

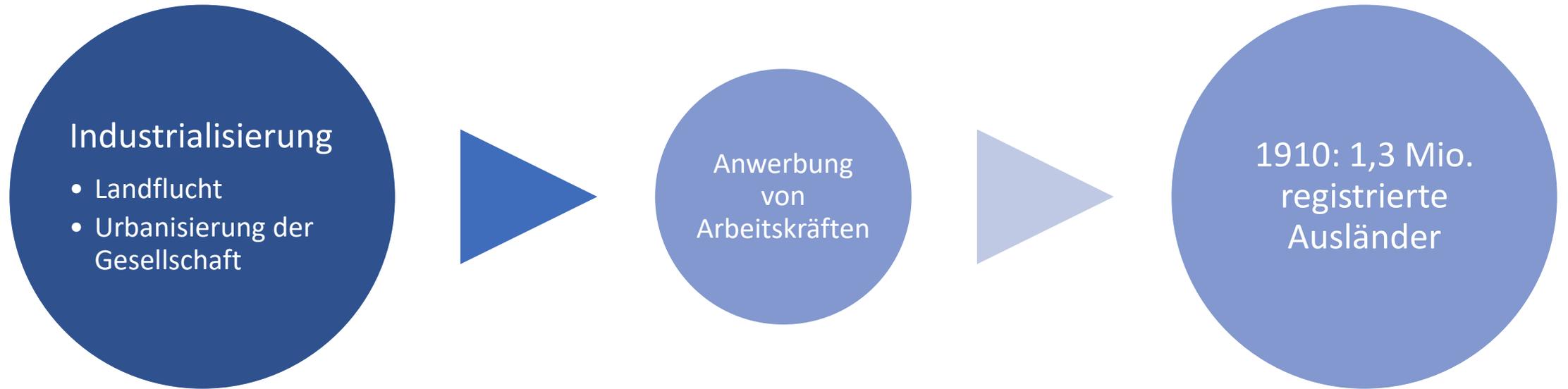
Vom Zuzug von „Gastarbeitern“ bis zur
dauerhaften Arbeitsmarktintegration

–

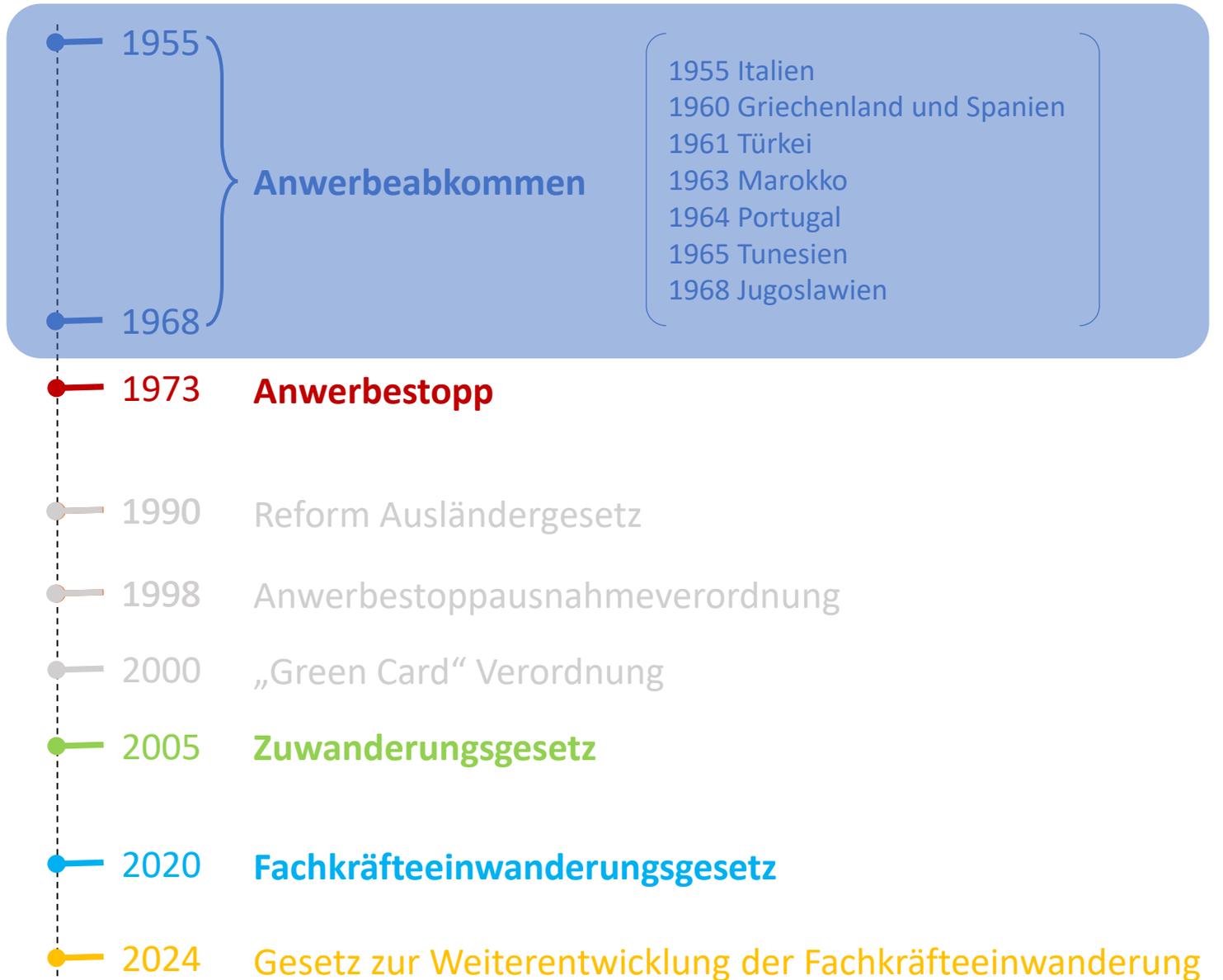
ein historischer Abriss zur
Arbeitsmigration

Prof. Dr. Thomas Klein

Rückblick



Vom Zuzug von
„Gastarbeitern“
bis zur
dauerhaften
Arbeitsmarkt-
integration
—
ein historischer
Abriss zur
Arbeitsmigration



Anwerbeabkommen: Rechtliche Ausgangslage

Aufenthaltsrecht

Ausländerpolizeiverordnung
v. 22.8.1938 (RGBl. I S. 1053):

Aufenthalt wird Ausländern erlaubt,
„die nach ihrer Persönlichkeit und dem
Zweck ihres Aufenthalts [...] die Gewähr
dafür bieten, dass sie der ihnen
gewährten Gastfreundschaft würdig
sind“.

Arbeitserlaubnisrecht

Verordnung über ausländische Arbeitnehmer
v. 23.1.1933 (RGBl. I S. 26)

Arbeitgeber bedarf zur Beschäftigung
ausländischer Arbeitnehmer einer
besonderen
Beschäftigungsgenehmigung

ausländische Arbeitnehmer bedürfen
einer Arbeitserlaubnis

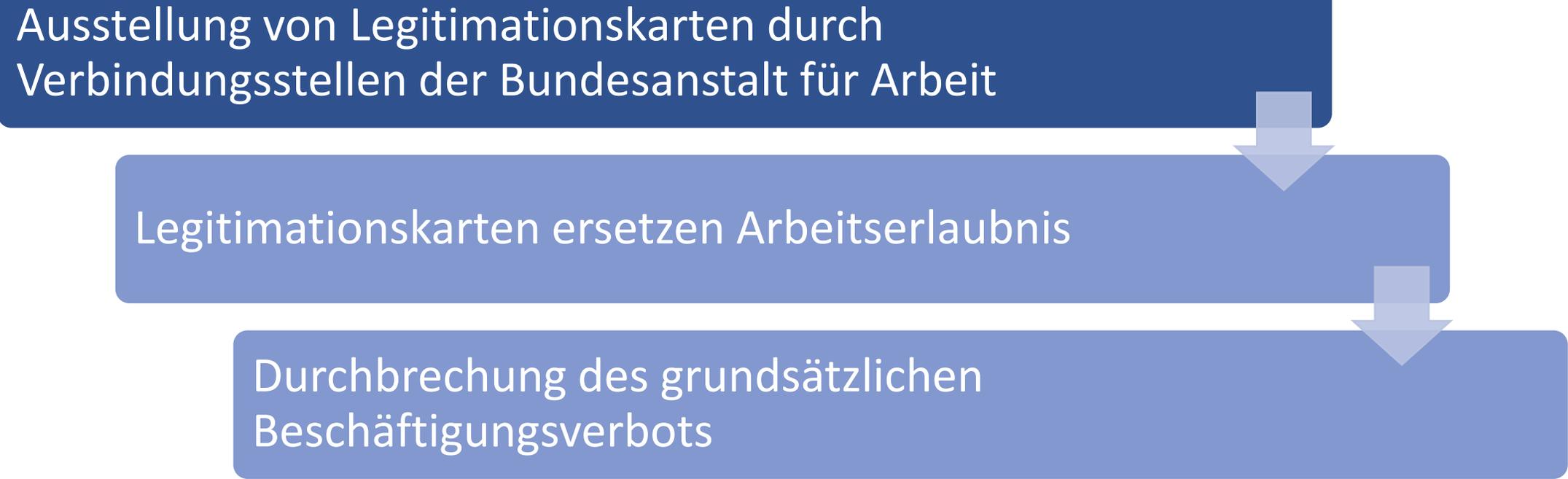
Entscheidung des Landesarbeitsamts
nach den Bedürfnissen der inländischen
Wirtschaft und der Lage des
inländischen Arbeitsmarkts



Verbot mit Erlaubnisvorbehalt

Wirkung der Anwerbeabkommen

Ausstellung von Legitimationskarten durch
Verbindungsstellen der Bundesanstalt für Arbeit



```
graph TD; A[Ausstellung von Legitimationskarten durch Verbindungsstellen der Bundesanstalt für Arbeit] --> B[Legitimationskarten ersetzen Arbeitserlaubnis]; B --> C[Durchbrechung des grundsätzlichen Beschäftigungsverbots];
```

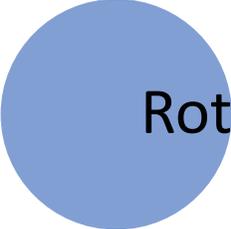
Legitimationskarten ersetzen Arbeitserlaubnis

Durchbrechung des grundsätzlichen
Beschäftigungsverbots

Grundprinzipien der Anwerbeabkommen



Keine dauerhafte Arbeitsmarktintegration der ausländischen Arbeitskräfte („Gastarbeiter“)

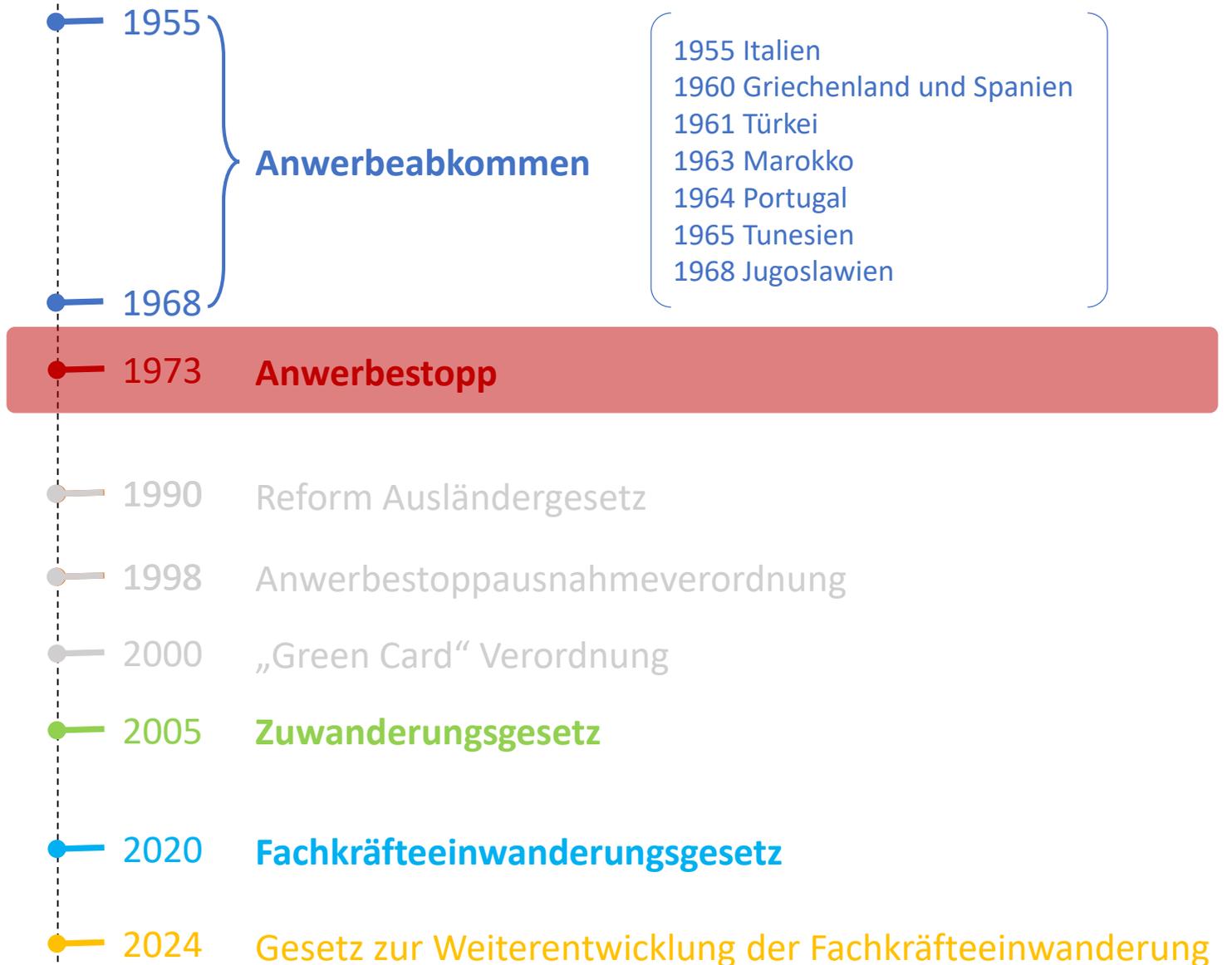


Rotation



Herkunftslandbezogene Aufnahmeentscheidung (Migration nur aus Staaten mit Anwerbeabkommen)

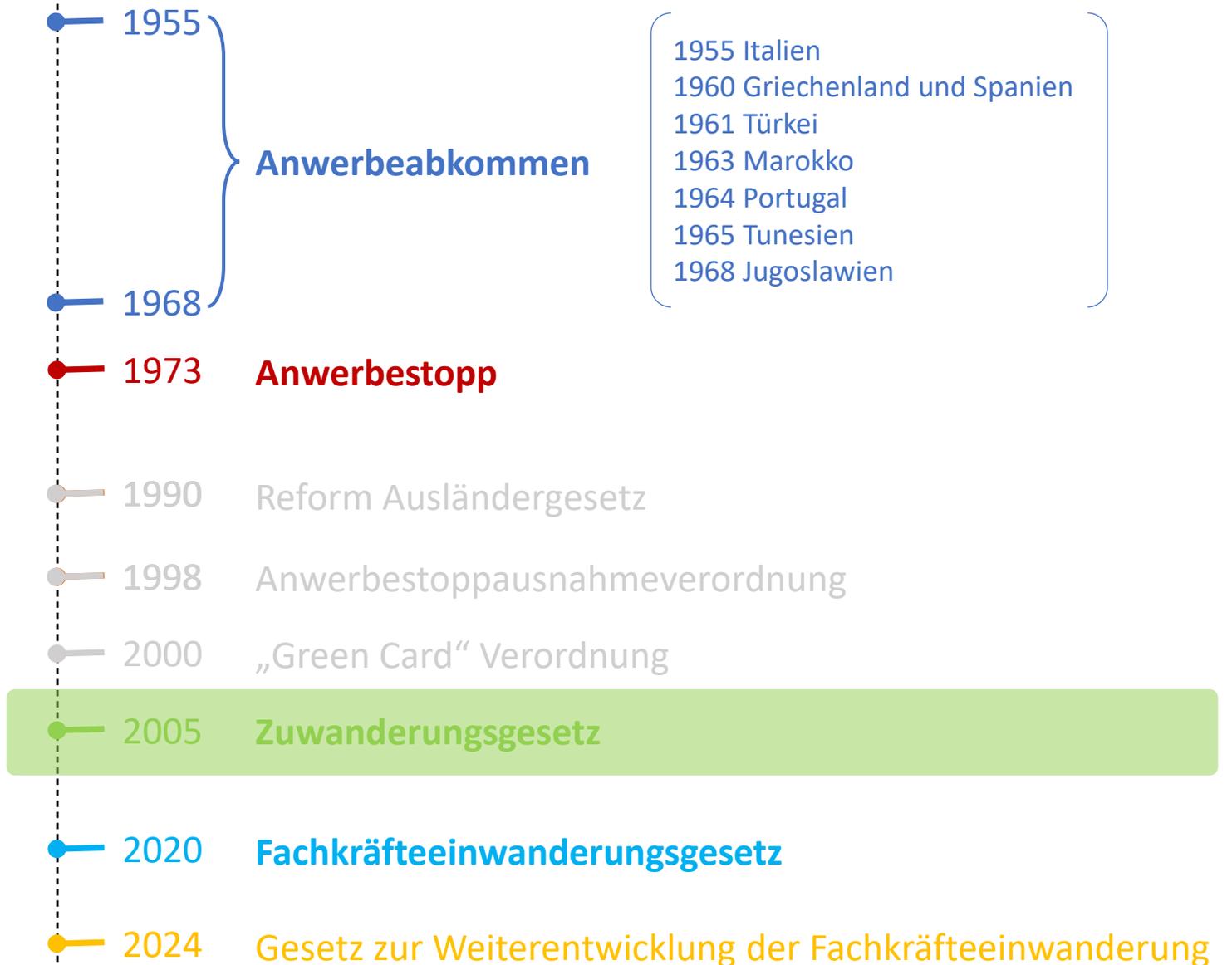
Vom Zuzug von
„Gastarbeitern“
bis zur
dauerhaften
Arbeitsmarkt-
integration
–
ein historischer
Abriss zur
Arbeitsmigration



Anwerbestopp vom 23.11.1973

- Ölkrise und weltweite Rezession
- Weisung des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung (vgl. § 19 Abs. 4 AFG) an die Bundesanstalt für Arbeit, „ab sofort die Vermittlung ausländischer Arbeitnehmer einzustellen“
- Weiterhin Arbeitnehmerfreizügigkeit für italienische Arbeitskräfte (Art. 48 EWG-Vertrag)
- Ausnahmekatalog für Berufsgruppen (u.a. Ärzte, Wissenschaftler)

Vom Zuzug von
„Gastarbeitern“
bis zur
dauerhaften
Arbeitsmarkt-
integration
–
ein historischer
Abriss zur
Arbeitsmigration



Zuwanderungsgesetz 2005

- Einführung des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG)
- „One Stop Government“
 - Entscheidung über Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis durch Ausländerbehörde
 - Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit verwaltungsintern (§ 39 AufenthG)
 - Konkretisierung durch Beschäftigungsverordnung und Beschäftigungsverfahrensverordnung

Zuwanderungsgesetz 2005

ohne qualifizierte Berufsausbildung

- Aufenthaltserlaubnis nur ausnahmsweise
- u.a. für Saisonbeschäftigungen, Schaustellergehilfen, Haushaltshilfen, Hausangestellte von Entsandten sowie im Bereich von Kultur und Unterhaltung

qualifizierte Berufsausbildung

- Aufenthaltserlaubnis nur für die in der BeschV geregelten Berufsgruppen
- u.a. IT-Fachkräfte und akademische Berufe, Leitende Angestellte und Spezialisten, Sozialarbeit und Pflegekräfte

Hochqualifizierte

- Niederlassungserlaubnis
- Wissenschaftler mit besonderen fachlichen Kenntnissen, Lehrpersonen oder wissenschaftliche Mitarbeiter in herausgehobener Funktion
- Spezialisten und leitende Angestellte mit Gehalt in Höhe von mindestens dem Doppelten der Beitragsbemessungsgrenze der GKV

Zuwanderungsgesetz 2005

- Aufenthaltserlaubnis für Selbstständige (bei Investition von mindestens 1 Million Euro und Schaffung von zehn Arbeitsplätzen)
- Aufenthaltsperspektiven
- Integrationsangebote und Integrationserwartung

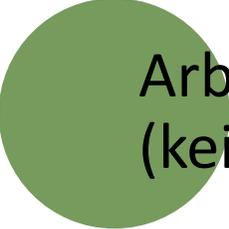
Grundprinzipien des Zuwanderungsgesetzes



Qualifikations- und berufsbezogene Aufnahmeentscheidung
(Herkunftsstaat kein primäres Entscheidungskriterium)

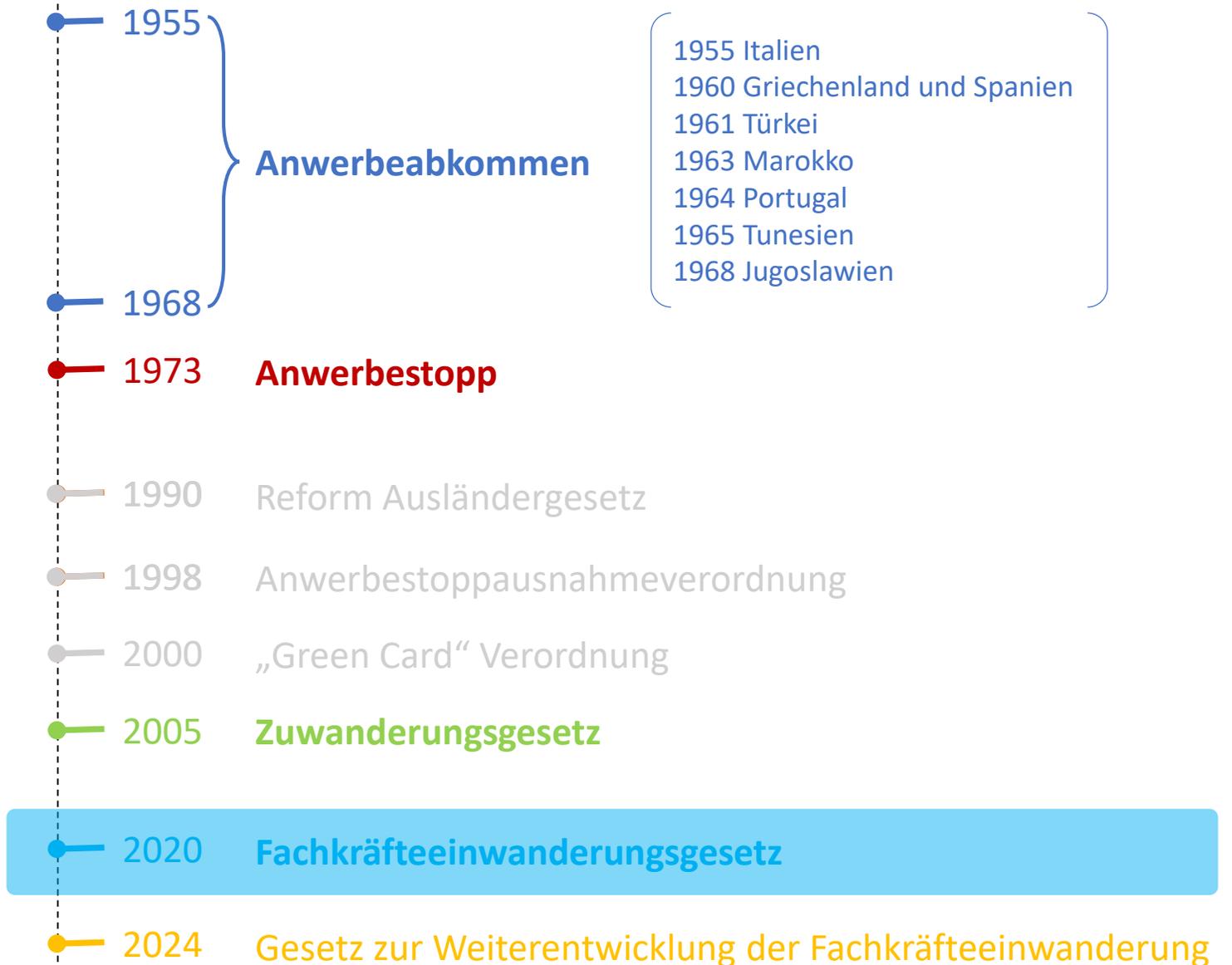


Dauerhafte Aufenthaltsperspektiven und Integration
(Deutschland als Einwanderungsland)



Arbeitsplatzabhängige Erteilung von Aufenthaltstiteln
(keine arbeitsplatzunabhängige Migration)

Vom Zuzug von
„Gastarbeitern“
bis zur
dauerhaften
Arbeitsmarkt-
integration
—
ein historischer
Abriss zur
Arbeitsmigration



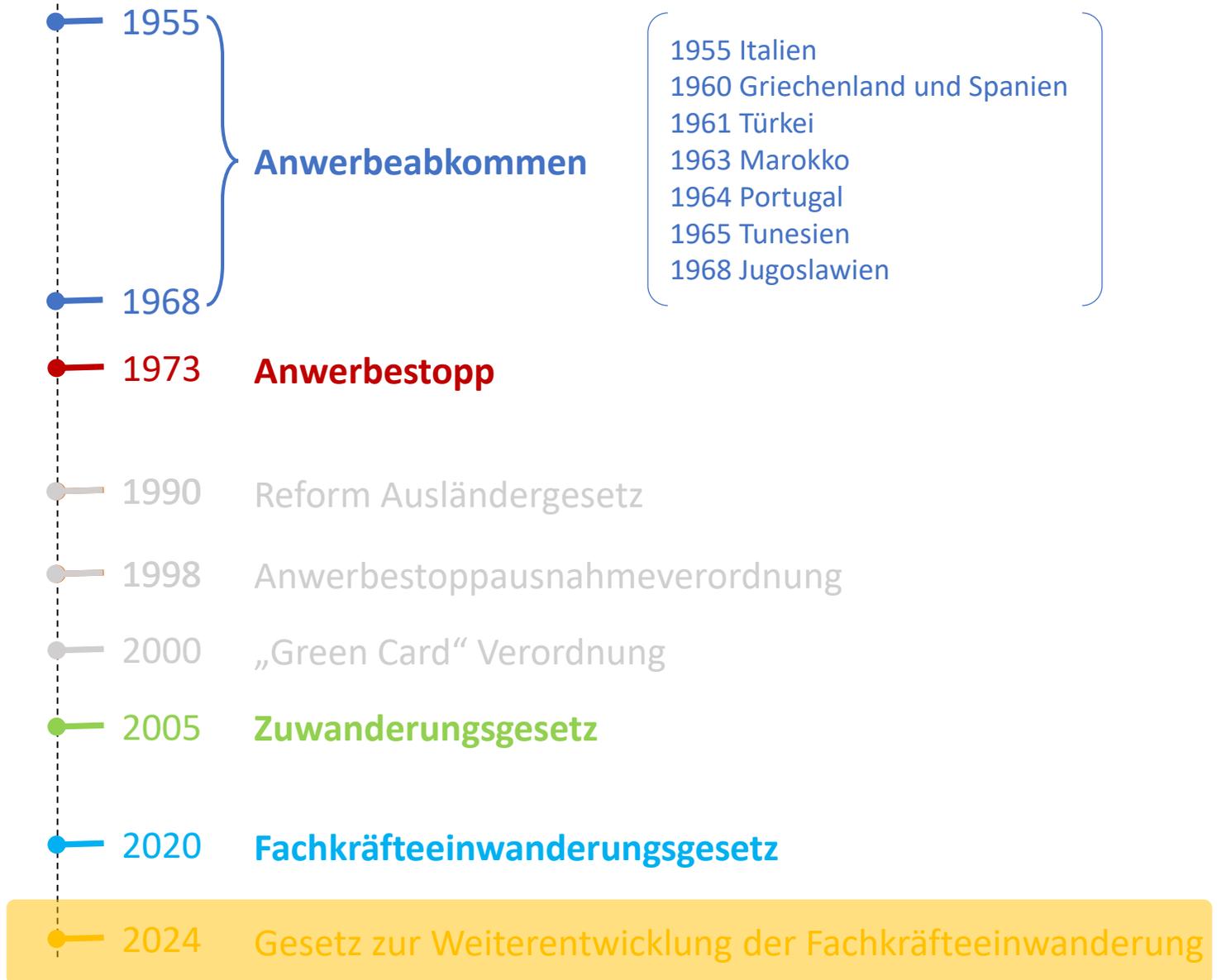
Fachkräfteeinwanderungsgesetz 2020

- Paradigmenwechsel schon im Namen: erstes **Einwanderungsgesetz** (Einwanderung als gewünschter Effekt)
- Systemwechsel beim Zugang zur Erwerbstätigkeit: **Erlaubnis mit Verbotsvorbehalt** (§ 4a AufenthG)
 - Ausländer mit Aufenthaltstitel dürfen grundsätzlich Erwerbstätigkeit ausüben
 - Erwerbstätigkeit kann durch Gesetz verboten oder beschränkt werden
- Perspektive auf Niederlassungserlaubnis für Fachkräfte (§ 18c AufenthG)

Fachkräfteeinwanderungsgesetz 2020

- Angleichung von beruflich Qualifizierten und akademisch Ausgebildeten (einheitlicher Fachkraftbegriff, § 18 Abs. 3 AufenthG)
- Aufenthaltstitel für Fachkräfte für qualifizierte Tätigkeit bei Vorliegen eines konkreten Arbeitsplatzangebots
- Grundsätzlich keine Vorrangprüfung (Ausnahmen durch BeschV)
- Ausweitung der Aufenthaltsmöglichkeiten für Fachkräfte zur Arbeitsplatzsuche
- Aufenthaltstitel für Ausländer mit ausgeprägten berufspraktischen Kenntnissen (§ 19 Abs. 2 AufenthG; Konkretisierung durch BeschV)

Vom Zuzug von
„Gastarbeitern“
bis zur
dauerhaften
Arbeitsmarkt-
integration
—
ein historischer
Abriss zur
Arbeitsmigration

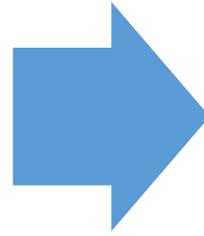


Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung

- Verbesserung der dauerhaften Aufenthaltsperspektiven (Niederlassungserlaubnis)
- Aufenthaltserlaubnis zur Arbeitssuche für Gesundheits- und Pflegeberufe und Zugang zum Arbeitsmarkt für ausländische Pflegehilfskräfte
- Ausweitung des Zugangs für Arbeitskräfte mit berufspraktischer Erfahrung über den IT-Bereich hinaus
- Privilegierung tarifgebundener Arbeitgeber (§§ 6 und 15d BeschV)
- Einführung eines Point-Based-Systems zur Suche nach Erwerbstätigkeit oder Maßnahmen zur Anerkennung einer Berufsqualifikation: Chancenkarte (§§ 20a und 20b AufenthG)

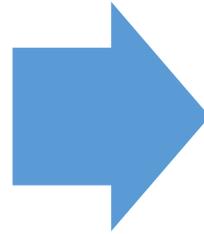
70 Jahre Arbeitsmigration: ein Fazit

„Gastarbeiterland“



„Einwanderungsland für
Fachkräfte“

Herkunftsbezogene
Anwerbung



Qualifikationsgesteuerte
Einwanderung

Auswirkungen der Aufenthaltsberechtigungen auf Beschäftigung und rechtliche Rahmenbedingungen für Beschäftigung

Prof. Dr. Thomas Klein

Zugang zur Erwerbstätigkeit (§ 4a AufenthG)

Ausländer mit
Aufenthaltstitel



Erlaubnis zur Ausübung
einer Erwerbstätigkeit

Ausländer ohne
Aufenthaltstitel



Erfordernis einer
Erlaubnis

Ausländer ohne Aufenthaltstitel

Duldung

- Arbeitserlaubnis kann erteilt werden (Ausnahmen: §§ 60a Abs. 6, 60b Abs. 5 S. 2 AufenthG)
- Zustimmung der BA grundsätzlich erforderlich
- Kriterien und Ausnahmen siehe § 32 BeschV

Aufenthaltsgestattung

- Arbeitserlaubnis kann erteilt werden
- Einschränkungen während Aufenthalt in Aufnahmeeinrichtung (§ 61 AsylG)
- Zustimmung der BA erforderlich (§ 32 BeschV)

Schutz ausländischer Arbeitnehmer (§ 98a AufenthG)

- Verpflichtung des Arbeitgebers zur Zahlung der Vergütung auch bei illegaler Beschäftigung
 - Vermutung einer Beschäftigung von drei Monaten
 - im Zweifel „übliche Vergütung“
- Auftraggeber bzw. Generalunternehmerhaftung
- Zugang zu deutschen Arbeitsgerichten

Schutz durch Gleichwertigkeitsprüfung

- Prüfung durch die BA
- Ausländer darf – unabhängig von Aufenthaltsberechtigung – nicht zu ungünstigeren Bedingungen als vergleichbare inländische Arbeitnehmer beschäftigt werden
- Auskunftspflicht des Arbeitgebers (§ 39 Abs. 4 AufenthG)
- Verpflichtung des Arbeitgebers zur Zahlung des mitgeteilten Entgelts (§ 98 Abs. 2a AufenthG)

Gleichbehandlung und Diskriminierungsschutz

- Schutz vor Diskriminierungen wegen der ethnischen Herkunft durch das AGG
- Schutz vor Diskriminierungen wegen der Sprache oder des Aufenthaltsstatus allenfalls mittelbar (ggf. mittelbare Benachteiligung wegen der ethnischen Herkunft)
- Aufenthaltsstatus grundsätzlich kein Rechtfertigungsgrund für Ungleichbehandlung

Wegfall der Arbeitserlaubnis als Beendigungsgrund?

- Fehlende oder entfallene Arbeitserlaubnis als personenbedingter Kündigungsgrund (vgl. § 4a Abs. 5 AufenthG)
- Befristung (§ 14 Abs. 1 Satz 2 Nr. 6 TzBfG) wegen befristeter Arbeitserlaubnis nur, wenn Verlängerung nicht erwartbar

Betriebsverfassungsrecht

- Wahlberechtigung unabhängig von Aufenthaltsstatus
- Berücksichtigung von Sprachbarrieren bei der Wahldurchführung (§ 2 Abs. 5 WO BetrVG)
- Integration ausländischer Arbeitnehmer und Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit als Aufgabe des Betriebsrats (§ 80 Abs. 1 Nr. 7 BetrVG)
- Schutz vor Benachteiligungen wegen ethnischer Herkunft, Abstammung oder sonstiger Herkunft oder Nationalität (§ 75 Abs. 1 BetrVG)
- Schutz vor Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (§§ 99 Abs. 2 Nr. 6, 104 BetrVG)