



## Die Westbalkanregelung bleibt auch in der Corona-Krise für viele Betriebe wichtig

Mariella Falkenhain, Miriam Raab

Vor der Covid-19-Pandemie wurde die sogenannte Westbalkanregelung insbesondere von Betrieben im Baugewerbe und in der Gastronomie stark nachgefragt, um deren Bedarf an Arbeitskräften mit Beschäftigten aus den Ländern des westlichen Balkans zu decken. Doch auch in der Corona-Krise hat die Regelung aus Sicht der betroffenen Arbeitgeber nicht an Relevanz verloren. Dies zeigen aktuelle Interviews des IAB.

Die Westbalkanregelung ([§ 26 Abs. 2 der Beschäftigungsverordnung](#)) ermöglicht Staatsangehörigen aus den Westbalkanstaaten, die nicht zur Europäischen Union gehören, unter bestimmten Voraussetzungen in Deutschland zu arbeiten (siehe auch Infokasten „Die Westbalkan-Regelung“). Der aktuelle Entwurf, den der Bundesrat Anfang Oktober dieses Jahres gebilligt hat, sieht eine Verlängerung bis Ende 2023 und eine Begrenzung der Zuwanderung auf jährlich bis zu 25.000 Arbeitskräfte vor.

Die Corona-Krise hat den Prozess der politischen Entscheidungsfindung nicht unwesentlich beeinflusst. So wurde zu bedenken gegeben, ob eine Öffnung des deutschen Arbeitsmarkts

für zusätzliche Erwerbsmigranten angesichts steigender Arbeitslosenzahlen ratsam sei (lesen Sie hierzu etwa einen [Beitrag aus der WELT vom 28. Juni 2020](#)). Zudem gab es Zweifel, ob die Betriebe auch in der Krise einen entsprechenden Bedarf an Arbeitskräften aus den Westbalkanstaaten hätten.

Prognosen zu den mittel- und langfristigen Auswirkungen der Corona-Krise auf den deutschen Arbeitsmarkt sind derzeit schwierig. Außerdem liegen noch keine Daten zu der Frage vor, wie viele der über die Westbalkanregelung beschäftigten Arbeitskräfte [Kurzarbeitergeld](#) beziehen oder in der Krise [arbeitslos](#) geworden sind. Ersten Zahlen zufolge ist die [Arbeitslosenquote](#) von Staatsangehörigen aus den Westbalkanstaaten weniger stark gestiegen als die von zugewanderten EU-Staatsbürgern und Personen aus Kriegs- und Krisenländern. Dies geht aus dem [IAB-Zuwanderungsmonitor](#) vom August dieses Jahres hervor.

Es liegen nun erste Erfahrungen aus Betrieben vor, die Arbeitskräfte über die Westbalkanregelung beschäftigen. Wie stark sind diese Betriebe von der Wirtschaftskrise und den Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie betroffen? Haben sie überhaupt noch Bedarf an neuen Arbeitskräften aus den Westbalkanstaaten oder finden sie nun Beschäftigte auf dem deutschen Arbeitsmarkt? Und welche Auswirkungen hat die Corona-Krise für die Arbeitskräfte aus den Westbalkanstaaten? Aufschluss darüber geben telefonische Interviews mit Arbeitgebern, Branchenverbänden und einer Beratungsstelle (siehe Infokasten „Daten“), deren Ergebnisse im Folgenden zusammengefasst werden.

## **Geschlossene Grenzen und Abwerbeversuche belasten das Baugewerbe**

Die meisten Erwerbsmigrantinnen und -migranten, die über die Westbalkanregelung nach Deutschland gekommen sind, arbeiten im Baugewerbe. Die Branche war bislang weniger als andere von den Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie betroffen. Baubetriebe konnten trotz des ersten Lockdowns weiterhin tätig sein. Aufgrund eines teilweise deutlichen Rückgangs an Aufträgen gehen Arbeitsmarktexperten und Branchenverbände jedoch davon aus, dass [Wirtschaftswachstum](#) und Beschäftigung im Baugewerbe in diesem Jahr stagnieren (lesen Sie dazu den [IAB-Kurzbericht 7/2020](#)).

In den befragten Baubetrieben gab es bis zum Zeitpunkt der Interviews keine krisenbedingten Entlassungen. Allerdings sahen sich die befragten Betriebe in der Corona-Krise wegen der temporären Grenzsicherungen und Einreisebeschränkungen vor Probleme gestellt.

Quelle:

<https://www.iab-forum.de/die-westbalkanregelung-bleibt-auch-in-der-corona-krise-fuer-viele-betriebe-wichtig/> | 2

Ein Arbeitgeber aus dem Bauhauptgewerbe, der mehr als ein Drittel seiner 130 Beschäftigten über die Westbalkanregelung angestellt hat, berichtete, wie wichtig offene Grenzen für seinen Betrieb seien. Aufgrund der pandemiebedingten Grenzsicherungen konnten keine neuen Arbeitskräfte einreisen. Die in seinem Betrieb übliche Praxis, dass Beschäftigte alle drei Wochen ihre Familien in den Herkunftsländern besuchen, musste vorübergehend eingestellt werden. Vor allem die Tatsache, dass seine Vorarbeiter nach dem Heimatbesuch in Bosnien „stecken geblieben waren“, hatte Einschränkungen im Baubetrieb zur Folge:

Was hilft mir eine Baustelle mit drei Helfern, wenn der Chef dann plötzlich nicht mehr da ist? (Arbeitgeber Bauhauptgewerbe, Bayern)

Ein Arbeitgeber aus dem Ausbaugewerbe war selbst betroffen, da er nach einer Reise in sein Herkunftsland Bosnien zunächst nicht nach Deutschland zurückkehren konnte. Den dann verzeichneten Auftragsrückgang erklärte er sich nicht nur mit der Krise, sondern auch damit, dass er das Betriebsgeschehen aus der Ferne weniger unter Kontrolle hatte.

Abwerbeversuche anderer Betriebe sind ein zweites Problem, auf das einige der befragten Arbeitgeber hinwiesen. Andere Firmen warben Arbeitskräfte aus den Westbalkanstaaten meist mit der Aussicht auf höhere Löhne ab. Dies geschah schon vor der Pandemie, verstärkte sich laut der befragten Arbeitgeber jedoch mit Fortschreiten der Krise.

Der Weggang von Arbeitskräften traf die befragten Betriebe hart: In einem Betrieb verschlechterte sich die finanzielle Lage, da mangels Personal wichtige Aufträge nicht angenommen werden konnten. In einem anderen Betrieb entstanden zwar keine direkten Engpässe. Doch die Sorge, dass wichtige Arbeitskräfte aus den Westbalkanstaaten in Zukunft abgeworben würden, führte zu großer Unsicherheit darüber, wie es im kommenden Jahr weitergeht.

Mit der Corona-Krise hat demnach nicht nur der Konkurrenzkampf um Aufträge im Baugewerbe zugenommen (lesen Sie dazu einen Artikel aus [SPIEGELonline vom 26. Juli 2020](#)), sondern auch der Wettbewerb um gutes Personal. Dies ist dort besonders folgenreich, wo freie oder frei gewordene Stellen nur schwer (nach-)besetzt werden können, wie die befragten Arbeitgeber berichteten. In ihren Augen war neben den temporären Grenzsicherungen der krisenbedingt eingeschränkte Dienstbetrieb der deutschen Auslandsvertretungen das Hauptproblem in der Corona-Krise. Die meisten Visastellen der Bundesrepublik in den Westbalkanstaaten waren monatelang gesperrt oder funktionierten nur im Notbetrieb. So war etwa die Visastelle in [Bosnien und Herzegowina](#) zwischen dem 16.

Quelle:

<https://www.iab-forum.de/die-westbalkanregelung-bleibt-auch-in-der-corona-krise-fuer-viele-betriebe-wichtig/> | 3

März und dem 10. Juli geschlossen. Viele arbeiten auch weiterhin, nicht zuletzt aufgrund des Infektionsgeschehens in den Westbalkanstaaten, nur im eingeschränkten Dienstbetrieb. In einigen Auslandsvertretungen, etwa in Bosnien und Herzegowina, ist die Bearbeitung von Visumsanträgen über die Westbalkanregelung noch immer ausgesetzt.

Dass das Abwerben von Beschäftigten und die Einschränkungen der grenzüberschreitenden Mobilität die befragten Betriebe vor so große Probleme stellen, zeigt, dass die Arbeitskräfte aus den Westbalkanstaaten für sie vielfach unverzichtbar sind. Zwar bemühten sich die Arbeitgeber darum, in Deutschland neue Beschäftigte zu finden – in vielen Fällen allerdings ohne Erfolg:

Ich suche eigentlich immer Vorarbeiter. Das habe ich der Dame beim Arbeitsamt gesagt, weil ich mir gedacht habe, mit Corona irgendwie kommt da eine große Welle, [aber] sie hat mir keinen geschickt (Arbeitgeber, Bauhauptgewerbe, Bayern).

## Zukunftsängste und kreative (Übergangs-)Lösungen im Gastgewerbe

Vor der Pandemie machten auch Betriebe aus dem Gastgewerbe von Anstellungen über die Westbalkanregelung regen Gebrauch. Hier hat der erste Lockdown zu einem massiven Umsatzeinbruch geführt, da die meisten Restaurants und Hotels ihren Regelbetrieb notgedrungen einstellen mussten.

Trotz staatlicher Soforthilfen und Kurzarbeit befindet sich die Branche noch immer im Ausnahmezustand. Nicht zuletzt, weil der Umsatz angesichts der Zurückhaltung von Kunden, ausgefallener Geschäftsreisen und weniger Tourismus vor allem aus dem Ausland verhalten bleibt. Laut einer [aktuellen Umfrage des Deutschen Hotel- und Gaststättenverbandes](#) erwarten Gastronomen und Hoteliers für 2020 Umsatzverluste von 50 Prozent gegenüber dem Vorjahr. Zwei Drittel der befragten Betriebe fürchten um ihre Existenz.

Die hier befragten Betriebe aus dem Gastgewerbe zeigten sich von der Corona-Krise ebenfalls betroffen. Allerdings machen zwei Beispiele deutlich, wie einzelne Betriebe trotzdem recht gut durch den ersten Lockdown gekommen sind.

So hatte der Betreiber eines Restaurants, der knapp die Hälfte seines Personals über die Westbalkanregelung beschäftigte, zu Beginn des ersten Lockdowns große Zukunftsängste. Er

Quelle:

<https://www.iab-forum.de/die-westbalkanregelung-bleibt-auch-in-der-corona-krise-fuer-viele-betriebe-wichtig/> | 4

fürchtete, 90 Prozent seiner Beschäftigten entlassen zu müssen, sollte es nicht rasch wieder bergauf gehen. Dank einer staatlichen Soforthilfe, des Kurzarbeitergeldes für alle Beschäftigten und einer Mietstundung konnte er den Lockdown dennoch überbrücken. Dieser Restaurantbetreiber hatte eine Reihe von Maßnahmen ergriffen (unter anderem hochfrequente Werbung, Lieferservice und gratis Essenslieferungen an Risikopersonen), um seine Kundschaft zu halten und im Gespräch zu bleiben. Trotz finanzieller Einbußen hatte sich der Betrieb schon im Sommer wieder einigermaßen erholt. Niemand wurde entlassen, auch nicht die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus den Westbalkanstaaten. Mit der Krise verstärkte sich die positive Einschätzung, die sich der Inhaber bereits zuvor über diese Beschäftigten gebildet hatte:

Das sind Menschen, die wir für immer behalten wollen. Sie sind wirklich flexible und fleißige Arbeiter (Arbeitgeber, Gastgewerbe, Bayern).

In einem etablierten Großbetrieb in der Systemgastronomie blieb die Situation trotz des Lockdowns relativ stabil. Für alle dort Beschäftigten wurde Kurzarbeit angemeldet. Auch Außenverkaufsstellen und die Kooperation mit einem Lieferservice verhinderten Entlassungen. Allerdings kündigten einige Beschäftigte, die über die Westbalkanregelung angestellt waren, und wechselten in die Lebensmittelversorgung und andere in der Corona-Krise systemrelevante Branchen. Der befragte Personalleiter nannte bessere Bezahlung und flexiblere Arbeitszeiten als Gründe für die Kündigungen.

Die Systemgastronomie ist traditionell durch hohe Personalfluktuation geprägt, sodass Arbeitgeberwechsel ohnehin an der Tagesordnung sind. Der befragte Personalleiter sah in der Corona-Krise jedoch ein besonderes Problem, das die Erfahrungen aus dem Baugewerbe spiegelt: Aufgrund der Grenzschließungen und der Einschränkungen bei den deutschen Botschaften im Ausland konnten die frei gewordenen Stellen nicht wie üblich durch neue Arbeitskräfte aus den Westbalkanstaaten ersetzt werden.

Aufgrund der Arbeitslosenzahlen, die nach dem ersten Lockdown im Gastgewerbe höher waren als in allen anderen Branchen (lesen Sie dazu einen aktuellen Beitrag von [Britta Gehrke und Enzo Weber im IAB-Forum](#)), dürfte es für Betriebe in vielen Fällen zwar nicht allzu schwer sein, entsprechendes Personal in Deutschland zu finden. Ein Arbeitgeber berichtete auch von der Anstellung deutscher Mitarbeiter in der Krise. Dennoch erwies sich die Besetzung bestimmter Stellen wie schon vor der Pandemie den Befragten zufolge als schwierig: Einige Jobs, wie der des Kochs, erforderten spezielle Qualifikationen. Andere Jobs, wie die Mitarbeit in einem Schnellrestaurant, seien nach wie vor für potenzielle

Quelle:

<https://www.iab-forum.de/die-westbalkanregelung-bleibt-auch-in-der-corona-krise-fuer-viele-betriebe-wichtig/> | 5

Bewerberinnen und Bewerber nicht hinreichend attraktiv.

## **Für die Beschäftigten birgt die Krise nicht nur Risiken, sondern auch Chancen**

Erwerbsmigrantinnen und -migranten sind ähnlich wie manche andere spezifische Personengruppen am Arbeitsmarkt in der Krise besonderen Risiken ausgesetzt. Dazu gehört ein erhöhtes Infektionsrisiko dort, wo eng zusammengearbeitet oder gemeinsam gewohnt wird.

Einige der befragten Arbeitgeber verwiesen vor allem auf die angespannte wirtschaftliche Lage ihrer Beschäftigten aus den Westbalkanstaaten. Gerade bei [Helfern](#) erlebten sie, dass diese in Kurzarbeit oft kaum genug verdienten, um ihren Lebensunterhalt zu sichern.

Noch gravierender wirkt sich ein Arbeitsplatzverlust aus. So erklärt die Beratungsstelle „Faire Mobilität“ des Deutschen Gewerkschaftsbundes: Da der Bezug von [Arbeitslosengeld](#) oder Grundsicherungsleistungen für Arbeitskräfte, die über die Westbalkanregelung beschäftigt sind, negative aufenthaltsrechtliche Konsequenzen nach sich ziehen könne, sei dies oft keine Option für die Betroffenen. Auch die Beratungsstelle empfiehlt den Ratsuchenden in solchen Fällen einen Arbeitgeberwechsel. Dies bestätigt, dass Arbeitskräfte aus den Westbalkanstaaten mitunter prekäre Situationen in Kauf nehmen, um das von vielen geäußerte Ziel eines dauerhaften Verbleibs in Deutschland nicht zu gefährden.

Die berichteten Fälle von Jobwechseln ohne vorherigen Arbeitsplatzverlust, häufig verbunden mit höheren Löhnen, zeigen jedoch auch: Nach Einschätzung der befragten Betriebe reagieren Beschäftigte aus den Westbalkanstaaten tendenziell selbstbestimmt und flexibel auf die Verwerfungen, die die Corona-Krise am Arbeitsmarkt ausgelöst hat. Das Ziel, ihre wirtschaftliche Situation zu verbessern, verfolgen sie nach wie vor.

## **Fazit**

Die befragten Betriebe im Bau- und Gastgewerbe sind bislang unterschiedlich durch die Corona-Krise gekommen. Teilweise lässt sich dies mit branchenspezifischen wirtschaftlichen Entwicklungen erklären. In einer Hinsicht waren die befragten Betriebe jedoch gleichermaßen von der Krise betroffen: Alle sind auf grenzüberschreitende Mobilität angewiesen – sei es, dass neu angestellte Beschäftigte nach Deutschland einreisen können, sei es, dass bereits angestellte Beschäftigte ihr Heimatland besuchen können. Beides war und ist durch die Covid-19-Pandemie stark eingeschränkt.

Quelle:

<https://www.iab-forum.de/die-westbalkanregelung-bleibt-auch-in-der-corona-krise-fuer-viele-betriebe-wichtig/> | 6

Arbeitskräfte aus den Westbalkanstaaten gehören für die befragten Betriebe zur Stammebelegschaft. Denn sie verfügen über einschlägige Berufserfahrung und haben sich bewährt. So haben Arbeitgeber selbst in der krisengeschüttelten Gastronomie versucht, diese Beschäftigten zu halten.

Dass Arbeitskräfte aus diesen Ländern gefragt sind, zeigen auch die berichteten Abwerbeversuche anderer Firmen. Dass Beschäftigte aus angeschlagenen Branchen in Betriebe der kritischen Infrastruktur wechseln, macht zudem deutlich, dass die Westbalkanregelung als bedarfsorientiertes Instrument auch in der Krise funktioniert. Sie bleibt für viele Betriebe wichtig, um Arbeitskräfte zu gewinnen, die sie auf dem deutschen Arbeitsmarkt nur schwer finden.

Ob die administrativen Kapazitäten zur Umsetzung der Regelung und das vorgesehene Kontingent an Arbeitskräften auch im Falle eines wirtschaftlichen [Aufschwungs](#) ausreichen, bleibt abzuwarten.

## Die Westbalkanregelung

Mit der Westbalkanregelung (§ 26 Abs. 2 der Beschäftigungsverordnung) können Staatsangehörige aus Albanien, Bosnien und Herzegowina, dem Kosovo, Montenegro, Nordmazedonien und Serbien seit 2016 in Deutschland arbeiten, wenn sie eine verbindliche Arbeitsplatzzusage haben und die visarechtlichen Voraussetzungen erfüllt sind. Zudem führt die [Bundesagentur für Arbeit](#) (BA) eine Vorrang- und eine Vergleichbarkeitsprüfung durch. Auch Personen ohne nachgewiesene berufliche Qualifikationen wie Maurerhelfer oder Reinigungskräfte können über diese Regelung einwandern. Mit dem Verzicht auf Qualifikationsanforderungen könnten, so wurde teilweise vermutet, Risiken für den deutschen Sozialstaat und die Erwerbsmigranten selbst einhergehen. Die vom IAB durchgeführte Evaluierung der Westbalkanregelung zeigt jedoch, dass diese Risiken gering sein dürften: Im Untersuchungszeitraum ist die Integration der Beschäftigten in den deutschen Arbeitsmarkt gelungen, zu einer Einwanderung in die Sozialsysteme kam es nicht (lesen Sie dazu auch den [IAB-Kurzbericht 16/2020](#)).

## Daten

Im Rahmen der Evaluierung der Westbalkanregelung, die das IAB im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales durchgeführt hat, wurden 2018 und 2019

Quelle:

<https://www.iab-forum.de/die-westbalkanregelung-bleibt-auch-in-der-corona-krise-fuer-viele-betriebe-wichtig/> | 7

qualitative Interviews in 40 Betrieben geführt, in denen Beschäftigungsverhältnisse über die Westbalkanregelung zustande gekommen waren. Dabei wurde über eine Verknüpfung des Fachverfahrens Zuwanderungsgesetz (ZuwG) der BA mit der Betriebsdatei der Beschäftigtenstatistik Betriebe identifiziert, die Anfragen auf (Vorab-)Zustimmung für Beschäftigungen im Rahmen der Westbalkanregelung gestellt hatten. Als Auswahlkriterien für die Betriebe dienten unter anderem Region, Wirtschaftszweig, Betriebsgröße und Anzahl an erteilten (Vorab-)Zustimmungen. Die Stichprobe von 40 Betrieben erhebt keinen Anspruch auf statistische Repräsentativität, ist aber kontrastiv und deckt viele mögliche Fallkonstellationen ab.

Dieser Beitrag basiert auf einer telefonischen Nacherhebung mit 13 Betrieben der (eben beschriebenen) Hauptstichprobe. Die Betriebe wurden wiederum nach relevanten Vergleichskriterien (wie Region, Wirtschaftszweig und Betriebsgröße) sowie technischer Erreichbarkeit während des Lockdowns ausgewählt. Zwischen April und Juli 2020 wurden in den 13 befragten Betrieben 19 telefonische Interviews mit Arbeitgebern und Personalverantwortlichen geführt. Einige Betriebe wurden mehrfach befragt. Zusätzlich wurden drei Branchenverbände und eine Beratungsstelle für Erwerbsmigrantinnen und Erwerbsmigranten interviewt.

## Literatur

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

Gehrke, Britta; Weber, Enzo (2020): [Kurzarbeit, Entlassungen, Neueinstellungen: Wie sich die Corona-Krise von der Finanzkrise 2009 unterscheidet](#). In: IAB-Forum vom 28. Mai 2020.

Leubecher, Marcel (2020): [Union will wegen Corona-Krise Zuwanderung vom Westbalkan drosseln](#). In: Welt vom 28.6.2020.

Wille, Robin (2020): [Das Ende des Baubooms](#). In: Der Spiegel vom 26.07.2020.