

# **Referentenentwurf**

## **des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales**

### **Sechste Verordnung zur Änderung der Beschäftigungsverordnung**

#### **A. Problem und Ziel**

Die Regelung in § 26 Absatz 2 Beschäftigungsverordnung (BeschV) mit der sogenannten Westbalkanregelung ist bis zum 31. Dezember 2020 befristet. Insbesondere Arbeitgeber im Baugewerbe und im Gastgewerbe nutzen sie intensiv. Im Jahr 2019 haben die Auslandsvertretungen in den Staaten des westlichen Balkans Albanien, Bosnien und Herzegowina, Kosovo, Nordmazedonien, Montenegro und Serbien über 27 000 Visa zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit nach § 26 Absatz 2 BeschV erteilt. Die hohe Nachfrage an Visa nach der Westbalkanregelung belastet die Visastellen in den Ländern enorm. Die damit verbundenen langen Wartezeiten für einen Termin zur Beantragung eines Visums führen zu Unzufriedenheit bei den Arbeitgebern und den Arbeitskräften, da die Einreise und Beschäftigungsaufnahme für sie nicht planbar sind. Erweiterungen der Kapazitäten in den Visastellen wurden bereits vorgenommen, können aufgrund der örtlichen und baulichen Gegebenheiten jedoch nicht uneingeschränkt fortgeführt werden.

Ziel dieses Entwurfs ist es, den inländischen Arbeitgebern über den 31. Dezember 2020 hinaus die Möglichkeit zu eröffnen, Arbeitskräfte aus den Westbalkanstaaten für das Inland einzustellen. Darüber hinaus soll den inländischen Arbeitgebern, den Arbeitskräften in den Staaten des Westbalkans sowie der Verwaltung Planungssicherheit gegeben werden.

#### **B. Lösung**

Die Westbalkanregelung wird bis zum 31. Dezember 2023 befristet verlängert. Zur Steuerung wird ein kalenderjährliches Kontingent in Höhe von bis zu 25.000 Zustimmungen der Bundesagentur für Arbeit nach § 39 des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG) eingeführt.

#### **C. Alternativen**

Keine.

#### **D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand**

Keine.

#### **E. Erfüllungsaufwand**

##### **E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger**

Keiner.

##### **E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft**

Für die Wirtschaft ergeben sich Änderungen beim Erfüllungsaufwand durch eine Informationspflicht. Diese Pflicht verursacht je Jahr einen Erfüllungsaufwand von 80 000 Euro.

### Davon Bürokratiekosten aus Informationspflichten

Bei den dargestellten Kosten handelt es sich um Bürokratiekosten aus Informationspflichten. Diese Mehrbelastung wird im Rahmen der „One in, one out“-Regelung (Kabinettsbeschluss vom 25. März 2015) durch die Entlastung der Wirtschaft durch das Dritte Bürokratieentlastungsgesetz kompensiert.

### **E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung**

Bei der Bundesagentur für Arbeit entsteht ein Erfüllungsaufwand von rund 1,6 Millionen Euro für die Erteilung der Zustimmungen. Bei den Auslandsvertretungen entsteht ein Erfüllungsaufwand von rund 640 000 Euro für die Erteilung der Visa.

### **F. Weitere Kosten**

Keine.

# **Referentenentwurf Bundesministeriums für Arbeit und Soziales**

## **Sechste Verordnung zur Änderung der Beschäftigungsverordnung**

**Vom ...**

Auf Grund des § 42 Absatz 1 Nummer 4 des Aufenthaltsgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. Februar 2008 (BGBl. I S. 162), der durch Artikel 1 Nummer 30 des Gesetzes vom 15. August 2019 (BGBl. I S. 1307) neu gefasst worden ist, verordnet das Bundesministerium für Arbeit und Soziales:

### **Artikel 1**

#### **Änderung der Beschäftigungsverordnung**

§ 26 Absatz 2 der Beschäftigungsverordnung vom 6. Juni 2013 (BGBl. I S. 1499), die zuletzt durch Artikel 2 der Verordnung vom 23. März 2020 (BGBl. I S. 655) geändert worden ist, wird wie folgt gefasst:

„(2) Für Staatsangehörige von Albanien, Bosnien und Herzegowina, Kosovo, Nordmazedonien, Montenegro und Serbien können in den Jahren 2021 bis einschließlich 2023 Zustimmungen mit Vorrangprüfung zur Ausübung jeder Beschäftigung erteilt werden. Die erstmalige Zustimmung darf nur erteilt werden, wenn der Antrag auf Erteilung des Aufenthaltstitels bei der jeweils zuständigen deutschen Auslandsvertretung im Herkunftsstaat gestellt wurde. Die Zustimmungen in den Fällen des Satzes 2 sind auf bis zu 25.000 je Kalenderjahr begrenzt. § 9 findet keine Anwendung, es sei denn, dass vor dem Jahr 2021 ein Aufenthaltstitel nach Kapitel 2 Abschnitt 3 oder 4 des Aufenthaltsgesetzes erteilt wurde.“

### **Artikel 2**

#### **Inkrafttreten**

Die Verordnung tritt am 1. Januar 2021 in Kraft.

Der Bundesrat hat zugestimmt.

## **Begründung**

### **A. Allgemeiner Teil**

#### **I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen**

Arbeitgeber haben die bisherige Regelung intensiv genutzt, um Arbeitskräfte zu gewinnen. Auch die Ergebnisse der „Evaluierung der Westbalkanregelung: Registerdatenanalyse und Betriebsfallstudien“, die das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) durchgeführt hat (BMAS-Forschungsbericht 544), sind positiv. Danach verdienen Arbeitskräfte aus den Westbalkanstaaten im Mittel nicht weniger als vergleichbare Migrantengruppen und ihre Beschäftigungsverhältnisse sind stabil. 58 Prozent der Arbeitskräfte aus den Westbalkanstaaten sind als Fachkräfte, Spezialistinnen und Spezialisten oder Expertinnen und Experten beschäftigt.

Die Nachfrage an Arbeitskräften aus den Staaten des Westbalkans war vor der Corona-Pandemie hoch. In den kommenden Jahren wird sie aufgrund der wirtschaftlichen Auswirkungen der Pandemie voraussichtlich auf einem etwas niedrigeren Niveau liegen. Die Regelung wird verlängert, um diesen Arbeitskräftebedarf decken zu können. Die Einführung eines Kontingents dient der Steuerung der Ressourcen der Verwaltung sowie der Planbarkeit der Termine für die Arbeitgeber.

#### **II. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs**

Die Inanspruchnahme der Westbalkanregelung ist wesentlich vom Arbeitskräftebedarf der Arbeitgeber abhängig und von der Möglichkeit, inländische Arbeitskräfte bedarfsgerecht einzusetzen. Arbeitgebern wird weiterhin die Möglichkeit eröffnet, Arbeitskräfte aus den Westbalkanstaaten befristet bis zum 31. Dezember 2023 unabhängig von ihrer formalen Berufsqualifikation einzustellen. Die Bundesagentur für Arbeit muss der Ausübung einer Beschäftigung zustimmen. Sie führt hierbei insbesondere die Vorrangprüfung und die Prüfung der Gleichwertigkeit der Beschäftigungsbedingungen durch. Danach dürfen keine deutschen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, keine ihnen rechtlich gleichgestellte Ausländerinnen und Ausländer sowie keine freizügigkeitsberechtigten Staatsangehörigen der Europäischen Union für den Arbeitsplatz zur Verfügung stehen. Außerdem müssen die Beschäftigungsbedingungen der Ausländerinnen und Ausländer denen der inländischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer gleichwertig sein. Darüber hinaus wird den inländischen Arbeitgebern, den Arbeitskräften in den Staaten des Westbalkans sowie der Verwaltung Planungssicherheit gegeben, indem ein kalenderjährliches Kontingent in Höhe von bis zu 25 000 Zustimmungen der Bundesagentur für Arbeit nach § 39 AufenthG eingeführt wird. Die Höhe des Kontingents orientiert sich am Bedarf der inländischen Wirtschaft und der Leistungsfähigkeit der Auslandsvertretungen. Genaue Prognosen zum konkreten Bedarf an Arbeitskräften aus dem Westbalkan sind aufgrund der Auswirkungen der Corona-Pandemie derzeit nicht möglich. Aufgrund der umfangreichen Maßnahmen der Bundesregierung, die wirtschaftlichen Folgen der Pandemie abzufedern, wird davon ausgegangen, dass der Bedarf zeitnah wieder steigen wird. Das Niveau von 2019 wird zunächst voraussichtlich jedoch nicht erreicht werden. Aufgrund der Unwägbarkeiten bei Prognosen hierzu wird das Kontingent auf 25 000 Zustimmungen der Bundesagentur für Arbeit festgelegt. Es beläuft sich damit auf etwas mehr als 90 Prozent der erteilten Visa im Jahr 2019. Das Kontingent ist bedarfsgesteuert, d. h. ein Visum kann nur bei Vorliegen eines inländischen Arbeitsvertrages und einer durchgeführten Vorrangprüfung durch die Bundesagentur für Arbeit sowie ggf. weiteren Voraussetzungen erteilt werden. Das Auswärtige Amt und die Bundesagentur für Arbeit haben ausreichend Ressourcen zur Bearbeitung des Kontingents.

### **III. Alternativen**

Keine.

### **IV. Gesetzgebungskompetenz**

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales kann auf Grundlage von § 42 Absatz 1 Nummer 4 AufenthG durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates bestimmen, dass Ausnahmen für Angehörige bestimmter Staaten in der BeschV geregelt werden.

### **V. Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen**

Die Verordnung ist mit dem Recht der Europäischen Union und mit den völkerrechtlichen Verträgen, die die Bundesrepublik Deutschland geschlossen hat, vereinbar.

### **VI. Gesetzesfolgen**

#### **1. Rechts- und Verwaltungsvereinfachung**

Ohne die Verordnung würden für die Staatsangehörigen von Albanien, Bosnien und Herzegowina, Kosovo, Nordmazedonien, Montenegro und Serbien die erleichterten Voraussetzungen für den Arbeitsmarktzugang entfallen. In der Regel müsste die Anerkennung eines Berufsabschlusses nachgewiesen werden. Durch die Verlängerung des erleichterten Zugangs zum Arbeitsmarkt soll - befristet - sichergestellt werden, dass die betroffenen Staatsangehörigen grundsätzlich jede Beschäftigung ohne das Durchlaufen eines Anerkennungsverfahrens fortsetzen oder aufnehmen können. Anerkennungsverfahren sind nur nötig, sofern sie berufsrechtliche Voraussetzung für eine reglementierte Tätigkeit, wie z. B. bei Pflegeberufen, sind.

#### **2. Nachhaltigkeitsaspekte**

Die Verordnung dient der Stärkung der legalen Migration zum Zweck der Beschäftigung in Deutschland und trägt damit zur Stärkung des Wirtschaftsstandorts Deutschland bei.

Die Verordnung steht im Übrigen im Einklang mit der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesrepublik Deutschland.

#### **3. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand**

Keine.

#### **4. Erfüllungsaufwand**

##### **4.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger**

Keiner. Die Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit ist eine Voraussetzung für die Erteilung eines Aufenthaltstitels zur Beschäftigungsaufnahme und wird in einem behördeninternen Verfahren erteilt.

##### **4.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft**

Der Erfüllungsaufwand der Arbeitgeber ist abhängig von deren Bedarf an Arbeitskräften und damit verbunden von der Nutzung der Westbalkanregelung. Bei einer vollständigen

Inanspruchnahme des Kontingents von bis zu 25 000 Zustimmungen sind von den Arbeitgebern der Bundesagentur für Arbeit im Vergleich zu einem Auslaufen der Regelung rund 10 500 Erklärungen zum Beschäftigungsverhältnis zusätzlich zu übermitteln. Nach der Prüfung stimmt die Bundesagentur für Arbeit gegebenenfalls zu. Der Aufwand für die Wirtschaft entsteht durch die Auskunftspflichten nach § 39 Absatz 4 AufenthG gegenüber der Bundesagentur für Arbeit. Nach der Evaluierung der Westbalkanregelung durch das IAB sind 58 Prozent der Arbeitskräfte als Fachkräfte, Spezialistinnen und Spezialisten oder Expertinnen und Experten beschäftigt und könnten demzufolge grundsätzlich auch einen Aufenthaltstitel als Fachkraft nach §§ 18a und 18b AufenthG bekommen. Die übrigen 42 Prozent können nur über einen erleichterten Arbeitsmarktzugang eine Beschäftigung in Deutschland aufnehmen. Auch für die Aufenthaltstitel nach §§ 18a und 18b AufenthG sind von den Arbeitgebern der Bundesagentur für Arbeit die Erklärungen zum Beschäftigungsverhältnis zu übermitteln. Der Erfüllungsaufwand für die Arbeitgeber aufgrund des § 26 Absatz 2 beläuft sich demnach auf maximal 10 500 Erklärungen (42 Prozent von 25 000 zusätzlichen Erklärungen).

10 500 Fälle mit einem Zeitaufwand von 10 Minuten pro Fall, bei einem Lohnsatz von 34,50 Euro pro Stunde und Sachkosten von 2 Euro pro Fall ergeben einen Erfüllungsaufwand von rund 80 000 Euro pro Jahr.

#### **4.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung**

##### Bundesagentur für Arbeit:

Für die Erteilung der Zustimmung fällt ein Zeitaufwand je Fall von 114 Minuten an. Für die Vorrangprüfung fallen zusätzlich 22 Minuten an. Insgesamt fallen je Fall 136 Minuten Bearbeitungszeit an.

Wie unter Ziffer 4.2 dargestellt, kann von 10 500 zusätzlichen Anträgen und demzufolge Zustimmungen der Bundesagentur für Arbeit auf Grundlage des § 26 Absatz 2 ausgegangen werden. Bei 136 Minuten Zeitaufwand im mittleren Dienst und Kosten von 1,11 Euro pro Minute ergibt sich bei der Bundesagentur für Arbeit ein zusätzlicher Erfüllungsaufwand von rund 1,6 Millionen Euro.

##### Auslandsvertretungen:

Bei den Auslandsvertretungen entsteht für die Bearbeitung der Visa-Anträge ein Zeitaufwand je Fall von 75 Minuten. Der Sachaufwand je Fall beläuft sich auf 22 Euro.

Bei 10 500 zusätzlichen Anträgen auf Grundlage des § 26 Absatz 2 entsteht ein zusätzlicher Personalaufwand von rund 409 500 Euro und ein zusätzlicher Sachaufwand von rund 231 000 Euro.

#### **5. Weitere Kosten**

Auswirkungen auf die Einzelpreise und das Preisniveau sind nicht zu erwarten.

#### **6. Weitere Gesetzesfolgen**

Die Änderungen haben keine Auswirkungen auf Verbraucherinnen und Verbraucher oder gleichstellungspolitische Auswirkungen.

#### **VII. Befristung; Evaluierung**

Die Regelung ist auf drei Jahre befristet. Eine Evaluierung ist auch unter Berücksichtigung des haushälterischen Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit nicht erforderlich, da das IAB bereits die bisherige befristete Regelung evaluiert hat. Es ist nicht zu erwarten, dass durch

eine weitere Evaluierung zusätzliche Erkenntnisse gewonnen werden. Der Zugang zum Arbeitsmarkt wird auf drei Jahre befristet.

## **B. Besonderer Teil**

### **Zu Artikel 1 (Änderung der Beschäftigungsverordnung)**

In Satz 1 wird die Namensänderung von Mazedonien in Nordmazedonien nachvollzogen. Des Weiteren enthält er die Befristung der Regelung bis zum 31. Dezember 2023. Wie bisher prüft die Bundesagentur für Arbeit die Gleichwertigkeit der Beschäftigungsbedingungen. Auch führt sie, anders als bei den Titeln für Fachkräfte nach §§ 18a, 18b AufenthG, eine Vorrangprüfung durch. Damit wird gewährleistet, dass vorrangig verfügbare deutsche Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, ihnen insoweit rechtlich gleichgestellte Ausländerinnen und Ausländer, wie z. B. anerkannte Geflüchtete, sowie freizügigkeitsberechtigte Staatsangehörige der Europäischen Union beschäftigt werden. Sollte ein spürbarer Rückgang des Arbeitskräftebedarfs in Deutschland eintreten, zum Beispiel in Folge der Corona-Pandemie, wird damit eine Steuerung zum Schutz inländischer oder ihnen gleichgestellter Arbeitskräfte vorgenommen.

In Satz 2 wird durch die Einfügung des Wortes „erstmalige“ klargestellt, dass der Wechsel des Arbeitgebers bei einem in Deutschland bestehendem Beschäftigungsverhältnis ohne Antragstellung auf Erteilung des Aufenthaltstitels bei der zuständigen deutschen Auslandsvertretung im Herkunftsstaat zulässig ist. Zudem wollte der Verordnungsgeber bereits mit der bisherigen Fassung, dass der Wechsel des Arbeitgebers bei einem in Deutschland bestehendem Beschäftigungsverhältnis ohne Antragstellung auf Erteilung des Aufenthaltstitels bei der zuständigen deutschen Auslandsvertretung im Herkunftsstaat zulässig ist. Aufgrund der bisherigen Formulierung haben Gerichte vereinzelt entschieden, dass der Antrag auch in diesem Fall im Herkunftsstaat gestellt werden muss.

Nach Satz 3 sind jährlich nur bis zu 25 000 Zustimmungen der Bundesagentur für Arbeit im jeweiligen Kalenderjahr möglich. Die Begrenzung gilt durch den Verweis auf die Fälle des Satzes 2 nur für erstmalige Antragstellungen. Die Zustimmungen bei Arbeitgeberwechseln oder Verlängerungen der Aufenthaltstitel fallen damit nicht unter das Kontingent. Sie können insofern über das Kontingent hinaus erteilt werden. Antragstellungen gelten auch als erstmalig, wenn die Antragstellerin oder der Antragsteller vor dem aktuellen Antrag bereits eine Beschäftigung in Deutschland ausgeübt hat und nach ihrer Beendigung länger als sechs Monate im Ausland war.

Die Bundesagentur für Arbeit gewährleistet die Einhaltung des Kontingents. Das Auswärtige Amt stellt die notwendigen Ressourcen für ausreichende Terminkapazitäten in den Auslandsvertretungen bereit. Das Auswärtige Amt und das Bundesministerium für Arbeit und Soziales stimmen unter Beteiligung der Bundesagentur für Arbeit ein Verfahren ab, welches gewährleistet, dass die Erteilung von Aufenthaltserlaubnissen nach § 19c Absatz 1 AufenthG i. V. m. § 26 Absatz 2 entsprechend der Höhe des Kontingents ermöglicht.

Zur Planung der notwendigen Ressourcen in den Auslandsvertretungen muss eine Steuerung des Kontingents vorgenommen werden. Hierzu wird das Kontingent auf die Westbalcanstaaten und die jeweiligen Auslandsvertretungen verteilt. Die Bevölkerungszahl und die Anzahl der erteilten Visa auf Basis des § 26 Absatz 2 sollen u. a. berücksichtigt werden. Insbesondere die Anzahl der erteilten Visa spiegelt neben der Kapazität der jeweiligen Auslandsvertretungen auch die Nachfrage der deutschen Wirtschaft nach Arbeitskräften aus dem jeweiligen Staat wider. Das Auswärtige Amt, das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie und das Bundesministerium für Arbeit und Soziales werden die Verteilung des Kontingents jährlich überprüfen und ggf. anpassen. Zudem haben die beteiligten Ressorts vereinbart, im Sommer 2021 ein Monitoring des Kontingents vorzunehmen.

Satz 4 sieht als weiteren Schutz inländischer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer einen Ausschluss von § 9 vor. Nach § 9 bedarf die Ausübung einer Beschäftigung keiner Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit, wenn z. B. eine versicherungspflichtige Beschäftigung für zwei Jahre ausgeübt wurde. Der Ausschluss dieser Regelung stellt sicher, dass bei Arbeitsplatzwechseln von Personen mit einer Aufenthaltserlaubnis nach § 19c Absatz 1 AufenthG i. V. m. § 26 Absatz 2 bis zur Erteilung einer Niederlassungserlaubnis die Gleichwertigkeit der Beschäftigungsbedingungen sowie die Vorrangprüfung durchgeführt wird. Der Ausschluss gilt nur, wenn die Zustimmung für einen Aufenthaltstitel nach Satz 1 ab dem Jahr 2021 erteilt wird und nicht zuvor ein Aufenthaltstitel nach Kapitel 2 Abschnitt 3 oder 4 des Aufenthaltsgesetzes erteilt wurde. Dies umfasst z. B. Beschäftigungen nach § 19c Absatz 1 i. V. m. § 26 Absatz 2 bei Beschäftigungswechseln oder Anträgen auf Verlängerung des Aufenthaltstitels oder auch andere Titel nach Kapitel 2 Abschnitt 4 wie § 18a AufenthG.

### **Zu Artikel 2 (Inkrafttreten)**

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten.