

Online Magazin IAB-Forum

Westbalkanregelung: Arbeit statt Asyl?

15. Dezember 2017 | Herbert Brücker, Carola Burkert



Ende 2015 wurde die Arbeitsmigration für Menschen aus dem Westbalkan wesentlich erleichtert: Diese können seither beim Vorliegen eines Arbeitsplatzangebotes – unabhängig von ihrer Qualifikation – als Arbeitsmigranten nach Deutschland kommen. Damit reagierte die Bundesregierung auf die zu Jahresbeginn 2015 stark gestiegene Asylnmigration aus dieser Region. Die Regelung wird stark in Anspruch genommen: Von November 2015 bis September 2017 hat die Bundesagentur für Arbeit über 100.000 Zustimmungen zur Ausübung einer Beschäftigung erteilt. Zugleich ist die Zahl der Asylanträge von Staatsangehörigen aus diesen Ländern, die inzwischen alle zu sicheren Herkunftsstaaten erklärt wurden, stark zurückgegangen.

Zwischen 2014 und 2015 ist die Zahl der Asylanträge von Staatsangehörigen aus Ländern des Westbalkans – Albanien, Bosnien und Herzegowina, Kosovo, Mazedonien, Montenegro und Serbien – von 62.000 auf 151.000 gestiegen. Davon gaben die meisten Diskriminierungserfahrungen, persönliche Armut und schlechte wirtschaftliche Lage in ihren Herkunftsländern als Motive für die Emigration an. Die Chancen auf Asyl waren jedoch angesichts einer Gesamtschutzquote von unter

einem Prozent von Anfang an niedrig. Um die stark belastete Asylverwaltung zu entlasten, erklärte der Gesetzgeber die genannten Länder zu sicheren Herkunftsländern. Damit wurden die Voraussetzungen für eine Beschleunigung der Asylverfahren geschaffen.

Zugleich wurde der Arbeitsmarktzugang für diese Personengruppe erleichtert: Anders als bei der sonstigen Erteilung von Visa an Drittstaatsangehörige zu Erwerbszwecken wurde bei der Westbalkanregelung auf den Nachweis beruflicher Qualifikationen verzichtet. Es werden auch keine Einkommensschwellen wie bei der „Blauen Karte EU“ festgelegt oder deutsche Sprachkenntnisse verlangt. Dennoch ist der Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt nicht voraussetzungslos. Erforderlich sind ein verbindliches Arbeitsplatzangebot und eine Zustimmung zur Beschäftigung seitens der Bundesagentur für Arbeit (BA). Diese muss eine **Vorrangprüfung**, eine Prüfung der gesamtwirtschaftlichen, regionalen und strukturellen Arbeitsmarktwirkungen und eine Vergleichbarkeitsprüfung der Arbeitsbedingungen durchführen. Ferner muss der Antrag vom Heimatland aus gestellt werden, Asylsuchende müssen also vor einer Antragstellung in ihre Heimatländer zurückkehren. Die Regelung ist bis zum Jahr 2020 befristet (eine ausführliche Beschreibung der Westbalkanregelung findet sich [hier](#)).

Mit der Westbalkanregelung wird Neuland betreten

Mit der Westbalkanregelung wurde in verschiedener Hinsicht Neuland betreten. Auf der einen Seite wurden gezielt Anreize geschaffen, durch eine Liberalisierung der Arbeitsmigration das Asylsystem zu entlasten. Es wurde zwar kein „Spurwechsel“ in dem Sinne eingeführt, dass Asylbewerber oder Personen mit abgelehnten Asylanträgen bei erfolgreicher Arbeitsmarktintegration ein anderes Aufenthaltsrecht erhalten können. Aber zumindest nach einer Rückkehr in die Heimatländer wurden die Schwellen für die Erwerbsmigration gesenkt. Auf diese Weise wurden die Anreize für den Zuzug über das Asylsystem gemindert, weil damit die Chance auf Erwerbsmigration für längere Zeit ausgeschlossen ist.

Auf der anderen Seite werden neue Wege des Arbeitsmarktzugangs erprobt. Formell sieht das Aufenthaltsrecht für Geringqualifizierte nur wenige Ausnahmen bei der Erteilung von Visa zu Erwerbszwecken vor – etwa bei zwischenstaatlichen Vereinbarungen zur Überwindung von Engpässen in der Pflege. Dennoch entfielen laut Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (**BAMF**) auf diese Zugangswege im Jahr 2016 gut ein Drittel der zu Erwerbszwecken erteilten Visa. Insofern kann die Westbalkanregelung auch als Experiment für eine beschränkte Öffnung des Arbeitsmarktes für Personengruppen gelten, die über keine Berufs- und Hochschulabschlüsse verfügen oder deren Abschlüsse nicht als gleichwertig anerkannt wurden. Diese Öffnung trifft derzeit auf eine konjunkturelle Entwicklung, die sowohl am unteren als auch am oberen Ende des

Qualifikationsspektrums der ausgeübten Tätigkeiten zu einem überdurchschnittlichen Beschäftigungszuwachs in Deutschland führt, wie Zahlen der Statistik der Bundesagentur für Arbeit belegen.

Zahl der Asylanträge sinkt von 9.900 auf 900 pro Monat

Im Durchschnitt des Jahres 2015 belief sich die Zahl der Asylersanträge aus den Westbalkanstaaten noch auf rund 9.900 pro Monat. Im Jahr 2016 waren es im Schnitt 2.600, in den ersten neun Monaten des Jahres 2017 nur noch 900 pro Monat (siehe Tabelle 1). Damit spielt die Asylmigration aus den Westbalkanstaaten nur noch eine untergeordnete Rolle. Nach Angaben des Ausländerzentralregisters stammten zum 31. August 2017 rund vier Prozent der Fluchtmigranten aus den Westbalkanstaaten. Die Gesamtschutzquote belief sich im Gesamtzeitraum auf unter ein Prozent, wie eine Sonderauswertung des BAMF zeigt.

Tab. 1: Asylanträge und Asylersanträge von Staatsangehörigen aus den Westbalkanländern

2014 bis September 2017

Jahr	Asylanträge		davon: Asylersanträge		Anteil der Asylersanträge an allen Asylanträgen in %
	gesamt	monatlicher Durchschnitt	gesamt	monatlicher Durchschnitt	
2014	61.998	5.167	43.600	3.633	70,3
2015	140.950	11.746	118.247	9.854	83,9
2016	42.799	3.567	31.528	2.627	73,3
1/2017-9/2017	15.369	1.708	8.224	914	53,5

Quelle: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF), 2017b, eigene Berechnungen. © IAB.

Inwieweit die Westbalkanregelung zu dieser Entwicklung beigetragen hat, ist offen. Denn sie ist Teil eines Gesamtpakets, das die Bedingungen für [Schutzsuchende](#) aus sicheren Herkunftsstaaten verschärft hat – durch die Umstellung von Geld- auf Sachleistungen, Beschäftigungsverbote über die Dreimonatsfrist hinaus und Aufenthaltsverpflichtungen in den Erstaufnahmeeinrichtungen. Zudem wurden im Sommer 2015 Öffentlichkeitskampagnen in den Herkunftsländern gestartet. Die Wirkungen dieser Maßnahmen lassen sich nicht voneinander trennen, weil sie zum Teil auch zeitlich zusammenfallen. Gleichwohl ist es durchaus plausibel, dass die Westbalkanregelung zur rückläufigen Zahl von Asylanträgen beigetragen hat.

Knapp 80 Prozent der Anträge auf Beschäftigung genehmigt

Von November 2015 bis September 2017 wurden bei der BA rund 128.000 Anträge auf Zustimmung zur Ausübung einer Beschäftigung nach der Westbalkanregelung gestellt (siehe Tabelle 2). Rund 101.000 Anträge wurden positiv beschieden, der Rest wurde abgelehnt. Dies entspricht einer Zustimmungsquote von knapp 80 Prozent. Dabei gibt es kaum Unterschiede zwischen Herkunftsländern. Die Zahl der Anträge und der Zustimmungen stieg im Zeitverlauf stark an: Bereits im September 2017 war der Vorjahreswert um knapp 40 Prozent überschritten, wobei sich allerdings die Zuwachsraten je nach Herkunftsland deutlich unterscheiden.

Tab. 2: Anträge und Zustimmungen¹ zur Ausübung einer Beschäftigung nach der Westbalkanregelung

November 2015 bis September 2017

Staats- angehörigkeit	Anträge auf Zustimmung				Zustimmungen			
	11/2015– 9/2017	davon im Zeitraum von ... bis			11/2015– 9/2017	davon im Zeitraum von ... bis		
		11/2015– 12/2015	1/2016– 12/2016	1/2017– 9/2017		11/2015– 12/2015	1/2016– 12/2016	1/2017– 9/2017
Westbalkan	127.816	446	53.580	73.790	100.806	377	42.543	57.886
davon:								
Albanien	10.113	51	3.933	6.129	7.515	43	2.977	4.495
Bosnien und Herzegowina	30.644	130	13.889	16.625	24.864	111	11.330	13.423
Montenegro	2.754	*	*	1.437	2.133	3	1.012	1.118
Mazedonien	14.691	76	6.213	8.402	11.247	65	4.746	6.436
Kosovo	47.189	*	*	28.954	37.241	49	14.419	22.773
Serbien	22.425	132	10.050	12.243	17.806	106	8.059	9.641

¹ Die Anzahl der Zustimmungen kann nicht mit tatsächlich realisierten Beschäftigungsverhältnissen gleichgesetzt werden. Die Statistik erfasst Entscheidungen im Rahmen des behördeninternen Zustimmungsverfahrens zwischen den Auslandsvertretungen/örtlichen Ausländerbehörden und der Bundesagentur für Arbeit. Hierbei handelt es sich um Fallzahlen. Für einen Drittstaatsangehörigen können im Berichtszeitraum mehrere Anträge genehmigt worden sein. Die im Berichtszeitraum genehmigten Anträge geben keinen Aufschluss darüber, ob, wann und wie viele Drittstaatsangehörige eine Beschäftigung aufgenommen haben.

* aus Datenschutzgründen anonymisiert.

Quelle: Bundesagentur für Arbeit (BA), Statistik (2017c), eigene Darstellung und Berechnung. © IAB.

Der größte Anteil der Antragsteller kam im Gesamtzeitraum aus dem Kosovo (37%), Bosnien und Herzegowina (24%) und Serbien (18%). Mit deutlichem Abstand folgten Mazedonien (12%), Albanien (8%) und Montenegro (2%). In Hinblick auf die Anteile an den Zustimmungen ergeben sich ähnliche Proportionen.

Zahl der erteilten Visa liegt deutlich unter der Zahl der Zustimmungen

Die Anzahl der Zustimmungen gibt noch keinen Aufschluss über die Anzahl der Zuzüge und der tatsächlich begonnenen Beschäftigungsverhältnisse. Nicht jede Zustimmung der BA führt auch zur Erteilung eines Visums. Obwohl die Erteilungen von Visa und Zustimmungen nicht zeitgleich erfolgen, ergibt die Gegenüberstellung von Zustimmungen und erteilten Arbeitsvisa nach der Westbalkanregelung doch einen guten Anhaltspunkt: So belief sich die Zahl der Zustimmungen der BA zur Arbeitsaufnahme nach der Westbalkanregelung im Jahr 2016 und für die ersten drei Quartale 2017 auf gut 100.000, die Zahl der erteilten Visa nur auf gut 38.000, das entspricht einem Anteil von rund 38 Prozent (siehe Tabelle 3). Mit einem Zeitverzug zwischen Erteilung der Zustimmung durch die BA und Visumserteilung durch die zuständigen Auslandsvertretungen kann diese Differenz folglich allenfalls in geringem Umfang erklärt werden. Dabei variieren die Anteile stark zwischen den einzelnen Westbalkanstaaten.

Tab. 3: Zustimmungen¹ und erteilte Visa zur Arbeitsaufnahme nach der Westbalkanregelung

2016 und Januar bis September 2017

Staatsangehörige aus ...	Zustimmungen nach Verordnungsgrundlage § 26 Abs. 2 BeschV		Erteilte Visa zur Arbeitsaufnahme nach § 26 Abs. 2 BeschV	
	2016	1/2017–9/2017	2016	1/2017–9/2017
Westbalkan	42.543	57.886	18.752	19.294
davon:				
Albanien	2.977	4.495	1.228	1.918
Bosnien und Herzegowina	11.330	13.423	5.581	4.702
Montenegro	1.012	1.118	678	628
Mazedonien	4.746	6.436	2.635	3.675
Kosovo	14.419	22.773	5.102	4.758
Serbien	8.059	9.641	3.528	3.613

¹ Die Anzahl der Zustimmungen kann nicht mit tatsächlich realisierten Beschäftigungsverhältnissen gleichgesetzt werden. Die Statistik erfasst Entscheidungen im Rahmen des behördeninternen Zustimmungsverfahrens zwischen den Auslandsvertretungen/örtlichen Ausländerbehörden und der Bundesagentur für Arbeit. Hierbei handelt es sich um Fallzahlen. Für einen Drittstaatsangehörigen können im Berichtszeitraum mehrere Anträge genehmigt worden sein. Die im Berichtszeitraum genehmigten Anträge geben keinen Aufschluss darüber, ob, wann und wie viele Drittstaatsangehörige eine Beschäftigung aufgenommen haben.

Quelle: Bundesagentur für Arbeit (BA), Statistik (2017c), Statistik Auswärtiges Amt, eigene Darstellung und Berechnung. © IAB.

Die Gründe für die Diskrepanz sind vielfältig. Rechtlich muss eine Zustimmung der BA nicht zwingend zur Erteilung eines Visums führen, etwa wenn ein Antragsteller außerhalb der vorgesehenen Fristen Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz in Deutschland bezogen hat oder andere, in seiner Person begründete Ursachen einer Erteilung entgegenstehen. Denkbar ist

auch, dass notwendige Dokumente wie Geburtsurkunden nicht oder nicht fristgerecht beschafft werden können, ein Arbeitgeber in Deutschland zwischenzeitlich seine Arbeitsplatzzusage zurückzieht oder in reglementierten Berufen aufgrund fehlender Ausbildungsnachweise keine Berufsausübungserlaubnis erteilt wird. Auch sollen in Einzelfällen Dokumente gefälscht oder falsche Tatsachenbehauptungen in den Anträgen aufgestellt worden sein. Zudem könnten Unternehmen Anträge gleichsam auf Vorrat gestellt haben, ohne dass die entsprechenden Arbeitsplätze tatsächlich bereitstehen.

Verfahren wird häufig durch lange Wartezeiten erschwert

Diese Faktoren können aber für sich genommen die hohe Diskrepanz zwischen (Vorab-)Zustimmungen der BA und den erteilten Arbeitsvisa kaum erklären. Es spricht vielmehr einiges dafür, dass die zuständigen Auslandsvertretungen aus Kapazitätsgründen häufig nicht in der Lage sind, alle Anträge auf Visa in einem angemessenen Zeitraum zu bearbeiten. Unter den Auslandsvertretungen in den sechs Westbalkanstaaten haben nach Angaben der Bundesregierung Bosnien-Herzegowina und Kosovo Wartezeiten auf einen Termin von acht Monaten und länger, Albanien und Serbien zwölf Wochen und länger. Lediglich Montenegro vermeldet keine längeren Wartezeiten (siehe Abbildung 1). Ob es dann bei einem Termin unmittelbar zu einer Erteilung des Visums kommt oder sich weitere Verzögerungen durch die Bearbeitung der Anträge und gegebenenfalls Wiederholungstermine ergeben, ist nicht bekannt. Eine Vorabzustimmung der BA ist auf sechs Monate befristet, danach muss ein erneuter Antrag gestellt werden.

Damit ist das Verfahren der Vorabzustimmung, das zur Beschleunigung des Prozesses gedacht war, zumindest in zwei der sechs Westbalkanstaaten de facto außer Kraft gesetzt. Auch in anderen Westbalkanstaaten ist es gut möglich, dass aufgrund langer Wartezeiten die Fristen für die Beschäftigungsaufnahme überschritten werden oder die Unternehmen die offenen Stellen in der Zwischenzeit anders besetzen. Der grundsätzlich erleichterte Arbeitsmarktzugang nach der Westbalkanregelung wird damit durch Kapazitätsengpässe und Verwaltungshandeln in vielen Fällen konterkariert. Das Auswärtige Amt plant daher den Aufbau zusätzlicher personeller Kapazitäten für die Umsetzung der Westbalkanregelung, wie aus Antworten der Bundesregierung auf Anfragen der Grünen und der Linkspartei hervorgeht.

Das Vorabprüfungsverfahren der BA (Vorabzustimmung) im Rahmen der Westbalkanregelung wurde zum 1. November 2017 eingestellt. Die Zustimmung der BA soll künftig erst nach der Visumserteilung erfolgen, um den Verwaltungsaufwand zu reduzieren. Zudem sollen bei der Terminvergabe Personen mit beruflichen Abschlüssen bevorzugt behandelt werden. Damit würde der Aufwand für die BA zwar tatsächlich reduziert, weil Anträge erst gestellt werden können, wenn von den Auslandsvertretungen die Visaanträge geprüft wurden. Es geht allerdings die Transparenz verloren: Künftig ist dann nicht mehr bekannt, in wie vielen Fällen nach einer erfolgten Zustimmung durch die BA auch tatsächlich ein Visum erteilt wurde. Es kann dann nicht mehr überprüft werden, wie groß die Nachfrage nach der Westbalkanregelung ist und wie schleppend die Visabearbeitung erfolgt.

Anforderungsniveau der Tätigkeit muss nicht mit beruflicher Qualifikation übereinstimmen

Bei der Erteilung der (Vorab-)Zustimmungen wird das Anforderungsniveau der vertraglich vereinbarten Tätigkeit nach den Angaben des Arbeitgebers erfasst. Daraus lassen sich Schlussfolgerungen zur Beschäftigungsstruktur, aber nicht zwingend zum Qualifikationsniveau der Antragsteller ableiten. Das auszuübende Anforderungsniveau des Antragstellers muss keineswegs mit dessen tatsächlicher Qualifikation übereinstimmen. So kann es vorkommen, dass eine Person unterwertig beschäftigt ist, da die im Ausland erworbene Qualifikation auf dem deutschen Arbeitsmarkt nicht adäquat verwertbar ist. Umgekehrt ist denkbar, dass eine höherwertige Beschäftigung ausgeübt wird, ohne dass die entsprechenden beruflichen Abschlüsse vorliegen. Es

soll in Einzelfällen auch vorkommen, dass die Unternehmen falsche Angaben zum Anforderungsniveau der Tätigkeit machen, um leichter eine Zustimmung der BA zu erreichen.

Nach den Erfahrungen mit anderen Migrantengruppen ist zu erwarten, dass das Qualifikationsniveau von Migranten in den ersten Jahren nach dem Zuzug im Durchschnitt höher ist als das Anforderungsniveau der ausgeübten Tätigkeiten. Nach eigenen Auswertungen auf Grundlage der Angaben zum Qualifikationsniveau und dem Anforderungsniveau der Tätigkeiten in der [IAB-SOEP-Migrationsstichprobe](#) werden rund ein Drittel der Migranten in Deutschland unter dem Niveau ihrer beruflichen Abschlüsse beschäftigt.

50 Prozent der Zustimmungen entfallen auf [Helfertätigkeiten](#)

Bei der Klassifikation des Anforderungsniveaus der ausgeübten beruflichen Tätigkeiten wird zwischen Helfer, Fachkraft, [Spezialist](#) und Experte unterschieden. Das Anforderungsniveau ist eine Kennzahl für die Komplexität der ausgeübten Tätigkeit. Sie ist immer für einen bestimmten Beruf typisch und unabhängig von der formalen Qualifikation einer Person. Tätigkeiten auf Helferniveau weisen eine geringe Komplexität auf und setzen in der Regel keinen formalen beruflichen Bildungsabschluss oder lediglich eine einjährige (geregelt) Berufsausbildung voraus. Das Tätigkeitsniveau einer „Fachkraft“ ist komplexer als das eines „Helfers“ und stärker fachlich ausgerichtet. Es wird meist mit einer zwei- oder dreijährigen Berufsausbildung erreicht.

Tätigkeiten auf dem Niveau „Spezialist“ sind vergleichsweise komplex und setzen ein hohes Kenntnis- und Fähigkeitsniveau voraus. Hierfür sind in der Regel ein Universitäts- oder Fachhochschulabschluss oder ein Abschluss als Meister oder Techniker erforderlich. Bei den Tätigkeitsniveaus „Fachkraft“ und „Spezialist“ kann eine entsprechende Berufserfahrung und/oder informelle berufliche Ausbildung als gleichwertig angesehen werden. Tätigkeiten auf dem Niveau „Experten“ weisen einen sehr hohen Komplexitätsgrad auf und setzen in der Regel eine mindestens vierjährige Hochschulausbildung (Master, Diplom, Staatsexamen) oder eine entsprechende Berufserfahrung voraus.

47 Prozent der Zustimmungen betreffen Tätigkeiten auf Fachkraftniveau

Wie Abbildung 2 zeigt, erfolgte die Hälfte der Zustimmungen von November 2015 bis September 2017 in der Kategorie „Helfer“, 47 Prozent in der Kategorie „Fachkraft“ und die verbleibenden drei Prozent in den Kategorien „Spezialist“ und „Experte“. Bei den Ablehnungen sind die Anteile des Anforderungsniveaus „Helfer“ um sechs Prozentpunkte höher als bei den Zustimmungen.

Knapp 50 Prozent der Zustimmungen entfallen auf Tätigkeiten im Baugewerbe

Knapp die Hälfte der Zustimmungen der BA nach der Westbalkanregelung erfolgt für Tätigkeiten im Baugewerbe, rund 15 Prozent für Tätigkeiten im Gastgewerbe (siehe Abbildung 3). Auf Tätigkeiten im Gesundheits- und Sozialwesen sowie die sonstigen wirtschaftlichen Dienstleistungen entfallen jeweils zehn Prozent der Zustimmungen. Die Verteilung bei den Ablehnungen ist ähnlich, lediglich bei den sonstigen wirtschaftlichen Dienstleistungen entfällt auf die Ablehnungen ein deutlich höherer Anteil als bei den Zustimmungen. Dies könnte unter anderem auf Anträge zu Tätigkeiten in Leiharbeitsfirmen zurückzuführen sein, die von der Westbalkanregelung ausgeschlossen wurden.

Die Beschäftigungsstruktur bei den Zustimmungen der BA nach der Westbalkanregelung unterscheidet sich von der Beschäftigungsstruktur bei anderweitigen Zustimmungen, die auf Grundlage anderer rechtlicher Bestimmungen erteilt wurden: Bei letzteren liegt der Anteil des

Gesundheits- und Sozialwesens mit 34 Prozent um ein Vielfaches höher, während der Anteil des Baugewerbes mit 17 Prozent deutlich geringer ausfällt.

Zahl der Personen mit Fluchthintergrund hat sich halbiert

Die Entwicklung der Beschäftigungszahlen und der Erwerbsverläufe von Personen, die über die Westbalkanregelung nach Deutschland gekommen sind, lassen sich in den Daten der BA-Statistik noch nicht identifizieren. Eine genauere Analyse bleibt einer Evaluation vorbehalten, mit der das IAB vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales beauftragt wurde. Aus der Entwicklung der Beschäftigung von Staatsangehörigen aus dem Westbalkan können jedoch erste Hinweise abgeleitet werden (siehe Tabelle 4).

Die Zahl der Menschen aus den Westbalkanstaaten ist im Zuge des Anstiegs der Fluchtmigration aus dieser Region vom Jahresende 2014 bis zum Jahresende 2015 um knapp 100.000 Personen gewachsen, 2016 nahm sie dann vermutlich im Zuge der Rückkehrmigration um rund 25.000 Personen ab. Seitdem sind die Zahlen weitgehend stabil, in den ersten acht Monaten des Jahres 2017 ist nur eine Zunahme um rund 8.000 Personen zu verzeichnen. Die Zahl der Personen mit einem Aufenthaltstitel, der auf einen Fluchthintergrund verweist, stieg zum Jahresende 2015 auf

162.000 Personen, sank dann aber bis Jahresende 2016 auf 118.000, bis zum 31.8.2017 auf 63.000 Personen.

Auch wenn nicht alle diese Personen wieder aus Deutschland ausgereist sein müssen – denkbar ist in Einzelfällen auch ein Wechsel des Aufenthaltsstatus – so sprechen diese Zahlen dafür, dass es zu einem nicht unerheblichen personellen Austausch gekommen ist: Während sich die Zahl der Personen mit Fluchthintergrund, vermutlich überwiegend durch Rückkehr in die Heimat, zwischen Jahresende 2015 und Ende August 2017 mehr als halbiert hat, stieg im gleichen Zeitraum die Zahl der Personen mit anderen Aufenthaltstiteln. Die Zahl der Menschen aus den Staaten des Westbalkans ging seit Jahresende 2015 insgesamt um rund 17.000 Personen zurück, zugleich blieb die Bevölkerung im [erwerbsfähigen Alter](#) im gleichen Zeitraum fast konstant (siehe Tabelle 4).

Beschäftigungsquote steigt seit Einführung der Regelung um zehn Prozentpunkte

Auffällig ist die dynamische Beschäftigungsentwicklung: So stieg die Zahl der Beschäftigten aus den Westbalkanstaaten zwischen Jahresende 2015 und Ende August 2017 um knapp 59.000, die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten um 57.000. Die Quote der Beschäftigten und der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter sind damit seit Jahresende 2015 um rund zehn Prozentpunkte gestiegen. Dieser Anstieg ist deutlich höher als der Anstieg der Beschäftigungsquoten in der Bevölkerung insgesamt (+2,3 Prozentpunkte), der ausländischen Bevölkerung (+3,1 Prozentpunkte) und der Bevölkerung aus den EU-Staaten (+5 Prozentpunkte) sowie aus den neuen Mitgliedsstaaten aus der ersten Osterweiterungsrunde (+5,4 Prozentpunkte) im gleichen Zeitraum (siehe Tabelle 5).

Ein ähnlich starker Anstieg der Beschäftigungsquoten war nur bei Bulgaren und Rumänen zu beobachten, für die seit Januar 2014 die Arbeitnehmerfreizügigkeit gilt: Dort ist seit Jahresende 2015 die Beschäftigungsquote um 9,1 Prozentpunkte gestiegen. Ein vergleichbarer Anstieg war auch nach Einführung der Arbeitnehmerzügigkeit bei den Ländern der ersten Osterweiterungsrunde ab Mai 2011 zu verzeichnen.

Der Beschäftigungsanstieg bei Menschen aus den Westbalkanstaaten kann nicht allein auf die rund 31.000 Visa zurückzuführen sein, die von Januar 2016 bis Ende Juni 2017 erteilt wurden. Allerdings könnte dies erheblich dazu beigetragen haben: Schließlich wurden ausschließlich Visa an Personen mit einer verbindlichen Arbeitsplatzzusage erteilt, die dadurch einer Beschäftigung in Deutschland

nachgehen können und folglich die **Beschäftigungsquoten** erhöht haben dürften. Eine andere Erklärung für den überdurchschnittlichen Anstieg der Beschäftigungsquoten von Bürgern aus dem Westbalkan könnte neben der allgemein günstigen Arbeitsmarktentwicklung in Deutschland, von der die ausländische Bevölkerung im Durchschnitt stärker als die Bevölkerung insgesamt profitiert, die schrittweise Integration von Geflüchteten aus dem Westbalkan, die sich immer noch in Deutschland aufhalten, in den Arbeitsmarkt sein.

Arbeitslosenquote dieser Personengruppe ist gesunken

Vom Jahresende 2015 bis Ende August 2017 fiel auch die Arbeitslosenquote dieser Personengruppe mit 4,2 Prozentpunkten überdurchschnittlich. Zum Vergleich: In der Bevölkerung insgesamt belief sich der Rückgang auf 0,5 Prozentpunkte, in der ausländischen Bevölkerung insgesamt auf 0,1 Prozentpunkte, in der Bevölkerung aus der EU-28 auf 1,7 Prozentpunkte (nicht in der Tabelle). Da Personen, die über die Westbalkanregelung nach Deutschland zugezogen sind, eine verbindliche Arbeitsplatzzusage vorweisen müssen und zumindest kurzfristig keinen Anspruch auf Arbeitslosengeld haben, ist ein Rückgang der Arbeitslosenquoten nicht überraschend. Allerdings kann die Westbalkanregelung, ähnlich wie beim Beschäftigungsanstieg, nur einen Teil des Rückgangs der Arbeitslosenquote erklären.

Die günstige Beschäftigungsentwicklung bei Personen aus den Westbalkanstaaten mag auf den ersten Blick überraschen, zumal das Beschäftigungswachstum zu nicht unerheblichen Teilen in den Helfertätigkeiten erfolgt ist. Darin spiegelt sich allerdings ein Trend wider, der in Deutschland insgesamt zu beobachten ist: So ist in den letzten Jahren die Beschäftigung auf beiden Seiten des Anforderungsniveaus der Tätigkeiten überdurchschnittlich gewachsen. Während die Beschäftigung in Deutschland vom Jahresende 2012 bis zum Jahresende 2016 laut Angaben der BA im Durchschnitt um sechs Prozent zugenommen hat, ist sie bei den Helfern um rund elf Prozent, den Spezialisten um neun und den Experten um zwölf Prozent gestiegen, bei den Fachkräften allerdings nur um fünf Prozent.

Das starke Wachstum der Beschäftigung in den Helfertätigkeiten ist überwiegend, aber nicht ausschließlich, auf den Anstieg der ausländischen Beschäftigung zurückzuführen. Aber auch unter den Ausländern wächst – allerdings auf niedrigem Niveau – die Beschäftigung bei den Experten überdurchschnittlich. Die Westbalkanstaaten ordnen sich in dieses Muster ein. Zwar dominiert in absoluten Größen das Wachstum der Helfer- und Fachkrafttätigkeiten, die Beschäftigung in den Spezialisten- und Expertentätigkeiten wächst jedoch überdurchschnittlich. Ob es sich hierbei um einen Strukturtrend oder nur einen kurzfristigen Konjunkturreffekt handelt, ist gegenwärtig noch offen.

Fazit

Mit der Westbalkanregelung strebte der Gesetzgeber an, die Anreize für die Zuwanderung über das Asylsystem zu senken, indem einerseits die betroffenen Staaten zu sicheren Herkunftsländern erklärt wurden, andererseits der Arbeitsmarktzugang für diese Personengruppe unabhängig von ihrer beruflichen Qualifikation liberalisiert wurde. Die Prüfung der Arbeitsmarktwirkungen, die Vorrangprüfung und die Vergleichbarkeitsprüfung durch die BA blieben jedoch aufrechterhalten. Zudem wurde der Zugang von einer verbindlichen Arbeitsplatzzusage abhängig gemacht. Insofern kann man zwar nicht von einer Steuerung nach Qualifikation, aber von einem regulierten Arbeitsmarktzugang sprechen.

Die vorliegenden Zahlen zu den Zustimmungen der BA zu einer Beschäftigungsaufnahme nach der Westbalkanregelung – zwischen Januar 2016 und September 2017 wurden 100.500 Zustimmungen erteilt – sprechen dafür, dass sowohl bei den Staatsangehörigen aus diesen Ländern als auch den Unternehmen ein hohes Interesse besteht, von dieser Regelung Gebrauch zu machen. Allerdings wurden 2016 und in den ersten drei Quartalen des Jahres 2017 nur 38.000 Visa nach der Westbalkanregelung von den zuständigen Auslandsvertretungen erteilt. Auch wenn die empirische Evidenz noch lückenhaft ist, spricht viel dafür, dass Kapazitätsengpässe und lange Wartezeiten bei den Auslandsvertretungen die Umsetzung der Westbalkanregelung zumindest behindern. Sie kann damit nur einen Teil der vom Gesetzgeber angestrebten Wirkungen entfalten.

Die vorliegenden Daten zu den Zustimmungen der Westbalkanregelung sprechen dafür, dass sie jeweils zur Hälfte für Tätigkeiten genutzt werden, die dem Anforderungsniveau von „Helfern“ entsprechen, zur anderen (knappen) Hälfte von „[Fachkräften](#)“. Die Beschäftigungsstruktur ist mit einem Anteil von rund 45 Prozent sehr stark auf das Baugewerbe konzentriert, danach folgen mit großem Abstand das Hotel- und Gaststättengewerbe, das Gesundheitswesen und die wirtschaftsnahen Dienstleistungen.

Die Arbeitsmarktwirkungen der Westbalkanregelung können auf der bestehenden Datengrundlage noch nicht beurteilt werden. Hierfür wären Daten über die Erwerbsverläufe notwendig, die Aufschluss über Löhne, Stabilität der Beschäftigungsverhältnisse sowie Zeiten von Arbeitslosigkeit und Leistungsbezug geben. Allerdings sind die Beschäftigungsquoten von Staatsangehörigen aus den Westbalkanstaaten vom Jahresende 2015 bis August 2017 um zehn Prozentpunkte gestiegen – und damit weit stärker als im Bevölkerungsdurchschnitt insgesamt, aber auch stärker als bei anderen Migrantengruppen. Ob und in welchem Umfang diese Entwicklung auf die Westbalkanregelung oder andere Faktoren zurückzuführen ist, kann derzeit noch nicht beurteilt werden.

Zwei Argumente sprechen indes dafür, dass sich die Westbalkanregelung insgesamt positiv ausgewirkt haben könnte. Erstens zeigt sich bei der Arbeitsmarktintegration von Migranten insgesamt, dass die Zugangswege entscheidend für die weitere Erwerbsbiografie sind. Denn Drittstaatsangehörige, die zu Erwerbszwecken einreisen, finden sehr viel schneller eine Stelle als andere Drittstaatsangehörige. So haben innerhalb eines Jahres nach Zuzug 51 Prozent der Drittstaatsangehörigen, die zu Erwerbszwecken einreisen, ihre erste Stelle hierzulande gefunden, nach fünf Jahren waren es 93 Prozent. Bei den Personen, die über den Familiennachzug zugezogen sind, waren es nach einem Jahr 15 Prozent, nach fünf Jahren 71 Prozent. Der Abstand zu den Geflüchteten ist noch höher. Dieser Effekt wird noch verstärkt, wenn – wie im Fall der Westbalkanregelung – beim Zuzug bereits eine Arbeitsplatzzusage vorliegt. Interessanterweise sind die Beschäftigungsquoten von Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung, die zu Erwerbszwecken zuziehen, auch deutlich höher als die von Hochschulabsolventen, die über andere Wege nach Deutschland gekommen sind. Dies würde dafür sprechen, dass Personen, die die Westbalkanregelung in Anspruch nehmen, gute Arbeitsmarktchancen haben – auf jeden Fall deutlich bessere als beispielsweise Geflüchtete aus der gleichen Region.

Zweitens ist in Deutschland im jüngsten Konjunkturaufschwung zu beobachten, dass sowohl die Beschäftigung in den Spezialisten- und Expertentätigkeiten, sondern auch bei den Helfertätigkeiten überdurchschnittlich gewachsen ist. Die [Arbeitsnachfrage](#) ist gegenwärtig also nicht allein am oberen Ende des Qualifikationsspektrums besonders hoch, sondern auch am unteren Ende. Davon dürften auch die Personen profitiert haben, die dank der Westbalkanregelung nach Deutschland gekommen sind. Allerdings konkurrieren diese Personen auch mit anderen Migranten in diesem Feld – etwa den Geflüchteten und Migranten aus der EU. Ob es sich bei diesem Trend nur um eine kurzfristige Konjunkturerscheinung handelt oder ob er längerfristig anhält, kann gegenwärtig noch nicht beurteilt werden. Davon wird auch abhängen, wie nachhaltig und stabil die Arbeitsmarktintegration dieser Personengruppe gelingt.

Die Westbalkanregelung ist ein Instrument, um die humanitäre Migration von der Arbeitsmigration zu trennen. In der Literatur spricht man von der Entflechtung „gemischter Wanderungen“, also Wanderungsbewegungen, bei denen sich politische und ökonomische Motive überlagern. Ziel war es, das Asylsystem zu entlasten, indem neue Möglichkeiten für die Migration zu Erwerbszwecken geschaffen wurden. Der Arbeitsmarktzugang wurde zwar an eine verbindliche Arbeitsplatzzusage gebunden und bleibt weiterhin durch die Vorrangprüfung, Vergleichbarkeitsprüfung und Prüfung der Arbeitsmarktwirkungen seitens der BA reguliert. Aber anders als im sonstigen Zuwanderungsrecht für Drittstaatsangehörige wurde auf Qualifikationsanforderungen verzichtet.

Damit wurde mit der Logik des bisherigen Rechts, dass den Arbeitsmarktzugang weitestgehend auf qualifizierte und hochqualifizierte Arbeitskräfte beschränkt, gebrochen.

Auch wenn die bisherige Beschäftigungsentwicklung seit Einführung der Westbalkanregelung ermutigend ist, lassen sich die Wirkungen erst in einigen Jahren abschließend beurteilen. Die Stabilität der Beschäftigungsverhältnisse, das Risiko von Arbeitslosigkeit und Leistungsbezug und die Verdienstentwicklung lassen sich erst dann ermitteln, wenn die mittel- und langfristigen Erwerbsverläufe der Betroffenen bekannt sind. Auch andere Aspekte wie die Auswirkungen auf den Wohnungsmarkt können erst dann vertieft untersucht werden. Es handelt sich auf jeden Fall um ein interessantes Experiment, aus dem sich Lehren für die Steuerung der Migration und ihre Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt in Deutschland ziehen lassen.

Literatur

Ausländerzentralregister (2017), Ausländische Bevölkerung nach Staatsangehörigkeit in Deutschland, Sonderauswertung, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, verschiedene Ausgaben.

Brücker, Herbert, Rother, Nina, Schupp, Jürgen (Hrsg.) (2017): Die [IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten](#) 2016: Studiendesign, Feldergebnisse sowie Analysen zu schulischer wie beruflicher Qualifikation, Sprachkenntnissen sowie kognitiven Potenzialen, [IAB-Forschungsbericht 13/2017](#) (auch publiziert als DIW Politikberatung kompakt 123 und Forschungsbericht 30 des Forschungszentrums des BAMF).

Brücker, Herbert, Rother, Nina, Schupp, Jürgen (Hrsg.) (2016): Die [IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten](#): Überblick und erste Ergebnisse, [IAB-Forschungsbericht 14/2016](#) (auch publiziert als DIW Politikberatung kompakt 116 und Forschungsbericht 29 des Forschungszentrums des BAMF).

Bundesagentur für Arbeit (BA), Statistik (2017): Beschäftigung und sozialversicherungspflichtige Beschäftigung nach Anforderungsniveaus und Staatsangehörigkeitsgruppen, Sonderauswertung, August 2017.

Bundesagentur für Arbeit (BA), Statistik (2017b): Beschäftigung und sozialversicherungspflichtige Beschäftigung nach Staatsangehörigkeitsgruppen, Sonderauswertung, Oktober 2017.

Bundesagentur für Arbeit (BA), Statistik (2017c): Zustimmungen und Ablehnungen am Arbeitsort nach Verordnungsgrundlage § 26 Abs. 2 BeschV (Beschäftigung bestimmter Staatsangehöriger – Westbalkan), Sonderauswertung, Oktober 2017.

Bundesagentur für Arbeit (BA), Zentrale Auslands- und Fachvermittlung (2016): [Arbeiten und Leben in Deutschland](#): Informationen zur Aufenthaltserlaubnis, zu Voraussetzungen und Verfahren für Staatsbürgerinnen und Staatsbürger aus Albanien, Bosnien-Herzegovina, Kosovo, Mazedonien, Montenegro und Serbien, Nürnberg, Abruf am 17.10.2017.

Bundesagentur für Arbeit (BA), Statistik (2013): [Methodische Hinweise zum Anforderungsniveau nach dem Zielberuf der auszuübenden Tätigkeit](#). Abruf am 1.11.2017.

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) (2017a): Das Bundesamt in Zahlen 2016, BAMF: Nürnberg.

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) (2017b): Antrags-, Entscheidungs- und Bestandsstatistik, Westbalkan gesamt. 01/2014-09/2017. Sonderauswertung.

Burkert, Carola; Haase, Marianne (2017): [Westbalkanregelung: Ein neues Modell für die Migrationssteuerung?](#) (WISO direkt, 2017,02), Bonn, Abruf am 19.10.2017.

Deutscher Bundestag (2017a): [Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Brigitte Pohmer, Luise Amtsberg, Volker Beck \(Köln\), weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN](#) – Drucksache 18/11018 -. Drucksache 18/11124 vom 10.02.2017, Deutscher Bundestag, 18. Wahlperiode, Abruf am 24.10.2017.

Deutscher Bundestag (2017b): [Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Frank Tempel, Annette Groth, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE](#), – Drucksache 18/13303 – Drucksache 18/13540 vom 06.09.2017, Deutscher Bundestag, 18. Wahlperiode, Abruf am 24.10.2017).

Henkel, Felix; Hoppe, Bert (Hrsg.) (2015): [Flucht und Migration: Debattenbeiträge aus den Ländern des Westbalkans](#), Friedrich-Ebert-Stiftung, Internationale Politikanalyse, Abruf am 24.10.2017).

Langenfeld, Christine (2015): Tausche Arbeit gegen Asyl – Ein integrations- und arbeitsmarktpolitisch riskanter Weg, in: Zeitschrift für Rechtspolitik, 7, S. 193.

Mappes-Niediek, Norbert; Reljić, Dušan (2015): „Geh auch du!“ Warum Zehntausende vom Balkan nach Westen wandern. In: Reschke, Anja (Hrsg.) (2015): Und das ist erst der Anfang: Deutschland und die Flüchtlinge, Rowohlt, Hamburg 2015, S. 71-80.

*Bildquelle: © Europäische Union, 1995-2017, EuroGeographics bezüglich der Verwaltungsgrenzen;
Generalisierung und grafische Gestaltung IAB*

Zitationshinweis

Herbert Brücker; Carola Burkert (2017): Westbalkanregelung: Arbeit statt Asyl? , In: Online Magazin IAB-Forum 15. Dezember 2017, <https://iab-forum.de/westbalkanregelung-arbeit-statt-asyl/>,
Abrufdatum: 26. April 2026

Lizenzhinweis

Diese Publikation ist unter folgender Creative-Commons-Lizenz veröffentlicht: Namensnennung – Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 International (CC BY-SA 4.0):
<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.de>