



Stellungnahme zum Entwurf des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales zu einer Fünften Verordnung zur Änderung der Beschäftigungsverordnung

14. August 2019

Der dem Europäischen Rat im März 2017 mitgeteilte Austritt des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland (im Folgenden: Vereinigtes Königreich) aus der Europäischen Union (EU) wirft auch im Ausländerrecht zahlreiche Fragen auf. Die Bundesregierung hat auf die aus einem immer wahrscheinlicher werdenden unregelmäßigen Austritt zum 31.10.2019 resultierenden ausländerrechtlichen Verwerfungen u. a. bereits mit einem Gesetz zur Überleitung von Freizügigkeitsrechten in das Aufenthaltsrecht infolge des Austritts des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland (Brexit-Aufenthalts-Überleitungsgesetz) aus der Europäischen Union reagiert. Zu diesem Gesetz hat der SVR sich im Rahmen der Verbändeanhörung bereits geäußert. Der vorliegende Entwurf einer Verordnung zur Veränderung der Beschäftigungsverordnung knüpft in einiger Hinsicht an dieses Gesetz an.

Der Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) wurde mit Schreiben vom 12. August 2019 eingeladen, zum Referentenentwurf Stellung zu nehmen. Wir bedanken uns für diese Möglichkeit und kommen der Anfrage im Folgenden gerne nach. Der SVR hält es für richtig, Fragen des Arbeitsmarktzugangs für bereits aufhältige Britinnen und Briten ebenso zu regeln wie für Staatsangehörige des Vereinigten Königreichs, die erst nach dem Vollzug des Austritts aus der EU nach Deutschland kommen wollen. Gerade für letztere Gruppe wirft der Entwurf jedoch Fragen auf.

Ziel des Gesetzentwurfs

Den Grundgedanken des Brexit-Aufenthalts-Überleitungsgesetzes aufnehmend, negative Folgen für zum Zeitpunkt des Brexit in Deutschland aufhältige Staatsangehörige des Vereinigten Königreichs weitgehend zu vermeiden, soll durch die Änderung der BeschV sichergestellt werden, dass in Deutschland lebende oder arbeitende britische Staatsangehörige auch nach einem Brexit weiterhin freien Arbeitsmarktzugang haben. Ein brexitbedingter Privilegienverlust mit Blick auf den Arbeitsmarktzugang und damit eine ‚über Nacht‘ vom 31.10.2019 auf den 1.11.2019 eintretende Änderung der relevanten ausländerbeschäftigungsrechtlicher Rahmenbedingungen soll damit vermieden werden. Darüber hinaus gehören aber auch zum Brexit-Zeitpunkt (noch) nicht in Deutschland aufhältige britische Staatsangehörige zum personalen Anwendungsbereich der Verordnung. Für insgesamt 26 Monate sollen dieser Gruppe in Form eines gestuften Verfahrens privilegierte Möglichkeiten der Einreise zum Zweck der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit eröffnet werden. Der Verordnungsentwurf entfaltet somit Relevanz nicht nur mit Blick auf aufenthalts-, sondern auch hinsichtlich einreise- und damit genuin migrationsrechtlicher Fragenstellungen.

Mittel des Gesetzentwurfs

Zentrales Instrument der im Zentrum der Verordnung stehenden Konservierung aufenthalts- bzw. einreiserechtlicher Privilegierungen ist die Änderung der BeschV. In dieser existiert mit § 26 BeschV eine Sammelnorm mit Spezialregelungen für Staatsangehörige bestimmter Länder, die bislang zwei Unterfälle kennt:



Die *Best Friends*-Regelung des § 26 Abs. 1 BeschV für Staatsangehörige von Ländern, mit denen Deutschland besonders intensive außen(wirtschafts)politische Beziehungen pflegt, sowie die als Westbalkan-Regelung bekannt gewordene und asylpolitisch motivierte Regelung des § 26 Abs. 2 BeschV, die Personen aus den Ländern, die zur Einführung dieser Regelung zeitgleich als sichere Herkunftsländer i.S.d. § 29a AsylG erklärt worden waren, einen erleichterten Arbeitsmarktzugang gewährt. Zur Milderung ausländerbeschäftigungsrechtlicher Brexit-Folgen wird nun § 26 BeschV um einen Abs. 3 ergänzt, der damit das ausländerbeschäftigungsrechtliche Äquivalent zum über das Brexit-Aufenthalts-Überleitungsgesetz zur Absicherung aufenthaltsrechtlicher Ansprüche eingeführten § 101a AufenthG darstellt. Der neue § 26 Abs. 3 BeschV unterscheidet wiederum zwischen Staatsangehörigen, die sich zum Zeitpunkt des Wirksamwerdens des Austritts des Vereinigten Königreichs aus der EU freizügigkeitsberechtigt im Bundesgebiet aufhalten (§ 26 Abs. 3 S. 1 BeschV) und solchen, die sich zum Zeitpunkt des Brexit nicht in Deutschland aufhielten, in der Post-Brexit-Ära aber eine Einreise nach Deutschland zum Zweck der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit planen (§ 26 Abs. 3 S. 2 BeschV). Eingeführt wird für die zweite Gruppe britischer Staatsbürger und Staatsbürgerinnen dabei ein Phasenmodell: Zunächst können britische Staatsangehörige für einen Zeitraum von 14 Monaten (und damit voraussichtlich vom 1.11.2019 bis zum 31.12.2020) zustimmungsfrei jede Beschäftigung in Deutschland aufnehmen (§ 26 Abs. 3 S. 2 Hs. 1 BeschV). Sie werden damit hinsichtlich der Zustimmung bereits in Deutschland aufhaltigen britischen Staatsbürgern und Staatsbürgerinnen (§ 26 Abs. 3 S.1 BeschV) materiell-rechtlich gleichgestellt. Daran anschließend folgt für weitere 12 Monate (und damit voraussichtlich vom 1.1.2021 bis zum 31.12.2021) eine sich an die ausländerbeschäftigungsrechtliche Regelung des § 26 Abs. 1 und 2 BeschV anlehrende Phase, in der Staatsangehörige des Vereinigten Königreichs die Zustimmung zu jeder Beschäftigung unter der Voraussetzung eines positiven Ausgangs der Vorrangprüfung und damit abhängig von einer Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit erhalten können. In dieser Phase sind britische Staatsbürger und Staatsbürgerinnen, die sich zum Brexit-Zeitpunkt noch nicht in Deutschland aufhalten, der Personengruppe des § 26 Abs. 1 BeschV gleichgestellt. Nach Ablauf der insgesamt 26-monatigen Übergangsphase (14+12 Monate) sind keine ausländerbeschäftigungsrechtlichen Privilegierungen für britische Staatsangehörige mehr vorgesehen, sie fallen auf den Status anderer Drittstaatsangehöriger zurück.

Bewertung des Verordnungsentwurfs

Die im Brexit-Aufenthalts-Überleitungsgesetz vorgesehenen Regelungen, in Deutschland aufhältige Staatsbürger und Staatsbürgerinnen des Vereinigten Königreichs von den Regelungen, die sonstige Drittstaatsangehörige zur Fortsetzung des Aufenthalts erfüllen müssen, vollständig zu befreien und stattdessen weiterhin diejenigen Regelungen zur Anwendung zu bringen, die für diese Gruppe im Rahmen des Freizügigkeitsgesetzes gelten, sind weitreichend und ambitioniert. Angesichts dessen ist die im Verordnungsentwurf angestrebte ausländerbeschäftigungsrechtliche Lösung folgerichtig, bereits in Deutschland aufhaltigen Staatsangehörigen des Vereinigten Königreichs weiterhin freien Arbeitsmarktzugang zu gewähren. Das für zum Brexit-Zeitpunkt (noch) nicht in Deutschland aufhältige Britinnen und Briten vorgesehene ‚Pyramiden-Modell‘, das in Stufe 1 nach dem Brexit einreisende Staatsangehörigen des Vereinigten Königreichs ausländerbeschäftigungsrechtlich mit bereits aufhaltigen Britinnen und Briten gleichstellt, in Stufe 2 dann einen Rückfall auf den Status von Staatsangehörigen der *Best Friends*-Länder des § 26 Abs. 1 BeschV vorsieht und in Stufe 3 schließlich die entsprechende Personengruppe ausländerbeschäftigungsrechtlich in den allgemeinen Status von Drittstaatsangehörigen einmünden lässt, weicht allerdings von der im Brexit-Aufenthalts-Überleitungsgesetz sowie der Regelung des § 26 Abs. 3 S. 1 BeschV gefundenen großzügigen Linie tendenziell ab. Erklären und aus Sicht des SVR auch ein Stück weit rechtfertigen lässt sich dies aus Sicht des SVR mit der Tatsache, dass im personalen Anwendungsbereich des Pyramiden-Modells des § 26 Abs. 3 S. 2 BeschV eben Personen stehen, die zum Brexit-Zeitpunkt nicht in Deutschland aufhältig waren und damit auch in ausländerbeschäftigungsrechtlicher Perspektive weniger schutzbedürftig sind als bereits in Deutschland aufhältige Britinnen und Briten.

Aus Sicht des SVR erscheint diese Regelung vor allem dann sinnvoll, wenn man sie als vorübergehende Maßnahme betrachtet, die ggf. an neuere Entwicklungen angepasst wird. Zum einen werden mit dem



Fachkräfteeinwanderungsgesetz, das Anfang 2020 in Kraft treten wird, generell großzügigere Zugangregeln eingeführt, die auch für Briten und Britinnen gelten und konkret etwa bedeuten, dass die Vorrangprüfung, auf die der Entwurf noch verweist, weitgehend abgeschafft wird. Zum anderen handelt es sich bei der aktuellen Planung um innerstaatliche Nothilfe Maßnahmen, die ihre Relevanz verlieren, wenn – hoffentlich – sich das Vereinigte Königreich und die Europäische Union alsbald auf eine Nachfolgeregelung zur Personenfreizügigkeit verständigen, die dann europaweit für alle Staatsangehörigen gilt und insofern eine faire und reziproke Regelung vorsieht, die anstelle von einzelstaatlichen Sonderarrangements beispielsweise alle deutschen, polnischen, französischen und rumänischen Staatsangehörigen im Vereinigten Königreich ebenso betrifft wie alle Briten und Britinnen in Deutschland, Polen, Frankreich und Rumänien. Eine solche Regelung ersetzt dann auch die Stufe 3 des Modells, die nach Ablauf des Übergangszeitraums von 26 Monaten das Vereinigte Königreich ausländerbeschäftigungsrechtlich auf den Status eines normalen Drittstaates zurückstuft. Aus einer verhandlungsstrategischen Perspektive kann es durchaus sinnvoll sein, jetzt nicht allen Briten und Britinnen eine dauerhafte Privilegierung zu garantieren, bevor die britische Regierung für künftige Einreisefälle vergleichbare Zusagen tätigt. Dass ein Ausbleiben einer solchen Zusage kein rein hypothetisches Szenario ist, zeigen die bisherigen Planungen der britischen Regierung für die Zeit nach dem Brexit, wenn für die künftig einreisenden Wirtschaftsmigrantinnen und -migranten – anders als für bereits aufhältige Personen – strenge Regeln gelten sollen, die EU-Bürger und EU-Bürgerinnen nicht mehr gegenüber Drittstaatsangehörigen privilegieren.¹

Wie die Bundesregierung vorgeht, wenn kein bilaterales Abkommen der EU mit dem Vereinigten Königreich zu Stande kommt, wird diese sodann überlegen können. Mit Blick auf das künftige Fachkräfteeinwanderungsgesetz geht es hierbei vor allem um Personen, die keine akademischen Fachkräfte sind und die nach § 18 Abs. 3 AufenthG (bzw. in der durch das Fachkräfteeinwanderungsgesetz geänderten Fassung des AufenthG nach § 19c Abs. 1) zugelassen werden können, wenn dies in einem völkerrechtlichen Vertrag oder in der Beschäftigungsverordnung niedergelegt ist. Aus Sicht des SVR könnte der deutsche Gesetz- bzw. Verordnungsgeber erwägen, angesichts der traditionellen Nähebeziehungen Deutschlands zum Vereinigten Königreich für solche geringer qualifizierten Tätigkeiten unabhängig von der Frage, ob die britische Regierung dieser Personengruppe dann ähnlich weitreichende Optionen der Einreise zum Zweck der Erwerbsmigration zugesteht, dauerhaft eine Privilegierung vorzusehen. Details zu dieser Frage wären beizeiten im Lichte der politischen und wirtschaftlichen Entwicklung zu erörtern. Aus Sicht des SVR zeigt die Diskussion über diese rechtstechnischen Änderungen erneut deutlich, dass statt unilateraler Bemühungen, die aus einem unregelmäßigem Brexit unweigerlich entstehenden Verwerfungen politikfeldspezifisch abzuarbeiten, ein bilaterales Freizügigkeitsabkommen zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich eindeutig die zu bevorzugende Lösung wäre. Bemühungen wie die vorliegende Verordnung zur Veränderung der BeschV, deren grundsätzliche Erforderlichkeit angesichts der Aussichtslosigkeit der Ratifikation eines Austrittsvertrags nicht in Zweifel steht, müssten dann nur ein Zwischenschritt auf dem Weg zu einer fairen Lösung für britische Staatsbürger und Staatsbürgerinnen ‚auf dem Kontinent‘ und für EU-Bürger und EU-Bürgerinnen ‚auf der Insel‘ auch im Bereich des Ausländerbeschäftigungsrechts sein.

Prof. Dr. Petra Bendel
Vorsitzende

Prof. Dr. Daniel Thym
Stellvertretender Vorsitzender

¹ Siehe die offiziellen Überlegungen des UK Home Office, The UK's Future Skills-Based Immigration System, Policy Paper vom 19. Dezember 2018.



Impressum

Herausgeber

Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) GmbH
Neue Promenade 6
10178 Berlin
Tel.: 030/288 86 59-0
Fax: 030/288 86 59-11
info@svr-migration.de
www.svr-migration.de

Verantwortlich

Dr. Cornelia Schu

© SVR GmbH, Berlin 2019

Über den Sachverständigenrat

Der Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration geht auf eine Initiative der Stiftung Mercator und der VolkswagenStiftung zurück. Ihm gehören sieben Stiftungen an. Neben der Stiftung Mercator und der VolkswagenStiftung sind dies: Bertelsmann Stiftung, Freudenberg Stiftung, Robert Bosch Stiftung, Stifterverband und Vodafone Stiftung Deutschland. Der Sachverständigenrat ist ein unabhängiges und interdisziplinär besetztes Expertengremium, das zu integrations- und migrationspolitischen Themen Stellung bezieht und handlungsorientierte Politikberatung anbietet. Die Ergebnisse seiner Arbeit werden in einem Jahresgutachten veröffentlicht. Das SVR-Jahresgutachten 2020 wird gefördert durch das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat.

Dem SVR gehören neun Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler aus verschiedenen Disziplinen und Forschungsrichtungen an: Prof. Dr. Petra Bendel (Vorsitzende), Prof. Dr. Daniel Thym (Stellvertretender Vorsitzender), Prof. Dr. Claudia Diehl, Prof. Dr. Viola B. Georgi, Prof. Dr. Christian Joppke, Prof. Dr. Birgit Leyendecker, Prof. Panu Poutvaara, Ph.D., Prof. Dr. Sieglinde Rosenberger und Prof. Dr. Hans Vorländer.

Weitere Informationen unter: www.svr-migration.de