

SVR-Kurzinformation 2023-6

---

# Neue Risiken prekärer Beschäftigung?

## Zu alten und neuen Instrumenten in der Erwerbsmigrationspolitik und was sie für den Arbeitnehmerschutz bedeuten

**Mit der jüngst vollzogenen Novellierung der Fachkräfteeinwanderung wurden die Möglichkeiten erweitert, Arbeitskräfte auch unterhalb des Fachkräfteniveaus anzuwerben. Der deutsche Arbeitsmarkt öffnet sich damit weit für ausländische Arbeitskräfte, die entweder gar keine formale Qualifikation besitzen oder deren Qualifikation nicht als einer deutschen Ausbildung gleichwertig anerkannt ist. Damit stellt sich die Frage des Arbeitnehmerschutzes. Denn neu angeworbene Arbeitskräfte ohne (als gleichwertig anerkannte) Qualifikationen könnten auf dem Arbeitsmarkt zu einer besonders vulnerablen Gruppe werden, die entsprechend leicht ausgebeutet werden kann. Die Kurzinformation liefert eine Bestandsaufnahme.<sup>1</sup>**

Das Gesetz und die Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung, die im Sommer 2023 im Paket beraten wurden, zeigen wieder einmal, dass der Name einer Sache diese nicht zwingend akkurat beschreibt. In diesen Normen geht es nämlich nicht nur um die Einwanderung von Personen, die im Ausländerrecht als Fachkräfte verstanden werden.<sup>2</sup> Vielmehr schaffen sie auch neue Möglichkeiten, Arbeitskräfte anzuwerben, die entweder gar keine formale Qualifikation haben oder deren Qualifikation in Deutschland nicht als hiesigen Ausbildungsstandards entsprechend anerkannt ist (s. auch Vorländer 2023; Klaus/Kolb 2023: 194). Darüber wird in Politik und Öffentlichkeit aber weit weniger gesprochen als über symbolisch aufgeladene Themen wie das Punktesystem oder die ‚Chancenkarte‘. Dabei könnten die neu geschaffenen

Möglichkeiten, Arbeitskräfte unter dem Fachkräfteniveau anzuwerben, erhebliche Auswirkungen haben. Nicht zuletzt besteht die Gefahr, dass sie etablierte Mechanismen des Arbeitnehmerschutzes unterminieren. Dadurch wiederum könnte perspektivisch eine neue Schicht prekär beschäftigter (ausländischer) Arbeitskräfte entstehen.

Die vorliegende SVR-Kurzinformation diskutiert die im Sommer 2023 vollzogene rechtliche Reform der Erwerbsmigration vor allem aus der Perspektive des Arbeitnehmerschutzes. Was ist der Preis für die angestrebte Öffnung des Arbeitsmarkts? Wird dadurch der Arbeitsmarkt dereguliert und damit der Arbeitnehmerschutz ausgezehrt für jene Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer eingeschränkt, die ihn am dringendsten benötigen?

---

<sup>1</sup> Die Publikation wurde begleitet von Prof. Dr. Birgit Leyendecker und Prof. Panu Poutvaara, Ph.D., Mitglieder des Sachverständigenrats für Integration und Migration (SVR). Verantwortlich für die Veröffentlichung ist der wissenschaftliche Stab der SVR-Geschäftsstelle. Die Argumente und Schlussfolgerungen entsprechen nicht notwendigerweise der Meinung des SVR.

<sup>2</sup> Fachkräfte im Sinne des Ausländerrechts sind gemäß § 18 Abs. 3 AufenthG Personen mit einer inländischen qualifizierten Berufsausbildung oder einer ausländischen Berufsqualifikation, die einer inländischen qualifizierten Berufsausbildung gegenüber gleichwertig ist (Fachkraft mit Berufsausbildung), und Personen mit einem deutschen Hochschulabschluss, einem anerkannten ausländischen Hochschulabschluss oder einem ausländischen Hochschulabschluss, der mit einem deutschen vergleichbar ist (Fachkraft mit akademischer Ausbildung).

Der Beitrag will damit auch auf eine Form des Arbeitnehmerschutzes aufmerksam machen, die als solche häufig unterschätzt wird: die für Arbeitsmigrantinnen und -migranten aus Drittstaaten bislang bestehende Pflicht, einen Gleichwertigkeitsnachweis für eine im Ausland erworbene Qualifikation vorzulegen (§ 18 Abs. 2 Nr. 3 und 4 AufenthG). Diese Vorgabe hat das Recht bislang stark geprägt; durch die Reform der Erwerbsmigration wird sie für den Bereich der nicht-reglementierten Berufe nun erheblich an Bedeutung verlieren. Die SVR-Kurzinformation behandelt diejenigen Normen, die das bislang das Recht stark prägende Anerkennungserfordernis in den Hintergrund rücken lassen. Zudem untersucht sie, wie der Arbeitnehmerschutz ersatzweise gewährleistet werden soll. Denn wie sich zeigt, ist dem Gesetzgeber durchaus bewusst, dass sich die Reform in diesem Bereich negativ auswirken könnte. Abschließend werden die erwerbsmigrationspolitischen Reformen vor allem im Hinblick auf den Arbeitnehmerschutz bilanzierend bewertet.

Der Fokus auf den Arbeitnehmerschutz in diesem Beitrag bedeutet nicht, dass Zuzugsmöglichkeiten für formal nicht oder gering qualifizierte ausländische Arbeitskräfte grundsätzlich infrage gestellt werden sollen. Wenn solche Arbeitskräfte einen Lohn erhalten, der das Niveau in ihren Herkunftsländern deutlich übersteigt, bieten entsprechende Zuzugsmöglichkeiten nicht nur für die Arbeitgeber, sondern auch für die Beschäftigten selbst Vorteile. Sie stehen jedoch in einem gewissen Spannungsverhältnis zum Arbeitnehmerschutz, gerade bezogen auf die schon im Land beschäftigten Arbeitskräfte.

### **Der Gleichwertigkeitsnachweis als Arbeitnehmerschutz**

Ein mittlerweile zwei Jahrzehnte währender Reformprozess hat Deutschland im Bereich der Erwerbsmigration zu einem der liberalsten Einwanderungsländer der Welt gemacht (vgl. stellvertretend für viele OECD 2013; SVR 2018: 47–50). Häufig wird jedoch beklagt, die rechtlichen Rahmenbedingungen in diesem Bereich seien unerträglich komplex (zu dieser Fehlwahrnehmung zutreffend Offer 2017: 30). Dabei ließ sich der rechtliche Status quo der Erwerbsmigration bis vor Kurzem in einem Satz zusammenfassen: Zu Erwerbszwecken kann aus Drittstaaten jede Per-

son nach Deutschland kommen, deren Qualifikation deutschen Standards gegenüber als gleichwertig anerkannt ist (vgl. auch SVR 2018: 41–45; SVR 2022: 24).

Dass diese Anerkennung bei Drittstaatsangehörigen bisher eine Einreisevoraussetzung bildete, wird vor allem als Hürde diskutiert. Dabei wird bisweilen unterschätzt, in welchem Maß der Gleichwertigkeitsnachweis auch zum Arbeitnehmerschutz beiträgt. Denn die Bescheinigung, die am Ende eines entsprechenden erfolgreich abgeschlossenen Anerkennungsprozesses steht, verbessert erheblich die Möglichkeiten vertikaler wie auch horizontaler Arbeitskräftemobilität (vgl. etwa m. w. N. BMBF 2020: 84–86; Brücker et al. 2021). Zum einen werden ausländische Arbeitskräfte damit in ihren Betrieben bei Prozessen beruflicher Aufwärtsmobilität eher berücksichtigt. Zum anderen können sie leichter den Arbeitgeber wechseln – ein effektives Mittel gegen Ausbeutung am Arbeitsplatz und prekäre Beschäftigungsverhältnisse.

Diese Politik, die bei Drittstaatsangehörigen bisher streng praktiziert wurde, trägt durchaus dazu bei, prekäre Arbeitsverhältnisse zu vermeiden. Sie hat allerdings einen nicht unerheblichen Preis: Zum einen kommen trotz aller Anstrengungen nur relativ wenig Menschen aus Drittstaaten zu Erwerbszwecken nach Deutschland, auch wenn ihre Zahl tendenziell steigt (s. z. B. IAB 2023: 3–7). Zum anderen sind dadurch Beschäftigungsverhältnisse im juristischen Graubereich entstanden, über die die Anforderung des Gleichwertigkeitsnachweises effektiv unterlaufen wird (vgl. dazu Loschert/Kolb/Schork 2023: 44). Ein Beispiel dafür war über viele Jahre die Beschäftigung ukrainischer Studierender im Rahmen einer Ferienbeschäftigung oder eines Praktikums.

Vor allem der geringe Zuzug von Arbeitskräften aus Drittstaaten hat die Bundesregierung nun veranlasst, schon wenige Jahre nach dem Inkrafttreten des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes (FKEG)<sup>3</sup> im Jahr 2020 (s. dazu beispielsweise Hammer/Klaus 2019: 137) erneut das Erwerbsmigrationsrecht grundlegend zu reformieren. Eine zentrale Änderung in dem vorgelegten Paket aus Gesetz und Verordnung betrifft die Vorgabe, dass Drittstaatsangehörige über eine Qualifikation verfügen müssen, die nachweislich deutschen Standards entspricht. Dies war bisher eine Einreisevoraussetzung (bzw. eine Bleibevoraussetzung bei Personen, die auf der Grundlage von

<sup>3</sup> BGBl. I 2019, S. 1307.

§ 16d Abs. 1–4 AufenthG zur Nachqualifikation eingereist sind). Diese Vorgabe, die das Recht bislang stark prägte, wird nun erheblich abgeschwächt, vor allem durch Neuregelungen in der Verordnung, die parallel zum Gesetz verhandelt wurde. Damit wird eine Position aufgegeben, die noch im Rahmen der Diskussion über das FKEG bekräftigt worden war, nämlich „grundsätzlich an der Gleichwertigkeitsprüfung der Qualifikationen fest[zuh]alten, um sicherzustellen, dass sich die Fachkräfte langfristig in den Arbeitsmarkt integrieren“.<sup>4</sup> Der Arbeitsmarkt wird damit in erheblichem Maße auch für Arbeitskräfte geöffnet, die entweder gar nicht über eine formale Qualifikation verfügen oder ihre im Ausland erworbene Qualifikation nicht am Maßstab deutscher Ausbildungen messen und anerkennen lassen können oder wollen.

Eine zentrale Folge der Reform ist somit, dass die Anerkennung im Ausland erworbener Qualifikationen zumindest im Bereich der nicht reglementierten Berufe keine Einreisevoraussetzung darstellt. Dies kann die positive Folge haben, dass erheblich mehr Drittstaatsangehörige zu Erwerbszwecken nach Deutschland einreisen, denn der „Flaschenhals“ des Anerkennungsverfahrens, der den Einwanderungsprozess oft in die Länge zieht (so auch Vorländer 2023), verliert dadurch an Bedeutung (vgl. auch SVR 2023: 3–4). Zugleich könnte es aber den Arbeitnehmerschutz verringern. Die Bundesregierung hat in Gesetz und Verordnung Maßnahmen vorgesehen, um den wegfallenden Schutz zu kompensieren. Ob sie dies tatsächlich leisten können, ist Gegenstand des nächsten Kapitels. Dort werden zunächst ausgewählte Normen aus dem vorgelegten Reformpaket dargestellt, die den Arbeitsmarkt für Personen öffnen, die entweder nicht formal qualifiziert sind oder deren Formalqualifi-

kation nicht nach deutschen Ausbildungsstandards anerkannt ist. Anschließend wird diskutiert, ob die normierten Bedingungen, die den Wegfall der Gleichwertigkeitsvoraussetzung ausgleichen sollen, einen effektiven Arbeitnehmerschutz ermöglichen. Dies betrifft vor allem bestimmte Normen aus den Bereichen der sog. Erfahrungs- und der Arbeitskräftesäule.<sup>5</sup> Letztere wurde in der öffentlichen Diskussion bislang kaum beachtet.

### Der ‚Systemsprenger‘: § 6 BeschV als neue Zentralnorm für die Einreise ohne Gleichwertigkeitsnachweis

Bis das Reformpaket zur Neuregelung der Fachkräfteeinwanderung im Sommer 2023 verabschiedet wurde, war § 6 BeschV eine Nischennorm – dogmatisch interessant, rechtspraktisch aber wenig bedeutsam. Sie erlaubte im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT) eine Ausnahme von der prinzipiellen Pflicht, die Gleichwertigkeit einer im Ausland erworbenen Qualifikation nachzuweisen. Bei Arbeitskräften aus dieser Branche reicht es stattdessen aus, wenn sie ihre Qualifikation durch eine mindestens dreijährige Berufserfahrung nachweisen, die in den letzten sieben Jahren erworben wurde, ein Gehalt von mindestens 60 Prozent der Beitragsbemessungsgrenze in der allgemeinen Rentenversicherung beziehen<sup>6</sup> und über ausreichende Deutschkenntnisse<sup>7</sup> verfügen.

Ein zentrales Element der sog. Erfahrungssäule, die vor allem über die neue Verordnung geschaffen wurde, ist nun, dass diese bislang auf den IKT-Bereich beschränkte Ausnahmeregelung auf andere Sektoren erstreckt wird. Eine einfache Lösung wäre hier gewesen, die bestehenden Regelungen für die IKT-Branche eins zu eins auf andere Branchen zu übertragen. Stattdessen wurde für Arbeitskräfte außerhalb der IKT-Branche<sup>8</sup> eine

<sup>4</sup> Eckpunktepapier der Bundesregierung vom 02.10.2018, S. 3.

<sup>5</sup> Offiziell spricht die Bundesregierung von drei Säulen: der Fachkräfte-, der Erfahrungs- und der Potenzialsäule. Der hier verwendete Terminus der Arbeitskräftesäule ist nicht Teil der offiziellen Regierungskommunikation. Die Fachkräftesäule dient im Wesentlichen der Umsetzung der Richtlinie (EU) 2021/1883 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Oktober 2021 über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer hoch qualifizierten Beschäftigung und zur Aufhebung der Richtlinie 2009/50/EG des Rates. Im Zentrum stehen dabei (weiterhin) akademisch ausgebildete Fachkräfte, die zudem ein bestimmtes Mindestgehalt erzielen (s. dazu ausführlich Uznanski 2023: 187–194). Für die hier verfolgte Fragestellung ist diese Säule folglich wenig relevant. Dasselbe gilt für die sog. Potenzialsäule, in deren Rahmen im Wesentlichen die Möglichkeiten der Einreise zur Arbeitsplatzsuche gebündelt und ausgebaut werden.

<sup>6</sup> Für 2023 belief sich das monatliche Mindestgehalt damit auf 4.380 Euro.

<sup>7</sup> Ausreichende Deutschkenntnisse entsprechen gemäß § 2 Abs. 11 AufenthG dem Niveau B1 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen. Nach § 6 S. 3 BeschV kann vom Erfordernis des Sprachnachweises aber im begründeten Einzelfall abgewichen werden.

<sup>8</sup> Für die IKT-Branche bleibt die Regelungsstruktur von § 6 BeschV weitgehend erhalten. Allerdings wurde das geforderte Mindestgehalt erheblich abgesenkt und der Sprachnachweis gestrichen.

Neuregelung geschaffen: Der bislang von Fachkräften als Einreisevoraussetzung geforderte Nachweis, dass die im Ausland erworbene Qualifikation deutschen Standards entspricht, entfällt nicht völlig, ist aber substituierbar. Nach dem neuen § 6 BeschV kann er durch eine Kombination von formellen und materiellen Qualifikationen ersetzt werden. Konkret erfordert das

- eine mindestens zweijährige Berufserfahrung, die in den letzten fünf Jahren erworben wurde und die zu der angestrebten Beschäftigung befähigt (§ 6 Abs. 1 Nr. 1 BeschV), und
- eine im Ausland staatlich anerkannte Berufsqualifikation mit einer mindestens zweijährigen Ausbildung oder einen staatlich anerkannten ausländischen Hochschulabschluss (§ 6 Abs. 1 Nr. 3 BeschV).<sup>9</sup>

In Zukunft soll es folglich ausreichen, wenn Drittstaatsangehörige, die zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit nach Deutschland kommen wollen, in ihrem Herkunftsland als Fachkraft anerkannt sind und zusätzlich Berufserfahrung nachweisen können. Eine Anerkennung als Fachkraft nach deutschen Standards ist dann nicht nötig (Klaus/Kolb 2023: 197).

Im Ergebnis wird über die Neufassung von § 6 BeschV also ein zentrales Dogma des deutschen Erwerbsmigrationsrechts abgetragen: Im Ausland erworbene Qualifikationen müssen nicht länger als deutschen Ausbildungsstandards entsprechend anerkannt werden. Insofern kann der neue § 6 BeschV durchaus als ‚Systemsprenger‘ gesehen werden (s. auch Klaus/Kolb 2023: 206). Die ‚Sprengung‘ erfolgt aber auf vorsichtige Art und Weise, denn die Neuregelung verzichtet auf „einen ‚Tabula-rasa‘-Ansatz, [...] infolge dessen es zu einer vollständigen Ablösung formeller durch materielle Qualifikationen gekommen wäre“ (SVR 2023: 3), und verringert lediglich den Grad der geforderten formellen Qualifikation im deutschen Erwerbsmigrationsrecht (SVR 2023: 3). Die Bezeichnung „Erfahrungssäule“ führt somit in die Irre (so auch SVR 2023: 2), denn Berufserfahrung allein und ohne formalqualifikationsspezifischen Annex wird außerhalb des IKT-Sektors auch künf-

tig in der Regel nicht ausreichen, um zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit nach Deutschland einzureisen.

Die Gefahr einer höheren Vulnerabilität ausländischer Arbeitskräfte ohne Gleichwertigkeitsnachweis auf dem deutschen Arbeitsmarkt wird dadurch reduziert. Für die meisten Berufe dürfte zwar eine bescheinigte ausländische Qualifikation von Arbeitgeberinnen und -gebern geringer geschätzt werden als ein Zertifikat, das die Gleichwertigkeit der ausländischen mit einer deutschen Ausbildung bescheinigt. Im Hinblick auf den Arbeitnehmerschutz ist die gefundene Lösung, die sich mit im Ausland zertifizierten Qualifikationen begnügt, aber sinnvoller als eine radikale Variante, die auf den Nachweis einer formellen Qualifikation gänzlich verzichtet (so auch SVR 2023: 8). Denn auch ausländische Zertifikate haben einen gewissen Informations- und Kommunikationswert. Damit können Arbeitskräfte leichter die Arbeitsstelle wechseln und sich so ein Stück weit gegen prekäre Arbeitsverhältnisse zur Wehr setzen als Personen ohne jeglichen Qualifikationsnachweis.

Die Pflicht zum Nachweis staatlich anerkannter formaler Qualifikationen wird ergänzt durch eine Vorgabe, die ausdrücklich sicherstellen soll, dass über § 6 BeschV angeworbene Arbeitskräfte „vor unangemessenen Arbeitsbedingungen hinreichend geschützt“<sup>10</sup> sind: Arbeitgeber müssen den betreffenden Arbeitskräften ein Gehalt zahlen, das mindestens 45 Prozent der jährlichen Beitragsbemessungsgrenze in der allgemeinen Rentenversicherung entspricht (§ 6 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 BeschV). Davon können sie nur abweichen, wenn sie tarifgebunden sind und die ausländische Arbeitskraft zu den geltenden tariflichen Arbeitsbedingungen beschäftigen (§ 6 Abs. 1 S. 2 BeschV).

Durch diese Vorgabe in Verbindung mit dem geforderten Nachweis einer im Ausland erworbenen Qualifikation (§ 6 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 BeschV) dürfte die Gefahr gering sein, dass der ‚Systembruch‘ von § 6 BeschV die Entstehung prekärer Beschäftigungsverhältnisse fördert (vgl. auch SVR 2023: 3–4). Gleichwohl muss genau beobachtet werden, ob Mindestgehalt bzw. Tarifbindung und

<sup>9</sup> Alternativ möglich ist auch ein im Ausland erworbener Berufsabschluss, der durch eine Ausbildung erworben wurde, die nach Inhalt, Dauer und Art ihrer Durchführung die Anforderungen des Berufsbildungsgesetzes an eine Berufsausbildung einhält und geeignet ist, die notwendige berufliche Handlungsfähigkeit für einen Ausbildungsberuf nach dem Berufsbildungsgesetz oder der Handwerksordnung zu vermitteln, und der von einer deutschen Auslandshandelskammer erteilt worden ist.

<sup>10</sup> Vgl. BR-Drs. 284/23, S. 53.

die Kombination von nachgewiesener formeller und materieller Qualifikation der Entstehung prekärer Arbeitsverhältnisse effektiv vorbeugen.

### Der ‚Arbeitgeberliebling‘: Entfristung und Erweiterung der Westbalkan-Regelung

Der seit 2016 bestehende § 26 Abs. 2 BeschV, der als Westbalkan-Regelung bekannt geworden ist, ermöglicht Staatsangehörigen aus Albanien, Bosnien und Herzegowina, Kosovo, Montenegro, Nordmazedonien sowie Serbien einen Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt, für den keinerlei qualifikatorische Vorgaben gelten (s. dazu u. a. Klaus 2021: 93; Ponert/Tollenaere 2020: 34–35; Thym 2017: 364–365). Neben der Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit (BA), die die Gleichwertigkeit der Arbeitsbedingungen prüft und eine Vorrangprüfung durchführt, erfordert das lediglich einen Arbeitsvertrag mit einem inländischen Unternehmen. Diese Regelung – die ursprünglich als Korrektiv dafür gedacht war, dass die Länder des Westbalkans als sicher im Sinne von § 29a AsylG gelistet wurden – hat somit die Rolle der Unternehmen enorm gestärkt. Auch deshalb wird sie von der Arbeitgeberseite favorisiert und hat sich binnen kurzem zu einer der Zentralnormen des Erwerbsmigrationsrechts entwickelt.<sup>11</sup>

Der Wunsch der Arbeitgeberseite nach einer Ausweitung der Regelung (s. Fn. 11) wurde nun im Rahmen der Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung erhört – und dies in doppelter Hinsicht: Zum einen wurde das in der BeschV festgelegte Maximalkontingent für Zustimmungen der BA von 25.000 auf 50.000 verdoppelt.<sup>12</sup> Zum anderen – und das ist an dieser Stelle entscheidender – wird die Regelung entfristet, die bislang stets mit einem Ablauftermin versehen war.<sup>13</sup> Damit wird eine Ausnahmeoption, die ursprünglich nur temporär das Asylsystem entlasten sollte, zu einem Standardinstrument des Erwerbsmigrationsrechts. Diejenigen, die

eine Ausweitung und Verstärkung der Maßnahme befürworteten, stützten sich oft auf eine vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) durchgeführte Evaluation (IAB 2020), die die Maßnahme im Hinblick auf zentrale Parameter der Arbeitsmarktintegration überaus positiv bewertet. Hinsichtlich der Frage, ob sie die Entstehung prekärer Arbeitsverhältnisse fördert, erlauben die Ergebnisse der IAB-Evaluation jedoch „auch eine deutlich kritischere Lesart“, wie beispielsweise der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) betont (DGB 2023a: 4). Entsprechend sieht der DGB die „Entfristung und Ausweitung der Westbalkanregelung [...] äußerst kritisch“ (DGB 2023b: 12).

Grundsätzlich folgt die Westbalkan-Regelung einer vielfach empfohlenen Strategie: Sie eröffnet reguläre Migrationsoptionen, um zu verhindern, dass Menschen illegal einreisen bzw. nach der Einreise einen (aussichtslosen) Asylantrag stellen. Bei den Westbalkanstaaten handelt es sich ausnahmslos um (potenzielle) Beitrittskandidaten für die Europäische Union; die Westbalkan-Regelung kann somit auch als eine Art Vorgänger- bzw. Vorbereitungsregelung für die Arbeitnehmerfreizügigkeit angesehen werden, die mit einem EU-Beitritt verbunden ist. V. a. deshalb hatte auch der SVR (2020) die Regelung grundsätzlich begrüßt.

Kritisch festzuhalten ist jedoch, dass die Westbalkan-Regelung im Zuge der Entfristung und Ausweitung nicht mit zusätzlichen Mechanismen ausgestattet wurde, die den Arbeitnehmerschutz sichern. Möglich gewesen wäre hier beispielsweise, ein generelles (nicht altersabhängiges)<sup>14</sup> Mindesteinkommen vorauszusetzen. Dies wäre für Unternehmen keine Einstellungsbarriere gewesen, denn laut IAB (2023: 13) arbeiten fast 60 Prozent der über die Westbalkan-Regelung eingereisten Arbeitskräfte als Fachkräfte, Experten und Expertinnen oder gar Spezialisten und

<sup>11</sup> Dies wurde beispielsweise im Rahmen der Verbändeanhörung zum Gesetz zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung deutlich: Hier haben sich fast alle Unternehmer- bzw. Arbeitgeberverbände ausführlich zu dieser Regelung geäußert und sich (teilweise vehement) dafür ausgesprochen, sie fortzuführen und auszuweiten. Vgl. Klaus/Kolb 2023: 200.

<sup>12</sup> Trotz der Verdopplung des Kontingents bleibt die Neufassung aber hinter der Ursprungs- bzw. Erstfassung der Norm zurück, denn diese hatte überhaupt kein Kontingent vorgesehen.

<sup>13</sup> Die Möglichkeit, auf der Basis von § 26 Abs. 2 BeschV einer Einreise zuzustimmen, bestand zunächst nur für die Jahre 2016 bis einschließlich 2020. Im Rahmen der Sechsten Verordnung zur Änderung der Beschäftigungsverordnung (BGBl. I 2020, S. 2268) wurde die Regelung bis Ende 2023 verlängert.

<sup>14</sup> Für Arbeitskräfte ab 45 Jahren hat bereits das Fachkräfteeinwanderungsgesetz von 2020 (BGBl. I 2019, S. 1307) ein Mindestgehalt in Höhe von 55 Prozent der jährlichen Bemessungsgrenze in der allgemeinen Rentenversicherung vorgegeben. S. dazu ausführlich Burkert/Kolb 2019: 309–315.

Spezialistinnen.<sup>15</sup> Die Gewerkschaften beklagen wiederkehrend ein Schutzdefizit für Arbeitskräfte, die auf der rechtlichen Basis von § 26 Abs. 2 BeschV angeworben wurden (DGB 2023b: 11). Über den Mechanismus eines Mindesteinkommens, der sich vergleichsweise einfach umsetzen und nachjustieren lässt, hätte diese Schutzlücke zumindest reduziert werden können.

### Der ‚Flughafenparagraf‘: kontingentierte Möglichkeiten der temporären Beschäftigung

In den ersten Nach-Corona-Sommerferien stand die Bundesregierung vor einem Problem: Die Bevölkerung hatte nach den Entbehrungen der Corona-Jahre wieder Reiselust entwickelt und sollte möglichst nicht durch Flugausfälle und lange Wartezeiten bei der Gepäckabfertigung und Sicherheitskontrolle frustriert werden. Die Flughäfen hatten jedoch in den Corona-Jahren massiv Personal abgebaut. Deshalb sollten schnell und unbürokratisch Arbeitskräfte aus Drittstaaten für Tätigkeiten gewonnen werden, die keine formelle Qualifikation erfordern. Allerdings fehlte dafür eine Rechtsgrundlage.

Nach der BeschV besteht zwar die Möglichkeit, Arbeitskräfte über Werkvertragsarbeitnehmerabkommen zu gewinnen (§ 19c Abs. 1 AufenthG i. V. m. § 29 Abs. 1 BeschV); dies wurde jedoch verworfen. Stattdessen behalf sich die Politik mit dem aufenthaltsrechtlichen ‚Joker‘: Nach § 19c Abs. 3 AufenthG kann eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden, wenn daran ein öffentliches Interesse besteht. Es handelt sich dabei um eine Ausnahmeregelung, die sich schon ihrem Wortlaut zufolge auf Einzelfälle beschränkt; schon deshalb

ist sie für die Anwerbung mehrerer Tausend Arbeitskräfte eigentlich ungeeignet.<sup>16</sup>

Mit § 15d AufenthG wurde nun die Möglichkeit geschaffen, unabhängig von Sektoren und Herkunftsländern<sup>17</sup> ausländische Arbeitskräfte für befristete Tätigkeiten anzuwerben. Dies ist eine direkte Reaktion darauf, dass das bisherige Regelwerk eine solche Anwerbung nur sehr eingeschränkt zuließ (Klaus/Kolb 2023: 202). Es ermöglicht sowohl sehr kurze Arbeitsaufenthalte bis 90 Tage als auch Aufenthalte von über 90 Tagen. Die Höchstdauer beträgt nach § 15d Abs. 3 S. 1 BeschV acht Monate.

Diese neue ‚Gastarbeiterregelung‘ ist unabhängig von jeglichen qualifikatorischen Vorgaben. Zudem arbeiten die betreffenden Personen in der Regel bei einem bestimmten Unternehmen und haben keine Möglichkeit, die Arbeitsstelle zu wechseln. Damit werden strukturelle Rahmenbedingungen für die Entstehung prekärer Beschäftigungsverhältnisse geschaffen. Der Verordnungsgeber hat das erkannt und eine Vielzahl von Mechanismen eingebaut, die einen ausreichenden Arbeitnehmerschutz gewährleisten sollen.

Zunächst wird im Rahmen von § 15d BeschV die Rolle der BA enorm gestärkt: Ihr obliegt es, das Kontingent<sup>18</sup> festzusetzen und es entsprechend dem arbeitsmarktlichen Bedarf jederzeit zu ändern. Sie kann hier auch gestalterisch tätig werden in der Form, dass sie bestimmte Wirtschaftszweige oder Berufsgruppen vom Kontingent ausschließt oder dafür jeweils gesonderte Kontingente festlegt (§ 15d Abs. 1 S. 3 BeschV). Zudem kann die BA für einzelne Berufsgruppen oder Wirtschaftszweige die Zustimmung oder die Arbeitserlaubnis versagen, wenn sie feststellt, dass die Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte

<sup>15</sup> Die Klassifikation der Berufe (KldB) 2010 unterteilt das Anforderungsniveau einer beruflich ausgeübten Tätigkeit in vier Stufen, konkret in Helfer, Fachkraft, Spezialist und Experte. Das Anforderungsniveau ist unabhängig von der formalen Qualifikation einer Person. Bei Helfertätigkeiten handelt es sich um einfache, wenig komplexe (Routine-)Tätigkeiten, die keinen formalen beruflichen Bildungsabschluss bzw. lediglich eine einjährige (geregelte) Berufsausbildung voraussetzen. Tätigkeiten auf Fachkraftniveau sind komplexer bzw. stärker fachlich ausgerichtet und erfordern eine zwei- bis dreijährige abgeschlossene Berufsausbildung. Berufe auf Spezialistenniveau sind wiederum komplexer als Fachkraftberufe und mit Spezialkenntnissen und -fertigkeiten verbunden, die durch berufliche Fort- oder Weiterbildung, Meister- oder Techniker Ausbildung vermittelt werden. Tätigkeiten auf Expertenniveau sind sehr komplex und setzen in der Regel eine mindestens vierjährige Hochschulausbildung oder entsprechende Berufserfahrung voraus. Wichtig ist an dieser Stelle, dass sich der aufenthaltsrechtliche Begriff der Fachkraft von dem in der KldB verwendeten unterscheidet.

<sup>16</sup> Bergmann und Broscheit (2022: Rn. 15) stellen dazu fest, dass im Anwendungsbereich von § 19c Abs. 3 AufenthG der „Bedarf [...] nicht allgemeiner Natur sein [...], sondern nur in einer *singulären Konstellation* auftreten“ kann und dass es nicht möglich sein darf, ihn anderweitig zu decken.

<sup>17</sup> § 26 Abs. 2 BeschV beschränkt sich dagegen auf wenige Herkunftsländer des Westbalkans und § 15a BeschV auf bestimmte Sektoren, konkret: Land- und Forstwirtschaft, Gartenbau, Hotel- und Gaststättengewerbe, Obst- und Gemüseverarbeitung sowie Sägewerke.

<sup>18</sup> Kontingent ist in § 15d Abs. 1 S. 2 BeschV definiert als „eine am Bedarf orientierte Zulassungszahl“.

sich auf den Arbeitsmarkt nachteilig auswirkt, insbesondere hinsichtlich der Beschäftigungsstruktur, der Region oder eines Wirtschaftszweigs (§ 15d Abs. 1 S. 4 BeschV). Mit diesem ordnungspolitischen Instrumentarium kann die BA reagieren, falls sich die u. a. von den Gewerkschaften geäußerte Befürchtung bewahrheitet, dass solche „Pendelmigrationsmodelle [...] stets auf befristete und damit auf prekäre Arbeitsverhältnisse angelegt [sind] und [...] darüber hinaus besondere Ausbeutungsrisiken [bergen]“ (DGB 2023b: 143).

Als zweiten Mechanismus, um Prekarität vorzubeugen, hat der Gesetz- und Ordnungsgeber unterbunden, dass Arbeitgeber die Sozialversicherungspflicht umgehen, indem sie vertraglich eine geringfügige Beschäftigung vereinbaren (die innerhalb eines Kalenderjahres auf längstens drei Monate oder 70 Tage begrenzt ist). Das wurde durch eine Ergänzung im SGB IV ausgeschlossen, die mit dem parallel zur Verordnung beratenen Gesetz zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung vorgenommen wurde.<sup>19</sup> Arbeitskräfte aus Drittstaaten, die auf der rechtlichen Basis von § 15d BeschV beschäftigt werden, genießen somit stets einen sozialversicherungsrechtlichen Basisschutz. Ob diese Form der ‚Zwangssozialversicherung‘ stets im Interesse der Beschäftigten ist, ist jedoch fraglich, denn die Norm dürfte auch und gerade für jüngere Personen relevant und interessant sein, für die eine schnelle Einkommenserzielung im Vordergrund steht. Für diese Gruppe wirkt die Sozialversicherungspflicht wie eine Steuer, für die keine direkte Gegenleistung erbracht wird.

Ferner ist in § 15d BeschV geregelt, dass die Arbeitgeber die anfallenden Reisekosten übernehmen müssen (§ 15d Abs. 2 Nr. 3 BeschV). Dies trägt der Tatsache Rechnung, dass die Kosten für die Reise zum Einsatzort der meist gering entlohnten und auf wenige Monate begrenzten Tätigkeiten die Arbeitskräfte erheblich belasten können.<sup>20</sup> An dieser Stelle hat der Ordnungsgeber

den Arbeitnehmerschutz gegenüber dem Referentenentwurf noch einmal nachgeschärft: Dort war lediglich eine hälftige Übernahme der Reisekosten durch die Arbeitgeber vorgesehen.

Ebenfalls zum Zweck des Arbeitnehmerschutzes wurde eine Regelung integriert, die verhindern soll, dass Unternehmen ausländische Arbeitskräfte kontinuierlich (rotierend) beschäftigen und damit die inländische Belegschaft ersetzen: Abs. 2 S. 4 BeschV knüpft eine Arbeitserlaubnis nach § 15d BeschV daran, dass die ausländischen Arbeitskräfte höchstens zehn von zwölf Monaten in einem Betrieb eingesetzt werden. Dies soll laut der Verordnungsbegründung „die Gefahr der Verdrängung inländischer Arbeitskräfte“<sup>21</sup> minimieren. Ob das realistisch ist, erscheint indes zumindest aus gewerkschaftlicher Sicht fraglich, denn die fehlenden zwei Monate können „in umsatzschwachen Zeiten [leicht] überbrückt werden“ (DGB 2023b: 15).<sup>22</sup> Mithin könnten durch rotierende Kontingentbeschäftigte ggf. doch inländische Arbeitskräfte verdrängt werden.

Besonders umstritten ist schließlich eine weitere arbeitnehmerschützende Maßnahme in § 15d BeschV: Arbeitgeber, die nicht gemäß §§ 3 und 5 TVG an einen Tarifvertrag gebunden sind, werden von den neu geschaffenen Anwerbemöglichkeiten kategorisch ausgeschlossen (§ 15d Abs. 2 Nr. 1 BeschV). Es gibt keine an § 6 BeschV angelehnte Regelung, nach der tarifungebundene Unternehmen diese Option nutzen können, wenn sie ein bestimmtes Mindestgehalt zahlen. Die Tarifbildung ist im Rahmen von § 15d BeschV also ein ‚Friss- oder stirb‘-Kriterium. Die Bundesregierung macht dabei keinen Hehl daraus, dass sie an dieser Stelle das Ausländerrecht nutzt, um eine möglichst hohe Tarifbindung zu erreichen, die sie als erstrebenswert ansieht.<sup>23</sup>

Dieser faktische Tarifvorbehalt wirft nicht nur verfassungsrechtliche Probleme auf.<sup>24</sup> Er ist auch im Hinblick darauf fragwürdig, wie er sich regional

<sup>19</sup> Der neue § 8 IIa SGB IV schließt die Möglichkeit aus, für kontingentierte kurzzeitige Beschäftigungen nach § 15d BeschV eine sozialversicherungsfreie Beschäftigung zu vereinbaren.

<sup>20</sup> In den Ausführungen zum Erfüllungsaufwand wird von durchschnittlichen Reisekosten von 250 Euro pro Fall ausgegangen (BR-Drs. 284/23, S. 39).

<sup>21</sup> BR-Drs. 284/23, S. 57.

<sup>22</sup> Die Gewerkschaften befürworten stattdessen einen Gleichlauf der innerbetrieblichen und individuellen Höchstbeschäftigungszeiten: Ausländische Arbeitskräfte sollen maximal sechs Monate beschäftigt werden können und Betriebe nur in sechs von zwölf Monaten ausländische Arbeitskräfte auf dieser rechtlichen Basis beschäftigen können (DGB 2023b: 15).

<sup>23</sup> Laut BR-Drs. 284/23, S. 57 „setzt die Regelung einen Anreiz zur Steigerung der normativen Tarifbindung“.

<sup>24</sup> So ist zumindest fraglich, ob durch die Regelung nicht die in Art. 9 Abs. 3 oder Art. 12 Abs. 1 GG normierten Rechte unzulässig beschränkt werden. Zu der Frage, inwieweit sie mit der negativen Koalitionsfreiheit vereinbar ist, s. Henssler 2021: 5; ebenso kritisch Kluth 2023: 146.

und auf Betriebe unterschiedlicher Größe auswirken könnte. So weist die BA in ihrer Stellungnahme zur Verbändeanhörung darauf hin, dass im Jahr 2021 nur für rund 43 Prozent der Beschäftigungsverhältnisse ein Tarifvertrag galt (BA 2023: 5). Es gibt also sehr viele Unternehmen, die diese Regelung nicht nutzen können. Hinsichtlich der Tarifbindung besteht zudem ein erhebliches Gefälle zwischen Ost und West wie auch nach Betriebsgrößen: Sie ist im Westen deutlich höher als in den ostdeutschen Ländern, und sie steigt mit der Betriebsgröße.<sup>25</sup> Mit dieser Regelung, die eine zusätzliche Option der Arbeitskräftegewinnung an Tarifbindung koppelt, werden also im Ergebnis Großunternehmen in Westdeutschland gegenüber in Ostdeutschland gelegenen kleinen und mittelständischen Unternehmen tendenziell bevorzugt. Insgesamt betrachtet erscheint die neue Norm in diesem Punkt fast überreguliert. Ein vorgegebenes Mindestgehalt wäre dem starren Kriterium der Tarifbindung vorzuziehen gewesen.

### **Fazit: Die Öffnung des Arbeitsmarkts und das ‚Prinzip Vorsicht‘**

Die Normen in §§ 6, 15d, 26 Abs. 2 BeschV, die im Zentrum dieses Beitrags stehen, bilden einen Ausschnitt der institutionellen Infrastruktur für die Arbeitskräfteanwerbung aus Drittstaaten, die mit dem Gesetz und der Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung neu aufgestellt wurde. Die Bundesregierung hat sich damit für einen Paradigmenwechsel entschieden und den deutschen Arbeitsmarkt weit über das Fachkräftesegment hinaus für Drittstaatsangehörige geöffnet. Eine solche Öffnung birgt das Risiko, den Arbeitsmarkt generell zu deinstitutionalisieren und zu deregulieren und dadurch den Arbeitnehmerschutz zu schwächen. Dass dies den politischen Akteurinnen und Akteuren bei der Ausarbeitung der Reform bewusst war, zeigen die zahlreichen Sicherungsmechanismen, die eingebaut wurden. So wird im Rahmen

von § 6 BeschV das Erfordernis einer formalen Qualifikation grundlegend beibehalten, indem eine im Ausland staatlich anerkannte Qualifikation verlangt wird. Mit den alternativ zu erfüllenden Kriterien der Tarifbindung oder eines vertraglichen Mindestentgelts werden zusätzliche Instrumente genutzt, um Prekarität vorzubeugen. § 15d enthält sogar eine ganze Armada arbeitnehmerschützender Regelungen.<sup>26</sup> Rechtlich und auch politisch fragwürdig ist jedoch der Versuch, tarifungebundene Unternehmen über das Erwerbsmigrationsrecht in die Tarifbindung zu drängen.

Im Hinblick auf den Arbeitnehmerschutz eher mager bleibt die Westbalkan-Regelung, die ursprünglich Ende 2023 auslaufen sollte. Die Politik hat die Verlängerung der Norm nicht genutzt, um Maßnahmen für den Arbeitnehmerschutz zu ergänzen. Vorstellbar (und wünschenswert) wäre hier eine Kombinationslösung gewesen: Unternehmen ohne Tarifbindung hätte die Auflage gemacht werden können, einen abstrakten Mindestlohn zu zahlen, wie es § 6 BeschV tut. Gerade wenn die über § 26 Abs. 2 BeschV eingereisten Arbeitskräfte auf Fachkraft-, Experten- oder Spezialistenniveau beschäftigt sind, wie das IAB in seiner Evaluation nahelegt, dürfte eine solche Regulierung ihre Anwerbung nicht behindern.

Aus der Perspektive des Arbeitnehmerschutzes ist insgesamt anzuerkennen, dass die Politik sich bei der Reform von AufenthG und BeschV durchaus der Risiken bewusst war, die eine umfangreiche Öffnung des Arbeitsmarkts bzw. die dafür erforderliche aufenthaltsrechtliche Deregulierung birgt, und deshalb keine arbeitsmarkt- und sozialpolitisch leichtfertigen Entscheidungen getroffen hat. Ob die Maßnahmen ausreichen, um eine strukturelle Unterschichtung auf dem Arbeitsmarkt zu verhindern, wird nichtsdestotrotz zu prüfen sein. Dies sollte für alle arbeitsmarkt- und sozialpolitisch relevanten Akteurinnen und Akteure eine vordringliche Aufgabe sein und bleiben.

<sup>25</sup> S. dazu die Daten des IAB-Betriebspanels, aufbereitet und dargestellt vom Statistischen Bundesamt unter „Tarifbindung von Arbeitnehmern“. (<https://www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Arbeitsmarkt/Qualitaet-Arbeit/Dimension-5/tarifbindung-arbeitnehmer.html>, 30.08.2023).

<sup>26</sup> Einige dieser Regelungen könnten allerdings sehr schwer umzusetzen sein. S. dazu ausführlich SVR 2023: 7–8.



## Literatur

*BA – Bundesagentur für Arbeit* 2023: Stellungnahme zu den Referentenentwürfen zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung, Berlin.

*Bergmann, Jan/Broscheit, Jannis* 2022: § 19c, in: Bergmann, Jan/Dienelt, Klaus: Ausländerrecht. Kommentar, München.

*BMBF – Bundesministerium für Bildung und Forschung* 2020: Bericht zum Anerkennungsgesetz 2019, Berlin.

*Brücker, Herbert/Glitz, Albrecht/Lerche, Adrian/Romiti, Agnese* 2021: Integration von Migrantinnen und Migranten in Deutschland: Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse hat positive Arbeitsmarkteffekte. IAB-Kurzbericht 2, Nürnberg.

*Burkert, Carola/Kolb, Holger* 2019: Mindestgehälter und Migrationssteuerung: Zur Einführung von abstrakten Gehaltsuntergrenzen im Rahmen des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes mit besonderer Berücksichtigung ihrer Auswirkung auf die ‚Westbalkan-Regelung‘, in: ZAR, 9–10, 308–314.

*DGB – Deutscher Gewerkschaftsbund* 2023a: Westbalkanregelung und Einwanderung in befristete Beschäftigung. Arbeitsmarkt aktuell 01/23, Berlin.

*DGB – Deutscher Gewerkschaftsbund* 2023b: Stellungnahme zu den Referentenentwürfen des BMI und des BMAS. Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung (Stand 17.02.2023) und Entwurf einer Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung, Berlin.

*Henssler, Martin* 2021: Stärkung der Tarifbindung durch den Gesetzgeber?, in: RdA, 1/2021, 1–8.

*IAB – Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 2020: Evaluierung der Westbalkanregelung: Registerdatenanalyse und Betriebsfallstudien, Nürnberg.

*IAB – Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 2023: Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung, Nürnberg.

*Klaus, Sebastian* 2023: Der neue Weg der Westbalkan-Regelung, in: ZAR, 3, 93–136.

*Klaus, Sebastian/Kolb, Holger* 2019: Beschäftigung nicht nur für Fachkräfte: das Gesetz und die Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung, in: ZAR, 5–6, 194–209.

*Kluth, Winfried* 2023: Das Fachkräfteparadoxon, in: ZAR, 4, 145–146.

*Loschert, Franziska/Kolb, Holger/Schork, Franziska* 2023: Prekäre Beschäftigung – prekäre Teilhabe. Ausländische Arbeitskräfte im deutschen Niedriglohnsektor, SVR-Studie 2023-1, Berlin.

*OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development* 2013: Labour Migration. Germany, Paris.

*Offer, Bettina* 2017: Der Entwurf der SPD-Bundestagsfraktion für ein Einwanderungsgesetz – Analyse und kritische Stellungnahme, in: ZAR, 1, 29–33.

*Ponert, Katja/Tollenaere, Marius* 2020: Migration zum Zweck der Erwerbstätigkeit, in: Weizsäcker, Esther/von Harbou, Frederik (Hrsg.): Einwanderungsrecht: Das Recht der Arbeits- und Bildungs migration. 2. Aufl., München, 11–48.

*SVR – Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration* 2018: Steuern, was zu steuern ist: Was können Einwanderungs- und Integrationsgesetze leisten? Jahresgutachten 2018, Berlin.

*SVR – Sachverständigenrat für Integration und Migration* 2020: Stellungnahme zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales einer Sechsten Verordnung zur Änderung der Beschäftigungsverordnung, Berlin.

*SVR – Sachverständigenrat für Integration und Migration* 2022: Systemrelevant: Migration als Stütze und Herausforderung für die Gesundheitsversorgung in Deutschland. Jahresgutachten 2022, Berlin.

*SVR – Sachverständigenrat für Integration und Migration* 2023: Stellungnahme zu den Entwürfen eines Gesetzes und einer Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung, Berlin.

*Thym, Daniel* 2017: Einwanderungsgesetzgebung: Chancen und Illusionen (Teil 2), in: ZAR, 9, 361–370.

*Uznanski, Julia* 2023: Die Fachkräftesäule des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung – „good on paper“?, in: ZAR, 5–6, 187–194.

*Vorländer, Hans* 2023: Der fünfte Beatle und die vierte Säule der Einwanderung, in: FAZ Einspruch, Beitrag vom 17.04.2023.



**Zitiervorschlag:**

Kolb, Holger 2023: Neue Risiken prekärer Beschäftigung? Zu alten und neuen Instrumenten in der Erwerbsmigrationspolitik und was sie für den Arbeitnehmerschutz bedeuten, SVR-Kurzinformation 2023-6, Berlin.

**Impressum**

**Herausgeber**

Sachverständigenrat für Integration und Migration (SVR) gGmbH  
Neue Promenade 6  
10178 Berlin  
Tel.: 030/288 86 59-0  
Fax: 030/288 86 59-11  
[info@svr-migration.de](mailto:info@svr-migration.de)  
[www.svr-migration.de](http://www.svr-migration.de)  
(Redaktionsschluss: September 2023)

**Verantwortlich**

Dr. Cornelia Schu

**Redaktion**

Meike Giordono-Scholz

ISSN (Online) 2940-679X

SVR-Kurzinformation 2023-6

© SVR gGmbH, Berlin 2023

## Der Autor

### Dr. Holger Kolb

Leiter des Bereichs Jahresgutachten

## Über den Sachverständigenrat

Der Sachverständigenrat für Integration und Migration ist ein unabhängiges und interdisziplinär besetztes Gremium der wissenschaftlichen Politikberatung. Mit seinen Gutachten soll das Gremium zur Urteilsbildung bei allen integrations- und migrationspolitisch verantwortlichen Instanzen sowie der Öffentlichkeit beitragen. Dem SVR gehören neun Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler aus verschiedenen Disziplinen und Forschungsrichtungen an: Prof. Dr. Hans Vorländer (Vorsitzender), Prof. Dr. Birgit Leyendecker (Stellvertretende Vorsitzende), Prof. Dr. Havva Engin, Prof. Dr. Birgit Glorius, Prof. Dr. Marc Helbling, Prof. Dr. Winfried Kluth, Prof. Dr. Steffen Mau, Prof. Panu Poutvaara, Ph.D., Prof. Dr. Sieglinde Rosenberger.

Der wissenschaftliche Stab unterstützt den Sachverständigenrat bei der Erfüllung seiner Aufgaben und betreibt darüber hinaus eigenständige, anwendungsorientierte Forschung im Bereich Integration und Migration. Dabei folgt er unterschiedlichen disziplinären und methodischen Ansätzen. Die Forschungsergebnisse werden u. a. in Form von Studien, Expertisen und Policy Briefs veröffentlicht.

Weitere Informationen unter: [www.svr-migration.de](http://www.svr-migration.de)