



Clearingstelle Mittelstand des
Landes NRW bei IHK NRW



Stellungnahme

der Clearingstelle Mittelstand zum

**Entwurf einer Sechsten Verordnung zur Änderung
der Beschäftigungsverordnung**

**für das Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und
Energie des Landes Nordrhein-Westfalen**

Düsseldorf, 14. September 2020

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung.....	3
1.1. Ausgangslage.....	3
1.2. Entwurf einer Sechsten Verordnung zur Änderung der Beschäftigungsverordnung	3
1.3. Vorgehen der Clearingstelle Mittelstand	3
2. Positionen der Beteiligten	5
Verlängerung der Westbalkanregelung.....	5
Einführung eines Kontingents	6
Ergänzende Vorschläge	7
Bewertung aus gewerkschaftlicher Sicht.....	8
3. Votum.....	9

1. Einleitung

1.1. Ausgangslage

Der vorliegende Verordnungsentwurf zielt darauf ab, die in § 26 Abs. 2 Beschäftigungsverordnung (BeschV) vorgenommene Befristung der sogenannten Westbalkanregelung vom 31. Dezember 2020 bis zum 31. Dezember 2023 zu verlängern. Damit soll den inländischen Arbeitgebern über den 31. Dezember 2020 hinaus die Möglichkeit eröffnet werden, Arbeitskräfte aus den Westbalkanstaaten Albanien, Bosnien und Herzegowina, Kosovo, Nordmazedonien, Montenegro und Serbien unabhängig von ihrer formalen Berufsqualifikation und zur Ausübung jeder Beschäftigung für das Inland einzustellen.

Hintergrund: Insbesondere Arbeitgeber im Baugewerbe und im Gastgewerbe nutzen diese Regelung intensiv. Im Jahr 2019 haben die Auslandsvertretungen in den Staaten des westlichen Balkans über 27.000 Visa zur Aufnahme einer Beschäftigung nach § 26 Abs. 2 BeschV erteilt.

1.2. Entwurf einer Sechsten Verordnung zur Änderung der Beschäftigungsverordnung

Der Clearingstelle Mittelstand liegt der Entwurf einer Sechsten Verordnung zur Änderung der Beschäftigungsverordnung (BR-Drs. 490/20) vor. Der Verordnungsentwurf sieht vor, die erleichterten Voraussetzungen zur Ausübung jeder Beschäftigung für die Staatsangehörigen von Albanien, Bosnien und Herzegowina, Kosovo, Nordmazedonien, Montenegro und Serbien befristet bis zum 31. Dezember 2023 zu verlängern. Zur Steuerung wird ein kalenderjährliches Kontingent in Höhe von bis zu 25.000 Zustimmungen der Bundesagentur für Arbeit (BA) nach § 39 des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG) eingeführt, dieses soll jährlich überprüft werden.

1.3. Vorgehen der Clearingstelle Mittelstand

Das Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitales und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen ist mit Schreiben vom 03. September 2020 an die Clearingstelle Mittelstand mit der Bitte herangetreten, den Entwurf einer Sechsten Verordnung zur Änderung der Beschäftigungsverordnung im Wege eines beratenden Clearingverfahrens (§ 6 Abs. 5 MFG NRW) auf seine Mittelstandsverträglichkeit zu überprüfen und eine gutachterliche Stellungnahme zu erarbeiten.

Die Clearingstelle Mittelstand hat die nach dem Mittelstandsförderungsgesetz an Clearingverfahren beteiligten Institutionen über den Überprüfungsauftrag informiert.

Die beteiligten Organisationen sind:

- IHK NRW - Die Industrie- und Handelskammern in Nordrhein-Westfalen
- Handwerk.NRW (Nordrhein-Westfälischer Handwerkstag)
- Westdeutscher Handwerkertag (WHKT)
- unternehmer nrw – Landesvereinigung der Unternehmensverbände Nordrhein-Westfalen e.V.
- Verband Freier Berufe im Lande Nordrhein-Westfalen e.V. (VFB NW)
- Städtetag Nordrhein-Westfalen
- Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen

- Landkreistag Nordrhein-Westfalen
- Deutscher Gewerkschaftsbund Bezirk Nordrhein-Westfalen (DGB NRW)

Mit Schreiben vom 03. September 2020 wurden alle Beteiligten um eine Stellungnahme zu dem o.g. Verordnungsentwurf gebeten.

Folgende Stellungnahmen liegen der Clearingstelle Mittelstand vor:

- IHK NRW
- unternehmer nrw
- DGB NRW
- Gemeinsame Stellungnahme von Handwerk.NRW und WHKT

Die Clearingstelle Mittelstand hat die eingegangenen Stellungnahmen ausgewertet und gebündelt. Auf dieser Basis hat sie für das Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitales und Energie NRW eine Beratungsvorlage mit einem Gesamtvotum zu dem vorliegenden Verordnungsentwurf erstellt.

2. Positionen der Beteiligten

IHK NRW und **unternehmer nrw** bewerten die Verlängerung der Regelung, die die Zuwanderung zum Zweck der Beschäftigung unabhängig von der formalen Berufsqualifikation aus den in der Verordnung genannten Staaten ermöglicht, als einen sinnvollen und positiven Schritt, da sie vielen Unternehmen die Einstellung von Arbeitskräften erlaubt und zur Fachkräftesicherung beitragen kann.

Die **nordrhein-westfälischen Handwerksorganisationen** befürworten den Verordnungsentwurf dem Grunde nach und in seiner Zielrichtung. Wichtig ist aus Sicht des Handwerks, dass der akute Arbeitskräftebedarf der Unternehmer im Baugewerbe auch zukünftig gedeckt wird und somit den Betrieben Planungssicherheit gegeben wird.

Der **DGB NRW** spricht sich gegen die geplante Verlängerung der sogenannten Westbalkanregelung aus und weist darauf hin, dass er sich bereits bei der Einführung der Regelung im Rahmen des Asylpakets I skeptisch geäußert habe. Angesichts vorhandener Regelungen zur Zuwanderung von Erwerbstätigen aus Drittstaaten, die durch das Fachkräfteeinwanderungsgesetz noch erweitert wurden sowie der nicht nachgewiesenen Wirkung auf die Asylzuwanderung sei keine ausreichende Begründung für die Fortführung der sogenannten Westbalkanregelung zu erkennen. Zudem lasse, so der DGB NRW weiter, das vorhandene Missverhältnis zwischen Anforderungsprofilen und Beschäftigungsniveau auf der einen und der Entlohnung auf der anderen Seite den Schluss zu, dass die sogenannte Westbalkanregelung vor allem zur Senkung von Personalkosten genutzt wird.

Verlängerung der Westbalkanregelung

IHK NRW, **unternehmer nrw** und die **nordrhein-westfälischen Handwerksorganisationen** betonen, dass durch die bis zum 31. Dezember 2023 verlängerte Westbalkanregelung Unternehmen auch weiterhin die Möglichkeit erhalten, Beschäftigte aus diesen Staaten unabhängig von ihrer formalen Qualifikation einzustellen und die Regelung in den letzten Jahren in großen Teilen dafür verantwortlich war, dass Erwerbsmigration zur Stärkung des deutschen Arbeitsmarktes zugenommen habe. Sie begrüßen dabei auch die Klarstellung im neuen § 26 Abs. 2 S. 2 BeschV, dass sich die neue Regelung lediglich auf „erstmalige Zustimmungen“ bezieht und dass Arbeitgeberwechsel oder Verlängerungen von Aufenthaltstiteln bereits in Deutschland beschäftigten Arbeitskräften aus dem Westbalkan nicht von der Kontingentierung erfasst werden.

IHK NRW konstatiert, dass die Betriebe dadurch grundsätzlich Stellen besetzen könnten, für die sie hierzulande keine Bewerber mehr finden können. Dies erhöhe auch die betriebliche Planungssicherheit. Die Evaluation des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) der aktuellen Westbalkanregelung zeige, dass mehr als die Hälfte der Arbeitskräfte als Fachkräfte, Spezialisten sowie Experten beschäftigt sind. Auch ohne eine Prüfung der formalen Qualifikation handele es sich somit zum Großteil nicht um die Zuwanderung gering Qualifizierter.

unternehmer nrw führt mit Blick auf die Erwerbsmigration aus, dass allein 2019 über 27.000 Arbeitskräfte kamen, wobei unter den zehn Hauptherkunftsländern von Erwerbsmigration aus Drittstaaten 2018 allein fünf Staaten waren, die unter die Westbalkanregelung fallen. Die wis-

senschaftliche Evaluierung der Westbalkanregelung durch das IAB zeigt nach Ansicht des Unternehmerverbandes deutlich, dass die Regelung den in bestimmten Branchen und Regionen bestehenden Arbeitskräftemangel lindern und damit den Wirtschaftsstandort sowie den Sozialstaat durch mehr Beitragszahlende stärken konnte.

Demnach sind 58 Prozent der Personen in Deutschland als Fachkräfte, Spezialistinnen und Spezialisten oder Expertinnen oder Experten beschäftigt. Die Beschäftigungsverhältnisse weisen eine hohe Stabilität auf. Die wissenschaftliche Evaluation der Regelung lege aber auch dar, an welchen Stellen es bei der notwendigen Zuwanderung von Fachkräften insgesamt hake. Das betreffe insbesondere die zu lange Dauer der Visaverfahren, die Wartezeiten von vielen Monaten oder sogar bis zu zwei Jahren aufweisen. unternehmer nrw fordert, die Bundesregierung müsse die Verfahren zur Visaerteilung daher durch eine e-Akte digitalisieren und personelle Ressourcen insbesondere in den Auslandsvertretungen ausbauen und effizienter nutzen.

Die **nordrhein-westfälischen Handwerksorganisationen** betonen den erheblichen Bedarf an Arbeitskräften im deutschen Baugewerbe. Dies betreffe gleichermaßen formal qualifizierte Facharbeiter wie auch berufserfahrene Arbeitskräfte ohne formale Ausbildung. Dieser Bedarf werde gegenwärtig sowohl durch inländische Arbeitskräfte als auch Arbeitskräfte aus EU-Mitgliedsstaaten sowie aus Drittstaaten gestillt. Ein Großteil der drittstaatsangehörigen Arbeitnehmer im deutschen Baugewerbe erhält bisher Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt über § 26 Abs. 2 BeschV. Zwar gebe es bereits eine zeitliche Parallelität mit den durch das Fachkräftezuwanderungsgesetz geschaffenen neuen Regelungen des AufenthG, die am 1. März 2020 in Kraft getreten sind. Doch nicht nur aufgrund der Corona-Pandemie, sondern auch aufgrund des Vorlaufs und der Vorbedingungen, die das AufenthG für eine Tätigkeit von formal noch nicht fachlich qualifizierten Arbeitskräften in Deutschland voraussetzt, ist es aus Sicht des Handwerks unverzichtbar, dass zumindest für einen Übergangszeitraum auch nach Inkrafttreten der Neuregelung des AufenthG die sog. Westbalkanregelung gemäß § 26 Abs. 2 BeschV weiter Anwendung findet. Anderenfalls wäre zu befürchten, dass es bereits sehr kurzfristig zu einem Arbeitskräftemangel im deutschen Baugewerbe kommt, der wiederum zu einer Schrumpfung der Baukapazitäten führt.

Eine Verlängerung von § 26 Abs. 2 BeschV gebe daher den Bauunternehmen nach wie vor die Möglichkeit, auch vor dem Hintergrund der Corona-Pandemie, auf eine Nachfrage nach Bauleistungen angemessen zu reagieren und bei einer auf hohem Niveau stattfindenden Baunachfrage den Arbeitskräftebedarf durch Drittstaatsangehörige aus dem Westbalkanstaaten zu befriedigen.

Einführung eines Kontingents

IHK NRW, unternehmer nrw und die **nordrhein-westfälischen Handwerksorganisationen** kritisieren die vorgesehene Kontingentierung und sehen die Begründung als nicht stichhaltig an. Zum einen biete die Vorrangprüfung den Behörden bereits ausreichend Möglichkeit, anhand der Situation am Arbeitsmarkt zu entscheiden, ob einem Ausländer der Zugang zum Arbeitsmarkt ermöglicht werden kann bzw. soll. Für ein weiteres Steuerungsinstrument gibt es insoweit keine Notwendigkeit. Zum anderen sei es nicht überzeugend, die Kontingentierung mit nicht ausreichenden Kapazitäten bei den Visastellen zu rechtfertigen. Hier sei es Aufgabe der Bundesregierung im Interesse der Stärkung des Standortes Deutschland, die notwendigen Anpassungen für eine zügige Bearbeitung der Anträge umzusetzen.

Die Einstellungsmöglichkeiten sollten sich mit Blick auf die Fachkräftesicherung an den Bedarfen der Betriebe und nicht an den bestehenden Ressourcen der Verwaltung orientieren. Es sollte geprüft werden, ob und wie entsprechende Verfahren in Deutschland durchgeführt werden können (wie im Rahmen der Umsetzung des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes vorgesehen). Auch die Digitalisierung könne dazu einen wichtigen Beitrag leisten.

Zudem wird darauf hingewiesen, dass im Fall der Einführung des Kontingents neuer bürokratischer Aufwand entsteht. So ergibt sich im Rahmen der Gewährleistung der Einhaltung des Kontingents weiterer Abstimmungs- und Informationsbedarf innerhalb der BA in Anbetracht der dezentral erteilten Zustimmungen.

Es wird gefordert, die Kontingentierung – sofern an dieser festgehalten werden sollte – flexibel auszugestalten. Dazu gehöre zwingend, dass das Kontingent nur Zustimmungen zur Arbeitsaufnahme für Personen berücksichtigt, die auch tatsächlich eingereist sind und ihren Arbeitsplatz angetreten haben. Wichtig sei zudem, dass die Kontingente zwischen den Jahren übertragbar sind und eine bewegliche Zuteilung des Kontingents auf die einzelnen Länder im Westbalkan sichergestellt wird. Es dürfe nicht die Situation entstehen, dass z. B. in Serbien das Kontingent erschöpft ist während es in Montenegro nicht vollständig genutzt wird.

Ohne diese Voraussetzungen würde die Planungssicherheit der Betriebe damit nicht wie beabsichtigt zwangsläufig erhöht. Es wird die Gefahr gesehen, dass das Kontingent zum Zeitpunkt der Entscheidung eines Unternehmers ggf. bereits ausgeschöpft ist bzw. sich kurzfristig erschöpft, weil noch weitere Verfahren in der „Warteschleife“ sind und Arbeitsplätze bei Erreichen des Kontingents möglicherweise unbesetzt blieben, auch wenn sie aus Deutschland heraus nicht besetzt werden können.

Ergänzende Vorschläge

Für **unternehmer nrw** habe die Debatte um die Verlängerung der Westbalkanregelung deutlich gemacht, dass für den Fall, dass die Regelung ausläuft, Rechtssicherheit für die bereits in Deutschland aufhältigen Personen und ihre Arbeitgeber notwendig ist. Deshalb sollte die Beschäftigungsverordnung um den Punkt ergänzt werden, dass auch bei Auslaufen des § 26 Abs. 2 BeschV Personen, die über diesen Titel eingereist sind, weiterhin in Deutschland arbeiten dürfen, wenn die Beschäftigung, zu der der Aufenthaltstitel nach § 26 Abs. 2 BeschV erteilt wurde, weiter fortbesteht.

Mit Blick darauf, dass der Entwurf ferner vorsieht, dass § 9 BeschV im Rahmen der Westbalkanregelung keine Anwendung findet, ist aus Sicht von **IHK NRW** noch einmal zu überlegen, ob die Durchführung der Vorrangprüfung hier tatsächlich nötig ist. Die Nichtanwendbarkeit erschwere letztlich den Betrieben eine Einstellung und verursacht weitere Bürokratielasten. Integrationsleistungen von Beschäftigten und Betrieben sowie der Erwerb von Betriebs- und Fachkenntnissen im Rahmen der vorangegangenen Beschäftigung würden nicht ausreichend gewürdigt und damit tendenziell auch die Anreize hierzu gemindert.

Als wesentlichen Beitrag zur Planungssicherheit für die Unternehmen empfehlen die **nordrhein-westfälischen Handwerksorganisationen** die zügige Umsetzung einer Neuregelung im Hinblick auf den notwendigen Vorlauf personeller Maßnahmen und das bisher in der Verordnung festgelegte Auslaufen der Regelung zum Jahresende 2020.

Bewertung aus gewerkschaftlicher Sicht

Der DGB NRW verweist auf den Koalitionsvertrag von CDU/CSU und SPD wonach ein steigender Bedarf an Fachkräften prognostiziert und eine Neuregelung der Zuwanderung von Fachkräften angekündigt wurde. Ziel des 2019 beschlossenen Fachkräfteeinwanderungsgesetzes ist die Fachkräftesicherung durch eine gezielte und gesteuerte Zuwanderung von Fachkräften aus Drittstaaten zu flankieren.

Die sogenannte Westbalkanregelung folgt nach Ansicht des DGB NRW dieser Zielsetzung nicht, denn sie ermögliche die Erteilung einer befristeten Aufenthaltserlaubnis zur Ausübung einer Beschäftigung unabhängig von Qualifikation und Tätigkeit. Zudem sei vielfach der Zugang zu einem Integrationskurs versperrt, denn der Aufenthalt darf nicht nur vorübergehend sein. Und auch der Zugang zu einer Niederlassungserlaubnis sei versperrt, sie ist aber eine wesentliche Voraussetzung für eine nachhaltige Integration. Die sogenannte Westbalkanregelung stehe im Widerspruch zu den migrationspolitischen Zielen der Fachkräftesicherung und einer nachhaltigen Integration von Erwerbstätigen.

Im Zuge der Einführung der Westbalkanregelung wurden, so der DGB NRW, erhebliche Defizite bei der Umsetzung deutlich. Vor allem die langwierigen Prozesse bei der Visavergabe verhierten trotz Vorabzustimmung der BA das Zustandekommen von Beschäftigungsverhältnissen. Aufgrund der gewonnenen Erfahrungen in den ersten beiden Jahren wurde daher das Vorabzustimmungsverfahren zum 1. November 2017 eingestellt. Die Einstellung des Vorabzustimmungsverfahrens war aus Sicht des DGB NRW konsequent, da die angestrebten Arbeitsplätze teilweise nicht oder nicht mehr vorhanden waren.

Weiter weist der DGB NRW darauf hin, dass im Zeitraum 2016/17 rund 58 Prozent der über die Westbalkanregelung angeworbenen Arbeitskräfte auf Fachkraftniveau, als Spezialisten oder Experten tätig waren und knapp 60 Prozent über eine berufliche Ausbildung verfügten. Dabei lagen, so der DGB NRW Angaben des IAB zitierend, die Verdienste dieser Arbeitnehmer im Durchschnitt nur bei 12 Euro brutto pro Stunde.

Nach Erfahrungen des DGB NRW aus den gewerkschaftlichen Beratungsprojekten zeige sich, dass die aus den Westbalkanländern stammenden Arbeitnehmer*innen durch die Rechtslage stark von der Kooperation der Arbeitgeber*innen abhängig seien. Es seien Situationen bekannt, in denen sich die Arbeitgeber*innen weder an die Arbeitsverträge noch an die Gesetze halten und dabei willkürlich, rechtswidrig und ausbeuterisch handeln. Die Verstöße gegen den Mindestlohn, den Tariflohn sowie den Arbeitsschutz gehörten zum Beratungsalltag. Der vorübergehende Aufenthaltscharakter und die nur schwer möglichen Jobwechsel begünstigen die negative Integration. Angesichts einer möglicherweise notwendigen Rückkehr in ihre Herkunftsländer würden die Betroffenen die erschwerten Arbeitsbedingungen billigend in Kauf nehmen, um die wirtschaftliche Lage im Herkunftsland zu verbessern. Dies wirke sich negativ auf die Lohnentwicklung aus.

3. Votum

Die Clearingstelle Mittelstand hat die Sechste Verordnung zur Änderung der Beschäftigungsverordnung (BR-Drs. 490/20) mit Blick auf die Belange der mittelständischen Wirtschaft einer Überprüfung nach § 6 Abs. 5 MFG NRW unterzogen.

Die Clearingstelle Mittelstand begrüßt grundsätzlich Regelungen mit denen den Unternehmen die Möglichkeit eröffnet wird, Arbeitskräfte aus Drittstaaten unter angemessenen Beschäftigungsbedingungen in ihrem Unternehmen anzustellen.

Derartige Regelungen sind insbesondere auch für kleine und mittlere Unternehmen mit Blick auf die vorhandenen Arbeitskräfteengpässe von hoher Relevanz. In Anbetracht dessen stellt die vorgesehene Verlängerung der Regelung bis zum 31. Dezember 2023 einen weiteren Baustein im Zusammenhang mit den Aktivitäten zur Arbeitskräftesicherung dar. Sie eröffnet nach erfolgter Vorrangprüfung, der eine Vergleichbarkeitsprüfung der Arbeitsbedingungen immanent ist, Arbeitskräfte aus dem Westbalkan, eine Beschäftigung in einem Unternehmen in Deutschland aufzunehmen.

Um den Unternehmen durch diese Regelung weiterhin Planungssicherheit zu geben, eine nachfrageorientierte Einstellung von Arbeitskräften zu gewährleisten sowie schnelle, effektive und bürokratiearme Prozesse zu installieren, plädiert sie

- für die Streichung der geplanten kalenderjährigen Kontingentierung an Zustimmungen in Höhe von 25.000
- für die Digitalisierung der Verfahrensprozesse
- die Nichtanwendbarkeit von § 9 einer erneuten Überprüfung mit Blick auf die sich ergebenden Bürokratielasten zu unterziehen.

Sollte an der geplanten Kontingentierung festgehalten werden, so ist aus Sicht der Clearingstelle Mittelstand durch entsprechende Ausgestaltung sicherzustellen,

- dass das Kontingent nur Zustimmungen zur Arbeitsaufnahme für Personen berücksichtigt, die auch tatsächlich eingereist sind und ihren Arbeitsplatz angetreten haben
- dass nach erfolgter Zuteilung auch eine Übertragbarkeit zugeteilter Kontingente zwischen den Ländern und Jahren ermöglicht ist
- dass sich die vorgesehene jährliche Überprüfung am tatsächlichen Bedarf der Unternehmen orientiert.