



Die Westbalkanregelung als Blaupause? Erwerbsmigration fair gestalten und langfristig denken

Mariella Falkenhain, Miriam Raab

Die Westbalkanregelung hat sich zahlenmäßig zu einem bedeutenden Kanal der Erwerbsmigration aus Drittstaaten entwickelt. Ihre Entfristung und ihre Ausweitung könnten einen wichtigen Beitrag zur Sicherung von Arbeitskräften in Deutschland leisten. Dabei wäre es aber wichtig, die Arbeitsbedingungen und Entwicklungsmöglichkeiten ausländischer Beschäftigter mitzudenken – ganz im Sinne eines fairen und nachhaltigen Einwanderungssystems.

Lange Wartezeiten beim Arzt oder am Flughafen, geschlossene Restaurants, die vergebliche Suche nach einem Handwerksbetrieb, der zeitnah die neue Heizung installiert – all das sind die alltäglichen Zeichen des Arbeitskräftemangels in Deutschland. Schon heute bremst fehlendes Personal das [Wirtschaftswachstum](#). Laut [IAB-Stellenerhebung](#) gab es im dritten Quartal 2022 1,823 Millionen offene Stellen. Es fehlen Arbeitskräfte in vielen Wirtschaftszweigen und auf allen Qualifikationsstufen.

Angesichts des demografischen Wandels dürfte sich der Personalmangel in einigen Branchen in Zukunft noch verstärken, wie [Timon Hellwanger und andere in einer kürzlich im IAB-Forum publizierte Analyse](#) bestätigen. Und so ist absehbar, dass die Aus- und Weiterbildung inländischer Arbeitskräfte und eine erhöhte Erwerbsbeteiligung von Frauen und Älteren wohl nicht ausreichen werden. Der deutsche Arbeitsmarkt wird dauerhaft auf Arbeitskräfte aus dem Ausland angewiesen sein.

Ein neues Gesetz soll die Einwanderung ausländischer Fachkräfte attraktiver machen

Vor diesem Hintergrund erarbeitet die Bundesregierung aktuell ein neues Einwanderungsgesetz, das Deutschland für ausländische [Fachkräfte](#) aus Drittstaaten attraktiver machen und Zugangswege erleichtern soll. Denn über das lang erwartete, seit 2020 geltende Fachkräfteeinwanderungsgesetz kamen bisher weniger Fachkräfte als erhofft und erforderlich, wie Vanessa Ahuja, Vorstandsmitglied für Leistungen und Soziales bei der [Bundesagentur für Arbeit](#) (BA), in einem Gastkommentar für das Handelsblatt schreibt.

Deutschland ist nicht zuletzt aufgrund komplizierter und langwieriger Anerkennungsverfahren für viele ausländische Fachkräfte wenig attraktiv. Auch kurzfristige Versuche, saisonale Engpässe zu beheben, liefen bislang unter anderem wegen aufwändiger Verfahren und fehlender langfristiger Aufenthaltsperspektiven weitgehend ins Leere, wie der [IAB-Migrationsforscher Herbert Brücker jüngst in einem Interview mit dem WDR](#) am Beispiel der akuten Personalnot an deutschen Flughäfen erläuterte.

Die nun von der Bundesregierung geplante Reform konzentriert sich vor allem auf Fachkräfte. Laut [Fachkräftestrategie der Bundesregierung](#) und den kürzlich beschlossenen „[Eckpunkten zur Fachkräfteeinwanderung aus Drittstaaten](#)“ soll zum Beispiel die Anerkennung von Berufsabschlüssen vereinfacht und beschleunigt werden. Außerdem soll das Modell einer „Chancenkarte auf Basis eines Punktesystems“ etabliert werden. Danach könnten auch Personen mit ausländischem, aber nicht als gleichwertig anerkanntem Berufsabschluss oder solche ohne Berufsabschluss, aber mit langjähriger relevanter Berufserfahrung einwandern.

Dies bleibt aber voraussetzungsvoll. Eine Person mit dreijähriger Berufserfahrung würde [laut derzeitigen Planungen](#) beispielsweise die Bedingungen für eine Chancenkarte erfüllen, wenn sie Sprachkenntnisse oder Voraufenthalte in Deutschland nachweisen kann und nicht älter als 35 Jahre ist – auch ohne entsprechenden Berufsabschluss. Ob sich die Regierung mit ihrem Vorhaben durchsetzt, bleibt abzuwarten. Ebenso wird sich zeigen, ob durch die geplanten Änderungen die Zahl der ausländischen Arbeitskräfte auf dem deutschen Arbeitsmarkt

Quelle:

<https://www.iab-forum.de/die-westbalkanregelung-als-blaupause-erwerbsmigration-fair-gestalten-und-langfristig-denken/> | 2

substanziell steigt.

Die Westbalkanregelung: „Erfolgsmodell“ mit Zugangshürden

Zur Sicherung des Arbeitskräftebedarfs soll auch die Westbalkanregelung entfristet werden. Als Zugangsweg für Menschen aus Albanien, Bosnien-Herzegowina, Kosovo, Montenegro, Nordmazedonien und Serbien, die in Deutschland arbeiten möchten, hat sich die Regelung in der Vergangenheit bewährt ([lesen Sie dazu den IAB-Kurzbericht 16/2020](#)).

Anders als das Fachkräfteeinwanderungsgesetz ist diese Regelung offen für Arbeitskräfte ohne formal anerkannte Qualifikationen. Damit ist die Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte auf Helferniveau und deren Anstellung als Fachkraft auch ohne Vorliegen eines anerkannten Berufsabschlusses erlaubt. Dies gilt nicht für reglementierte Berufe. [Anm. d. Red.: In der ersten Fassung des Beitrags fehlte dieser Hinweis.] So lassen sich Arbeitskräfte flexibler gemäß ihren Fähigkeiten und Fertigkeiten und unabhängig von formalen Zertifikaten einstellen, die es teilweise aufgrund fehlender Referenzberufe oder formaler Ausbildungswege in den Herkunftsländern gar nicht gibt.

Da eine Arbeitsplatzzusage zentrale Voraussetzung für die Einwanderung über die Westbalkanregelung ist, wird die Stellenbesetzung direkt durch den Bedarf der Betriebe gesteuert. Dass deutsche Betriebe tatsächlich mit potenziellen Arbeitskräften aus den Westbalkanstaaten zusammenkommen, hat in der Vergangenheit unter anderem wegen der zahlreichen bestehenden Netzwerke zwischen diesen Ländern und Deutschland gut funktioniert. Insgesamt hat sich die Regelung zu einem intensiv genutzten Kanal der Erwerbsmigration nach Deutschland entwickelt, wie die Bundesregierung in ihrem [Migrationsbericht 2020](#) feststellt.

Mit diesen Elementen und Erfahrungen trifft die Westbalkanregelung bei deutschen Betrieben auf große Zustimmung. Dies geht unter anderem aus einem aktuellen [Positionspapier der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände](#) hervor. Die Zustimmung blieb auch während der Pandemie hoch, wie die Autorinnen dieses Beitrags in einem [2020 erschienenen Beitrag für das IAB-Forum](#) gezeigt haben.

Hinzu kommt: Beschäftigte, die über die Westbalkanregelung nach Deutschland gekommen sind, schneiden im Vergleich mit anderen Migrantengruppen, etwa aus den neuen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union (EU), weiterhin in mehrfacher Hinsicht gut ab. So arbeiten sie vielfach auf einem vergleichsweise hohen Tätigkeitsniveau, verdienen im Schnitt

Quelle:

<https://www.iab-forum.de/die-westbalkanregelung-als-blaupause-erwerbsmigration-fair-gestalten-und-langfristig-denken/> | 3

besser und sind seltener auf Fürsorgeleistungen angewiesen (lesen Sie dazu einen IAB-Forschungsbericht von David Adunts und anderen, der in Kürze erscheinen wird).

Die Westbalkanregelung als Blaupause für andere Länder?

Aktuell wird neben einer Entfristung der Westbalkanregelung auch diskutiert, die Regelung sozusagen als Blaupause zu nutzen, um vergleichbare Kanäle der Erwerbsmigration für Arbeitskräfte aus anderen Ländern zu schaffen.

Im Zentrum der aktuellen politischen Debatten über die Westbalkanregelung steht der Abbau von Zugangshürden und das Sicherstellen einer möglichst schnellen und problemlosen Einreise. Das ist in der Tat wichtig, da personelle Engpässe in den deutschen Auslandsvertretungen in der Vergangenheit das Zustandekommen von Arbeitsverhältnissen über die Westbalkanregelung verzögert oder verhindert haben ([lesen Sie dazu den IAB-Kurzbericht 16/2020](#)). Gerade wenn geplant ist, die Regelung für mehr Menschen zu öffnen, dann muss der Ausbau der entsprechenden Kapazitäten Priorität haben und frühzeitig geplant werden.

Faire Arbeitsbedingungen und Entwicklungschancen mitdenken

Die Ausweitung der Westbalkanregelung erfordert allerdings nicht nur den Abbau von Zugangshürden. Sie bedarf auch einer Diskussion über die strukturellen Voraussetzungen, um Eingewanderten ein würdiges und chancenreiches Leben und [Arbeiten in Deutschland](#) zu ermöglichen. Denn die Personen, die über die Westbalkanregelung beschäftigt sind, haben nur eingeschränkte Rechte im Vergleich zu inländischen Beschäftigten oder anderen Migrantengruppen etwa aus der EU. Dies ist für Programme zur temporären Erwerbsmigration typisch, wie unter anderem [Rainer Bauböck und Martin Ruhs in einer aktuellen Studie](#) argumentieren.

In diesem Rahmen verfügen Erwerbsmigrantinnen und Erwerbsmigranten in der Regel über einen zeitlich begrenzten und an einen Arbeitsplatz gebundenen Aufenthaltstitel. [Anm. d. Red.: In der ersten Fassung dieses Beitrags lautete dieser Satz: Menschen, die zu Erwerbszwecken nach Deutschland kommen, verfügen oft nur über einen zeitlich begrenzten und an einen Arbeitsplatz gebundenen Aufenthaltstitel.] Dieser Status beinhaltet für viele Eingewanderte eine große Unsicherheit und kann zu einer starken Abhängigkeit von ihrem

Quelle:

<https://www.iab-forum.de/die-westbalkanregelung-als-blaupause-erwerbsmigration-fair-gestalten-und-langfristig-denken/> | 4

jeweiligen Arbeitgeber führen. Gerade für Personen, die im Niedriglohnbereich beschäftigt sind, ist damit das Risiko verbunden, dass sie in prekären Beschäftigungsverhältnissen verharren. Deswegen ist es so wichtig, dass Aufnahmeländer faire Arbeitsbedingungen sicherstellen.

Wenn die Westbalkanregelung also entfristet und zur Blaupause für künftige Arrangements wird, dann sollten der Schutz von Erwerbsmigrantinnen und -migranten und ihre Entwicklungsmöglichkeiten mitgedacht werden. Daraus ergeben sich eine Reihe an konkreten Handlungsempfehlungen.

Migrantinnen und Migranten besser informieren

Personen, die auf Grundlage der Westbalkanregelung in Deutschland beschäftigt sind, haben eine Reihe von Ansprüchen und Möglichkeiten, etwa das Recht auf Familiennachzug, das Recht, den Arbeitsplatz zu wechseln oder die Möglichkeit, einen permanenten Aufenthaltstitel zu erwerben. Sie genießen außerdem, wie alle Beschäftigten in Deutschland, eine Reihe von Arbeitnehmerrechten, etwa das Recht auf Mindestruhepausen, das Recht auf Urlaub oder das Recht auf Kündigungsschutz.

Die Daten, die der Evaluation der Westbalkanregelung zugrunde liegen, zeigen allerdings, dass nicht alle von ihnen ihre Rechte und die Voraussetzungen kennen, um diese geltend machen zu können. Dies kann für die Betroffenen zu Problemen führen. Wer etwa nicht weiß, ob er legal den Job wechseln kann, gerät unter Umständen in eine stärkere (wahrgenommene) Abhängigkeit vom Arbeitgeber.

Gerade die Rechte von strukturell vulnerablen Gruppen wie Erwerbsmigrantinnen und Erwerbsmigranten, die oftmals nur über geringe oder gar keine Deutschkenntnisse verfügen, sollten so transparent wie möglich sein und zielgruppengerecht kommuniziert werden. Es sollte dabei nicht nur um den Ausbau der wichtigen und bereits bestehenden Beratungsstellen gehen, die im Fall von arbeitsrechtlichen Fragen oder arbeitgeberseitigen Rechtsverletzungen von ausländischen Beschäftigten kontaktiert werden können (wie dem [Beratungsnetzwerk „Faire Mobilität“ des Deutschen Gewerkschaftsbundes](#)). Vielmehr sollten Informationen über Rechte und Standards in Deutschland und über lokale Beratungsstrukturen allen Menschen, die zur Arbeitsaufnahme nach Deutschland kommen, schon vor der Einreise und in ihrer Muttersprache zur Verfügung gestellt werden.

Quelle:

<https://www.iab-forum.de/die-westbalkanregelung-als-blaupause-erwerbsmigration-fair-gestalten-und-langfristig-denken/> | 5

Arbeitgeberwechsel erleichtern

Für die Migrationsforscherin Gillian Brock bildet das Recht ausländischer Beschäftigter, den Arbeitgeber zu wechseln, ohne deswegen das Land verlassen zu müssen, einen Minimalstandard für ein faires System temporärer Erwerbsmigration. Insbesondere für Beschäftigte, die in ihrem Job keine Entwicklungschancen sehen, die eine bessere Option angeboten bekommen oder solche, die unter schlechten Bedingungen arbeiten, kann ein Wechsel der Arbeitsstelle förderlich oder sogar notwendig sein.

Gerade in Zeiten volatiler und angespannter Arbeitsmärkte kann ein Wechsel des Arbeitgebers oder der Branche zudem volkswirtschaftlich sinnvoll sein. Das gilt auch für Eingewanderte. Durch Jobwechsel tragen sie dazu bei, Krisenfolgen abzufedern, etwa indem sie in Branchen mit hoher [Arbeitsnachfrage](#) wechseln. Beispielhaft sind hier Betriebe der kritischen Infrastruktur zu nennen, die zu Beginn der Covid-19-Pandemie teils händeringend Arbeitskräfte suchten.

Allgemein gilt, dass ausländische Arbeitskräfte nach zweijähriger Beschäftigung in Deutschland keine erneute Zustimmung der BA für einen Arbeitgeberwechsel benötigen. [Dies gilt allerdings nicht für Personen, die über die Westbalkanregelung beschäftigt sind.](#) Zwar sind Arbeitgeberwechsel rechtlich möglich, aber sie erfordern auch nach den zwei Jahren die Zustimmung der BA. Diese prüft einerseits, dass die Arbeitsbedingungen der neuen Stelle nicht ungünstiger sind als die der inländisch Beschäftigten. Andererseits prüft die BA im Rahmen der [Vorrangprüfung](#), ob die konkrete Stelle mit einer in Deutschland als [arbeitsuchend](#) gemeldeten Person besetzt werden kann. Im Rahmen der Westbalkanregelung könnte eine Vorrangprüfung mit negativem Ergebnis somit eine Verkürzung des Aufenthaltstitels zur Folge haben.

Wie im Abschlussbericht zur Evaluation der Westbalkanregelung festgehalten, kennen die Beschäftigten, die aus den Westbalkanstaaten kommen, die genauen administrativen Vorgänge oft nicht. Viele haben Angst, ihren Aufenthaltstitel durch einen Arbeitgeberwechsel zu gefährden. So kann diese Option – obschon legal – aus dem Blick geraten. Neben transparenten Informationen zur legalen Möglichkeit von Arbeitgeberwechseln (siehe oben) sollten diese im Kontext der Westbalkanregelung vereinfacht, beschleunigt und liberalisiert werden.

Insbesondere wenn zukünftig mehr Menschen über die Westbalkanregelung in Deutschland arbeiten sollen, bedarf es hierzu einer ausreichenden personellen Ausstattung der involvierten Behörden. Neben der BA sind das die Ausländerbehörden, bei denen die Anträge

Quelle:

<https://www.iab-forum.de/die-westbalkanregelung-als-blaupause-erwerbsmigration-fair-gestalten-und-langfristig-denken/> | 6

auf Arbeitgeberwechsel gestellt werden. Denkbar wäre außerdem eine klar geregelte und kommunizierte Übergangszeit für Jobwechsel, die es Beschäftigten erlaubt, eine neue Stelle zu suchen, ohne sich um ihre Aufenthaltserlaubnis sorgen zu müssen.

Betriebe effektiv kontrollieren

Für den Fall, dass Arbeitgeber Standards, wie vertraglich vereinbarte Löhne, Arbeitszeiten und Urlaubszeiten, nicht einhalten, bedarf es wirksamer Kontrollen und Beschwerdeverfahren. In der Vergangenheit hat die BA Betriebe geprüft, die Beschäftigte über die Westbalkanregelung angestellt haben, allerdings nur in einem schriftlichen Verfahren. Die „Finanzkontrolle Schwarzarbeit“ des Zolls prüft hier weitaus effektiver, weil sie Betriebe direkt und unangekündigt aufsucht.

Während die Aufgaben des Zolls in den letzten Jahren gewachsen und komplexer geworden sind (etwa weil er prüft, ob der Mindestlohn gezahlt wird), hat Personalmangel dessen Arbeitsfähigkeit stark eingeschränkt. Diese sicherzustellen ist unabdingbar, und dies nicht nur im Kontext temporärer Erwerbsmigration.

Hinzu kommt: Wenn die betroffenen Beschäftigten über klare Informationen zu Beschwerdemöglichkeiten verfügen würden und sich keine Sorgen um ihren Aufenthaltstitel bei einem Arbeitgeberwechsel machen müssten, könnten auch sie sich ermutigt fühlen, die Behörden über eventuelle illegale Praktiken ihres Betriebs zu informieren.

Die genannten Punkte sind lediglich Mindestvoraussetzungen für eine faire Erwerbsmigration. Um darüber hinaus Arbeitskräfte über die Westbalkanregelung langfristig in Deutschland zu halten, bedarf es weiterer Anstrengungen. Dies erfordert insbesondere eine funktionierende Infrastruktur für den allgemeinen und fachspezifischen Erwerb der deutschen Sprache sowie passende Angebote zur beruflichen Weiterbildung.

Ebenso wichtig sind eine entsprechende Beratung und Anreize, damit diese Angebote auch genutzt werden. So müsste beispielsweise sichergestellt werden, dass das Einkommen bei Aus- oder Weiterbildungen existenzsichernd ist, um negative aufenthaltsrechtliche Konsequenzen für die Migrantinnen und Migranten zu vermeiden.

Fazit

Dank ihrer Orientierung an den betrieblichen Bedarfen, der vielfach praktizierten Rekrutierung über informelle Netzwerke und dem vergleichsweise voraussetzungsarmen

Arbeitsmarktzugang hat sich die Westbalkanregelung zu einem intensiv genutzten Weg der Erwerbsmigration nach Deutschland entwickelt. Planungen, die Regelung zu entfristen und zu erweitern, sind daher durchaus folgerichtig.

Neben dem Abbau von Zugangshürden sollte eine Reform aber auch die Lebens- und Arbeitssituation der Menschen in den Blick nehmen, die über diese Regelung bereits in Deutschland beschäftigt sind. Sie sollten sich hier willkommen fühlen und Möglichkeiten haben, sich beruflich weiterzuentwickeln, und ihren Betrieb bei Bedarf zu wechseln, ohne Sorge, das Land deswegen verlassen zu müssen. Dafür bedarf es struktureller Voraussetzungen, die vom Gesetzgeber und den beteiligten Behörden geschaffen werden müssen.

Um dem Anspruch eines modernen Einwanderungslandes gerecht zu werden, sollte Deutschland Erwerbsmigration für Arbeitskräfte generell – nicht nur für Fachkräfte – fair gestalten und langfristig denken. Angesichts eines akuten Arbeitskräftemangels und der absehbaren demografischen Entwicklung ist jetzt, mehr denn je, vorausschauende Politikgestaltung gefragt.

Literatur

Adunts, David; Brücker, Herbert; Fendel, Tanja; Hauptmann, Andreas; Keita, Sekou; Konle-Seidl, Regina (2022): Gesteuerte Erwerbsmigration nach Deutschland. IAB Forschungsbericht Nr. 23 (im Erscheinen).

Bauböck, Rainer; Ruhs, Martin (2022): [The Elusive Triple Win: Can Temporary Labour Migration Dilemmas Be Settled Through Fair Representation?](#) In: Migration Studies, 10, 3, S. 528-552.

Brock, Gillian (2020): [Temporary Labor Migration](#). In: Justice for People on the Move. Migration in Challenging Times. Cambridge University Press, S. 138-165.

Brücker, Herbert (2022): [Interview mit WDR 5 Morgenecho: Saisonale Arbeitskräfte keine Lösung](#), 16.07.2022.

Brücker, Herbert; Falkenhain, Mariella; Fendel, Tanja; Promberger, Markus; Raab, Miriam (2020): [Erwerbsmigration über die Westbalkanregelung: Hohe Nachfrage und gute Arbeitsmarktintegration](#), IAB-Kurzbericht Nr. 16.

Brücker, Herbert; Falkenhain, Mariella; Fendel, Tanja; Promberger, Markus; Raab, Miriam;

Trübswetter, Parvati (2020): [Evaluierung der Westbalkanregelung: Registerdatenanalyse und Betriebsfallstudien \(Abschlussbericht\)](#). BMAS-Forschungsbericht 544.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) (2022): [Fachkräftestrategie der Bundesregierung](#).

Bundesministerium des Innern und für Heimat/Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2022): [Migrationsbericht der Bundesregierung](#). Migrationsbericht 2020.

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) (2022): [Fachkräfte- und Arbeitskräftesicherung braucht mehr Zuwanderung](#). Zehn-Punkte-Plan der BDA zur Stärkung der Erwerbsmigration.

Falkenhain, Mariella; Raab, Miriam (2020): [Die Westbalkanregelung bleibt auch in der Corona-Krise für viele Betriebe wichtig](#). In: IAB-Forum, 25.11.2020.

Hellwagner, Timon; Söhnlein, Doris; Wanger, Susanne; Weber, Enzo (2022): [Wie sich eine demografisch bedingte Schrumpfung des Arbeitsmarkts noch abwenden lässt](#). In: IAB-Forum, 21.11.2022.

In aller Kürze

- Die Westbalkanregelung hat sich dank des liberalen Arbeitsmarktzugangs, ihrer Orientierung an betrieblichen Bedarfen und der durch bestehende Netzwerke vereinfachten Rekrutierung zu einem intensiv genutzten Weg der Erwerbsmigration nach Deutschland entwickelt.
- Im Zuge der Planungen für ein neues Einwanderungsgesetz wird aktuell über die Entfristung der Westbalkanregelung und eine Ausweitung auf andere Länder beraten. Dabei steht der Abbau von Zugangshürden im Fokus.
- Eine Reform der Westbalkanregelung sollte darüber hinaus die strukturellen Voraussetzungen für ein würdiges und chancenreiches Leben der ausländischen Beschäftigten verbessern. Dazu gehören mehr Informationen für Migrantinnen und Migranten, erleichterte Arbeitgeberwechsel und wirksame Kontrollen der Einsatzbetriebe.

doi: [10.48720/IAB.FOO.20221207.01](https://doi.org/10.48720/IAB.FOO.20221207.01)

Quelle:
<https://www.iab-forum.de/die-westbalkanregelung-als-blaupause-erwerbsmigration-fair-gestalten-und-langfristig-denken/> | 9