



Politische Maßnahmen
zur Arbeitsmigration
Fallstudienreihe
Deutschland

Danksagung

Diese Fallstudie stützt sich im Wesentlichen auf die von Holger Kolb des Sachverständigenrats für Integration und Migration zur Verfügung gestellten Informationen. Dieser Text wurde von PICUM Senior Advocacy Officer Lilana Keith, und Junior Advocacy Officer Carmen Díaz-Bertrana, verfasst. und von Michele Levoy, PICUM Direktorin, bearbeitet. Wir danken Advocacy Trainee Jamie Slater für seine Unterstützung.

Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wurden Zitate und Rechtstexte ohne offizielle Übersetzung sinngemäß übersetzt und in den Text eingefügt.

© PICUM, 2022

Deutsche Übersetzung: Susie Labalette

Design: www.chocolatejesus.be

Titelbild: Boris Stroujko - Adobe Stock



SIGRID RAUSING TRUST



Dieser Bericht wurde durch das EU-Programm für Beschäftigung und soziale Innovation (EaSI) (2021-2027) finanziell unterstützt. Weitere Informationen finden Sie unter: <http://ec.europa.eu/social/easi>. Die in dieser Veröffentlichung enthaltenen Informationen spiegeln nicht unbedingt den offiziellen Standpunkt der Europäischen Kommission wider.

Diese Fallstudie ist Teil einer von PICUM erstellten Reihe von Zusammenfassungen über spezifische nationale Arbeitsmigrationspolitikstrategien sowie die jeweiligen Arbeitserlaubnisverfahren. Auch wenn sich jede Fallstudie auf ein bestimmtes Land bezieht, umfasst sie keinesfalls alle in diesem Land verfügbaren Arbeitsgenehmigungen. Wir befassen uns vorrangig mit der Analyse spezifischer politischer Maßnahmen und Verfahren, die für alle Qualifikations- und Beschäftigungsbereiche am relevantesten sind.

Die Fallstudie untersucht die folgenden Elemente der deutschen Arbeitsmigrationspolitik¹ (Stand November 2022):

1. **das Fachkräfteeinwanderungsgesetz**
2. **die Westbalkanregelung**
3. **ergänzende Maßnahmen im Bereich Arbeitsmarktpolitik**

Unser Augenmerk richtet sich insbesondere auf politische Maßnahmen, die wesentliche Merkmale für erfolgreiche Arbeitsmigrations- und Arbeitsgenehmigungsstrategien enthalten. Diese Merkmale wurden in Form von Empfehlungen im PICUM-Bericht „[Designing labour migration policies to promote decent work](#)“ [Die Gestaltung von Arbeitsmigrationspolitik zur Förderung menschenwürdiger Arbeit, in englischer Sprache] beschrieben.²

Zunächst werden die wichtigsten Kriterien in Bezug auf Berechtigung, Antragsverfahren und Erteilung der beiden obengenannten Aufenthaltsgenehmigungen sowie der ergänzenden arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen beschrieben. Diese werden anschließend in einer Tabelle mit unseren Empfehlungen und diesbezüglichen Indikatoren verglichen.

1 Diese Fallstudie beschäftigt sich nicht mit den verschiedenen Duldungen und den Möglichkeiten, diesen Status in einen Aufenthaltstitel umzuwandeln. Zu diesen Möglichkeiten gehören Aufenthaltserlaubnisse für dauerhaft geduldete Jugendliche, sowie für Erwachsene, die während ihrer Duldung Nachweise über eine ‚nachhaltige Integration‘ (Bildung, Arbeitstätigkeit, Sprachkenntnisse) vorweisen können, sowie spezielle 2019 eingeführte Regelungen zur sogenannten *Ausbildungsduldung* oder *Beschäftigungsduldung*. Weitere Informationen finden Sie z.B. auf der Website [Handbook Germany](#), der Neuen deutschen Medienmacher*innen; Open Society European Policy Institute, 2020, [Towards an EU Toolbox for Migrant Workers. Labour mobility and regularisation in Germany, Italy, and Spain in 2020](#), [Auf dem Weg zu einer EU-Toolbox für Arbeitsmigrant:innen. Arbeitsmobilität und Regularisierung in Deutschland, Italien und Spanien im Jahr 2020], in englischer Sprache].

2 Den vollständigen Bericht zum Thema Gestaltung der Einwanderungspolitik zur Förderung menschenwürdiger Arbeit finden Sie (in englischer Sprache) unter PICUM, 2021, [Designing labour migration policies to promote decent work](#), [Die Gestaltung von Arbeitsmigrationspolitik zur Förderung menschenwürdiger Arbeit, in englischer Sprache].

Das Fachkräfteeinwanderungsgesetz

Während die Arbeitsmigrationspolitik vieler Länder den Schwerpunkt auf hochqualifizierte und gut bezahlte Arbeitskräfte oder einen Arbeitskräftemangel in bestimmten Berufen legt, basiert das in Deutschland am 1. März 2020 in Kraft getretene „[Fachkräfteeinwanderungsgesetz](#)“ auf einer breiten Konzeption von „Fachkräften“. Dieses eröffnet qualifizierten Arbeitskräften aus Drittstaaten neue Möglichkeiten zur Einreise nach Deutschland.³

Das Fachkräfteeinwanderungsgesetz gilt für alle Berufe, die mindestens eine zweijährige Berufserfahrung, Ausbildung oder Hochschulbildung voraussetzen.

Für eine Einreise nach Deutschland im Rahmen dieser Regelung ist es erforderlich, dass die im Ausland erworbenen Berufsqualifikationen von der zuständigen deutschen Auslandsvertretung nach einem bestimmten Anerkennungsverfahren

als gleichwertig festgestellt werden. Für das Anerkennungsverfahren können je nach Beruf Kosten in Höhe von 100 bis 600 Euro entstehen. Antragsstellende haben Anspruch auf eine (teilweise) Anerkennung ihrer Berufsqualifikation⁴ und erhalten einen Anerkennungsbescheid, der die betreffende Eignung sowie zusätzliche Nachweise über Berufserfahrungen oder auch Unterschiede gegenüber gleichwertigen deutschen Qualifikationen aufzeigt.

Qualifizierte Fachkräfte können eine kombinierte Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis entweder auf der Grundlage eines Jobangebots (Fall 1), zu Zwecken einer Aufenthaltserlaubnis zur Arbeitsplatzsuche (Fall 2) oder zur Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen (3. Fall) beantragen. Die Regelungen für die Fälle 2 und 3 sind bis zum 1. März 2025 befristet. Alle genannten Anträge können nicht innerhalb Deutschlands gestellt werden.

Fall 1: Arbeitserlaubnis

Wenn die Gleichwertigkeit einer ausländischen Berufsqualifikation anerkannt wurde,⁵ muss die betreffende Person ein Arbeitsangebot oder einen Arbeitsvertrag für die angestrebte Position nachweisen. Das Jobangebot muss nicht unbedingt ein Vollzeitangebot sein und bezieht sich auch auf Freiberufler:innen oder Selbständige. Die Erteilung einer Arbeitserlaubnis ist nicht an eine Vorrangprüfung, einen Arbeitskräftemangel

in bestimmten Berufszweigen, Quoten oder Gehaltsuntergrenzen gebunden, es sei denn für Personen die über 45 Jahre alt sind. In diesem Fall muss das jährliche Bruttogehalt mindestens 46.530 Euro betragen. Die Bundesagentur für Arbeit stellt sicher, dass die Arbeitsbedingungen des Jobangebotes deutschen Standards entsprechen.

³ Ein Großteil der Änderung, die durch das Fachkräfteeinwanderungsgesetz stattfinden, finden Sie im [Aufenthaltsgesetz \(AufenthG\)](#), sowie auf der Website der Bundesregierung, [Anerkennung in Deutschland](#).

⁴ §13 [Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz \(BQFG\)](#).

⁵ Falls zur Ausübung der Berufstätigkeit eine Lizenz erforderlich ist, wird diese ebenfalls verlangt.

Danach müssen angehende Arbeitnehmende einen Termin bei der jeweils zuständigen deutschen Auslandsvertretung ihres Heimatlandes oder gewöhnlichen Wohnsitzes vereinbaren, um ein Visum zur Arbeitsplatzsuche für Fachkräfte zu beantragen. Die Kosten für den Visa-Antrag belaufen sich auf 75 Euro (in Landeswährung), und werden neben den Gebühren für die Anerkennung der Gleichwertigkeit und den Reisekosten häufig von den Arbeitnehmende getragen. Vor allem bei beschleunigten Verfahren kann eine Kostenbeteiligung der Arbeitgebenden Instanz ausgehandelt werden. Diese Prozedur kostet zusätzliche 411 Euro und ist von der Arbeitgebenden Instanz zu beantragen.⁶ Bei ihrer Ankunft in Deutschland kann die Person ihre Arbeitstätigkeit aufnehmen und muss vor Ablauf des Einreisevisums bei der zuständigen Ausländerbehörde einen kombinierten Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis Antrag für Fachkräfte stellen. Die Gebühren für diesen Antrag können bis zu 100 Euro betragen.⁷

Die erteilte Aufenthaltserlaubnis wird für die Dauer des Arbeitsvertrages und höchstens vier Jahre erteilt und kann verlängert werden.

Nach vier Jahren kann die Person ein Visum für eine dauerhafte Aufenthaltserlaubnis beantragen.

Auf der Grundlage ihrer Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis können die betreffenden Personen eine Familienzusammenführung beantragen. Familienmitglieder haben einen uneingeschränkten Zugang zum Arbeitsmarkt.⁸

Ein Wechsel zu der Arbeitgebenden Instanz, unter der gleichen Aufenthaltserlaubnis, ist möglich. Während der ersten zwei Jahre müsste die Person in diesem Fall im gleichen Beruf arbeiten und die Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit erhalten. Nach zwei Jahren bedarf es bei einem Wechsel keiner Zustimmung mehr. Die Behörden müssen lediglich über den Wechsel informiert werden.⁹ Bei einem Berufswechsel müssen ausländische Erwerbstätige keine neue Aufenthaltserlaubnis beantragen oder ein Jobangebot für einen neuen Arbeitsplatz vorweisen. Sie dürfen während ihrer Arbeitssuche auch bis zu sechs Monate arbeitslos sein. Sie haben den gleichen Anspruch auf Arbeitslosengeld wie deutsche Arbeitnehmende.

6 §81a [AufenthG](#), Quelle: [Anerkennung in Deutschland](#).

7 Aufenthaltserlaubnis für Fachkräfte mit akademischer Ausbildung, [Make-it-in-Germany website](#) (Stand 3. Oktober 2022).

8 Allerdings gibt es einige Einschränkungen, z. B. in Bezug auf Unterkunft und Ressourcen der Aufenthaltsberechtigten sowie deutsche Sprachkenntnisse des:der Lebenspartners:in (hiervon sind bestimmte Nationalitäten ausgenommen). Weitere Informationen finden Sie [hier](#).

9 §9 (1) [Beschäftigungsverordnung](#) (BeschV).

Fall 2: Arbeitsuche

Personen, die einen Anerkennungsbescheid besitzen, jedoch noch kein Jobangebot haben, können ein sechsmonatiges Visum zur Arbeitsplatzsuche beantragen, um eine Arbeitsstelle in ihrem Berufsfeld zu finden. Auf der Grundlage des 2012 eingeführten Visums zur Arbeitsplatzsuche für Personen mit Hochschulbildung, erweitert das neue Gesetz den Anwendungsbereich, um auch Personen mit Berufsqualifikationen ohne Hochschulbildung die Einreise nach Deutschland zur Arbeitssuche zu ermöglichen.¹⁰

Arbeitssuchende müssen für die Dauer ihrer Arbeitsplatzsuche Nachweise über einen gesicherten Lebensunterhalt erbringen; das Visum zur Arbeitsplatzsuche erlaubt den Berechtigten höchstens 10 Stunden pro Woche in ihrer Berufsqualifikation entsprechenden Jobs zu arbeiten.¹¹ Weiterhin müssen sie hinreichende

deutsche Sprachkenntnisse vorweisen können. Das Antragsverfahren ist ansonsten ähnlich wie das obengenannte (Terminvereinbarung bei deutschen Auslandsvertretungen; von den Arbeitssuchenden zu zahlende Gebühr: 75 Euro).

Wenn die ausländische Arbeitskraft in ihrem Fachgebiet in Deutschland einen Arbeitsplatz gefunden hat, wird auf die Vorrangprüfung verzichtet. Sie kann auf der Grundlage ihres Arbeitsvertrages eine kombinierte Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis beantragen.

Das Visum kann nicht verlängert werden. Ein erneuter Antrag kann erst dann gestellt werden, wenn sich die Person nach ihrer Ausreise mindestens so lange im Ausland aufgehalten hat, wie sie sich zuvor aufgrund ihrer Arbeitsplatzsuche in Deutschland aufgehalten hat.

10 § 20 Arbeitsplatzsuche für Fachkräfte, des [AufenthG](#).

11 ebd.

Fall 3: Anerkennung und Gleichwertigkeit ausländischer Berufsqualifikationen

Das Fachkräfteeinwanderungsgesetz erweitert darüber hinaus ihren Anwendungsbereich insofern, dass nun auch teilweise qualifizierte Fachkräfte nach Deutschland einreisen dürfen, um eine zur Anerkennung der Berufsqualifizierung nötige Ausbildung abzuschließen.¹²

Über ein weiteres Verfahren kann die Gleichwertigkeitsanerkennung für eine Feststellung von Defiziten genutzt werden, wobei fehlende Qualifikationen sowie entsprechende Schulungen aufgelistet werden. Deutsche Behörden nutzen dieses Dokument um abzuwägen, ob eine Nachqualifizierung anhand einer Ausbildung, Berufserfahrung oder Schulung innerhalb von höchstens 18-36 Monaten möglich erscheint.¹³

Wenn die Aufenthaltserlaubnis erteilt wird, haben die Betroffenen 18-36 Monate Zeit, um eine [vollständige Anerkennung ihrer Berufsqualifikation](#) zu erreichen, entweder durch eine Ausbildung am Arbeitsplatz, mittels einer entsprechenden beruflichen, Hochschul- oder sprachlichen Ausbildung, oder einer Kombination von beiden.

Ähnlich wie beim Visum zur Arbeitsplatzsuche kann das Visum zur Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen in eine Arbeitserlaubnis umgewandelt werden, wenn eine Person auf der Grundlage eines Arbeitsvertrags eine kombinierte Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis im Inland beantragt. In diesem Fall wird auf eine Vorrangprüfung verzichtet wird.

12 § 16d Maßnahmen zur Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen, des [AufenthG](#).

13 Unter § 16d sind verschiedene Fälle vorgesehen. In manchen Fällen gilt eine zweijährige Höchstaufenthaltsdauer (siehe §16d (1) und §16d (3)). Es kommt allerdings auch vor, dass eine einjährige Aufenthaltserlaubnis um 12 Monate, oder, unter besonderen Umständen bis zu höchstens 3 Jahren verlängert wird (siehe § 16d (4)), des [AufenthG](#).

Analyse des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes, im Vergleich mit den Empfehlungen und Leistungsindikatoren von PICUM¹⁴

Empfehlungen für politische Maßnahmen	Indikatoren	Das Fachkräfteeinwanderungsgesetz
Optimierte und effiziente Verfahren		
<p>Gute Verwaltung: Antrags- und Verlängerungsverfahren für Visa und Aufenthaltserlaubnisse sollten vereinfacht und mit angemessenen Verwaltungsanforderungen versehen werden.</p>	<p>1.1 Anzahl der im Antragsverfahren zu durchlaufenden Schritte</p>	<p>Für Fälle 1, 2 und 3 Dies ist nur unzureichend erfüllt. Die Anzahl der Schritte im Antragsverfahren könnte vereinfacht werden, im Hinblick auf die notwendige separate Beantragung der Anerkennung von Qualifikationen einerseits und der entsprechenden Aufenthaltserlaubnis andererseits. Darüber hinaus sind die insgesamt anfallenden Kosten für Arbeitnehmende sehr hoch.</p>

¹⁴ Die vollständige Übersicht von Empfehlungen für politische Maßnahmen und Leistungsindikatoren finden Sie unter [PICUM, Gestaltung der Einwanderungspolitik zur Förderung menschenwürdiger Arbeit. Empfehlungen für politische Maßnahmen](#). Den gesamten Bericht finden Sie unter [PICUM, 2021, Designing labour migration policies to promote decent work, Die Gestaltung von Arbeitsmigrationspolitik zur Förderung menschenwürdiger Arbeit](#).

Empfehlungen für politische Maßnahmen	Indikatoren	Das Fachkräfteeinwanderungsgesetz
<p>Auf der Grundlage eines Jobangebots: Ein Jobangebot, das dem geltenden Arbeitsrecht oder den Tarifverträgen entspricht, sollte für alle Arbeitsstellen und Berufsbranchen ausreichend sein.</p> <p>Wenn gebietsansässigen Arbeitnehmenden ein gewisses Maß an bevorzugtem Zugang gewährt werden soll, sollte das Verfahren sicherstellen, dass gebietsansässige Arbeitnehmende sich auf die Stelle bewerben können, Arbeitgeber:innen jedoch nicht daran gehindert werden, ihre bevorzugte Kandidaten über Einstellungsverfahren auszuwählen.</p>	<p>1.3 Voraussetzungen für die Berechtigung/ Nichtberechtigung bei der Aufenthaltserlaubnis auf der Grundlage eines Jobangebotes</p>	<p>Für Fälle 1, 2 und 3 Dies ist nur unzureichend erfüllt. Eine Berechtigung ist nicht für alle Arbeitsplätze und Berufsbranchen verfügbar, da sie sich nur auf Beschäftigung qualifizierter Arbeitskräfte bezieht, für die mindestens eine zweijährige Berufserfahrung, Ausbildung oder Hochschulbildung vorausgesetzt wird. Allerdings legt das Verfahren ein breites Konzept der Beschäftigung qualifizierter Arbeitskräfte zugrunde und die Kombination verschiedener Fälle sowie die Möglichkeit einer Nachqualifizierung (Fall 3) verbessern die Einstiegsmöglichkeiten.</p> <p>Für Fall 1 Dies ist zum Teil erfüllt, da das Verfahren nur die Einhaltung des Arbeitsrechts überprüft (und keine Vorrangprüfung, Einhaltung von Quoten oder Gehaltsuntergrenzen erforderlich macht). Letzteres gilt jedoch nicht für Personen über 45 Jahren, die über ein Brutto-Mindesteinkommen von 46.530 Euro verfügen müssen.</p>
<p>Stabilität für Erwerbstätige und Arbeitgeber:innen Aufenthaltstitel sollten auf eine angemessene Dauer von mindestens zwei Jahren ausgestellt werden.</p>	<p>1.4 Dauer der Aufenthaltserlaubnis</p>	<p>Für Fall 1 Dies trifft zum Teil zu, da die Dauer der Aufenthaltserlaubnis je nach Dauer des Arbeitsvertrages bis zu vier Jahre betragen kann.</p>
<p>Aufenthaltstitel sollten verlängert werden können, ohne dass die Erwerbstätigen das Land verlassen müssen.</p>	<p>1.5 Verlängerung im Inland</p>	<p>Für Fall 1 Dies ist erfüllt.</p>

Empfehlungen für politische Maßnahmen	Indikatoren	Das Fachkräfteeinwanderungsgesetz
<p>Antragstellung innerhalb des Landes: Beschränkungen für Personen, die von einer Arbeitserlaubnis zu einer anderen wechseln, sollten aufgehoben werden.</p>	<p>1.7 Status/Arbeitserlaubnis kann in einen anderen Status umgewandelt werden.</p>	<p>Für Fälle 2 und 3 Dies ist zum Teil erfüllt, denn wenn Erwerbstätige einen Arbeitsplatz finden, können sie eine kombinierte Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis beantragen und auf eine Vorrangprüfung wird verzichtet.</p>
<p>Anwerbung von Schlüsselarbeitskräften: Es sollten auch Systeme entwickelt werden, die den Menschen auf der Grundlage individueller Kriterien einen gesicherten Aufenthalt bieten und nicht auf arbeitsmarkt-orientierten Angeboten basieren (sogenannte „angebotsorientierte“ Modelle).</p>	<p>1.8 Voraussetzungen für den Zugang zu einer Aufenthaltserlaubnis oder für einen vereinfachten Zugang zum Arbeitsmarkt und den zugehörigen Aufenthaltstiteln</p>	<p>Für Fall 2 Dies ist zum Teil erfüllt, da es für Personen mit einem Anerkennungsbescheid möglich ist, ein sechsmonatiges Visum zur Arbeitsplatzsuche in ihrem Berufsfeld zu beantragen. Die Voraussetzung, einen gesicherten Lebensunterhalt nachweisen zu müssen und nur 10 Stunden pro Woche arbeiten zu dürfen, in Jobs die ihren Berufsqualifikationen entsprechen, schränken die Zugangsmöglichkeiten jedoch ein.</p> <p>Für Fall 3 Dies ist zum Teil erfüllt, da teilweise qualifizierte Fachkräfte zur Nachqualifizierung oder Gleichwertigkeitsanerkennung ihrer Ausbildung nach Deutschland einreisen dürfen.</p>
<p>Autonomie für Erwerbstätige</p>		
<p>Verfahren, die Erwerbstätige eigenständig in Anspruch nehmen können: Erwerbstätige sollten die Möglichkeit haben, selbst Anträge zu Aufenthalts- und Arbeitsgenehmigungen zu stellen.</p>	<p>2.1 Verantwortlichkeit für das Antragsstellung durch Erwerbstätige oder Arbeitgeber:innen</p>	<p>Für Fall 1 Dies ist erfüllt.</p>

Empfehlungen für politische Maßnahmen	Indikatoren	Das Fachkräfteeinwanderungsgesetz
<p>Mobilität am Arbeitsmarkt: Aufenthaltstitel sollten nicht auf eine bestimmte Arbeitgebende Instanz beschränkt sein. Personen sollten die Möglichkeit haben, mit der gleichen Aufenthaltserlaubnis und ohne Zustimmung der Arbeitgebende Instanz oder der Arbeitsvermittlung den Arbeitsplatz zu wechseln, in einem neuen Beruf oder Berufsfeld zu arbeiten und mehr als nur eine Arbeitstätigkeit ausüben zu dürfen.</p>	<p>2.2 Verfahren bei einem Wechsel des Arbeitgebers bzw. der Arbeitgeberin</p>	<p>Für Fall 1 Dies ist zum Teil erfüllt, das Verfahren könnte jedoch vereinfacht werden, insbesondere durch die Aufhebung der Zustimmung.</p>
	<p>2.3 Verfahren beim Wechsel des Berufsfeldes 2.4 Verfahren im Fall eines Arbeitssektorwechsels</p>	<p>Für Fall 1 Dies ist nicht erfüllt, da Erwerbstätige innerhalb der ersten zwei Jahren weder das Berufsfeld noch die Berufsbranche wechseln dürfen.</p>
	<p>2.6 Zeitraum vor einem möglichen Wechsel zu einer neuen Arbeitgebende Instanz</p>	<p>Für Fall 1 Dies ist erfüllt, da es jederzeit möglich ist, die Arbeitgebende Instanz zu wechseln. Voraussetzung ist jedoch, dass der Wechsel innerhalb der ersten beiden Jahre für das gleiche Berufsfeld und innerhalb der gleichen Branche erfolgt.</p>
<p>Unabhängigkeit der Arbeitgebende Instanz : Aufenthaltstitel sollten gültig bleiben, um arbeitslosen Erwerbstätigen, die ihren Arbeitsplatz verloren oder aufgegeben haben, genügend Zeit zu geben, einen neuen Job zu finden.</p>	<p>2.7 Fristen für Arbeitslosigkeit / Arbeitssuche während der Gültigkeitsdauer und nach Ablauf der Aufenthaltserlaubnis</p>	<p>Für Fall 1 Dies ist zum Teil erfüllt, da die Betroffenen sechs Monate arbeitslos sein dürfen, aber nicht länger.</p>
<p>Finanzielle Unterstützung und praktische Hilfe sollten während dieser Zeit gegeben werden, zumindest im gleichen Umfang wie für die eigenen Staatsangehörigen. Besondere Aufmerksamkeit ist geboten, wenn auch die Unterkunft der Erwerbstätigen von der Arbeitgebende Instanz Arbeitgeber bzw. der Arbeitgeberin gestellt wird.</p>	<p>2.8 Zur Verfügung gestellte finanzielle Unterstützung und praktische Hilfe während der Arbeitslosigkeit</p>	<p>Für Fall 1 Dies ist zum Teil erfüllt, da ausländische Erwerbstätige die gleiche Arbeitslosenunterstützung wie eigene Staatsangehörige in Anspruch nehmen können.</p>

Empfehlungen für politische Maßnahmen	Indikatoren	Das Fachkräfteeinwanderungsgesetz
Gleichheit und Familieneinheit:		
Anti-Diskriminierungsmaßnahmen: Der Zugang zum Arbeitsmarkt und die damit verbundenen Aufenthaltstitel sollten im Hinblick auf alle durch die Menschenrechtsnormen geschützten Kriterien diskriminierungsfrei sein. ¹⁵	3.1 Zugangsbeschränkungen zu Aufenthaltstiteln aus unzulässigen Gründen	Für Fall 1 Letzteres trifft nur unzureichend zu, da Personen, die über 45 Jahre alt sind über ein Mindesteinkommen von 46.530 Euro verfügen müssen.
Familieneinheit: Zugewanderte Arbeitskräfte sollten ihr Familienleben in gleicher Weise wie jede andere Person genießen können. Ausländische Erwerbstätige mit geringem Einkommen sollten ohne Einschränkungen ihre Familienmitglieder nachholen können.	3.5 Möglichkeiten und Beschränkungen zum Aufenthalt für Familienmitglieder	Für Fall 1 Dies ist zum Teil erfüllt, da diese Art von Aufenthaltserlaubnis eine Familienzusammenführung ermöglicht und Familienmitgliedern einen uneingeschränkten Zugang zum Arbeitsmarkt eröffnet. Allerdings gibt es einige Einschränkungen, zum Beispiel in Bezug auf Unterkunft und Ressourcen der Aufenthaltsberechtigten und die Voraussetzung deutscher Sprachgrundkenntnisse des:der Lebenspartners:in oder der Lebenspartnerin.
Lebenspartner:innen sollten ebenfalls Zugang zum Arbeitsmarkt haben.	3.6 Zugang zum Arbeitsmarkt für Familienmitglieder	
5. Soziale Eingliederung		
Zugangswege zur Ansiedlung: Nach einer gewissen Anzahl von Jahren sollte eine Bleibeperspektive entstehen. Sämtliche Aufenthaltszeiträume sollten für einen langfristigen Aufenthaltsstatus oder eine Niederlassungserlaubnis angerechnet werden.	5.1 Aufenthalt trägt zur langfristigen Aufenthaltserlaubnis oder zur Niederlassungserlaubnis zu	Für Fall 1 Dies ist zu im geringen Maß erfüllt, da der Aufenthalt für den Fall 1 für einen dauerhaften Aufenthaltsstatus angerechnet werden kann.

15 Weitere Informationen finden Sie unter: Agentur der Europäischen Union für Grundrechte und Europarat, 2018, [Handbuch zum europäischen Antidiskriminierungsrecht](#), Ausgabe 2018.

Die Westbalkanregelung

Die Westbalkanregelung¹⁶ ist derzeit für Migrant:innen der einzige Zugangsweg¹⁷ zu Arbeitsplätzen, die im Sinne des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes nicht als Arbeitsplätze für Fachkräfte gelten. Die Regelung ermöglicht Staatsangehörigen von Albanien, Bosnien und Herzegowina, Kosovo, Montenegro, Nordmazedonien und Serbien unter einer kombinierten Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis, [unabhängig ihrer Berufsqualifikationen](#), nach Deutschland einzureisen.¹⁸ Zwischen dem Jahr 2000 und 2015 gab es eine ähnliche Regelung, die jedoch nicht auf Staatsangehörige der Balkanländer beschränkt war.¹⁹

Die Erwerbstätigkeit kann in sämtlichen Berufen und Branchen ausgeübt werden. Die Person muss im Besitz eines Arbeitsvertrages oder eines verbindlichen Jobangebots sein. Darüber hinaus unterliegt die Zustimmung einer [Vorrangprüfung](#); die Bundesagentur für Arbeit prüft, ob das Jobangebot den gültigen Arbeitsbestimmungen entspricht und ob es vor Ort Arbeitskräfte gibt, die die Stelle besetzen können.

Die Anträge für diese Arbeitserlaubnis werden von den angehenden Erwerbstätigen gestellt und müssen bei der deutschen Botschaft im jeweiligen Balkanland eingereicht werden.²⁰ Es gab hierbei erhebliche Schwierigkeiten mit [langen Wartezeiten](#) für Visa-Termine.

Aufenthaltstitel werden für die Dauer des Jobangebots/Arbeitsvertrages ausgestellt und können erneuert werden. Arbeitnehmende können die Arbeitgebende Instanz wechseln, benötigen dafür jedoch die Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit. Auf der Grundlage ihrer Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis können die betreffenden Personen eine Familienzusammenführung beantragen.

Diese Regelung wurde 2015 eingeführt, war zunächst bis 2020 befristet und wurde mit einem neuen jährlichen Kontingent von 25.000 Aufenthalts- und Arbeitserlaubnissen bis Ende 2023 verlängert. Dieser Zugangsweg wird häufig genutzt, um eine Beschäftigung zu finden und den Arbeitskräftemangel im Baugewerbe, in der Gastronomie sowie in Reinigungsberufen zu beheben.

16 Arbeitserlaubnis für bestimmte Drittstaatsangehörige, unter §26 (2) des [AufenthG](#); sowie §19c [Sonstige Beschäftigungszwecke](#); Beamte, des [AufenthG](#).

17 Deutschland erwägt bilaterale Arbeitsmigrationsregelungen für Saisonarbeitskräfte, zum Beispiel mit Georgien. Darüber hinaus gibt es Sonderregelungen für IT-Spezialist:innen, Berufsfahrer:innen, Künstler:innen, Sprachlehrer:innen sowie Berufssportler:innen und Trainer:innen.

18 Ausgenommen Arbeitsplätze in reglementierten Berufen, für die eine Anerkennung der Berufsqualifikation erforderlich ist.

19 Die Einreisemöglichkeit zum Zweck der Erwerbstätigkeit für Staatsangehörige der Balkanländer fiel mit der Ausweisung dieser Staaten als „sicher“ zusammen, wobei deren Staatsangehörige folglich keinen Asylanspruch haben.

20 [Beschäftigungsverordnung \(BeschV\)](#).

Analyse der Westbalkanregelung in Deutschland, im Vergleich mit den Empfehlungen und Leistungsindikatoren von PICUM ²¹

Empfehlungen für politische Maßnahmen	Indikatoren	Die Westbalkanregelung
1. Vereinfachte und effiziente Verfahren		
<p>Auf der Grundlage eines Jobangebots: Ein Jobangebot, das dem geltenden Arbeitsrecht oder den Tarifverträgen entspricht, sollte für alle Arbeitsstellen und Berufsbranchen ausreichend sein.</p>	<p>1.3 Voraussetzungen für die Berechtigung/ Nichtberechtigung bei der Aufenthaltserlaubnis auf der Grundlage eines Jobangebotes</p>	<p>Dies trifft nur unzureichend zu, da eine Vorrangprüfung vorgenommen wird.</p>
<p>Wenn gebietsansässigen Arbeitnehmenden ein gewisses Maß an bevorzugtem Zugang gewährt werden soll, sollte das Verfahren sicherstellen, dass gebietsansässige Arbeitnehmende sich auf die Stelle bewerben können, Arbeitgebende Instanzen jedoch nicht daran gehindert werden, ihre bevorzugte Kandidaten über Einstellungsverfahren auszuwählen.</p>		
<p>Stabilität für Erwerbstätige und Arbeitgebende Instanzen Aufenthaltstitel sollten auf eine angemessene Dauer von mindestens zwei Jahren ausgestellt werden.</p>	<p>1.4 Dauer der Aufenthaltserlaubnis</p>	<p>Dies trifft zum Teil zu, da die Dauer der Aufenthaltserlaubnis vom Zeitraum des Arbeitsvertrages abhängig ist.</p>
<p>Aufenthaltstitel sollten verlängert werden können ohne dass die Arbeitskräfte das Land verlassen müssen.</p>	<p>1.5 Verlängerung im Inland</p>	<p>Dies ist erfüllt.</p>

²¹ Die vollständige Übersicht von Empfehlungen für politische Maßnahmen und Leistungsindikatoren finden Sie unter [PICUM, Gestaltung der Einwanderungspolitik zur Förderung menschenwürdiger Arbeit. Empfehlungen für politische Maßnahmen](#). Den gesamten Bericht finden Sie unter [PICUM, 2021, Designing labour migration policies to promote decent work, Die Gestaltung von Arbeitsmigrationspolitik zur Förderung menschenwürdiger Arbeit](#).

Empfehlungen für politische Maßnahmen	Indikatoren	Die Westbalkanregelung
<p>Antragstellung innerhalb des Landes: Antragstellung für die im Gesetz vorgesehenen Aufenthaltstitel und Arbeitsgenehmigungen, sollte unabhängig vom Status der Person, einschließlich wenn sie undokumentiert ist, vom Inland aus möglich sein müssen.</p>	<p>1.6 Antragsstellung aus dem Inland, einschließlich für undokumentierte Migranten:innen</p>	<p>Dies trifft nicht zu, da die Antragsstellung nur aus dem Ausland möglich ist.</p>
<p>2. Autonomie für Erwerbstätige</p>		
<p>Verfahren, die Erwerbstätige eigenständig in Anspruch nehmen können Erwerbstätige sollten die Möglichkeit haben, selbst einen Antrag auf Aufenthalts- und Arbeitsgenehmigungen zu stellen.</p>	<p>2.1 Verantwortlichkeit für die Antragsstellung durch Erwerbstätige oder Arbeitgebende Instanzen</p>	<p>Dies ist erfüllt.</p>
<p>Mobilität am Arbeitsmarkt: Aufenthaltstitel sollten nicht auf eine bestimmte Arbeitgebende Instanz beschränkt sein. Personen sollten die Möglichkeit haben, mit der gleichen Aufenthaltserlaubnis und ohne Zustimmung der Arbeitgebende Instanz oder der Arbeitsvermittlung den Arbeitsplatz zu wechseln, in einem neuen Beruf oder Berufsfeld zu arbeiten und mehr als nur eine Arbeitstätigkeit ausüben zu dürfen.</p>	<p>2.2 Verfahren bei einem Wechsel des Arbeitgebers, bzw. der Arbeitsgeberin</p>	<p>Dies trifft nicht zu, da Arbeitskräfte bei einem Wechsel die Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit einholen müssen.</p>

Empfehlungen für politische Maßnahmen	Indikatoren	Die Westbalkanregelung
3. Gleichheit und Familieneinheit:		
<p>Anti-Diskriminierungsmaßnahmen: Wenn es eine Vorzugsbehandlung gibt, einschließlich für bestimmte Nationalitäten, sollte diese im Kontext einer bereits bestehenden Benachteiligung gerechtfertigt sein.</p>	<p>3.2 Begründung der Vorzugsbehandlung, falls zutreffend</p>	<p>Dies ist unzureichend erfüllt, da ausschließlich Staatsangehörige Albaniens, Bosniens und Herzegowinas, Kosovos, Montenegros, Nordmazedoniens und Serbiens Anträge stellen können.</p>
<p>Familieneinheit: Zugewanderte Arbeitskräfte sollten ihr Familienleben in gleicher Weise wie jede andere Person genießen können. Ausländische Arbeitskräfte mit geringem Einkommen sollten ohne Einschränkungen ihre Familienmitglieder nachholen können.</p>	<p>3.5 Möglichkeiten und Beschränkungen zum Aufenthalt für Familienmitglieder</p>	<p>Dies ist zum Teil erfüllt, da diese Regelung es möglich macht, eine Familienzusammenführung zu beantragen. Allerdings gibt es in Deutschland einige Einschränkungen, zum Beispiel in Bezug auf Unterkunft und Ressourcen der Aufenthaltsberechtigten und die Voraussetzung deutscher Sprachgrundkenntnisse des:der Lebenspartners:in.</p>

Ergänzende Arbeitsmarktpolitiken

Auf Bundesebene gibt es derzeit keine zielgerichteten Informationsprogramme, um Migrant:innen über ihre Arbeitsrechte zu informieren. Städte und Gemeinden bringen sich in der Informationsarbeit stärker ein, und erhalten zu diesem Zweck mitunter Mittel von den Länderministerien für Arbeit. Das „[Beratungsnetzwerk Gute Arbeit](#)“ stellt in Gewerkschaftshäusern Beratungs- und Unterstützungsdienste für Migrant:innen bereit.

Aufgrund erheblicher rechtlicher und praktischer Hürden sind die Verfahren zur Durchsetzung von Arbeitsrechten für Migrant:innen mit prekärem oder irregulärem Aufenthaltsstatus nur selten zugänglich oder effizient, und es gibt keine Übergangserlaubnis für Arbeitstätige, die Opfer von Ausbeutung sind.

Analyse ergänzender Arbeitsmarktpolitiken, im Vergleich mit den Empfehlungen und Leistungsindikatoren von PICUM ²²

Empfehlungen für politische Maßnahmen	Indikatoren	Ergänzende Arbeitsmarktpolitiken
Ergänzende Arbeitsmarktpolitik zur Durchsetzung von gleichen Arbeitsrechten für alle		
<p>Gleiches Recht für alle: Maßnahmen zur Überwachung von Arbeitsrechten, Beschwerde- und Abhilfeverfahren sollten mit ausreichenden Mitteln ausgestattet, unabhängig und vertraulich sein. Es sollten Maßnahmen entwickelt werden, die Arbeitstätige vor Repressalien von Seiten der Arbeitgebende Instanz schützt und bei der Durchsetzung der Einwanderungsbestimmung hilft, falls sie ihre Rechte gelten lassen. Eingewanderten Arbeitstätigen soll ein effektiver Zugang zur Justiz ermöglicht werden.</p>	<p>4.4 Maßnahmen zum Schutz von Arbeitstätigen vor Repressalien von Seiten der Arbeitgeber:innen und Durchsetzung von Einwanderungsbestimmungen nach Inanspruchnahme der Maßnahme</p> <p>4.5 Zahlungsrückstände sowie Lohn- und Gehaltszahlungen für Arbeitstätige</p>	<p>Dies ist nicht erfüllt, denn es besteht ein erhebliches Risiko, dass die Einwanderungsbehörden eingeschaltet werden, wenn sich ausländische Arbeitstätige an die Zollbehörde (FKS) oder sogar an ein Arbeitsgericht wenden. Weitere Informationen finden Sie unter: PICUM, 2020, A Worker is a Worker: How to Ensure that Undocumented Migrant Workers Can Access Justice [„Eine Arbeitskraft ist eine Arbeitskraft: Wie sichergestellt werden kann, dass undokumentierte Arbeitsmigrant:innen Zugang zum Recht haben“, in englischer Sprache].</p>
<p>Durchsetzung: Durch gezielte Maßnahmen sollte sichergestellt werden, dass Migrant:innen einen angemessenen Zugang zu richtigen Informationen, NROs, Gewerkschaften und unabhängiger Rechtsberatung haben.</p>	<p>4.6 Maßnahmen zur Bereitstellung korrekter Informationen und zum Zugang zu NROs und Gewerkschaften</p>	<p>Die ist nur unzureichend erfüllt, da - abgesehen von vereinzelten Online-Informationen in verschiedenen Sprachen - bundesweit keine vorausschauenden Informationsprogramme für Migrant:innen bereitgestellt werden.</p>

²² Die vollständige Übersicht von Empfehlungen für politische Maßnahmen und Leistungsindikatoren finden Sie unter [PICUM, Gestaltung der Einwanderungspolitik zur Förderung menschenwürdiger Arbeit. Empfehlungen für politische Maßnahmen](#). Den gesamten Bericht finden Sie unter [PICUM, 2021, Designing labour migration policies to promote decent work, Die Gestaltung von Arbeitsmigrationspolitik zur Förderung menschenwürdiger Arbeit](#).





PLATFORM FOR INTERNATIONAL COOPERATION ON
UNDOCUMENTED MIGRANTS

Rue du Congrès / Congresstraat 37-41

1000 Brussels

Belgium

Tel: +32 2 883 68 12

info@picum.org

www.picum.org