prüfungen der BA-Prüfkommission nur begrenzt wirksam; eine entscheidende Rolle dürfte dem Zoll zukommen. Mittelfristig sind jedoch strukturelle Veränderungen bei den Arbeitskontrollen erforderlich, um die Rechtsdurchsetzung zu verbessern. Speziell Drittstaatsangehörige betreffend hat sich die Verquickung von Kontrollen gegenüber Arbeitgeber und Beschäftigten als Effektivitätshindernis erwiesen und sollte kritisch geprüft werden.

Sollte die Westbalkanregelung verlängert und ausgeweitet werden, ist schließlich eine umfassende **Evaluierung** nach drei Jahren notwendig, im Besonderen mit einem Fokus auf die Entlohnung und die Arbeitsbedingungen.

2. Einwanderung in befristete Beschäftigung

2.1. Welche Regelungen gibt es bereits?

Schon das geltende Recht kennt Instrumente zur Einwanderung in befristete Beschäftigungsverhältnisse. Das vielleicht wichtigste ist die Saisonbeschäftigung.

Im statistischen Sinne ist Saisonarbeit (in der Landwirtschaft) nur dadurch abgegrenzt, ob der Arbeitsvertrag bis zu sechs Monate befristet ist,¹⁵ unabhängig von Staatsangehörigkeit und Herkunftsstaat. Saisonbeschäftigung in diesem Sinne ist auch in vielen weiteren Branchen verbreitet.

Arbeitsmarktzugang für Saisonbeschäftigung

Das Aufenthaltsrecht kennt unabhängig davon für den Arbeitsmarktzugang Drittstaatsangehöriger eine Regelung zur Saisonbeschäftigung, die auf europarechtlichen Grundlagen¹⁶ fußt.¹⁷ Drittstaatsangehörigen, „die auf Grund einer Absprache der Bundesagentur für Arbeit mit der Arbeitsverwaltung des Herkunftslandes über das Verfahren und die Auswahl zum Zweck der Saisonbeschäftigung (...) vermittelt worden sind, kann die Bundesagentur für Arbeit zur Ausübung einer saisonabhängigen Beschäftigung von regelmäßig mindestens 30 Stunden wöchentlich in der Land- und Forstwirtschaft, im Gartenbau, im Hotel- und Gaststättengewerbe, in der Obst- und Gemüseverarbeitung sowie in Sägewerken“ eine Arbeiterlaubnis mit Vorrangprüfung für 90 Tagen pro Zeitraum von 180 Tagen oder eine Zustimmung mit Vorrangprüfung erteilen.¹⁸ Welches Instrument einschlägig ist, richtet sich nach dem Herkunftsstaat. Beschäftigungen für Aufenthalte von mehr als 90 Tagen pro Zeitraum von 180 Tagen sind nur per Zustimmung mit Vorrangprüfung möglich. Insgesamt darf die Beschäftigung in beiden Fällen einen Zeitraum von sechs Monaten innerhalb von zwölf Monaten nicht überschreiten.

Sozialversicherung

In vielen Fällen ist die Saisonbeschäftigung de jure oder (obwohl die gesetzlichen Voraussetzungen nicht vorliegen) de facto sozialversicherungsfrei, weil sie als kurzfristige Beschäftigung eingestuft wird. Zur kurzfristigen Beschäftigung heißt es in § 8 Abs. 2 Nr. 2 SGB IV, eine geringfügige Beschäftigung liege auch vor, wenn „die Beschäftigung innerhalb eines Kalenderjahres auf längstens drei Monate oder 70 Arbeitstage nach ihrer Eigenart begrenzt zu sein pflegt oder im Voraus vertraglich begrenzt ist, es sei denn, dass die Beschäftigung berufsmäßig ausgeübt wird und die Geringfügigkeitsgrenze übersteigt.“ Sind die Merkmale erfüllt, besteht gesetzlicher Sozialversicherungsschutz nur in der gesetzlichen Unfallversicherung. Faktisch werden die Tatbestandsvoraussetzungen aber

¹⁵ <https://www.destatis.de/DE/Methoden/Qualitaet/Qualitaetsberichte/Land-Forstwirtschaft-Fischerei/landwirtschaftszaehlung.pdf>.

¹⁶ Richtlinie 2014/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zwecks Beschäftigung als Saisonarbeitnehmer.

¹⁷ Im Verordnungstext des § 15a Abs. 1 S. 1 BeschV soll dieser Bezug auf die Richtlinie bei den Vermittlungsabsprachen aber künftig entfallen.

¹⁸ § 15a Abs. 1 BeschV.

nicht gründlich geprüft, sodass auch Menschen ohne Sozialversicherungsschutz beschäftigt werden, die eigentlich sozialversicherungspflichtig sind. Zu berücksichtigen ist aber, dass Drittstaatsangehörige bislang im Rahmen der Saisonbeschäftigung nur eine verhältnismäßig unbedeutende Personengruppe sind. Näheres zur kurzfristigen Beschäftigung ist im Arbeitsmarkt aktuell „Saisonbeschäftigung“ nachzulesen.¹⁹

2.2. Was ist die geplante „kurzzeitige kontingentierte Beschäftigung“?

Unabhängig von den bestehenden Regelungen soll nach den Eckpunkten der Bundesregierung zur Fachkräfteeinwanderung aus Drittstaaten eine weitere Säule der qualifikationsunabhängigen Einwanderung hinzukommen. Um eine neue Säule handelt es sich, was den Arbeitsmarktzugang Drittstaatsangehöriger angeht, nicht in arbeits- und sozialrechtlicher Hinsicht.

Struktur und Inhalt der Regelung

Die neue Regelung, die „kurzzeitige kontingentierte Beschäftigung“, orientiert sich in Teilen am Vorbild der Saisonbeschäftigung. Wie bei der Saisonbeschäftigung soll die Einwanderung allerdings nur für bis zu sechs Monate im Jahr möglich sein, anders als bei der Saisonbeschäftigung soll kurzfristige, sozialversicherungsfreie Beschäftigung ausgeschlossen werden. Aktuelle Pläne der Bundesregierung konkretisieren dieses Vorhaben weitgehend im Einklang mit den Eckpunkten. Die „kurzzeitige kontingentierte Beschäftigung“ orientiert sich stark an § 15a Abs. 1 BeschV, also der Vorschrift, die die Saisonbeschäftigung Drittstaatsangehöriger regelt. Auch hier soll es also die Differenzierung nach Herkunftsland und nach Dauer des Aufenthalts geben, auch hier ist die Gesamtdauer der Beschäftigung auf sechs Monate befristet. Es handelt sich mithin schlicht um eine neue Form der Saisonbeschäftigung, die lediglich nicht als solche bezeichnet wird.

Unterschiede zur Saisonbeschäftigung im Sinne der Beschäftigungsverordnung

Allerdings gibt es einige Einschränkungen und ergänzende Regelungen, durch die sich die geplante neue Regelung von der bisherigen Regelung zur Saisonbeschäftigung trotz der Gemeinsamkeiten bei den Voraussetzungen deutlich unterscheidet.

Zunächst bedarf es keiner Vermittlungsabsprache als Grundlage. Außerdem soll kurzfristige Beschäftigung im sozialrechtlichen Sinne – also die Sozialversicherungsfreiheit – für diese Personengruppe in § 8 SGB IV explizit ausgeschlossen werden, anders als für Saisonbeschäftigte. Damit bestünde künftig Sozialversicherungspflicht, sofern nicht ausländisches Recht anzuwenden ist oder aufgrund der Höhe des Entgelts ein „Minijob“ vorliegt. Eine zusätzliche betriebliche Voraussetzung grenzt den Einsatz kurzzeitiger Kontingentbeschäftigter für den jeweiligen Betrieb auf zehn von zwölf Monaten ein. Schließlich setzt die Zustimmung kumulativ eine Tarifbindung des Arbeitgebers (ggf. auch per Allgemeinverbindlichkeit), die Beschäftigung zu tariflichen Konditionen und die hälftige Übernahme der Reisekosten voraus.

¹⁹ <https://www.dgb.de/downloadcenter/++co++0b4b17f4-ca0d-11ec-b08b-001a4a160123>.

Kontingentierung

Die Kontingentierung der neuen Beschäftigungsform ähnelt sowohl der Westbalkanregelung als auch der bisherigen Form der Saisonbeschäftigung, wird aber durch einen komplett eigenständigen Mechanismus festgelegt. Ihr Umfang wird weder (wie bei der Westbalkanregelung) pauschal in der Verordnung selbst geregelt noch (wie bei Vermittlungsabsprachen) bilateral festgelegt, sondern soll nach den Plänen einseitig durch die Bundesagentur für Arbeit festgesetzt werden. Dies soll zugleich Voraussetzung der individuellen Zustimmung werden. Auch wenn das Kontingent nicht erschöpft ist, kann die Bundesagentur für Arbeit nach der geplanten Regelung die Zustimmung versagen, wenn sie nachteilige Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt feststellt.

2.3. Einordnung der „kurzzeitigen kontingentierten Beschäftigung“

Die geplante Regelung schafft eine neue, zusätzliche Form der Saisonbeschäftigung – zu etwas vorteilhafteren Bedingungen als in der bisher geregelten Saisonbeschäftigung. Beide Instrumente sollen nebeneinander fortbestehen.

Es wird somit künftig zwei Kategorien Saisonbeschäftigter geben, für die jeweils unterschiedliche Regelungen mit ihren jeweiligen Vor- und Nachteilen gelten. Sachliche Gründe für diese Ungleichbehandlung sind nicht ersichtlich, zumal bei der bereits bestehenden Saisonarbeit die Ausbeutungsrisiken sich bereits nachweisbar verwirklicht haben. So enthält die geplante neue Regelung trotz der vorgesehenen Sicherungsmechanismen, die weit vorteilhafter als bei der bisherigen Saisonbeschäftigung sind, auch einige nachteilige Aspekte: So ist es nicht erforderlich, dass eine Unterkunft zur Verfügung gestellt wird, und auch eine Mitteilung der wesentlichen Arbeitsbedingungen setzt die Zustimmung nicht voraus. Auch die starke Rolle der Bundesagentur für Arbeit, die sich bei den Vermittlungsabsprachen bei allen Schwierigkeiten doch positiv auswirkt, ist hier nicht gegeben.

Da es sich bei der kurzzeitigen kontingentierten Beschäftigung um ein neues Instrument handelt, gibt es noch keine Praxiserfahrungen. Allerdings lassen Erfahrungen mit anderen Instrumenten sowie die geplante Ausgestaltung dieses neuen Einwanderungsweg dennoch eine Einschätzung zu.

Prekäre Beschäftigung

Zunächst ist festzuhalten, dass die neue Regelung auf prekäre Beschäftigung ausgelegt ist, denn der begrenzte Zeitraum ermöglicht nur befristete (wohl meist saisonale) Beschäftigungsverhältnisse. Die Bundesregierung begründet das Vorhaben damit, der Bedarf an saisonalen Arbeitskräften werde durch die bisherigen Möglichkeiten der Saisonbeschäftigung nicht gedeckt. Es ist zwar erfreulich, dass die Beschäftigungsverhältnisse im Rahmen der kurzzeitigen kontingentierten Beschäftigung nicht überdies auch noch – wie in der Saisonbeschäftigung weithin üblich – kurzfristig und damit sozialversicherungsfrei sein dürfen. Allerdings bleibt die Saisonbeschäftigung in ihrem Anwendungsbereich weiterhin sozialversicherungsfrei möglich. Die Einschränkung bewirkt also nur, dass infolge der neuen Regelung nicht noch mehr Menschen ohne Sozialversicherungsschutz in Deutschland arbeiten werden. Das ist in Sachen Arbeitsbedingungen ein absolutes Minimum. Zudem bleibt das

Einfallstor „Minijob“. Wie bisher schon in manchen Bereichen praktiziert, könnte bei vermeintlichen „Minijobs“ ein Teil der Arbeitsstunden undokumentiert bleiben (weshalb die Einführung einer manipulationssicheren Arbeitszeiterfassung umso mehr drängt) und ein Teil des Arbeitsentgelts außerhalb legaler Bahnen, insbesondere auch ohne Verbeitragung in der Sozialversicherung, ausgezahlt werden.

Schutzmechanismen verbessern und auf Saisonarbeit erstrecken

Die vorgeschlagenen Sicherungen gegen ausbeuterische Beschäftigungsverhältnisse sind zwar prinzipiell sinnvoll und notwendig. Das gilt insbesondere für das Kriterium der Tarifbindung, wenngleich es hierbei im Besonderen auf die konkrete Um- und Durchsetzung ankommen wird. Ebenso zwingend notwendig ist, dass von der geplanten kontingentierten qualifikationsunabhängigen Einwanderung (sozialversicherungsfreie) kurzfristige Beschäftigung ausgeschlossen werden soll.

Allerdings sollten die Sicherungsmechanismen hinsichtlich **Tarifbindung und Sozialversicherung** auf die Beschäftigung im Bereich der Vermittlungsabsprachen für die Saisonarbeit ausgedehnt werden – wobei allerdings nicht nur Drittstaatsangehörige, sondern auch Unionsbürger*innen eines besseren Schutzes bedürfen als bislang. Zentrale Forderungen zu diesem Thema sind im *arbeitsmarktaktuell* „Saisonbeschäftigung“ nachzulesen.²⁰ Es überrascht, dass die oben beschriebenen Sicherungsmechanismen nicht für schon bestehende Instrumente eingeführt wurden, für die die Ausbeutungsgefahr bereits nachgewiesen ist, sondern beschränkt auf ein Instrument, das neu eingeführt werden soll und neue Risiken überhaupt erst schaffen dürfte.

Zudem gibt es bei den Sicherungsmechanismen erheblichen **Nachbesserungsbedarf**: Diese müssen darauf abzielen, einen Missbrauch der befristeten Einwanderung für die Dauerbesetzung von Stellen, wie er derzeit bereits bei Kettenentsendungen zu beobachten ist, zu vermeiden. Die betriebliche Voraussetzung, wonach der Betrieb Drittstaatsangehörige im Rahmen der kurzzeitigen kontingentierten Beschäftigung maximal zehn von 12 Monaten im Jahr einsetzen darf, genügt hierfür nicht, weil sie dazu zu großzügig bemessen ist. Die fehlenden zwei Monate lassen sich in umsatzschwächeren Zeiträumen leicht überbrücken. Die Bundesregierung begründet diese Voraussetzung denn auch nur mit dem Schutz inländischer Beschäftigter, nicht mit dem Schutz der eingewanderten Beschäftigten selbst.

Außerdem müssten für die mittels des Kontingents eingewanderten Personen Bleibe- und Übernahmeperspektiven geschaffen werden. Wichtig sind auch Obergrenzen, was Miete und Verpflegung anbetrifft, analog den Vermittlungsabsprachen.

Bereits im Ansatz hochproblematisch

Schließlich ist bereits der Ansatz des Vorhabens, eine neue Säule der Saisonbeschäftigung einzuführen, sehr problematisch: Befristete Einwanderung für maximal sechs innerhalb von zwölf Monaten ist von vornherein ungeeignet, Menschen aus Drittstaaten dauerhaft in den

²⁰ <https://www.dgb.de/downloadcenter/++co++0b4b17f4-ca0d-11ec-b08b-001a4a160123>.

Arbeitsmarkt sowie in die Gesellschaft zu integrieren. Die Regelung zielt rein auf ihre Arbeitskraft ab, verwehrt ihnen aber das Ankommen in Deutschland und den Aufbau einer neuen **Lebensperspektive**. Damit werden Pendelmigrationsmodelle verfestigt, bei denen Deutschland vom Wohlstandsgefälle in Europa profitiert, welches seinerseits auch mit wirtschafts-, finanz- und arbeitsmarktpolitischen Entscheidungen in Deutschland zusammenhängt.

Zudem bleiben die **Folgen für die Herkunftsstaaten und für die Lebensbedingungen der Beschäftigten** – insbesondere derjenigen mit Familien – ausgeblendet. Anders als bei der Saisonbeschäftigung nach bisherigem Recht, die immerhin auf bilateralen Vermittlungsabsprachen basiert, hätten die Herkunftsstaaten bei der kurzzeitigen kontingentierte Beschäftigung keine institutionalisierte Möglichkeit, im Sinne der Bedürfnisse ihres Arbeitsmarktes auf die Ausgestaltung der Kontingente einzuwirken. Dies steht in auffälligem Gegensatz zu dem Vorhaben des Eckpunktepapiers, die Zusammenarbeit mit Drittstaaten auszubauen und dabei die Interessen und Bedarfe beider Seiten zu berücksichtigen.²¹

Es ist des Weiteren davon auszugehen, dass Menschen mit geringen Deutschsprachkenntnissen und wenig Informationen über das deutsche Rechtssystem und die deutsche Arbeitswelt für die hier genannten kurzen Zeiten beschäftigt werden. Bisherige Erfahrungen zeigen, dass gerade diese Personengruppe besonders **vulnerabel** ist, wenn es um Verstöße gegen grundlegende Beschäftigtenrechte geht. Flankierende Regelungen zur Sicherung guter Arbeit reichen allein nicht aus, um dieser Gefahr zu begegnen. Das gilt aus den oben für die Westbalkanregelung beschriebenen Gründen auch für das Vorhaben, Arbeitgeber, die mit Rechtsverstößen auffällig geworden sind, vom Zugang zu einwandernden Personen abzuschneiden.

Zudem setzt die vorgeschlagene Regelung **Fehlanreize für Unternehmen**, ihre Personalplanung wenig vorausschauend und profitorientiert auszugestalten, weil sie hoffen können, im Bedarfsfall fehlende Beschäftigte kurzfristig durch ausländische Arbeitskräfte im Rahmen der Kontingentregelung zu ersetzen. Das Beispiel der Anwerbung von Fachkräften im Bereich des Flughafen-Bodenpersonal im Jahr 2022²² zeigt, dass solche Maßnahmen nicht immer den gewünschten Erfolg erzielen. Das ist auch gut so: Die Mechanismen, die oben beispielhaft für die Baubranche beschrieben wurden, greifen schließlich auch anderswo. Nachhaltige Arbeitsmarktpolitik muss langfristige, nachhaltige Planung belohnen und dadurch sowohl Beschäftigung sichern als auch gewährleisten, dass nicht durch unternehmerische Fehlentscheidungen Infrastruktur und Dienstleistungen von hoher gesellschaftlicher Relevanz lahmgelegt werden.

²¹ In den Eckpunkten bezogen auf Migrationsabkommen.

²² <https://www.tagesschau.de/wirtschaft/flughafen-personalmangel-sommerferien-gastarbeiter-101.html>.



Nr. 1 / Januar 2023 DGB Abteilung Arbeitsmarktpolitik

Impressum

Herausgeber: DGB Bundesvorstand

Abteilung Arbeitsmarktpolitik

Henriette-Herz-Platz 2

10178 Berlin

Telefon: 030-24060 269

www.dgb.de

Mail: amp@dgb.de

Verantwortlich

Anja Piel, Mitglied des Geschäftsführenden Bundesvorstandes des DGB

Rückfragen an:

Evelyn Räder, Abteilungsleiterin Arbeitsmarktpolitik

Martin Varga, Abteilung Arbeitsmarktpolitik

Sie können die DGB-Publikation „Arbeitsmarkt aktuell“ und andere DGB-Informationen zur Arbeitsmarktpolitik „druckfrisch“ per Mail bekommen. „Arbeitsmarkt aktuell“ erscheint mit Analysen und Statistiken ca. 6 bis 10 Mal im Jahr und wird im PDF-Format verschickt.

Es ist notwendig, dass Sie sich einmalig in die Verteilerliste eintragen. Folgen Sie diesem Link:

<http://www.dgb.de/service/newsletter> (Bitte „Arbeitsmarkt aktuell“ - Newsletter Arbeitsmarktpolitik“ mit einem Häkchen markieren).

Zum Abbestellen von „Arbeitsmarkt aktuell“ benutzen Sie bitte folgenden Link:

<https://www.dgb.de/service/newsletter?unsubscribe=dgb.bv.arbeitsmarktpolitik>