

## **Stellungnahme des**

### **Bundesarbeitgeberverbands der Personaldienstleister e.V. (BAP)**

**und des**

### **Interessenverbands Deutscher Zeitarbeitsunternehmen e.V. (iGZ)**

## **zum Referentenentwurf des Bundesministeriums des Innern und für Heimat sowie des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales für ein Gesetz zur Weiter- entwicklung der Fachkräfteeinwanderung**

**Berlin, den 7. März 2023**

Das Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI) sowie das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) haben einen Referentenentwurf für ein „Gesetz zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung“ vorgelegt. Ausweislich des Referentenentwurfs dienen die geplanten Neuregelungen dazu, *„den Bedarfen des Wirtschaftsstandortes Deutschland entsprechend durch die Weiterentwicklung der gezielten und gesteuerten Zuwanderung aus Drittstaaten zusätzliche Fachkräfte zu gewinnen und so einen Beitrag zu einem nachhaltigen gesellschaftlichen Wohlstand zu leisten.“* (Referentenentwurf, S. 2) Da der Bundesarbeitgeberverband der Personaldienstleister e.V. (BAP) und der Interessenverband Deutscher Zeitarbeitsunternehmen e.V. (iGZ) der festen Überzeugung sind, dass eine Öffnung bei der Fachkräftezuwanderung für die Zeitarbeit einen wichtigen Beitrag bei diesem Ziel leisten kann, die Streichung von § 40 Absatz 1 Nummer 2 Aufenthaltsgesetz im Referentenentwurf aber nicht vorgesehen ist, nehmen sie trotz unterbliebener Einladung wie folgt Stellung:

Die Beschäftigung von Nicht-EU-Ausländern unterliegt prinzipiell dem Zustimmungsvorbehalt der Bundesagentur für Arbeit. Die Behörde prüft, ob dem Zugang des Ausländers auf dem deutschen Arbeitsmarkt Hinderungsgründe im Wege stehen. Das regelt unter anderem § 39 Aufenthaltsgesetz. Im Fall der Zeitarbeit hat die Bundesagentur für Arbeit allerdings keinerlei Ermessensspielraum, denn in § 40 Absatz 1 Nummer 2 Aufenthaltsgesetz heißt es wörtlich: *„Die Zustimmung nach § 39 ist zu versagen, wenn [...] der Ausländer als Leiharbeitnehmer (§ 1 Abs. 1 des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes) tätig werden*

will.“ Diese Bestimmung – aus Zeiten großer Arbeitslosigkeit 2004/2005 – ist inzwischen vollständig aus der Zeit gefallen: Der deutschen Wirtschaft fehlen in immer mehr Berufen massiv Mitarbeiter:innen, wie auch der Referentenentwurf konzidiert (Referentenentwurf, S. 1). Verwerfungen zu Ungunsten deutscher und EU-Arbeitnehmer:innen sind also nicht mehr zu erwarten.

Das rigide Verbot wollen BMAS und BMI beibehalten<sup>1</sup>, so dass den Zeitarbeitsunternehmen auch künftig die Beschäftigung von sogenannten Drittstaatlern nur in wenigen Ausnahmefällen erlaubt sein würde. Zu diesen Ausnahmen gehört zum einen, dass bereits eine entsprechende Aufenthaltserlaubnis vorliegt, und zum anderen die Große Blaue Karte EU, die sich allerdings nur an Akademiker – und vergleichbare Führungskräfte – richtet und bislang mit sehr hohen Verdienstgrenzen verbunden war. Deswegen begrüßt der BAP auch die im Referentenentwurf vorgesehene Herabsetzung dieser Verdienstgrenze auf 56,6 Prozent der jährlichen Beitragsbemessungsgrenze in der allgemeinen Rentenversicherung (Referentenentwurf, S. 9). Eine weitere Ausnahme würde durch die im Referentenentwurf vorgeschlagenen Änderungen der § 18a und § 18b Aufenthaltsgesetz hinzukommen: Danach soll für Fachkräfte mit inländischer qualifizierter Berufsausbildung oder inländischem Hochschulabschluss künftig ohne Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden können (Referentenentwurf, S. 24). Auch diese geplanten Neuregelungen werden von BAP und iGZ begrüßt.

Diese wenigen Ausnahmen erlauben es jedoch nicht, dass die Zeitarbeit ihre unbestreitbaren Potenziale bei der Gewinnung von Fachkräften aus Drittstaaten für die deutsche Wirtschaft abruft. Die Personaldienstleister sind Spezialisten bei der Personalrekrutierung, und insbesondere die multinationalen Zeitarbeitsunternehmen können auf ein weltweites Netzwerk zurückgreifen und müssen nicht – wie etwa die Bundesagentur für Arbeit – entsprechende Strukturen erst aufbauen. Sie kennen die Gegebenheiten und die Arbeitsmärkte vor Ort und haben den weiteren Vorteil, dass sie dortigen Arbeitnehmer:innen als Arbeitgeber bereits bekannt sind. Das schafft Vertrauen und erleichtert die nicht ganz einfache Entscheidung, das eigene Land, die Familie und das bekannte Umfeld zu verlassen. Auch mittelständische Personaldienstleister mit starker internationaler Ausrichtung können in diesem Sinne wirken.

Für Arbeitnehmer:innen aus Drittstaaten bietet die Fachkräftezuwanderung via Zeitarbeit jedoch noch einen weiteren, nicht zu unterschätzenden Vorteil: Die Personaldienstleister kennen die Anforderungen ihrer Kunden – sowohl was die beruflichen Qualifikationen als auch die Soft Skills betrifft. Damit steigt die Chance, dass die Beschäftigungsaufnahme gelingt. Doch selbst wenn es bei einem Kundenbetrieb einmal nicht passen sollte, ist damit die Arbeitsmigration nicht gescheitert, weil die Zeitarbeitsfirmen im Gegensatz zu anderen Unternehmen die Möglichkeit haben, die gesuchten Fachkräfte bei anderen Kunden einzusetzen. Das geschieht übrigens auch im Eigeninteresse: Der (finanzielle) Aufwand, Fachkräfte aus Drittstaaten ins Land zu holen, ist viel zu hoch, als dass es sich die Zeitarbeitsunternehmen leisten könnten, Mitarbeiter:innen nach einem nicht geglückten Einsatz einfach zu entlassen. Ein derartiges Verhalten wäre im höchsten Maße unwirtschaftlich und für Unternehmen existenzbedrohend.

Die Zeitarbeit kann also für Fachkräfte aus Drittstaaten eine Art zusätzliches Sicherheitsnetz sein, weil nicht sofort jeder nicht gelungene Einsatz im Kundenbetrieb das Ende der Beschäftigungsmöglichkeit in Deutschland bedeutet. Dass dieser Vorteil tatsächlich nicht zu unterschätzen ist, zeigt eine von der Bundesagentur für Arbeit beim Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung (IAW) in Auftrag gegebene Studie. In der explorativen Vorstudie des IAW heißt es, dass von den zugewanderten Fachkräften ungefähr 16 Prozent Deutschland aus „beruflichen Gründen“ wie drohende Arbeitslosigkeit oder Beschäftigungsende wieder verlässt (Bernhard Boockmann und andere: Kontexte und Ursachen der Abwanderung ausländischer Fachkräfte aus Deutschland, S. 4, IAW-Impulse Nr. 6 – Dezember 2022).

Die IAW-Studie macht aber auch noch auf einen anderen Aspekt aufmerksam, bei dem die Zeitarbeit für Fachkräfte aus Drittstaaten mehr Hilfestellung leisten kann als andere Unternehmen: Ungefähr der Hälfte, der vom Institut Befragten ist die Orientierung nach der Ankunft in Deutschland eher schwer gefallen, einem Fünftel sogar sehr schwer. Das IAW kommt deswegen zu dem Schluss, „dass Integrations-

---

<sup>1</sup> Das zeigt sich auch daran, dass der Referentenentwurf für eine „Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung“ von BMAS und BMI für § 15a Beschäftigungsverordnung eine Erweiterung vorsieht, mit der klargestellt werden soll, dass auch im Bereich der Saisonarbeit eine Beschäftigung in der Zeitarbeit untersagt ist und damit die bestehende Rechtslage explizit bekräftigt (Referentenentwurf für eine „Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung“, S. 9).

*schwierigkeiten weit verbreitet sind. Wichtige Themen sind dabei der Umgang mit Behörden oder die Entrichtung von Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen, aber auch der Umgang mit einer anderen Mentalität als im Herkunftsland.*“ (ebd., S. 3) Dass die Personaldienstleister gerade bei den Themen Umgang mit Behörden und anderen Institutionen ausländische Mitarbeiter:innen unterstützen, haben sie bereits nach der sogenannten Flüchtlingskrise 2015/2016 unter Beweis gestellt: Sie haben Geflüchtete bei Behördengängen begleitet, amtliche Schreiben und Formulare erklärt und bei der Beantwortung geholfen, bei der Einrichtungen von Bankkonten unterstützt und vieles mehr. Auch deswegen ist die Zeitarbeitsbranche zum wichtigsten Integrationsdienstleister für Geflüchtete geworden – ihr Anteil bei den Beschäftigungsaufnahmen dieser Personengruppe liegt nach Daten der Bundesagentur für Arbeit bei 34,5 Prozent.<sup>2</sup> Zu diesen hier nur kurz skizzierten Unterstützungsmaßnahmen und weitere Hilfestellungen für ausländische Mitarbeiter:innen und Migrant:innen zwecks Beschäftigungsaufnahme in Deutschland bekennt sich speziell der BAP übrigens ausdrücklich in seinen Leitlinien „Qualitätsstandards für gute internationale Mobilität in der Zeitarbeit“ (<https://www.personaldienstleister.de/qualitaetsstandards-internationale-mobilitaet>). Und was den vom IAW ebenfalls angesprochenen Aspekt „Umgang mit einer anderen Mentalität als im Herkunftsland“ betrifft, weisen die Personaldienstleister ebenfalls wichtige Expertise auf, denn der Anteil ausländischer Mitarbeiter:innen in der Zeitarbeit liegt inzwischen laut Zahlen der Bundesagentur für Arbeit bei über 41 Prozent. Das heißt, dass Zeitarbeitsunternehmen große Erfahrung im Umgang mit ausländischen Arbeitskräften haben und sie deshalb auch dabei unterstützen können, die deutsche Mentalität (besser) zu verstehen und anzunehmen.

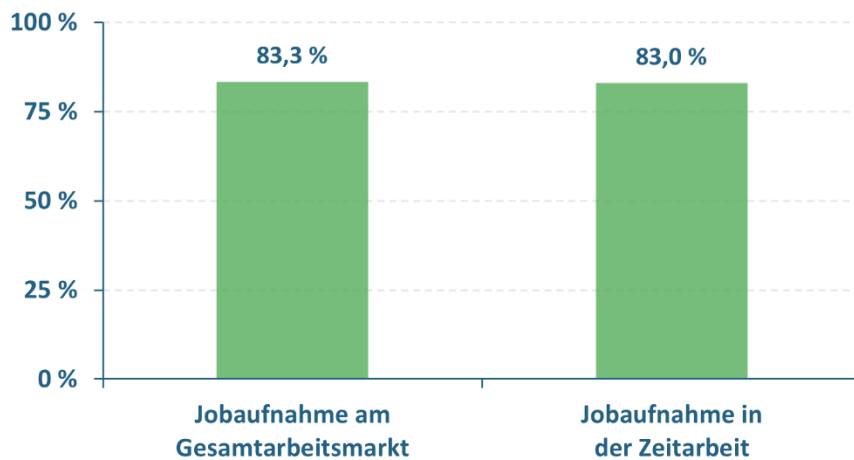
Mit anderen Worten: Die Zeitarbeitsunternehmen könnten als Arbeitgeber für Fachkräfte aus Drittstaaten einige der vom IAW identifizierten Risikofaktoren für die Abwanderung abmildern und damit die Wahrscheinlichkeit erhöhen, dass dringend benötigte Fachkräfte auch in Deutschland bleiben. Das gilt aber ebenso für den Projektbereich, in dem Fachkräfte nur für eine begrenzte Zeit benötigt werden und deshalb häufig befristete Arbeitsverträge erhalten. Hier könnte die Zeitarbeit eine Drehscheibenfunktion übernehmen und beispielsweise IT- oder Engineering-Expert:innen an unterschiedliche Kundenunternehmen überlassen, die gerade entsprechende Personalbedarfe für ihre Transformationsprozesse haben, so dass diese Fachkräfte nach Auslaufen eines Projektes nicht wieder abwandern (müssen). Denn dass die Abwanderung von zugezogenen Arbeitskräften ein erhebliches Problem darstellt, machen Daten des Statistischen Bundesamtes deutlich: Im Jahr 2021 sind zwar über 1,1 Millionen Ausländer:innen nach Deutschland gekommen, aber im selben Zeitraum haben gleichzeitig knapp 750.000 Nichtdeutsche das Land wieder verlassen. Deswegen beklagt die für das internationale Geschäft zuständige Vorständin der Bundesagentur für Arbeit, Vanessa Ahuja, zu Recht: „Wenn viele Arbeitskräfte aus Drittstaaten Deutschland den Rücken kehren, erhöht das den Zuwanderungsdruck.“ (Presseinfo Nr. 04 der Bundesagentur für Arbeit, 18.01.2023)

So mag es auf den ersten Blick überraschen, dass die Zeitarbeit die Bleibewahrscheinlichkeit von Fachkräften aus Drittstaaten erhöht. Doch eine Sonderauswertung der Bundesagentur für Arbeit zeigt in aller Deutlichkeit, dass sich die Zeitarbeit bei der Nachhaltigkeit von Beschäftigungsaufnahmen nicht hinter dem Gesamtarbeitsmarkt verstecken muss. Um die Nachhaltigkeit von Beschäftigungsaufnahmen auf dem Gesamtarbeitsmarkt und in der Zeitarbeit zu vergleichen, wurden bei der Bundesagentur für Arbeit Zahlen dazu abgerufen, wie viele vormals Arbeitslose bei einer Beschäftigungsaufnahme auch nach 12 Monaten noch sozialversicherungspflichtig beschäftigt sind. Das überraschende Ergebnis dieser Sonderauswertung: Der Gesamtarbeitsmarkt erreicht im Segment der Fachkräfte eine Quote von 80,3 Prozent, während die Zeitarbeit bei 80,0 Prozent liegt. Auch in den Bereichen „Spezialist“ und „Experte“ sind die Unterschiede gering – der Gesamtarbeitsmarkt weist eine Quote von 86,7 Prozent bzw. 86,0 Prozent auf, die Zeitarbeit 85,8 Prozent bzw. 83,9 Prozent. Und im Helfersegment ist die Zeitarbeit sogar nachhaltiger als der Gesamtarbeitsmarkt, denn nach Arbeitsaufnahme bei einem Zeitarbeitsunternehmen sind nach 12 Monaten 79,1 Prozent nach wie vor sozialversicherungspflichtig beschäftigt, während es auf dem Gesamtarbeitsmarkt „nur“ 78,6 Prozent sind. (Sonderauswertung der Bundesagentur für Arbeit im Auftrag des BAP: Abgang an Arbeitslosen in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung am 1. Arbeitsmarkt, 01.11.2022).

---

<sup>2</sup> Mehr Informationen zu der Integration von Geflüchteten – und Langzeitarbeitslosen – in den Arbeitsmarkt durch Zeitarbeit sind unter [www.integrationsdienstleister.de](http://www.integrationsdienstleister.de) zu finden.

**Anteil der ehemals Arbeitslosen, die auch 12 Monate nach  
Jobaufnahme sozialversicherungspflichtig beschäftigt sind**



Quelle: Sonderauswertung der Bundesagentur für Arbeit; BAP

©BAP

Die Beschäftigung von Fachkräften aus Drittstaaten in der Zeitarbeit hätte jedoch nicht nur Vorteile für Arbeitnehmer:innen. Auch die deutsche Wirtschaft und insbesondere kleine sowie mittelständische Unternehmen würden davon profitieren, wenn die Zeitarbeitsunternehmen nicht nur in Drittstaaten rekrutieren dürften, sondern auch als Arbeitgeber für die dort gewonnenen Fachkräfte fungieren könnten. Gerade kleine und mittlere Unternehmen (KMU) haben in der Regel weder die Kapazitäten noch die Expertise, um Arbeitskräfte in Drittstaaten zu gewinnen. Auch die Unterstützung bei der Umsiedlung und das Ankommen der Mitarbeiter:innen in der neuen Heimat stellen KMU vor Herausforderungen, weil es ihnen hierbei zumeist an Erfahrungen fehlt. Die Personaldienstleister können KMU an diesen schwierigen Stellen unterstützen: Kenntnisse und Zugänge zu anderen Arbeitsmärkten, Erfahrungen im Bereich Relocation und Onboarding, Schulung im Bereich Arbeitsschutz sind Themen, mit denen sich Personaldienstleister bestens auskennen. Sie sind in der Lage die komplexe Betreuung der Mitarbeitenden aus Drittstaaten abzubilden und können den KMU diese Aufgaben abnehmen.

Schon die aufgeführten Dienstleistungen zeigen, dass es mit der reinen Personalvermittlung von Fachkräften aus Drittstaaten nicht getan ist. Erschwerend hinzu kommt noch, dass es bei vielen KMU offenbar spürbare „Berührungängste“ bei der Direkteinstellung von ausländischen Arbeitnehmer:innen gibt, wie Mitgliedsunternehmen von BAP und iGZ immer wieder berichtet haben. KMU sind bei der reinen Personalvermittlung von Drittstaatlern eher zögerlich und würden eine „Probearbeitszeit“ über Zeitarbeit bevorzugen. Das deckt sich auch mit den Erfahrungen der Personaldienstleister bei der Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten: KMU sind zu ihrem Einsatz bereit, weil das Zeitarbeitsunternehmen das vermeintliche Risiko der Festanstellung trägt, und übernehmen Mitarbeiter:innen, wenn sie sich sozusagen bewährt haben. Wegen der hier nur kurz skizzierten Bedenken der KMU bei der direkten Einstellung von Drittstaatlern sehen BAP und iGZ den Wegfall des Beschäftigungsverbots in der Zeitarbeit als wichtige Stellschraube, damit KMU sich dem notwendigen Thema Besetzung von wichtigen Positionen mit Drittstaatlern Schritt für Schritt nähern können.

BAP und iGZ fordern angesichts des in dieser Stellungnahme Dargelegten die Streichung von § 40 Absatz 1 Nummer 2 Aufenthaltsgesetz, gegebenenfalls mit einem Evaluationsvorbehalt für die dauerhafte Öffnung der Beschäftigung von Drittstaatlern in der Zeitarbeit.