

# IAB-KURZBERICHT

Aktuelle Analysen aus dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

16|2020

## In aller Kürze

- Die sogenannte Westbalkanregelung ermöglicht Personen aus den Westbalkanstaaten seit Januar 2016 die Aufnahme einer Beschäftigung in Deutschland, sofern ein verbindliches Arbeitsplatzangebot vorliegt. Dabei werden keine Anforderungen an die berufliche Qualifikation der Arbeitskräfte gestellt. Diese Regelung ist zunächst bis 31. Dezember 2020 befristet.
- Zumindest bis zum Ausbruch der Covid-19-Pandemie traf die Regelung bei deutschen Betrieben, vor allem im Baugewerbe, auf eine hohe Nachfrage. Allerdings haben Kapazitätsengpässe bei verschiedenen Behörden zu langen Wartezeiten bei der Visavergabe geführt und die Nutzung der Regelung eingeschränkt.
- Die Arbeitsmarktintegration von Personen, die über diese Regelung in Deutschland beschäftigt sind, ist – gemessen an der Beschäftigungsstabilität und den Verdiensten im Vergleich zu anderen Migrantengruppen und deutschen Berufsanfängern – erfolgreich verlaufen. Die Anteile der Arbeitslosen und Leistungsbezieher sind geringer als bei allen anderen Migrantengruppen.
- Die Auswirkungen der Covid-19-Pandemie auf die Beschäftigten können gegenwärtig noch nicht genau abgeschätzt werden. Die hohen Beschäftigungsanteile in der Bauwirtschaft sprechen aber dafür, dass sie vom Beschäftigungsabbau unterdurchschnittlich betroffen sein könnten.

## Erwerbsmigration über die Westbalkanregelung

# Hohe Nachfrage und gute Arbeitsmarktintegration

von Herbert Brücker, Mariella Falkenhain, Tanja Fendel, Markus Promberger und Miriam Raab

**Staatsangehörige aus den Westbalkanstaaten können über die Westbalkanregelung eine Beschäftigung in Deutschland aufnehmen, ohne berufliche Qualifikationen nachweisen zu müssen. Die Regelung wurde bisher von deutschen Betrieben ebenso wie von potenziellen Arbeitskräften stark nachgefragt. Wir untersuchen die Arbeitsmarktintegration dieser Beschäftigten, die Erfahrungen der Arbeitgeber und die administrative Umsetzung der Regelung.**

Die „Westbalkanregelung“ (§ 26 Absatz 2 der Beschäftigungsverordnung) ermöglicht es Staatsangehörigen der nicht zur EU gehörenden Westbalkanstaaten Albanien, Bosnien und Herzegowina, Kosovo, Montenegro, Nordmazedonien und Serbien seit Januar 2016, eine Beschäftigung in Deutschland aufzunehmen. Hierfür sind eine verbindliche Arbeitsplatzzusage des künftigen Arbeitgebers und die Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit (BA) notwendig, formale Quali-

fikationsanforderungen werden nicht gestellt.<sup>1</sup> Damit unterscheidet sich die Westbalkanregelung, die zunächst bis 31.12.2020 befristet ist, von der Steuerung der Arbeitsmigration aus anderen Drittstaaten: Hier lässt das deutsche Aufenthaltsgesetz den Zuzug zu Erwerbszwecken ohne berufliche Qualifikationen nur im Ausnahmefall zu. Allerdings prüft die BA im Rahmen der Westbalkanregelung die Vergleichbarkeit der vertraglichen Arbeitsbedingungen und – im Zuge der Vorrangprüfung –, ob für die jeweilige Stelle deutsche Arbeitnehmer, andere EU-Staatsbürger oder rechtlich gleichgestellte ausländische Staatsbürger wie anerkannte Geflüchtete infrage kommen.

Bisher wurde die Westbalkanregelung stark nachgefragt: So hat die BA von November 2015 bis Mai 2020 244.167 (Vorab-)Zustimmungen zur Aufnahme einer Beschäftigung nach § 26 Abs. 2 BeschV

<sup>1</sup> Ausgenommen von der Regelung sind Leiharbeitsverhältnisse sowie die Entsendung von Beschäftigten. Bei reglementierten Berufen muss eine Berufsausübungserlaubnis nachgewiesen werden.

erteilt, 57.749 Anträge wurden abgelehnt. Die (Vorab-)Zustimmungen geben noch keinen Aufschluss über die Zahl der tatsächlich realisierten Beschäftigungsverhältnisse, etwa weil nicht jede (Vorab-)Zustimmung zur Erteilung eines Visums führt und nicht jeder Antragsteller oder jede Antragstellerin auch einreist. Dennoch verweisen die Zahlen auf einen hohen Bedarf bei deutschen Arbeitgebern und ein großes Interesse bei Arbeitskräften aus den Westbalkanstaaten.

Nichtsdestotrotz ist die Westbalkanregelung umstritten: Aufgrund des Verzichts auf Qualifikationsanforderungen und damit auch auf eine Überprüfung der Gleichwertigkeit beruflicher Abschlüsse wird mitunter befürchtet, dass die Westbalkanregelung zu hohen sozialen und wirtschaftlichen Risiken für die Beschäftigten und den deutschen Sozialstaat führen könnte (Breyton/Frigelj 2019). Um die Wirkungen der Westbalkanregelung bewerten zu können, ist deshalb empirische Evidenz über die Integrationschancen und -risiken der über die Westbalkanregelung Beschäftigten notwendig. Diese Evidenz ist auch von hoher Relevanz für die Entscheidung über eine Verlängerung der bis Ende 2020 befristeten Regelung.

Vor diesem Hintergrund hat das IAB die Wirkungen der Westbalkanregelung auf die Arbeitsmarktintegration der betreffenden Erwerbsmigrantinnen und -migranten im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) mithilfe von qualitativen und quantitativen Daten (vgl. Infobox 1

und Infobox 2 auf Seite 3) untersucht (Brücker et al. 2020). So wurden die Arbeitsverhältnisse und die administrative Umsetzung der Westbalkanregelung qualitativ analysiert. Zugleich wurden die Erwerbsverläufe der Beschäftigten, die über die Westbalkanregelung zugezogen sind, quantitativ und im Vergleich zu anderen Gruppen untersucht.

## Zur Methode

Im Rahmen der qualitativen Untersuchung haben wir die Motive, praktischen Erfahrungen und Handlungsstrategien von Beschäftigten, Arbeitgebern, Vertretern von Fach- und Interessenverbänden sowie von Verwaltungsmitarbeiterinnen und -mitarbeitern analysiert. Dabei wurden die Betriebe gezielt, etwa nach Regionen und Branchen ausgewählt, um eine möglichst breite Abdeckung von Fallkonstellationen zu erreichen (vgl. Infobox 1).

In der quantitativen Untersuchung haben wir die Integrationsverläufe der Personen, die über die Westbalkanregelung eingewandert sind, mit denjenigen von anderen Migrantengruppen und deutschen Staatsangehörigen sowie von allen in Deutschland lebenden abhängig Beschäftigten verglichen.

Jede Migrationsregelung stellt Bedingungen für die Einwanderung und die Aufnahme einer Beschäftigung. Dies beeinflusst nicht nur die künftigen Beschäftigungschancen der Personen, sondern auch die Selektion der Personen, die eine solche Regelung in Anspruch nehmen (in Bezug auf Bildung, Ausbildung und andere, in den Datensätzen nicht beobachtbare Fähigkeiten). Zudem unterscheiden sich verschiedene Herkunftsländer im Hinblick auf soziale und ökonomische Voraussetzungen, was wiederum die Zusammensetzung der Migrationsbevölkerung und ihre Arbeitsmarktchancen beeinflusst. Daher lassen sich aus den Vergleichen verschiedener Regelungen und Herkunftsländergruppen keine kausalen Schlussfolgerungen ableiten, sodass die hier durchgeführten Vergleiche rein deskriptiv zu verstehen sind. Dennoch geben sie Aufschluss darüber, wie sich die Arbeitsmarktintegration der über die Westbalkanregelung zugezogenen Erwerbspersonen im Vergleich zu anderen Gruppen darstellt, und somit auch über die Chancen und Risiken der Regelung.

1

### Die qualitative Datengrundlage: Betriebsfallstudien und Experteninterviews

Über eine Verknüpfung des Fachverfahrens Zuwanderungsgesetz (ZuwG) mit der Betriebsdatei der Beschäftigtenstatistik wurden Betriebe identifiziert, die zwischen November 2015 und Juni 2017 Anfragen auf (Vorab-)Zustimmung für Beschäftigungen im Rahmen der Westbalkanregelung gestellt hatten. Zunächst konzentrierte sich die Erhebung auf die Bundesländer Baden-Württemberg, Bayern und Hessen, und hier auf Betriebe in den Branchen, in denen die meisten angefragten und erteilten (Vorab-)Zustimmungen vorlagen. In einem zweiten Schritt wurden auch Nutzerbetriebe aus Regionen mit wenigen Anfragen auf (Vorab-)Zustimmung und in für die Westbalkanregelung untypischen Wirtschaftsbranchen ausgewählt. Zusätzlich wurde ein problemorientierter Feldzugang gewählt, um auch Fallkonstellationen zu untersuchen, die über die Arbeitgeber kaum gefunden werden können. Hierfür wurden über die Beratungsstelle des DGB-Projekts „Faire Mobilität“ und andere Feldkontakte gezielt Beschäftigte befragt, die im Rahmen der Westbalkanregelung Regelverletzungen durch Arbeitgeber erfahren hatten. Insgesamt wurden leitfadengestützte Interviews mit 86 Beschäftigten und Arbeitgebern geführt. Im Rahmen von 45 Experteninterviews mit Akteuren aus Verwaltung und Verbänden wurde darüber hinaus die Umsetzung der Westbalkanregelung beleuchtet.

Bei den Vergleichsgruppen wurde ein breites Spektrum ausgewählt, um mögliche Unterschiede der über die Westbalkanregelung Beschäftigten zu Gruppen mit anderer Herkunft sowie zu Gruppen mit gleicher Herkunft, aber anderen rechtlichen Zugangswegen sichtbar zu machen. Im Einzelnen wurden sie mit folgenden Gruppen verglichen:

- Staatsangehörige aus den Westbalkanstaaten, die über andere Rechtsgrundlagen nach Deutschland zugezogen sind (Regelungen für Hochqualifizierte, Personen mit abgeschlossener Berufsausbildung in „Engpassberufen“ und Schutzsuchende),
- Staatsangehörige aus den neuen EU-Mitgliedsstaaten Bulgarien, Estland, Kroatien, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, Slowakei, Slowenien, Tschechien und Ungarn, für die die Personenfreizügigkeit gilt,
- Staatsangehörige aus den übrigen Drittstaaten unter Ausschluss der acht Hauptasylherkunftsländer Syrien, Afghanistan, Irak, Iran, Eritrea, Somalia, Nigeria und Pakistan,
- deutsche Staatsangehörige,
- alle in Deutschland lebenden Personen.

Datengrundlage für die quantitative Analyse sind die Integrierten Erwerbsbiografien (IEB), die detaillierte Informationen unter anderem zu Verdiensten, Arbeitslosigkeit und Leistungsbezug aus der Statistik der BA verbinden (vgl. Infobox 2).

## Zentrale Rolle von Netzwerken

Zwischen den Westbalkanstaaten und Deutschland gibt es zahlreiche historische und zeitgeschichtliche Verbindungen, etwa durch die Fluchtbewegungen in den 1990er Jahren während der Kriege im früheren Jugoslawien und seinen Nachbarstaaten. Diese Verbindungen spielen auch bei der Nutzung der Westbalkanregelung eine wichtige Rolle. Wie die Betriebsfallstudien ergeben, kamen Arbeitsverhältnisse im Rahmen der Westbalkanregelung in aller Regel über private und professionelle Netzwerke zustande. Darüber hinaus zeigt sich, dass diese Netzwerke weitere Funktionen erfüllen, die für das Fortbestehen von Arbeitsverhältnissen zentral sind: Sie begünstigen eine gute Passung zwischen Bewerberprofil und den Anforderungen an die auszuübende Tätigkeit und schaffen Vorhersehbarkeit für Arbeitgeber und Arbeitnehmer.

Die Betriebsfallstudien zeigen, wie diese Netzwerke zum Tragen kamen: Es gibt Fälle, in denen sich Arbeitgeber und Arbeitnehmer bereits kannten, bevor eine Einstellung im Rahmen der Westbalkanregelung angestrebt wurde. Das trifft vor allem für Arbeitgeber mit Wurzeln in den Westbalkanstaaten zu, die ehemalige Kollegen, Bekannte oder Verwandte über die Westbalkanregelung einstellten. Auch Arbeitgeber deutschen Ursprungs berichteten davon, dass sie Personen über die Westbalkanregelung eingestellt haben, die sie bereits in der Vergangenheit, etwa als studentische Mitarbeiter, beschäftigt hatten. Gerade in Kleinst- und Kleinbetrieben werden persönliche Netzwerke bei der Personalrekrutierung oft genutzt, weil Vorgesetzte hier üblicherweise fachliche Leitungsfunkti-

### Die quantitative Datengrundlage

Die quantitativen Analysen stützen sich auf die Integrierten Erwerbsbiografien (IEB) des IAB, die die Daten der Beschäftigten-, Arbeitsuchenden- und Leistungsempfängerstatistik der Bundesagentur für Arbeit im Längsschnitt zusammenfassen. So können die individuellen Erwerbsbiografien verfolgt werden. Die IEB enthalten umfassende und tagesgenaue Angaben zu Beschäftigung, Verdiensten, Arbeitslosigkeit, Leistungsbezug, Anforderungsniveau der ausgeübten Tätigkeit und einigen persönlichen Merkmalen von Erwerbspersonen<sup>1)</sup>, die für die Analysen genutzt wurden. Die Personen, die über die Westbalkanregelung oder andere Regelungen eingewandert sind, wurden in den IEB durch eine Verknüpfung mit BA-Daten aus dem Fachverfahren Zuwanderungsgesetz (ZuwG), das unter anderem die (Vorab-)Zustimmungen zur Aufnahme eines Beschäftigungsverhältnisses nach der Westbalkanregelung enthält, identifiziert. Insgesamt konnten auf diesem Weg 36.050 Personen, die über die Westbalkanregelung eingewandert sind, in den IEB ermittelt werden. Dies entspricht mehr als 80 Prozent der Grundgesamtheit der Personen, die im gleichen Zeitraum ein Visum auf Grundlage von § 26 Abs. 2 BeschV erhalten haben. Die anderen Personengruppen wurden über die Staatsangehörigkeit in den IEB identifiziert. Der Beobachtungszeitraum umfasst die Jahre 2016 und 2017.

Als Vergleichsgruppen für die Analysen dienen fünf Personengruppen (s. Text), bei deren Auswahl zur besseren Vergleichbarkeit bestimmte Einschränkungen festgelegt wurden. Um Personen mit ähnlich kurzen Erwerbsbiografien in Deutschland, wie die der über die Westbalkanregelung Beschäftigten, auszuwählen, wurden nur Personen berücksichtigt, die zum Beobachtungszeitpunkt maximal zwei Jahre in den IEB erfasst waren. Da die IEB nur Informationen über die Staatsangehörigkeit enthalten, aber keine Informationen darüber, ob eine Person im Ausland geboren und zugezogen ist, haben wir nur Personen einbezogen, die bei ihrem ersten Eintrag in den IEB mindestens 26 Jahre alt waren. Dieses Kriterium stellt sicher, dass die überwiegende Mehrheit der beobachteten ausländischen Staatsangehörigen auch tatsächlich im Ausland geboren ist. Bei den deutschen Staatsangehörigen wurde ein Mindestalter des ersten Eintrags in den IEB von 21 Jahren gewählt, um die Vergleichbarkeit zu Berufsanfängern sicherzustellen. Ferner wurden Auszubildende und Praktikanten ausgeschlossen. Alle Deutschen sowie alle in Deutschland lebenden (und in den IEB erfassten) Erwerbspersonen wurden ohne Beschränkungen des Alters und der Dauer seit der ersten Beschäftigung als Vergleichsgruppen herangezogen, um Aussagen über den Vergleich zum Durchschnitt der deutschen Erwerbspersonen bzw. der Erwerbspersonen insgesamt treffen zu können.

<sup>1)</sup> Die IEB enthalten Daten zu abhängig Beschäftigten, Arbeitslosen, sonstigen Leistungsbeziehern und Maßnahmeteilnehmern im erwerbsfähigen Alter. Selbstständige, Beamte sowie Schüler und Studierende, die nicht sozialversicherungspflichtig beschäftigt sind, werden in den IEB nicht erfasst.

on und personelle Entscheidungsbefugnis in einer Person vereinen (Kotthoff/Reindl 1990; Kraetsch/Trinczek 1998). Laut der befragten Arbeitgeber baren Arbeitsverhältnisse, die auf diesem Weg zustande kamen, weniger Risiken, weil sie die Persönlichkeit und Fähigkeiten ihrer neuen Beschäftigten bereits kannten.

Weitere Fallkonstellationen zeigen, dass Arbeitskräfte auf der Grundlage persönlicher Empfehlungen eingestellt wurden. Allerdings betonten Arbeitgeber, gerade in der Baubranche, dass sie sich nicht „blind“ auf persönliche Empfehlungen verließen, sondern die Arbeitsleistung der potenziellen Beschäftigten vor der Anstellung selbst überprüften.

„Wichtig für uns ist, dass wir in den Ländern vor Ort sehen, wie sie [auf] einer Baustelle arbeiten. [...] Ohne persönliche Kontakte nehmen wir die Leute nicht. Das wäre wie eine Katze im Sack. [...] Für uns ist es am wichtigsten, ob der dann wirklich arbeiten kann, [...] ob er diesen Beruf auch wirklich ausüben kann.“ (Arbeitgeber, Baugewerbe, Hessen)

Größere Pflegebetriebe und Betriebe der Systemgastronomie nutzten vor allem Vermittlungsagenturen im In- und Ausland, also professionelle Netzwerke, zur Rekrutierung neuer Mitarbeiter. Die

von den Agenturen getroffene Vorauswahl fand gerade im reglementierten Pflegebereich auf der Grundlage formaler und zertifizierter Qualifikationen von Bewerbern statt.

Nur vereinzelt wurden Fälle beobachtet, in denen Arbeitsverhältnisse über die Westbalkanregelung ganz ohne die Aktivierung von Netzwerken zustande kamen, etwa wenn sich Arbeitnehmer proaktiv auf Stellenausschreibungen im Internet bewarben.

## Hohe Bedeutung des Baugewerbes

Die Verteilung der Beschäftigungen, die über die Westbalkanregelung entstanden sind, auf die Wirtschaftszweige unterscheidet sich wesentlich von der Branchenstruktur der Gesamtbeschäftigung und der Beschäftigung anderer Migrantengruppen in Deutschland (vgl. Tabelle T1): Mit 44 Prozent dominierte im Beobachtungszeitraum das Baugewerbe, gefolgt vom Gastgewerbe mit 13 Prozent, dem Gesundheits- und Sozialwesen mit 11 Prozent und der Erbringung sonstiger wirtschaftlicher Dienstleistungen (darunter fällt u. a. das Reinigungsgewerbe). Demgegenüber entfielen in Deutschland nur 5 Prozent aller Beschäftigungsverhältnisse

T1

### Branchenstruktur der ausgeübten Tätigkeiten nach Personengruppen

Anteile in Prozent

		Baugewerbe	Gastgewerbe	Erbringung von sonstigen wirtschaftlichen Dienstleistungen	Gesundheits- und Sozialwesen	Andere Branchen
Herkunft Westbalkanstaaten <sup>1)</sup> (26+) <sup>2)</sup>	Westbalkanregelung	44	13	10	11	22
	Zuzugswege für Hochqualifizierte	8	1	3	34	54
	Engpassberufe	9	1	2	84	5
	Zuzug als Asylbewerber	15	19	30	6	31
Andere Migrantengruppen (26+) <sup>2)</sup>	Neue EU-Mitgliedstaaten	13	10	34	3	40
	Sonstige Drittstaaten <sup>3)</sup>	3	20	21	6	51
Personen, die erstmals mit 21 Jahren oder älter und maximal vor zwei Jahren von der Beschäftigungs- und Sozialversicherungsstatistik erfasst wurden	Deutsche	4	14	13	9	59
	Abhängig Beschäftigte in Deutschland insgesamt	9	16	27	5	43
Alle abhängigen Erwerbspersonen ohne Beschränkung des Alters und der Beschäftigungsdauer	Deutsche	5	6	10	12	67
	Abhängig Beschäftigte in Deutschland insgesamt	5	7	12	12	64

<sup>1)</sup> Staatsangehörige aus Albanien, Bosnien und Herzegowina, Kosovo, Montenegro, Nordmazedonien und Serbien.

<sup>2)</sup> Nur Personen, die in einem Alter von 26 Jahren oder älter erstmals als Beschäftigte, Arbeitslose, Arbeitsuchende oder Leistungsbezieher von der Beschäftigungs- und Sozialversicherungsstatistik erfasst wurden und die zum Beobachtungszeitpunkt maximal vor zwei Jahren erstmals erfasst wurden.

<sup>3)</sup> Sonstige Drittstaatsangehörige ohne Hauptasylherkunftsländer (Syrien, Afghanistan, Irak, Iran, Eritrea, Somalia, Nigeria und Pakistan).

Lesbeispiel: 44 Prozent der Beschäftigungen über die Westbalkanregelung waren im Zeitraum 2016 bis 2017 im Baugewerbe angesiedelt.

Quellen: Westbalkanstaaten: IEB und ZuWG 2016–2017, alle anderen Gruppen: Zweiprozentstichprobe der IEB 2016–2017. © IAB

auf das Baugewerbe und 7 Prozent auf das Gastgewerbe, während die Anteile im Gesundheits- und Sozialwesen und der sonstigen wirtschaftlichen Dienstleistungen vergleichbar sind. Die weitere Entwicklung der bis zum Frühjahr 2020 erteilten Zustimmungen der BA deutet darauf hin, dass die Branchenstruktur auch nach Ende 2017 in etwa gleich geblieben ist.

Die Struktur der Beschäftigung im Rahmen der Westbalkanregelung reflektiert die hohe Arbeitsnachfrage im Baugewerbe insbesondere in den süddeutschen Ballungsräumen, aber auch in anderen Branchen wie dem Gastgewerbe vor dem Ausbruch der Covid-19-Pandemie. In den befragten Betrieben konnte diese Arbeitsnachfrage weder im Helfer- noch im Fachkraftbereich durch den deutschen Arbeitsmarkt ausreichend gedeckt werden. Insbesondere wurde davon berichtet, dass Vermittlungen durch die BA erfolglos verliefen:

„Bei Handwerkern ist der Markt leergefegt. Es gibt niemanden. Das ist immer das Gleiche. Wenn dann doch jemand kommt [von der BA vermittelt], dann wollen die gar nicht arbeiten. Wenn Sie ein Handwerker sind und arbeiten wollen, dann sind sie hier nicht arbeitslos. Es gibt so viele Stellen.“ (Arbeitgeber, Baugewerbe, Baden-Württemberg)

Mit Arbeitnehmern aus dem EU-Ausland konnten, laut der befragten Arbeitgeber, zwar einige, aber nicht ausreichend viele Stellen besetzt werden. Vor diesem Hintergrund war die Westbalkanregelung für alle befragten Betriebe ein Weg, ihren Personalbedarf zumindest teilweise zu decken.

## Hoher Männeranteil

Unter den über die Westbalkanregelung Beschäftigten ist der Männeranteil deutlich höher und das Durchschnittsalter geringer als das der Deutschen beziehungsweise der in den IEB erfassten Erwerbspersonen insgesamt: So waren 86 Prozent der Ersteren (ohne Beschränkung hinsichtlich des Alters der ersten Erfassung) in den Jahren 2016 und 2017 männlich, in den genannten Vergleichsgruppen waren es 50 Prozent beziehungsweise 53 Prozent.

73 Prozent der Beschäftigten im Kontext der Westbalkanregelung waren unter 40 Jahre alt; unter den Deutschen galt dies für 44 Prozent und unter den in den IEB erfassten Erwerbspersonen

insgesamt (ohne Beschränkungen im Hinblick auf Dauer und Zeitpunkt der ersten Erfassung in den IEB) für 46 Prozent. In diesen Zahlen spiegelt sich auch die Alters- und Geschlechterzusammensetzung der Branchen, in denen die meisten Arbeitskräfte über die Westbalkanregelung beschäftigt sind: Der größte Teil der Arbeitsnachfrage kommt aus dem Baugewerbe, einem männlich dominierten Berufsfeld; der weiblich dominierte Pflegesektor und die Gastronomie, in der der Frauenanteil mit 28 Prozent vergleichsweise hoch ist, folgen erst mit größerem Abstand.

Die Alters- und Geschlechterzusammensetzung der Personen, die im Rahmen der Westbalkanregelung eine Beschäftigung aufgenommen haben, entspricht auch dem häufig geäußerten Bedarf der Betriebe nach jungen, physisch belastbaren und motivierten Arbeitskräften:

„[Wir wünschen uns], dass er flexibel ist [...] und einfach bereit zu arbeiten. Er dürfte auch, [...] nicht allzu alt sein, [...] Weil wir doch auch schwere Sachen [...] heben und von A nach B [tragen]. Das würde jemand nicht schaffen, der schon ein gewisses Alter oder Vorerkrankung oder so was hat.“ (Arbeitgeberin, Erbringung von sonstigen wirtschaftlichen Dienstleistungen, Bayern)

## Über die Hälfte als Fachkraft tätig

Im Beobachtungszeitraum war über die Hälfte der über die Westbalkanregelung entstandenen Beschäftigten auf Fachkraftniveau oder einem höheren Tätigkeitsniveau angesiedelt. Dieser Anteil ist höher als bei den meisten anderen Migrantengruppen. Eine Ausnahme bilden Beschäftigte aus den Westbalkanstaaten, die die Regelungen für den Zuzug von Hochqualifizierten in Anspruch genommen haben (z. B. die Blaue Karte EU). Dies ist nicht überraschend, da hier schon das Einwanderungsrecht eine hohe Qualifikation und eine qualifikationsadäquate Beschäftigung mit hohen Verdiensten voraussetzt. Über die anderen zum Vergleich herangezogenen Migrationswege kamen – teils deutlich – weniger Beschäftigten auf Fachkraftniveau und mehr Beschäftigten im Helfersegment zustande als über die Westbalkanregelung (vgl. Tabelle T2 auf Seite 6).

Insgesamt zeigen die Daten, dass Erwerbsmigration ohne Qualifikationserfordernis nicht zwangs-

läufig mit einer überwiegenden Beschäftigung in Helferberufen einhergeht. Offensichtlich ist die Westbalkanregelung aufgrund ihrer Flexibilität attraktiv für die Beschäftigung von Arbeitnehmern mit unterschiedlichsten Qualifikationsniveaus. Auch scheint der Zugang über die Westbalkanregelung hinsichtlich der Qualifikationsanforderungen recht passgenau erfolgt zu sein: Bei 56 Prozent der Beschäftigungen entsprachen die mitgebrachten Qualifikationen dem Anforderungsniveau der in Deutschland ausgeübten Tätigkeit, in 29 Prozent der Fälle übertraf das Anforderungsniveau der Tätigkeit die formale Qualifikation, in 15 Prozent der Fälle war es geringer.<sup>2</sup>

## Arbeitgeber schätzen Berufserfahrung und hohe Motivation

Die Betriebsfallstudien zeigen, dass die über die Westbalkanregelung Beschäftigten zumeist mehrjährige und für die Tätigkeit einschlägige Arbeitserfahrung mitbrachten, die von den befragten

<sup>2</sup> Dieses Ergebnis ist allerdings nur sehr vorsichtig zu interpretieren, da bei den über die Westbalkanregelung Beschäftigten, ähnlich wie bei den Vergleichsgruppen, in vielen Fällen keine Angaben zur beruflichen Qualifikation in den Daten vorliegen. Dies trifft nicht für Vergleiche des Anforderungsniveaus der Tätigkeiten zu. Hier liegen für 99,8 Prozent der über die Westbalkanregelung entstandenen Beschäftigten Angaben vor.

Arbeitgebern stark nachgefragt wurde. In vielen Ländern werden berufliche Qualifikationen ohne Zertifikate „on-the-job“ erworben, die in Deutschland durch das duale Ausbildungssystem vermittelt und zertifiziert werden. Die meisten der befragten Betriebe schätzten diese durch Berufserfahrung erworbenen Qualifikationen relevanter ein als formale Bildungs- und Ausbildungszertifikate:

„Ein Zertifikat hat für uns wenig Bedeutung. [...] Wichtig ist, was der draußen erbringt.“ (Arbeitgeber, Baugewerbe, Hessen)

Vor allem im Baugewerbe gibt es für einige handwerkliche Berufe (z. B. den des Eisenbiegers) in Deutschland keine eigene Ausbildung. Hier legen Arbeitgeber aufgrund der praktischen Fähigkeiten der Beschäftigten fest, auf welchem Anforderungsniveau sie eingesetzt werden. Dies erklärt, warum viele der über die Westbalkanregelung Beschäftigten von ihren Arbeitgebern als Fachkräfte eingruppiert wurden, obwohl sie formal über keine abgeschlossene Berufsausbildung, aber de facto aufgrund ihrer Berufserfahrung über die notwendigen Qualifikationen verfügten.

Auch Deutschkenntnisse müssen bei einem Zuzug über die Westbalkanregelung, außer in reglementierten Berufen, nicht nachgewiesen werden. Die Betriebsfallstudien ergeben, dass die Sprach-

T2

## Beschäftigungsstruktur der Personengruppen nach Anforderungsniveau der Tätigkeiten

Anteile in Prozent

		Helferniveau	Fachkraftniveau	Spezialisten-/Experteniveau
Herkunft Westbalkanstaaten <sup>1)</sup> (26+) <sup>2)</sup>	Westbalkanregelung	42	54	4
	Zuzugswege für Hochqualifizierte	2	12	87
	Engpassberufe	45	51	5
	Zuzug als Asylbewerber	74	25	1
Andere Migrantengruppen (26+) <sup>2)</sup>	Neue EU-Mitgliedstaaten	61	36	4
	Sonstige Drittstaaten <sup>3)</sup>	46	29	25
Personen, die erstmals mit 21 Jahren oder älter und maximal vor zwei Jahren von der Beschäftigungs- und Sozialversicherungsstatistik erfasst wurden	Deutsche	38	38	25
	Abhängig Beschäftigte in Deutschland insgesamt	54	34	12
Alle abhängigen Erwerbspersonen ohne Beschränkung des Alters und der Beschäftigungsdauer	Deutsche	22	55	23
	Abhängig Beschäftigte in Deutschland insgesamt	26	53	21

<sup>1)</sup> Staatsangehörige aus Albanien, Bosnien und Herzegowina, Kosovo, Montenegro, Nordmazedonien, Serbien.

<sup>2)</sup> Nur Personen, die in einem Alter von 26 Jahren oder älter erstmals als Beschäftigte, Arbeitslose, Arbeitsuchende oder Leistungsbezieher von der Beschäftigungs- und Sozialversicherungsstatistik erfasst wurden und die zum Beobachtungszeitpunkt maximal vor zwei Jahren erstmals erfasst wurden.

<sup>3)</sup> Sonstige Drittstaatsangehörige ohne Hauptasylherkunftsland (Syrien, Afghanistan, Irak, Iran, Eritrea, Somalia, Nigeria und Pakistan).

Lesebeispiel: 54 Prozent der Tätigkeiten von über die Westbalkanregelung Beschäftigten waren in den Jahren 2016 bis 2017 auf Fachkraftniveau angesiedelt. Quellen: Westbalkanstaaten: IEB und ZuWG 2016–2017, alle anderen Gruppen: Zweiprozentstichprobe der IEB 2016–2017. © IAB

kenntnisse der entsprechenden Beschäftigten sehr heterogen sind und stark von Voraufenthalten in Deutschland, der aktuellen Aufenthaltsdauer und ihrem Bildungsgrad abhängen. Gerade bei Tätigkeiten mit direktem Kundenkontakt (z. B. in der Pflege und kleineren Handwerksbetrieben) waren gute Deutschkenntnisse für die befragten Arbeitgeber wichtig. In vielen betreffenden Betrieben war der Anteil ausländischer Beschäftigter allerdings groß und Mehrsprachigkeit bereits Normalität. Entsprechend wurde dort die Relevanz deutscher Sprachkenntnisse geringer eingeschätzt:

„Beim Bauen hast Du heutzutage wirklich so viele unterschiedliche Nationen. [...] Das ist nicht mehr wie früher. [Du] bist froh um die Leute. [...] Zum Verständigen findet sich immer ein Weg.“ (Arbeitgeber, Baugewerbe, Bayern)

Neben den fachlichen Fertigkeiten und Sprachkenntnissen gehören Schlüsselqualifikationen zu wichtigen Voraussetzungen für eine erfolgreiche Arbeitsmarktintegration. In den befragten Betrieben wurden die über die Westbalkanregelung eingestellten Beschäftigten als bescheiden, fleißig, flexibel und hochmotiviert beschrieben. Branchenübergreifend wurde immer wieder das hohe Arbeitsethos der Beschäftigten aus den Westbalkanstaaten hervorgehoben:

„Die Leute aus Albanien sind hervorragend. Die arbeiten gut und gerne. Ich habe nie nettere Leute kennen gelernt. Das ist nicht nur eine andere Mentalität, sondern eine komplett andere Kultur. Wenn etwas kaputtgeht, denken die nicht, ach, das zahlt die Firma schon. [...] Da werden die Kunden nicht verärgert. [Das] ist denen nicht egal, man hilft sich gegenseitig. Das ist nicht nur ein Job. Menschlich habe ich da sehr gute Erfahrungen gemacht.“ (Arbeitgeber, Kommunikations- und Informationsbranche, Berlin)

## Verdienste sind vergleichbar mit anderen Migrantengruppen

Im Mittel verdienten vollzeitbeschäftigte Personen, die im Beobachtungszeitraum im Rahmen der Westbalkanregelung in Deutschland beschäftigt waren, 12 Euro brutto pro Stunde. Die mittleren Bruttostundenverdienste beliefen sich bei den Helfertätigkeiten auf 11,50 Euro und bei den Fachkrafttätigkeiten auf 12,60 Euro. Frauen hatten im Durchschnitt einen Stundenlohn von 11,60 Euro,

Männer einen von 12,20 Euro.<sup>3</sup> Unter den Migrantengruppen, die zum Vergleich herangezogen wurden, fallen die mittleren Stundenlöhne ähnlich aus. Einzige Ausnahmen sind erneut Personen aus den Westbalkanstaaten, die die Zuzugsregelungen für Hochqualifizierte nutzten (vgl. Abbildung A1). Die Bruttostundenverdienste der über die Westbalkanregelung Beschäftigten sind auch vergleichbar mit denjenigen von deutschen beziehungsweise in Deutschland ansässigen Berufsanfängern. Ohne die Begrenzung auf die ersten beiden Beschäftigungsjahre und das Lebensalter der ersten Erfassung erreichen die Verdienste der Personen, die im Beobachtungszeitraum über die Westbalkanregelung beschäftigt waren, 74 Prozent der mittleren Verdienste in Deutschland.

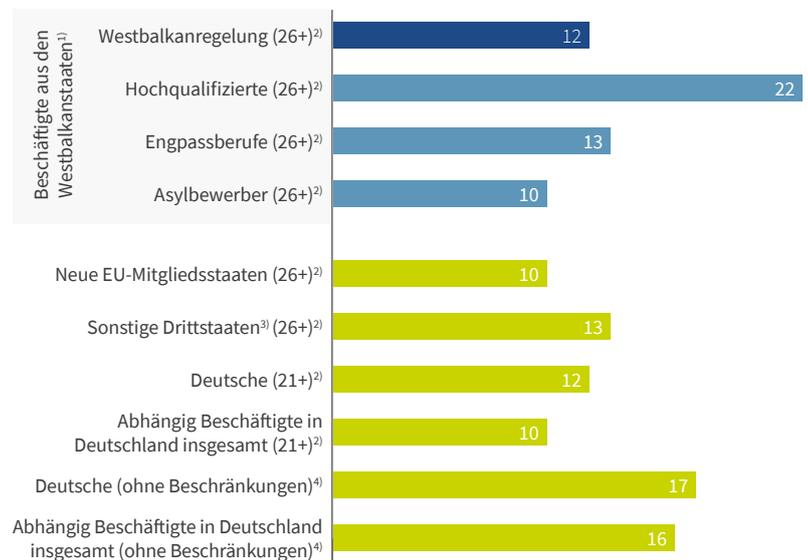
Im Baugewerbe, der zahlenmäßig wichtigsten Branche im Kontext der Westbalkanregelung, lagen ihre Verdienste im Mittel leicht über denen

<sup>3</sup> Die auf Basis der IEB errechneten Stundenlöhne sind wegen der verwendeten Näherungsverfahren nicht identisch mit tariflichen, gesetzlichen oder arbeitsvertraglichen Bruttostundenlöhnen.

A1

## Mittlerer Bruttoloohn der Personen, die über die Westbalkanregelung beschäftigt waren, im Vergleich zu anderen Personengruppen

In Euro pro Stunde



<sup>1)</sup> Staatsangehörige aus Albanien, Bosnien und Herzegowina, Kosovo, Montenegro, Nordmazedonien und Serbien.

<sup>2)</sup> Nur Personen, die in einem Alter von 21 Jahren (21+) bzw. 26 Jahren (26+) oder älter erstmals als Beschäftigte, Arbeitslose, Arbeitsuchende oder Leistungsbezieher von der Beschäftigungs- und Sozialversicherungsstatistik erfasst wurden und die zum Beobachtungszeitpunkt maximal vor zwei Jahren erstmals erfasst wurden.

<sup>3)</sup> Sonstige Drittstaatsangehörige ohne Hauptasylherkunftsländer (Syrien, Afghanistan, Irak, Iran, Eritrea, Somalia, Nigeria und Pakistan).

<sup>4)</sup> Erwerbspersonen insgesamt ohne Beschränkungen hinsichtlich Alter oder Dauer in den IEB.

Lesebeispiel: Personen, die in den Jahren 2016 bis 2017 in Deutschland über die Westbalkanregelung beschäftigt waren, haben im Mittel 12 Euro brutto pro Stunde verdient.

Quellen: Westbalkanstaaten: IEB und ZuwG 2016–2017, alle anderen Gruppen: Zweiprozentstichprobe der IEB 2016–2017. © IAB

von deutschen Berufsanfängern und der meisten anderen Migrantengruppen. Lediglich Personen aus den Westbalkanstaaten, die über andere Regelungen zugezogen sind (Hochqualifizierte und Engpassberufe), verdienen mehr. Dies gilt gleichermaßen für Beschäftigungen auf Fachkraft- und Helferniveau.

## Stabile Beschäftigungsverhältnisse und Investitionen der Arbeitgeber

Die über die Westbalkanregelung entstandenen Arbeitsverhältnisse sind im Beobachtungszeitraum stabil. Unter allen Vergleichsgruppen – deutsche Staatsangehörige eingeschlossen – weisen Personen, die über die Westbalkanregelung in Deutschland beschäftigt waren, die niedrigsten Anteile an Betriebswechslern in den ersten beiden Beschäftigungsjahren auf (vgl. Abbildung A2). Unsere Kaplan-Meier-Schätzungen (vgl. Infobox 3) zeigen, dass zwölf Monate nach Aufnahme der ersten Beschäftigung in Deutschland 16 Prozent der Personen, die über die Westbalkanregelung beschäftigt waren, den Betrieb gewechselt haben. Im gleichen Zeitraum haben 33 Prozent der Staatsangehörigen aus den neuen EU-Mitgliedsstaaten und 22 Prozent der deutschen Berufsanfänger ihren Arbeitgeber gewechselt. 24 Monate nach Aufnahme des ersten Beschäftigungsverhältnisses sind diese Unterschiede noch größer.

Für die vergleichsweise geringe Zahl an Betriebswechslern gibt es neben aufenthaltsrechtlichen Gründen auch soziale und betriebswirtschaftliche Erklärungen: So sind die Arbeitsverhältnisse häufig über Netzwerke zustande gekommen, in denen persönliche Verantwortung und Verpflichtung eine wichtige „Währung“ sind. Netzwerke können auch Informationsdefizite für Arbeitgeber und Beschäftigte reduzieren und so zu einer höheren Beschäftigungsstabilität beitragen (s. o. und Dustmann et al. 2016). Den geringen Anteil an Betriebswechslern erklären außerdem die beobachteten Bemühungen vieler Arbeitgeber, ihre Beschäftigten langfristig an den Betrieb zu binden. In der Befragung wurde dies so beschrieben:

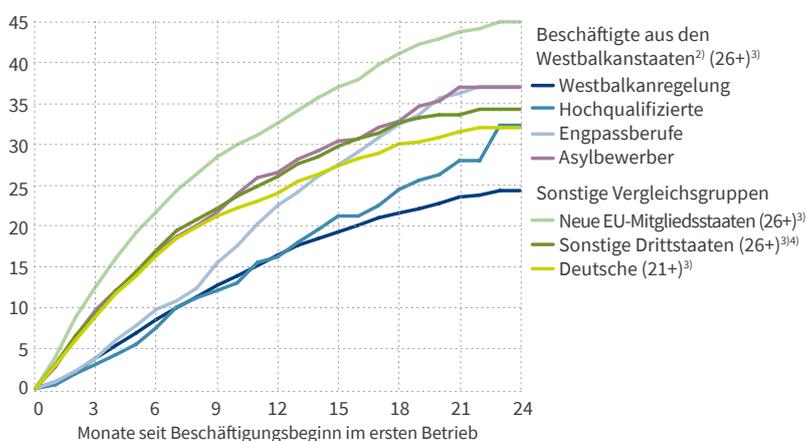
„Es ist auch eine Investition. Du musst auf deine Arbeiter aufpassen. Wenn du keine Arbeiter hast, kannst du auch nicht arbeiten.“ (Arbeitgeber, Gastgewerbe, Bayern)

Zu den Investitionen gehörten etwa innerbetriebliche Weiterbildungsmöglichkeiten sowie die Organisation von Sprachkursen, sofern deutsche Sprachkenntnisse für die Ausübung der Tätigkeit relevant waren. Im Gesundheits- und Sozialwesen waren die entsprechenden Bemühungen der Betriebe am weitestgehenden. Teilweise gab es

A2

### Betriebswechsel<sup>1)</sup> der Personen, die über die Westbalkanregelung beschäftigt waren, im Vergleich zu anderen Personengruppen

Kumulierte Anteile in Prozent nach Monaten seit Aufnahme der ersten Beschäftigung



<sup>1)</sup> Personen, die mindestens einmal den Betrieb nach Aufnahme des ersten Beschäftigungsverhältnisses gewechselt haben.

<sup>2)</sup> Staatsangehörige aus Albanien, Bosnien und Herzegowina, Kosovo, Montenegro, Nordmazedonien und Serbien.

<sup>3)</sup> Nur Personen, die in einem Alter von 21 Jahren (21+) bzw. 26 Jahren (26+) oder älter erstmals als Beschäftigte, Arbeitslose, Arbeitsuchende oder Leistungsbezieher von der Beschäftigungs- und Sozialversicherungsstatistik erfasst wurden und die zum Beobachtungszeitpunkt maximal vor zwei Jahren erstmals erfasst wurden.

<sup>4)</sup> Sonstige Drittstaatsangehörige ohne Hauptasylherkunftsländer (Syrien, Afghanistan, Irak, Iran, Eritrea, Somalia, Nigeria und Pakistan).

Anmerkung: Invertierte Kaplan-Meier-Schätzung (vgl. Infobox 3).

Lesebeispiel: Zwölf Monate nach Aufnahme ihres ersten Beschäftigungsverhältnisses in Deutschland haben 16 Prozent der über die Westbalkanregelung Beschäftigten ein Beschäftigungsverhältnis in einem anderen Betrieb aufgenommen.

Quellen: Westbalkanstaaten: IEB und ZuWG 2016–2017, alle anderen Gruppen: Zweiprozentstichprobe der IEB 2016–2017. © IAB

3

### Kaplan-Meier-Schätzung

Nicht alle Personen, die ab 2016 eine Beschäftigung aufgenommen haben und jemals ihren Betrieb wechseln, haben dies im Beobachtungszeitraum realisiert. Die Daten sind somit „rechtszensiert“, d. h. für die nach 2017 stattgefundenen Betriebswechsel liegen keine Informationen vor. Würden diese Fälle von der Analyse ausgeschlossen, könnten die Ergebnisse verzerrt sein, da nur Personen einbezogen würden, die „sehr schnell“ den Betrieb gewechselt haben. Um dies zu vermeiden, berücksichtigt das Kaplan-Meier-Verfahren die rechtszensierten Fälle (Kaplan/Meier 1958).

Das Kaplan-Meier-Verfahren schätzt zeitabhängige Überlebenswahrscheinlichkeiten. Diese geben an, mit welcher Wahrscheinlichkeit der Anteil einer Ausgangsmenge (der sogenannten „Risikogruppe“) mit fortschreitender Zeit im Bestand verbleibt (also in unserem Fall in den Betrieben) und somit „überlebt“. So sinkt mit zunehmender Beschäftigungsdauer die Wahrscheinlichkeit, im ersten Betrieb zu verbleiben.

ein professionelles Integrationsmanagement und „Kümmererstellen“ für ausländische Beschäftigte. In verschiedenen Branchen bezog sich das Engagement der Arbeitgeber auch auf das Privatleben der Beschäftigten: So halfen einige ihren neuen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern bei der Wohnungssuche. Andere unterstützten Beschäftigte im Prozess der Familienzusammenführung oder versuchten, deren Familienangehörige ebenfalls anzustellen – einmal mehr, um sie langfristig an den Betrieb zu binden. In vielen Fällen wurden die Investitionen der Arbeitgeber von den Beschäftigten mit Loyalität, Vertrauen und Dankbarkeit erwidert:

„Der [Chef] hat mir mehr geholfen als [...] mein leiblicher Bruder. [...] Er hat mir bei Dokumenten, Wohnungssuche, allem Möglichen geholfen. Ich bin wirklich dankbar.“ (Hilfsmonteur, 45, Telekommunikation, Baden-Württemberg)

In befragten Betrieben aus Branchen wie der Gebäudereinigung und der Systemgastronomie blieben vergleichbare arbeitgeberseitige Investitionen aus. In den Augen der befragten Arbeitgeber machten sich diese aufgrund der branchentypisch hohen Arbeitskräftefluktuation nicht bezahlt.

## Gelegentlich Rechts- und Regelverletzungen durch Arbeitgeber

Im Rahmen des problemorientierten Feldzugangs (vgl. Infobox 1) wurden vereinzelt Fälle ermittelt, in denen arbeitgeberseitiges Engagement ein leeres Versprechen blieb oder mit der Zeit schwand und rechts- und regelwidrigem Verhalten Platz machte. Beschäftigte aus unterschiedlichen Branchen berichteten beispielsweise von einbehaltenen Löhnen, falschen Gehaltsabrechnungen, Diskriminierung und nicht eingehaltenen Versprechen (z. B. mietfreie Unterkunft). Weiterhin war keiner dieser Beschäftigten unterstützt worden, Deutsch zu lernen. Als Reaktion hatten sich einige der Befragten an eine Beratungsstelle gewandt, teilweise wechselten sie den Betrieb.

„Ich konnte nicht verstehen, dass ich in Deutschland zu schlechteren Bedingungen als in Bosnien arbeite. Keiner kennt seine Rechte.“ (Koch, 44, Gastgewerbe, Baden-Württemberg)

Erfahrungen eines Prüfteams der BA<sup>4</sup> deuten darauf hin, dass Fälle von massivem Rechtsbruch

zulasten von Beschäftigten im Rahmen der Westbalkanregelung nur vereinzelt vorkommen. Außerdem ist bekannt, dass vertrags- und gesetzeswidriges Verhalten von Arbeitgebern gegenüber Erwerbsmigranten kein Spezifikum der Westbalkanregelung ist, sondern generell häufiger im Niedriglohnbereich und im Kontext temporärer Erwerbsmigration vorkommt (Lenard/Straehle 2010; Ruhs 2002). Unsere Ergebnisse bestätigen, dass ausländische Beschäftigte zu den vulnerablen Gruppen auf dem Arbeitsmarkt gehören und besonderen Schutz benötigen.

Allerdings weisen die Daten zu Betriebswechsellern (vgl. Abbildung A2) nicht darauf hin, dass die Westbalkanregelung in größerem Umfang missbräuchlich genutzt wurde, etwa um fiktive Beschäftigungsverhältnisse aufzunehmen und sie nach kurzer Laufzeit wieder zu beenden. Auch ein Abschluss von längerfristigen Scheinbeschäftigungsverhältnissen ist nicht sehr wahrscheinlich, da diese dokumentations- und beitragspflichtig wären. Allerdings können in den Prozessdaten der Beschäftigungsstatistik nur Beschäftigungsverhältnisse beobachtet werden, die auch zustande gekommen sind. Es können deshalb keine Aussagen darüber getroffen werden, ob und in welchem Umfang versucht wurde, durch fiktive Beschäftigungszusagen ein Visum zu erhalten, oder ob Beschäftigungsverhältnisse trotz (Vorab-)Zustimmung und Visaerteilung nicht oder bei einem anderen Arbeitgeber angetreten wurden.

## Kaum Arbeitslosigkeit und Inanspruchnahme von Leistungen

Im Beobachtungszeitraum waren die meisten Personen, die über die Westbalkanregelung eingewandert sind, fast durchgehend beschäftigt. Zugleich waren Arbeitslosigkeit und Leistungsbezug niedrig. Wie bei allen anderen Drittstaatsangehörigen, die zum Zweck der Beschäftigungsaufnahme nach Deutschland einwandern, ist der Zuzug von Perso-

<sup>4</sup> Auf Grundlage des nachgelagerten Auskunftsrechts (§ 39 AufenthG) prüft die BA die Arbeitsbedingungen von Arbeitsverhältnissen, die über die Westbalkanregelung zustande gekommen sind. In den Jahren 2018 und 2019 wurden 27.398 Prüfungen abgeschlossen und bei ca. 5 Prozent dieser Fälle der Verdacht einer Ordnungswidrigkeit oder Straftat geäußert. Es liegen keine Erkenntnisse dazu vor, in wie vielen dieser Fälle es in der Folge zu einer Verurteilung oder Festsetzung eines Bußgeldes durch die zuständigen Behörden kam.



**Prof. Dr. Herbert Brücker**  
ist Leiter des Forschungs-  
bereichs „Migration, Integration  
und internationale Arbeits-  
marktforschung“ im IAB.  
herbert.bruecker@iab.de



**Dr. Mariella Falkenhain**  
ist Mitarbeiterin  
im Forschungsbereich  
„Erwerbslosigkeit und  
Teilhabe“ im IAB.  
mariella.falkenhain@iab.de



**Dr. Tanja Fendel**  
ist Mitarbeiterin im  
Forschungsbereich „Migration,  
Integration und internationale  
Arbeitsmarktforschung“ im IAB.  
tanja.fendel@iab.de

nen über die Westbalkanregelung daran geknüpft, dass eine Arbeitsplatzzusage vorliegt und der Lebensunterhalt durch Erwerbstätigkeit gesichert werden kann. Auch die Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis ist grundsätzlich an diese Bedingungen gebunden. Dennoch ist es denkbar, dass etwa bei Entlassungen oder Betriebsschließungen Leistungen der Arbeitslosenversicherung oder Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende zumindest temporär in Anspruch genommen werden. Ebenso ist es möglich, dass ergänzende Leistungen bezogen werden, wenn die Verdienste nicht ausreichen, um alle Haushaltsmitglieder zu versorgen. Die vorliegenden Befunde zeigen jedoch, dass dies fast nie der Fall war: So lagen die Arbeitslosenquoten und die Leistungsbezieherquoten (SGB II und SGB III) der über die Westbalkanregelung zugezogenen Personen zum 30.6.2017 jeweils bei 0,1 Prozent – ohne nennenswerte Unterschiede nach Branchen oder Tätigkeitsniveau. Ein vergleichbar niedriges Niveau der Arbeitslosigkeit oder des Leistungsbezugs wird weder von den anderen Migrantengruppen noch von deutschen Staatsangehörigen erreicht.

Dieser Befund kann mit den rechtlichen Rahmenbedingungen, aber auch mit der hohen Arbeitsnachfrage in den betroffenen Branchen erklärt werden. Die Betriebsfallstudien und Experteninterviews weisen außerdem auf eine Reihe anderer, individueller Erklärungen hin: So war es das hauptsächliche Ziel der befragten Beschäftigten, die eigene wirtschaftliche Situation durch Erwerbstätigkeit zu verbessern. Zudem äußerten viele den Wunsch, langfristig in Deutschland zu bleiben. Für sie dürften mögliche oder erwartete aufenthaltsrechtliche Konsequenzen den Anreiz deutlich gemindert haben, Sozialleistungen – selbst kurzfristig – in Anspruch zu nehmen.

## Verwaltungsengpässe schränken Nutzung der Westbalkanregelung spürbar ein

Prinzipiell sahen alle befragten Arbeitgeber und Arbeitnehmer die Westbalkanregelung als Chance: Erstere, um den akuten Arbeitskräftebedarf zu decken, Letztere, um ihre wirtschaftliche Situation zu verbessern und sich eine Zukunftsperspektive aufzubauen. Bezüglich der administrativen Um-

setzung der Regelung wurde jedoch starke Kritik laut. Die befragten Betriebe beschrieben die langen Wartezeiten an den deutschen Auslandsvertretungen in den Westbalkanstaaten als das größte Problem. Viele äußerten Unverständnis:

„Jetzt ist die Regelung quasi unwirksam, ganz unzuverlässig. Ich will nichts unterstellen, aber die wollen einfach nicht, dass jemand kommt. Unglaublich bei diesem Bedarf, den wir haben.“ (Arbeitgeber, Baugewerbe, Baden-Württemberg)

Tatsächlich ergeben die geführten Experteninterviews, dass die Umsetzung der Westbalkanregelung in vielerlei Hinsicht störanfällig war. Die hohe Zahl an Anträgen auf (Vorab-)Zustimmung bei der BA und zur Erteilung von Visa führte zu erheblichen Kapazitätsengpässen, vor allem bei den deutschen Auslandsvertretungen. Darüber hinaus wurde die Implementation teilweise von einem Missbrauchsverdacht beeinflusst. So wurden von einigen der deutschen Auslandsvertretungen beispielsweise Angaben von Betrieben nachgeprüft, die eine auffallend hohe Anzahl an Anträgen auf (Vorab-)Zustimmung gestellt hatten. Darüber hinaus zeigen die Experteninterviews, dass die Westbalkanregelung von den Auslandsvertretungen mitunter restriktiv angewendet wurde; teilweise wurde die Erteilung von Visa auch an Qualifikationsanforderungen geknüpft:

„Den Maurer ohne Qualifikationsnachweis haben wir damals abgelehnt.“ (Mitarbeiter, deutsche Auslandsvertretung, Westbalkanstaat)

Der große Andrang führte dazu, dass die Wartezeiten zur Beantragung von Visa stark anstiegen (Deutscher Bundestag 2017). In vielen Fällen verfiel die Rechtsgültigkeit der (Vorab-)Zustimmungen vor der Ausstellung eines Visums. Da das ursprüngliche Ziel einer Verfahrensbeschleunigung mit dem Vorabzustimmungsverfahren nicht erreicht worden war, wurde es zum 1. November 2017 ausgesetzt. Mit dem neuen Zustimmungsverfahren waren die Auslandsvertretungen nun das erste Glied in der Implementierungskette. Da dadurch noch akutere Kapazitätsprobleme zu erwarten waren, wurden die Visastellen der Auslandsvertretungen personell verstärkt (Deutscher Bundestag 2019, 2020). Auch führte das Auswärtige Amt ein neues System der Terminvergabe ein, um den Zugang zu den Auslandsvertretungen zu

regulieren. Seitdem werden anspruchsbundene Anträge, wie etwa zur Familienzusammenführung, aber auch Anträge von Hochqualifizierten über die Blaue Karte bei der Terminvergabe priorisiert. Als unmittelbare Konsequenz verlängerten sich die Wartezeiten für Termine zur Visumsbeantragung auf Grundlage der Westbalkanregelung. Sie lagen im April 2020 bei fünf der sechs Auslandsvertretungen in den Westbalkanstaaten bei „über einem Jahr“ (Deutscher Bundestag 2020). Es ist wenig überraschend, dass derart lange Wartezeiten, verbunden mit der zeitlichen Befristung der Westbalkanregelung, sowohl für interessierte Arbeitskräfte aus den Westbalkanstaaten als auch für Betriebe in Deutschland große Planungsunsicherheit geschaffen haben. In vielen Fällen dürften sie auch das Zustandekommen von Beschäftigungsverhältnissen verhindert haben.

## Fazit

Die Erwerbsbiografien der Personen, die im Beobachtungszeitraum über die Westbalkanregelung beschäftigt waren, zeigen im Vergleich mit anderen Migrantengruppen, dass ihre Arbeitsmarktintegration gelungen ist: So waren die Beschäftigungsquoten hoch, die Beschäftigungsverhältnisse überdurchschnittlich stabil, Arbeitslosen- und Leistungsbezieherquoten außergewöhnlich niedrig und die Verdienste vergleichbar mit den meisten Vergleichsgruppen. Dies gilt gleichermaßen für Beschäftigungen auf Fachkraft- und auf Helferniveau. Über die Nachhaltigkeit der Arbeitsmarktintegration können vor dem Hintergrund des kurzen Beobachtungszeitraums und des mit der Covid-19-Pandemie verbundenen Schocks (vgl. Infobox 4) noch keine belastbaren Aussagen getroffen werden.

Zumindest für den Untersuchungszeitraum kann aber die Schlussfolgerung gezogen werden, dass die Westbalkanregelung das Ziel des Gesetzgebers erreicht hat, die Erwerbsmigration zu erleichtern und zugleich eine gelungene Arbeitsmarktintegration sicherzustellen. Gleichzeitig haben sich deshalb ökonomische Gewinne und zusätzliche Einnahmen des Staates und der Sozialversicherungssysteme ergeben.

Die Betriebsfallstudien liefern Erklärungen für diese positive Bilanz: Die Personalsuche wurde

von einem konkreten betrieblichen Bedarf initiiert. Dabei wirkte die Aktivierung von ethnischen und professionellen Netzwerken risikominimierend und begünstigte eine gute Passung zwischen Bewerbern und dem Anforderungsniveau der auszuübenden Tätigkeit. Arbeitgeber schätzten die praktischen Fähigkeiten, die Arbeitsmotivation und die kulturelle Passung der Beschäftigten aus den Westbalkanstaaten und investierten in langfristige Arbeitsverhältnisse. Anreize, Sozialleistungen zu beziehen, waren für die Beschäftigten in einer Phase von hohem Beschäftigungsaufbau aufgrund ihrer erwerbsorientierten Migrationsziele und den befürchteten aufenthaltsrechtlichen Konsequenzen gering.

Den überwiegend positiven Befunden stehen allerdings auch einzelne Hinweise auf rechtswidriges Verhalten von Arbeitgebern gegenüber. Diese sprechen aber nicht grundsätzlich gegen die Westbalkanregelung und andere Möglichkeiten des Arbeitsmarktzugangs für Erwerbsmigranten. Arbeitgeberseitigem Fehlverhalten sollte vielmehr zielgerichtet entgegengewirkt werden, etwa durch Kontrollen im Inland. Im Fall einer Verlängerung der Westbalkanregelung sollten die staatliche Prüfung der Einhaltung von vertraglichen Arbeitsbedingungen verstärkt und Möglichkeiten der bundesweiten Beratung für die ausländischen Beschäftigten ausgebaut werden. Auch könnten



**Miriam Raab**  
ist Mitarbeiterin  
im Forschungsbereich  
„Erwerbslosigkeit und  
Teilhabe“ im IAB.  
miriam.raab@iab.de



**Prof. Dr. Markus Promberger**  
ist Leiter des Forschungs-  
bereichs „Erwerbslosigkeit  
und Teilhabe“ im IAB.  
markus.promberger@iab.de

4

### Beschäftigungsfolgen der Covid-19-Pandemie

Als dieser Bericht verfasst wurde, lagen für die Personen, die über die Westbalkanregelung beschäftigt sind, noch keine Daten zu Beschäftigung und Kurzarbeit seit dem Ausbruch der Covid-19-Pandemie vor. Aus der Branchenstruktur der Beschäftigung können jedoch erste Schlussfolgerungen gezogen werden. Die Ergebnisse der Stellenerhebung des IAB (Kubis 2020), der Beschäftigungsprognose des IAB nach Branchen (Weber et al. 2020) sowie der Erhebung des Ifo-Instituts (2020) zum erwarteten Beschäftigungsabbau der Betriebe zeigen, dass die mit Abstand wichtigste Branche für die Beschäftigten im Kontext der Westbalkanregelung, das Baugewerbe, weit unterdurchschnittlich vom Beschäftigungsabbau betroffen ist. Ähnliches gilt für das Gesundheits- und Sozialwesen. Demgegenüber sind das Gastgewerbe deutlich, und die wirtschaftlichen Dienstleistungen leicht überdurchschnittlich betroffen, allerdings entfällt auf diese beiden Branchen nur rund ein Viertel der Beschäftigungen. Insgesamt spricht die Branchenstruktur der über die Westbalkanregelung zustande gekommenen Arbeitsverhältnisse dafür, dass die Gruppe der Beschäftigten unterdurchschnittlich von dem Einbruch betroffen sein dürfte. Auch das Beschäftigungsverbot in der Arbeitnehmerüberlassung, die überdurchschnittlich von der Krise betroffen ist, dürfte zur Stabilisierung der Beschäftigungsentwicklung von Personen, die über die Westbalkanregelung eingewandert sind, beitragen. Demgegenüber kann zum jetzigen Zeitpunkt schwer eingeschätzt werden, ob Faktoren wie eine kurze Betriebszugehörigkeit, eine relativ kleine Betriebsgröße oder Ähnliches in einer Rezession zu erhöhten Beschäftigungsrisiken für diese Gruppe führen.

vereinfachte administrative Verfahren von Arbeitgeberwechseln und ihre einheitliche Umsetzung Beschäftigte schützen, berufliche Aufwärtsmobilität fördern und somit die positiven Wirkungen der Westbalkanregelung verstärken.

Durch Kapazitätsengpässe und andere verwal- tungsseitige Restriktionen wurde die Zuwande- rung über die Westbalkanregelung in der Vergan- genheit spürbar eingeschränkt. Aus Sicht vieler Arbeitgeber wurden damit wichtige Potenziale verschenkt, mit entsprechenden betriebs- und ge- samtwirtschaftlichen Konsequenzen. Bei einer Verlängerung der Westbalkanregelung sollten die beteiligten Einrichtungen, vor allem die Auslands- vertretungen, personell angemessen ausgestattet werden, um eine effiziente Umsetzung der Rege- lung zu gewährleisten.

Die Folgen der Covid-19-Pandemie für die über die Westbalkanregelung Beschäftigten sind heute noch nicht absehbar. Die Branchenstruktur der Beschäftigung spricht dafür, dass diese Gruppe unterdurchschnittlich vom Beschäftigungsabbau betroffen sein dürfte (vgl. Infobox 4). Allerdings könnte die Krise auch die wirtschaftlichen und sozialen Risiken für die Erwerbsmigranten verstärken. Kurzfristig ist aufgrund des allgemeinen Be- schäftigungsabbaus zu erwarten, dass die Nachfra- ge nach Arbeitskräften aus den Westbalkanstaaten deutlich zurückgeht und die Zuzüge entsprechend abnehmen. Aufgrund dieser erwartbaren Anpas- sung des Arbeitsangebots an die Krise ist nicht mit Verdrängungseffekten bezüglich anderer Arbeit- nehmergruppen zu rechnen. Auch die Vorrang- prüfung dürfte dies verhindern. Bei einer Erholung der Wirtschaft und im Falle einer Verlängerung der Westbalkanregelung dürfte dagegen wieder mit ei- ner stärkeren Nachfrage nach Arbeitskräften aus den Westbalkanstaaten zu rechnen sein, die den Aufschwung unterstützen könnten.

## Literatur

- Breyton, Ricarda; Frigelj, Kristian (2019): Das Dilemma mit den neuen Gastarbeitern. In: Die Welt vom 18.7.2019 (<https://www.welt.de/politik/deutschland/plus197027443/Westbalkanregelung-Das-Dilemma-mit-den-neuen-Gastarbeitern.html>, Abruf am 8.6.2020).
- Brücker, Herbert; Falkenhain, Mariella; Fendel, Tanja; Promberger, Markus; Raab, Miriam; Trübswetter, Parvati (2020): Evaluierung der Westbalkanregelung: Register- datenanalyse und Betriebsfallstudien (Abschlussbericht). BMAS-Forschungsbericht 544. Berlin.
- Deutscher Bundestag (2020): Arbeitsvisa aus dem Westbal- kan im Jahr 2019. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Dr. André Hahn, Gökay Akbulut, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Drucksache 19/18548.
- Deutscher Bundestag (2019): Arbeitsvisa aus dem Westbal- kan im Jahr 2018. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Dr. André Hahn, Gökay Akbulut, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Drucksache 19/8229.
- Deutscher Bundestag (2017): Arbeitsvisa für Menschen vom Westbalkan – Bilanz, Probleme, Perspektiven. Ant- wort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Ab- geordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Drucksache 18/11124.
- Dustmann, Christian; Glitz, Albrecht; Schönberg, Uta; Brücker, Herbert (2016): Referral-based job search net- works. In: The Review of Economic Studies, Jg. 83, Nr. 2, S. 514–546.
- Ifo-Institut (2020): Viele Branchen planen Job-Abbau. Pres- semitteilung. Ifo Institut München: 11. Mai 2020.
- Kaplan, Edward L.; Meier, Paul (1958): Nonparametric Esti- mation from Incomplete Observations. In: Journal of the American Statistical Association 53, S. 457–481.
- Kotthoff, Hermann; Reindl, Josef (1990): Die soziale Welt kleiner Betriebe. Wirtschaften, Arbeiten und Leben im mittelständischen Industriebetrieb, Göttingen: Schwartz.
- Kraetsch, Clemens; Trinczek, Rainer (1998): Arbeitszeitfle- xibilisierung in Klein- und Mittelbetrieben des Produzie- renden Gewerbes. Stand, Entwicklung und Probleme. In: Arbeit, Jg. 7, Nr. 4, S. 338–361.
- Kubis, Alexander (2020): IAB-Stellenerhebung 1/2020. Einbruch am Stellenmarkt im ersten Quartal. In: IAB- Forum vom 5.5.2020 (<https://www.iab-forum.de/iab-stellenerhebung-1-2020-einbruch-am-stellenmarkt-im-ersten-quartal/>, Abruf am 11.5.2020).
- Lenard, Patti Tamara; Straehle, Christine (2010): Tempora- ry labour migration. Exploitation tool of development, or both. In: Policy and Society, Jg. 29, Nr. 4, S. 283–294.
- Ruhs, Martin (2002): Temporary Foreign Worker Pro- grammes: Policies, Adverse Consequences, and the Need to Make Them Work. In: Working Paper No. 56, UC San Diego: Center for Comparative Immigration Studies.
- Weber, Enzo; Bauer, Anja; Fuchs, Johann; Hummel, Mar- kus; Hutter, Christian; Wanger, Susanne; Zika, Gerd; Fit- zenberger, Bernd; Walwei, Ulrich (2020): Deutschland vor einer schweren Rezession: Der Arbeitsmarkt gerät durch Corona massiv unter Druck, IAB-Kurzbericht 7/2020.