

WORKING PAPER FORSCHUNGSFÖRDERUNG

Nummer 413, Juni 2026

Die Westbalkanregelung im Bausektor

Zu den Folgen eines niedrighschwelligen Migrationsweges für die Rechte der Beschäftigten

Christian Sperneac-Wolfer, Michael Baumgarten und Vera Egenberger

Auf einen Blick

Die Westbalkanregelung bietet Staatsangehörigen aus Albanien, Bosnien und Herzegowina, Kosovo, Nordmazedonien, Montenegro und Serbien einen niedrighschwelligen und kontingentierten Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt. Auf der rechtlichen Ebene weist die Regelung einige Besonderheiten auf. Die vorliegende Untersuchung fragt nach den Effekten der Westbalkanregelung auf die Rechte der Beschäftigten und konzentriert sich dabei auf den Bausektor. Auf Grundlage von Expert*innen-Interviews und einer Fokusgruppendifkussion mit sechs Arbeitsrechtsberater*innen identifiziert sie positive und negative Auswirkungen der Westbalkanregelung auf die Rechte von Beschäftigten und formuliert Handlungsempfehlungen.

Michael Baumgarten ist studierter Soziologe und Geschäftsführer des IG-BAU-nahen Peco-Instituts.

Orcid-ID: <https://orcid.org/0009-0006-8290-9219>

Vera Egenberger ist politische Referentin beim DGB-Bundesvorstand und bearbeitet die Themen Fachkräfteeinwanderung, Asyl, Antirassismus und Integration.

Orcid-ID: <https://orcid.org/0009-0003-4197-731X>

Christian Sperneac-Wolfer ist Soziologe am Institut für Sozialforschung in Frankfurt am Main und promoviert an der Goethe-Universität Frankfurt mit einer ethnographischen Studie zu rumänischen Bauarbeitern auf deutschen Baustellen.

Orcid-ID: <https://orcid.org/0009-0005-3772-3661>

© 2026 by Hans-Böckler-Stiftung
Georg-Glock-Straße 18, 40474 Düsseldorf
www.boeckler.de



„Die Westbalkanregelung im Bausektor“ von Christian Sperneac-Wolfer, Michael Baumgarten und Vera Egenberger ist lizenziert unter

Creative Commons Attribution 4.0 (BY).

Diese Lizenz erlaubt unter Voraussetzung der Namensnennung des Urhebers die Bearbeitung, Vervielfältigung und Verbreitung des Materials in jedem Format oder Medium für beliebige Zwecke, auch kommerziell.
(Lizenztext: <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/de/legalcode>)

Die Bedingungen der Creative-Commons-Lizenz gelten nur für Originalmaterial. Die Wiederverwendung von Material aus anderen Quellen (z. B. mit Quellenangabe gekennzeichnete Schaubilder, Abbildungen, Fotos und Textauszüge) erfordert ggf. weitere Nutzungsgenehmigungen durch den jeweiligen Rechteinhaber.

ISSN 2509-2359

Inhalt

Danksagung	5
Zusammenfassung.....	6
1. Die Westbalkanregelung im Überblick	7
1.1 Die Etablierung eines neuen Migrationsweges.....	7
1.2 Die wichtigsten Aspekte der Westbalkanregelung.....	8
1.3 Umfang der Inanspruchnahme und Relevanz der Westbalkanregelung	11
1.4 Westbalkanregelung und Arbeitnehmer*innen-Rechte	14
2. Ergebnisse der Untersuchung	21
2.1 Die Westbalkanregelung als niedrighschwellige Zugangsoption zum deutschen Arbeitsmarkt	21
2.2 Arbeitsrechtliche Verstöße durch Arbeitgeber*innen	22
2.3 Abhängigkeit des Aufenthaltstitels vom Arbeitsplatz	27
2.4 Die Risiken beim Arbeitgeberwechsel	28
2.5 Die Hürden des Spurwechsels	35
2.6 Unzureichende soziale Absicherung	39
2.7 Unzureichende Rechtskenntnisse von WBR-Beschäftigten und informelle Beratungsfirmen	44
3. Ausblick und Handlungsmöglichkeiten	46
3.1 Die Neufassung der Arbeitnehmer*innen-Rahmenrichtlinie und ihre potenziellen Auswirkungen auf die Westbalkanregelung	46
3.2 Handlungsempfehlungen	48
3.3 Fazit.....	52
Literatur	54

Abbildungen

Abbildung 1: Herausforderungen beim Wechsel von einem beendeten in ein neues Arbeitsverhältnis	31
Abbildung 2: Herausforderungen beim Wechsel von einem bestehenden in ein neues Arbeitsverhältnis.....	33

Tabellen

Tabelle 1: Die Westbalkanregelung und der Bausektor (2020–2024) ...	13
Tabelle 2: Unterschreitung des gesetzlichen Mindestlohns durch Überstunden (Rechenbeispiel).....	22
Tabelle 3: Einkommensberechnung eines alleinstehenden Bauhelfers auf Basis des Mindestlohns im Jahr 2025	37

Danksagung

Die vorliegende Untersuchung basiert auf einer Fokusgruppendifkussion mit Arbeitsrechtsberater*innen und Interviews mit Expert*innen. Herzlicher Dank gilt den Arbeitsrechtsberater*innen, die sich intensiv auf das Treffen vorbereiteten, ihre Beratungserfahrung während der Fokusgruppendifkussion engagiert einbrachten und im Nachhinein bereit waren, offenen Fragen weiter nachzugehen.

Ein ebensolcher herzlicher Dank für ihre Zeit und ihr Engagement gilt allen Expert*innen, die bereit waren, ihre umfangreiche Expertise in teils mehrstündigen Gesprächen zu teilen, und so maßgeblich dabei helfen, die Westbalkanregelung und die damit verbundenen Probleme besser zu verstehen. Ohne die Mitwirkung dieser Arbeitsrechtsberater*innen und Expert*innen wäre die vorliegende Untersuchung nicht möglich gewesen. Da allen kontaktierten Personen Anonymität zugesichert wurde, verzichten wir auf die Nennung ihrer Namen.

Für weitere Unterstützung möchten wir uns bei Arbeit und Leben, dem Europäischen Verein für Wanderarbeiterfragen, sowie Faire Integration und Faire Mobilität bedanken. Für hilfreiche Rückmeldungen auf den Entwurf der Untersuchung bedanken wir uns bei dem bundesweiten wissenschaftlichen Arbeitskreis Arbeit und Migration. Für das genaue und umsichtige Korrektorat gebührt unser Dank Christiane Mende. Zuletzt möchten wir uns bei der Hans-Böckler-Stiftung bedanken, die mit ihrer Förderung die vorliegende Untersuchung ermöglichte.

Zusammenfassung

Die Westbalkanregelung (WBR) bietet Staatsangehörigen aus Albanien, Bosnien und Herzegowina, Kosovo, Nordmazedonien, Montenegro und Serbien einen niedrigschwelligen Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt – unabhängig von ihrer Berufsqualifikation. Auf rechtlicher Ebene beinhaltet die Regelung unter anderem die Zustimmungspflicht der Bundesagentur für Arbeit zur Beschäftigung und zu jedem Arbeitgeberwechsel sowie einen eingeschränkten Zugang der Beschäftigten zu den sozialen Sicherungssystemen. Ursprünglich als migrationspolitisches Experiment gestartet, ist die Westbalkanregelung zu einem festen Bestandteil der Arbeitskräftezuwanderung geworden.

Die vorliegende Untersuchung fragt nach den Effekten der Westbalkanregelung auf die Rechte der Beschäftigten und konzentriert sich dabei auf den Bausektor. Auf Grundlage von Expert*innen-Interviews und einer Fokusgruppendifkussion mit sechs Arbeitsrechtsberater*innen wird untersucht, wie sich die Westbalkanregelung auf die Durchsetzung von Arbeitnehmer*innen-Rechten auswirkt.

Eine positive Folge der Regelung zeigt sich im Bereich der Arbeitsverträge: Die Berater*innen sehen sich nur sehr selten mit Beschäftigungsverhältnissen ohne Arbeitsvertrag oder mit falscher Teilzeitarbeit konfrontiert. Negative Auswirkungen zeigen sich hingegen bei der Arbeitgeberbindung, im Verfahren zum Arbeitgeberwechsel, beim Wechsel des Aufenthaltstitels, bei der sozialen Absicherung und beim Informationsstand der WBR-Beschäftigten, der sie empfänglich für die falschen Versprechungen informeller Beratungsagenturen macht.

Um diesen Problemen entgegenzuwirken, lassen sich neben einer Gleichberechtigung dieser Beschäftigtengruppe und der zügigen und vollständigen Umsetzung der Neufassung der Arbeitnehmer*innen-Rahmenrichtlinie – Richtlinie (EU) 2024/1233 – eine Reihe weiterer Handlungsempfehlungen formulieren.

1. Die Westbalkanregelung im Überblick

1.1 Die Etablierung eines neuen Migrationsweges

Die Westbalkanregelung wurde am 24. Oktober 2015 mit der Verordnung zum Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz eingeführt. Dies erfolgte als Teil des Asylpakets I und steht im Zusammenhang mit den seit 2014 ergriffenen migrationspolitischen Maßnahmen zur Reduzierung der Asylanträge aus den Westbalkanländern (Süß/Schneider 2018: 23).

Eine der zentralen Maßnahmen bestand in der Einstufung der Westbalkanländer als „sichere Herkunftsstaaten“ nach § 29 des Asylgesetzes. Hiervon sollte die Signalwirkung ausgehen, dass Asylanträge aus diesen Staaten keine Aussicht auf Erfolg haben (Süß/Schneider 2018: 23).

Seit Oktober 2014 gelten die drei Westbalkanländer Bosnien und Herzegowina, Mazedonien und Serbien als sichere Herkunftsstaaten. Seit der Verabschiedung des Asylpakets I im Oktober 2015 zählen auch Albanien, Kosovo und Montenegro dazu. Absehbar war damals schon die weitere Verschärfung durch das im März 2016 in Kraft getretene Asylpaket II (Süß/Schneider 2018: 23).

Die Eröffnung einer neuen Migrationsoption war Teil der restriktiven Wende im Asylrecht. Mit der Westbalkanregelung sollte erprobt werden, ob es gelänge, die Fluchtmigration als „ungewollte Migration“ in die Bahnen der gewollten Arbeitsmigration zu lenken. Dieser Versuch gilt als „Novum in der deutschen Zuwanderungspolitik“ (Burkert/Haase 2017: 1).

Die Westbalkanregelung ist das Ergebnis eines politischen Kompromisses, um Zustimmung zur Verschärfung des Asylrechts zu erhalten. Denn die Einstufung der Westbalkanländer als sichere Herkunftsstaaten und beide Asylpakete riefen starken Protest aus der Zivilgesellschaft und der Opposition hervor (ZDSR o. J.; Pro Asyl 2014; Süß/Schneider 2018: 23).

Kritik regte sich auch bei der in mehreren Bundesländern mitregierenden Partei Bündnis 90 / Die Grünen sowie bei der SPD als damaliger Koalitionspartnerin der CDU (Süß/Schneider 2018: 23). Als Gegengewicht zur repressiven Asylpolitik wurden liberale Ausgleichsmaßnahmen gefordert (Bither/Ziebarth 2018: 15 f.; Süß/Schneider 2018: 23). Die Westbalkanregelung war eine solche Maßnahme (Süß/Schneider 2018: 23).

Das arbeitsmarkt- und „migrationspolitische Laboratorium“ (BMI/BAMF 2020: 33; Engler 2020: 18) einer zeitlich und im Umfang beschränkten Öffnung des Arbeitsmarktes für Geringqualifizierte (BMI/BAMF 2020: 33;

Brücker/Burkert 2017) war bei der Einführung zunächst bis zum 31. Dezember 2020 befristet und auf 25.000 Zustimmungen pro Jahr beschränkt. In welchem Maße die Regelung eine Asyl- in die Erwerbsmigration überführte, lässt sich nicht eindeutig identifizieren, da zeitgleich das Asylrecht verschärft wurde und die Anerkennungsaussichten eines Asylanspruchs spätestens mit der Ausweitung der Liste sicherer Herkunftsstaaten stark sanken (Brücker/Burkert 2017; Süß/Schneider 2018: 23).

Mit Blick auf den arbeitsmarktpolitischen und volkswirtschaftlichen Nutzen bewertet eine breit angelegte Evaluationsstudie des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) die Westbalkanregelung hinsichtlich verschiedener Kriterien als positiv und sinnvoll (Brücker et al. 2020a und 2020b). Teile der Wirtschaft, insbesondere das Baugewerbe und das Handwerk, plädieren für eine Beibehaltung (HDB 2024; Lehner/Kolb 2020; Schmidt 2025).

Die Westbalkanregelung wurde zunächst um drei Jahre verlängert. Im Jahr 2024 entfristete die damalige Regierungskoalition aus SPD, Bündnis 90 / Die Grünen und FDP die Regelung und verdoppelte die Zahl der jährlich zulässigen Zustimmungen auf 50.000. Die Folgeregierung aus CDU/CSU und SPD plant, diese wieder auf 25.000 pro Jahr zu halbieren. Zehn Jahre nach ihrer Einführung hat sich das einstige arbeitsmarkt- und migrationspolitische Experiment „als Baustein der Arbeitskräftezuwanderung etabliert“ (Bundesregierung 2025b: 5).

1.2 Die wichtigsten Aspekte der Westbalkanregelung

Die Westbalkanregelung eröffnet Menschen aus den sechs Westbalkanstaaten einen Migrationsweg, der nicht an eine nachgewiesene Qualifizierung geknüpft ist. Personen, die mit einem Aufenthaltstitel über die Westbalkanregelung in Deutschland arbeiten, werden im Folgenden als WBR-Beschäftigte bezeichnet. Die Westbalkanregelung ist in Paragraph 26 Absatz 2 der Beschäftigungsverordnung verankert:

Verordnung über die Beschäftigung von Ausländerinnen und Ausländern (Beschäftigungsverordnung – BeschV)

„Für Staatsangehörige von Albanien, Bosnien und Herzegowina, Kosovo, Montenegro, Nordmazedonien und Serbien können Zustimmungen mit Vorrangprüfung zur Ausübung jeder Beschäftigung erteilt werden. Die erstmalige Zustimmung darf nur erteilt werden, wenn der Antrag auf Erteilung des Aufenthaltstitels bei der jeweils zuständigen deutschen Auslandsvertretung in einem der in Satz 1 genannten Staaten gestellt wird.

Die Anzahl der Zustimmungen in den Fällen des Satzes 2 ist auf bis zu 50.000 je Kalenderjahr begrenzt. Die Zustimmung darf nicht erteilt werden, wenn der Antragsteller in den letzten 24 Monaten vor Antragstellung Leis-

tungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz bezogen hat. §9 findet keine Anwendung, es sei denn, dass eine Zustimmung nach §26 Absatz 2 in der bis zum Ablauf des 31. Dezember 2020 geltenden Fassung erteilt wurde.“

Staatsangehörige aus Albanien, Bosnien und Herzegowina, Kosovo, Montenegro, Nordmazedonien und Serbien können über die Westbalkanregelung Zugang zu jeder Beschäftigung auf dem deutschen Arbeitsmarkt erhalten, wenn dafür eine Zustimmung vorliegt. Die Anzahl der Zustimmungen ist auf ein Kontingent von insgesamt 50.000 pro Jahr beschränkt.

Der Erstantrag muss bei der zuständigen deutschen Auslandsvertretung gestellt werden, Folgeanträge können in Deutschland gestellt werden. Die Beantragenden dürfen in den letzten 24 Monaten vor der Beantragung keine Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz in Deutschland bezogen haben. §9 der Beschäftigungsverordnung, der ausländische Beschäftigte nach zwei Jahren des rechtmäßigen Aufenthalts in Deutschland von der Zustimmungspflicht befreit, wird hier nicht mehr angewandt.

Das Arbeitsentgelt muss den Lebensunterhalt sichern. Personen, die bei der Erstantragstellung älter als 45 Jahre sind, müssen ein Arbeitsentgelt von mindestens 55 Prozent der jährlichen Beitragsbemessungsgrenze der allgemeinen Rentenversicherung oder eine angemessene Altersversorgung nachweisen (BA 2025b).¹

Die Zustimmung durch die Bundesagentur für Arbeit (BA) zur Aufnahme einer Beschäftigung ist einer der zentralen Bausteine der Westbalkanregelung. Voraussetzung hierfür ist ein verbindliches Arbeitsplatzangebot oder ein unterzeichneter Arbeitsvertrag sowie Beschäftigungsbedingungen, die denen von vergleichbaren hiesigen Arbeitnehmer*innen entsprechen.

Ob gleichwertige Beschäftigungsbedingungen vorliegen, wird im Zustimmungsverfahren anhand schriftlicher Auskünfte der Arbeitgeber*innen zur Arbeitszeit, zum Urlaubsanspruch und zum Arbeitsentgelt überprüft. Kommt weder ein Tarifvertrag noch ein Branchenmindestlohn zur Anwendung, dann „muss der ortsübliche Lohn für vergleichbare Tätigkeiten inländischer Arbeitnehmer gezahlt werden“ (BA 2024a: 60). Die unterste Entlohnungsgrenze ist der allgemeine gesetzliche Mindestlohn.

Entsprechen die Bedingungen vergleichbaren Beschäftigungsverhältnissen, kann die Bundesagentur für Arbeit ihre Zustimmung erteilen. Diese Zustimmung gilt bei einem unbefristeten Vertrag maximal vier Jahre. Bei einem befristeten Vertrag gilt sie für die Vertragslaufzeit, mit

¹ Im Jahr 2025 lag das Mindestbruttoentgelt für über 45-Jährige bei mindestens 4.427,50 Euro im Monat (Deutsche Botschaft Pristina 2025).

einer Obergrenze von ebenfalls vier Jahren (BA 2024a: 155). Die Zustimmung kann auch für kürzere Zeiträume erteilt werden.

Seit 2023 findet keine Vorrangprüfung mehr statt, das heißt, es wird nicht mehr geprüft, ob Deutsche oder EU-Bürger*innen für die Position infrage kommen (BA 2023b).

Im Erstantragsverfahren ist die Prüfung durch die Bundesagentur für Arbeit als Vorabzustimmung dem Botschaftstermin vorgelagert.² Aufgrund der hohen Nachfrage und der auf die einzelnen Länder verteilten Kontingente werden die Anträge teilweise erst Monate nach ihrem Eingang durch die Bundesagentur für Arbeit bearbeitet:

„Derzeit werden Anträge mit folgendem Eingangsdatum bearbeitet:
Albanien: 03.04.2025
Bosnien und Herzegowina: tagesaktuell
Kosovo: 08.01.2025
Montenegro: tagesaktuell
Nordmazedonien: 09.10.2025
Serbien: 15.08.2025
Stand: 07.11.2025“ (BA 2025b)

Ist der Botschaftstermin erfolgreich, erhält die Person ein D-Visum zur Einreise.³ Nach der Einreise muss sie bei der zuständigen Ausländerbehörde einen befristeten Aufenthaltstitel zur Beschäftigung nach § 19c des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG) in Verbindung mit § 26 Absatz 2 der Beschäftigungsverordnung beantragen. Für die Beantragung des Aufenthaltstitels sind mindestens der Arbeitsvertrag, das Einreisevisum, der Nachweis über den Hauptwohnsitz, der Nachweis über den Mietvertrag und die Größe und Kosten des Wohnraums sowie der Nachweis über die Krankenversicherung notwendig (Land Berlin o. J.).

Im Rahmen der Westbalkanregelung wird der Aufenthaltstitel stets in Verbindung mit der Beschäftigungserlaubnis für die Arbeitsstelle erteilt, für die die Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit vorliegt. Die Gültigkeitsdauer des erteilten Aufenthaltstitels richtet sich nach der Dauer der erteilten Zustimmung und ist wie diese nach § 18 Absatz 4 des Aufenthaltsgesetzes auf maximal vier Jahre befristet.

Liegt die Dauer des Arbeitsvertrags oder die der Zustimmung unter vier Jahren, wird der Aufenthaltstitel für drei weitere Monate erteilt; auch hier gilt jedoch die Obergrenze von vier Jahren. Die drei Zusatzmonate sollen

2 Bis zum 1. Juni 2024 erfolgte die Prüfung durch die Bundesagentur für Arbeit nach dem Botschaftstermin. Diese Anordnung wurde geändert, weil die Botschaftstermine aufgrund der hohen Nachfrage per Losverfahren vergeben wurden und es hier zu langen Wartezeiten kam.

3 Eine visumsfreie Einreise aus den sechs Westbalkanstaaten ist für bis zu 90 Tage möglich; eine Erwerbstätigkeit ist damit jedoch nicht gestattet (Geis-Thöne 2018: 17).

WBR-Beschäftigten nach Vertragsende Zeit für die Suche nach einem neuen Arbeitsplatz geben (Voigt 2024a: 425).

Ein Aufenthaltstitel in Zusammenhang mit der Westbalkanregelung wird stets nur befristet und in Verbindung mit einem konkreten Beschäftigungsverhältnis erteilt. Bei jeder Verlängerung eines Beschäftigungsverhältnisses oder bei jedem Arbeitgeberwechsel muss erneut ein zustimmungspflichtiger Aufenthaltstitel beantragt und das Zustimmungsverfahren durchlaufen werden. Verlängerungs- und Wechselanträge werden bei der örtlichen Ausländerbehörde gestellt und fallen nicht mehr unter das Kontingent, das sich nur auf Erstzustimmungen bezieht. Im Rahmen ihres Auskunftersuchens nach § 39 Absatz 4 Satz 2 des Aufenthaltsgesetzes kann die Bundesagentur für Arbeit erteilte Zustimmungen überprüfen.

1.3 Umfang der Inanspruchnahme und Relevanz der Westbalkanregelung

Die Westbalkanregelung hat sich von einem arbeitsmarkt- und migrationspolitischen Versuch zu einem festen Baustein der Arbeitskräftezuwanderung (Bundesregierung 2025b: 5) entwickelt. In den ersten Jahren nach ihrer Einführung wurde sie zu einem der „wichtigsten Wege für Erwerbsmigranten nach Deutschland“ (Lehner/Kolb 2020) – und das ist bis heute so geblieben. Im Jahr 2024 entfielen 28.634 der insgesamt 172.422 erteilten nationalen Visa der Kategorie D, also 17 Prozent,⁴ auf die Westbalkanregelung (Auswärtiges Amt 2025; Bundesregierung 2025a: 22; Mediendienst Integration 2025).⁵

In den Jahren 2016 und 2017 nahmen 44 Prozent aller über die Westbalkanregelung eingereisten Menschen ein Beschäftigungsverhältnis im Bausektor auf (Brücker et al. 2020b: 48). Im Jahr 2024 entfielen 36 Prozent aller Einreisen auf den Bausektor, 15 Prozent auf das Gastgewerbe und 12 Prozent auf den Bereich Verkehr und Lagerei (Bundesregierung 2025b: Anlage 2, Tabelle 1).

4 Alle Prozentangaben wurden auf die volle Stelle gerundet.

5 Die Relevanz der Westbalkanregelung zeigt sich auch in den Zahlen der erteilten Visa. Insgesamt steht die Westbalkanregelung hier an fünfter Stelle und mit Blick auf die Erwerbstätigkeit an zweiter Stelle. Im Jahr 2024 wurden insgesamt 419.108 D-Visa erteilt. Hiervon wurden 90.188 in Verbindung mit einem Studium, 54.709 für einen „Ehegattennachzug zum Ausländer“, 45.452 für einen Nachzug von Kindern, 31.031 für „sonstige Arbeitsaufnahmen“ und 28.662 für eine Arbeitsaufnahme gemäß der Westbalkanregelung vergeben (Bundesregierung 2025a: 22).

Im Baugewerbe⁶ wiederum arbeiteten WBR-Beschäftigte an erster Stelle im Hochbau, gefolgt vom Bereich Aus- und Trockenbau, Isolierung, Zimmerei, Glaserei, Rollladen- und Jalousiebau an zweiter Stelle und dem Tiefbau an dritter Stelle (Bundesregierung 2025b: Anlage 2, Tabelle 4).

Tabelle 1 schlüsselt die Verteilung der Beschäftigten, die zwischen 2020 und 2024 über die Westbalkanregelung eingereist sind, nach Baugewerbe und den drei zahlenmäßig relevantesten Berufsgruppen im Baugewerbe auf. Zudem gibt sie einen Überblick über die erteilten Zustimmungen und die Anzahl aller Beschäftigten, die über die Westbalkanregelung eingereist sind und sich am 31. Dezember des jeweiligen Jahres in Deutschland aufgehalten haben.

Diese Zahlen weisen zwei Besonderheiten auf. Erstens sind allein im Jahr 2023 4.425 Personen aus der Westbalkanregelung in einen anderen Aufenthaltsstatus gewechselt, davon 4.010 in eine Niederlassungserlaubnis nach §9 und §9a des Aufenthaltsgesetzes (Graf 2024: 27; vgl. auch Heß 2025). Diese Menschen tauchen in der Spalte „WBR-Beschäftigte insgesamt, Stichtag: 31.12.“ nicht mehr auf. Da die Niederlassungserlaubnis auf einen verfestigten Aufenthalt hindeutet, dürfte die arbeitsmarktpolitische Relevanz der Westbalkanregelung zur Gewinnung von Arbeitskräften höher sein, als es die in Tabelle 1 aufgeführten Daten der Bundesagentur für Arbeit nahelegen.

Zweitens bildet Tabelle 1 lediglich die Lage zum Stichtag des 31. Dezember des jeweiligen Jahres ab. Im Bauhauptgewerbe unterliegen die Beschäftigungszahlen jedoch saisonalen Schwankungen. In der Schlechtwetterperiode von Dezember bis März wird weniger gebaut. Es ist nicht auszuschließen, dass in den Sommermonaten mehr WBR-Beschäftigte im Bauhauptgewerbe arbeiten und somit vom Stichtag nicht erfasst werden.⁷

6 Der Bausektor setzt sich aus drei Gewerben zusammen. Das Bauhauptgewerbe umfasst den Hoch- und Tiefbau sowie alle Rohbauarbeiten und Arbeiten unter der Erde. Das Baunebengewerbe, auch Ausbaugewerbe genannt, konzentriert sich auf Ausbauarbeiten wie Elektroinstallationen und Malerarbeiten. Aus- und Trockenbau, Isolierung, Zimmerei, Glaserei, Rollladen- und Jalousiebau zählen als (Innen-)Ausbauberufe zum Baunebengewerbe. Das Bauhilfsgewerbe erbringt unterstützende Dienstleistungen, die nicht direkt in das Bauwerk integriert sind, wie zum Beispiel Transporte oder Abrissarbeiten.

7 Zum Stichtag 30. Juni 2025 arbeiteten 11.736 bzw. 18 Prozent der insgesamt 64.809 WBR-Beschäftigten in Hoch- und Tiefbauberufen. Im gesamten Baugewerbe waren zum gleichen Zeitpunkt 98.434 Personen aus den Westbalkanländern beschäftigt, wovon 24 Prozent auf die Westbalkanregelung entfielen (BA 2025a).

Tabelle 1: Die Westbalkanregelung und der Bausektor (2020–2024)

Jahr	2020	2021	2022	2023	2024
VISA	5.188	10.389	26.659	25.736	28.634
WBR-GES	22.791	36.681	50.439	59.295	61.171
WBR-BAU	9.144 (40 %)	14.744 (40 %)	20.033 (40 %)	22.450 (38 %)	22.195 (36 %)
WBR-HAUPT	4.949 (22 %)	7.820 (21 %)	10.482 (21 %)	11.329 (19 %)	11.072 (18 %)
WBR-HOCH	4.454	6.951	8.978	9.145	8.549
WBR-TIEF	495	869	1.504	2.184	2.523
WBR-AUS	1.049	1.734	2.556	3.150	3.163

Anmerkungen: Stichtag für alle Angaben zu Beschäftigtenzahlen ist der 31.12. WBR-TIEF und WBR-HOCH zählen zu WBR-HAUPT, WBR-HAUPT und WBR-AUS zählen zu WBR-BAU.

VISA führt die Anzahl der in dem jeweiligen Jahr erteilten Visa an.

WBR-GES führt die Zahl der WBR-Beschäftigten in dem jeweiligen Jahr an.

WBR-BAU führt die Zahl der WBR-Beschäftigten im Bausektor in dem jeweiligen Jahr an und in Klammern deren prozentualen Anteil an WBR-GES.

WBR-HAUPT führt die Zahl der WBR-Beschäftigten im Bauhauptgewerbe in dem jeweiligen Jahr an und deren prozentualen Anteil an WBR-GES.

WBR-HOCH führt die Zahl der WBR-Beschäftigten im Hochbau in dem jeweiligen Jahr an.

WBR-TIEF führt die Zahl der WBR-Beschäftigten im Tiefbau in dem jeweiligen Jahr an.

WBR-AUS führt die Zahl der WBR-Beschäftigten im Bereich Aus- und Trockenbau, Isolierung, Zimmerei, Glaserei, Rollladen- und Jalousiebau in dem jeweiligen Jahr an.

Quelle: BA-Statistik nach Bundesregierung 2025b: 3, Anhang 2, Tabelle 1–2 und Tabelle 4; eigene Berechnung

Tabelle 1 veranschaulicht die anhaltende Relevanz des Bausektors, in dem trotz eines prozentualen Rückgangs weiterhin ein erheblicher Teil aller WBR-Beschäftigten tätig ist. Im Jahr 2020 führten 40 Prozent aller WBR-Einreisen in den Bausektor, 2024 waren es 36 Prozent. Dabei kommt dem Bauhauptgewerbe die zahlenmäßig größte Relevanz für die Arbeitsmigration über die Westbalkanregelung zu. Im Jahr 2020 erfolgten

22 Prozent aller WBR-Einreisen in das Bauhauptgewerbe, 2024 waren es 18 Prozent.

Ein Vergleich mit den Zahlen der Gesamtbeschäftigten im Hochbau ergibt folgendes Bild: Laut Bundesagentur für Arbeit waren im Jahr 2022 insgesamt 486.218 Personen im Hochbau beschäftigt, davon verfügten 173.297 Personen nicht über die deutsche Staatsbürgerschaft. Zwei Prozent aller Beschäftigten im Hochbau waren über die Westbalkanregelung eingereist, bei den migrantischen Beschäftigten in diesem Bereich waren es immerhin fünf Prozent (BA 2023a).

Viele der Zustimmungen für eine Arbeitsaufnahme im Rahmen der Westbalkanregelung entfallen auf die Bundesländer Bayern, Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen und Hessen (Graf 2024: 38; Heß 2025: 31; Brücker et al. 2020b: 26; Burkert/Haase 2017: 3). Regionale Schwerpunkte sind die Großräume München, Frankfurt am Main, Stuttgart, Berlin, Hamburg und Düsseldorf (Brücker et al. 2020b: 25).

Die Westbalkanregelung wird auch als ein wichtiges Instrument zur Bewältigung des Arbeits- und Fachkräftemangels diskutiert. Der Hauptverband der Deutschen Bauindustrie (HDB) hält sie für zukunftsweisend, um den Arbeitskräftebedarf zu decken – trotz der erheblichen Probleme in der Umsetzung (HDB 2024).⁸ Das Institut der deutschen Wirtschaft (IW) sieht in der Westbalkanregelung ein Modell zur Gewinnung von Arbeitskräften aus anderen Staaten (Burstedde/Orange 2025: 1); dieses Potenzial wird auch in anderen Beiträgen diskutiert (etwa Falkenhain/Raab 2022).

Zehn Jahre nach der Eröffnung dieses neuen Migrationsweges gilt die Westbalkanregelung in Teilen der Wirtschaft und der Forschung als ein aussichtsreiches Modell zur weiteren Arbeitskräftegewinnung.

1.4 Westbalkanregelung und Arbeitnehmer*innen-Rechte

1.4.1 Fragestellung der Untersuchung

Im Zentrum der Debatte um die Westbalkanregelung steht ihr arbeitsmarkt-, migrationspolitischer und volkswirtschaftlicher Nutzen (Adunts et al. 2022; Bither/Ziebarth 2018; Brücker et al. 2020b; Geis-Thöne 2018).

8 Der Hauptverband der Deutschen Bauindustrie sieht die Probleme der Westbalkanregelung in den langen Wartezeiten, der Verfahrenslänge, den unklaren „Erfolgsaussichten und Perspektiven für Unternehmen und potenzielle Beschäftigte sowie der Komplexität und Intransparenz des Verfahrens mit unklaren Verantwortlichkeiten und Ansprechpartnern“ (HDB 2024: 1).

Die Frage der Fachkräfteanwerbung rückt hierbei zunehmend in den Fokus (Burstedde/Orange 2025; HDB 2024). Kritisch diskutiert werden die mangelhafte soziale Absicherung von WBR-Beschäftigten (Voigt 2024a), das Anerkennungsverfahren (Covic 2020: 67), die negativen Folgen der Erwerbsmigration für die Herkunftsländer (Mara/Vidovic 2021; Troelenberg/Tschinderle 2024)⁹ und ob die Regelung angesichts eines mittlerweile ausdifferenzierten Erwerbsmigrationsrechts noch sinnvoll ist (Kolb 2025; Lehner/Kolb 2020).

Eine wiederkehrende Frage in der Debatte ist, inwieweit Arbeitnehmer*innen-Rechte bei über die Westbalkanregelung eingereisten Beschäftigten gewahrt werden oder ob es zu Missständen kommt.

Arbeitnehmer*innen verfügen in Deutschland grundsätzlich über umfassende Rechte in Arbeitsverhältnissen (zur anschaulichen Übersicht vgl. etwa Brox/Rüthers/Henssler 2020). Beratungsstellen und das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) verweisen auf folgende auch für migrantische Beschäftigte zentrale Rechte: das Recht auf regelmäßige und vollständige Entlohnung, mindestens in Höhe des Mindestlohns oder, sofern anwendbar, der branchenspezifischen Mindestlöhne bzw. der Tariflöhne, das Recht auf Urlaub sowie das Recht auf Kündigungsschutz, Arbeitsschutz und Gesundheitsschutz (BMAS o. J.; IQ Consult 2023).

In seiner Evaluation der Westbalkanregelung stößt das IAB auf Abhängigkeitsverhältnisse, die unter anderem aus dem Arbeitgeberwechselverfahren entstehen (Brücker et al. 2020b: 19). Die Abhängigkeiten der WBR-Beschäftigten von den Arbeitgeber*innen seien jedoch nur in Einzelfällen ausgenutzt worden; es fänden sich keine Hinweise auf einen systematischen Missbrauch (Brücker et al. 2020b: 112 f.). In dieser Evaluationsstudie sowie in den Veröffentlichungen des IAB werden eine ausgeweitete Beratungsinfrastruktur, verstärkte Kontrollen und ein erleichterter Arbeitgeberwechsel als Maßnahmen zum Schutz von WBR-Beschäftigten vorgeschlagen (Brücker et al. 2020b; Falkenhain/Raab 2022).

9 Die Gewinnung von Arbeitskräften für den deutschen Arbeitsmarkt über die Westbalkanregelung hat in den sechs Westbalkanländern zu einer weiteren erheblichen Abwanderung von Fach- und Arbeitskräften beigetragen, so die an der Fokusgruppendifkussion teilnehmenden Arbeitsrechtsberater*innen, von denen eine in einem Westbalkanland in der Migrationsberatung tätig ist.

In diesen Ländern hat die Arbeitsmigration über verschiedene rechtliche Rahmen insgesamt zu einer Reduktion der erwerbsfähigen Bevölkerung beigetragen (Mara/Vidovic 2021: 33). In allen sechs Westbalkanländern mangelt es an Arbeitskräften im Gesundheitssektor (Mara/Vidovic 2021: 35). In Bosnien und Herzegowina fehlen infolge der Emigration, unter anderem nach Deutschland, Beschäftigte in Installations- und Bauberufen (Mara/Vidovic 2021: 36). In Albanien ist vor allem der Tourismus- und Gastronomiebereich betroffen (Troelenberg/Tschinderle 2024: 19–22), in Nordmazedonien die gesamte Wirtschaft (Troelenberg/Tschinderle 2024: 41).

Der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) und die Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt (IG BAU) weisen ebenfalls auf die mit der Westbalkanregelung verbundenen Abhängigkeiten hin. Dem DGB zufolge ist „das Risiko, dass Beschäftigte ausgebeutet werden, [...] hoch und zuletzt sogar gestiegen“ (DGB 2023b: 7). WBR-Beschäftigte seien aufgrund ihrer rechtlichen Sonderstellung besonders vulnerabel (DGB 2023b: 6) und in Branchen beschäftigt, in denen „schwere Rechtsverstöße [...] weithin üblich sind“ (DGB 2023b: 7, vgl. zur Einschätzung der Westbalkanregelung auch DGB 2022 und 2023a; Dietl 2023; Firus/Baumgarten/Crnovrsanin 2024; IG BAU 2023).

Diese Befunde werfen drei aufeinander aufbauende Fragen auf, die im Zentrum dieser Untersuchung stehen.

- Kommt es im Rahmen der Westbalkanregelung zu Verstößen gegen die Rechte der Beschäftigten? Wenn ja, um welche Arten von Verstößen handelt es sich?
- Wie wirkt sich die Westbalkanregelung auf diese Verstöße aus? Verhindert, reduziert oder begünstigt sie bestimmte Arten von arbeitsrechtlichen Verstößen?
- Welche Maßnahmen könnten WBR-Beschäftigte besser vor Verstößen gegen ihre Rechte schützen?

Diesen Fragen wird im Folgenden für das Baugewerbe – der Branche mit den meisten WBR-Beschäftigten – nachgegangen.

1.4.2 Vorgehen bei der Untersuchung

Um mehr über Arbeitnehmer*innen-Rechte im Kontext der Westbalkanregelung zu erfahren, konzentriert sich die vorliegende Untersuchung auf die Erfahrungen und Einschätzungen von Expert*innen und Arbeitsrechtsberater*innen.

Durch ihre Beratungstätigkeit erhalten Arbeitsrechtsberater*innen Einblicke in die Problemlagen von migrantischen Beschäftigten, die sich ratsuchend an eine Beratungsstelle wenden. In Deutschland existiert ein Netz aus Beratungsangeboten, an die sich Beschäftigte bei Missständen im Arbeitskontext für eine vertrauliche und unentgeltliche Beratung in ihrer Sprache wenden können.

Die Träger dieser Angebote wie Faire Mobilität, Faire Integration, Arbeit und Leben oder der Europäische Verein für Wanderarbeiterfragen qualifizieren ihre Berater*innen durch regelmäßige Fortbildungen in arbeitsrechtlichen Fragen. Arbeitsrechtsberater*innen unterstützen Ratsu-

chende auch, indem sie Schriftstücke für sie aufsetzen und sie bei Bedarf über einen längeren Zeitraum begleiten.

Die Perspektiven der Arbeitsrechtsberater*innen und die Einschätzung der Expert*innen wurden mithilfe eines dreistufigen, aufeinander aufbauenden Forschungsdesigns aus Expert*innen-Interviews, Fokusgruppen und Analysen erfasst.

In der ersten Phase der Untersuchung fanden Expert*innen-Interviews (Bogner/Littig/Menz 2009) mit einschlägigen Expert*innen zur Westbalkanregelung statt. Insgesamt wurden zehn Interviews mit Vertreter*innen der IG BAU, der Bundesagentur für Arbeit und weiteren Personen aus der Forschung sowie der Arbeitsrechtsberatung, Anerkennungsberatung, Migrationsberatung sowie der Sozialberatung geführt. Darunter befand sich auch eine Person, die in einem der sechs Westbalkanländer Menschen berät, die nach Deutschland migrieren möchten.

Alle Gespräche wurden aufgenommen und im Anschluss transkribiert. Der Zoll und mehrere Gewerkschaften aus den Westbalkanländern beantworteten die Interviewfragen schriftlich. Auf Grundlage der Interviews und der schriftlichen Rückmeldungen wurden die thematischen Blöcke der Fokusgruppendifkussion entwickelt.

Die zweite Phase der Untersuchung bildete ein eintägiger Fokusgruppendifkussion mit Arbeitsrechtsberater*innen. Die Methode der Fokusgruppendifkussion ist eine soziologische Erhebungsmethode, die sich aus der Marktforschung entwickelt hat (Schulz/Mack/Renn 2012; Flick 2010: 261; Lamnek 2010: 413; Tausch/Menold 2015: 5). Es handelt sich um ein thematisch vorstrukturiertes Gespräch von einer Gruppe von Personen (Tausch/Menold 2015: 5; vgl. auch Lamnek 2010: 413), bei dem die geteilten Bewertungen und Problemeinschätzungen der Beteiligten ebenso sichtbar werden wie strittige Themen und divergierende Einschätzungen.

Bei der Rekrutierung der Fokusgruppendifkussionsteilnehmer*innen wurde darauf geachtet, dass sie im letzten Jahr über die Westbalkanregelung eingereiste Beschäftigte im Bausektor beraten haben. Um ein möglichst breites Spektrum an Erfahrungen aus der Beratungspraxis abdecken zu können, wurde dabei eine hohe Varietät an Regionen und Trägern angestrebt. An der Diskussion nahmen schließlich sechs Arbeitsrechtsberater*innen von fünf Beratungsstellen von vier Trägerorganisationen teil.

Die Fokusgruppendifkussion erstreckte sich über einen Tag. Diskutiert wurden vorhandene Problemlagen und deren Umfang, die Besonderheiten der Westbalkanregelung, die Zustimmungspflicht durch die Bundesagentur für Arbeit sowie Maßnahmen, die die Lage von WBR-Beschäftigten verbessern könnten. Die Diskussion wurde als Tonspur aufgezeichnet und transkribiert.

In der dritten und abschließenden Phase erfolgte die Analyse des gesamten Datenkorpus, der neben den Transkripten der Expert*innen-Interviews und der Fokusgruppendifkussion sowie den schriftlichen Rückmeldungen auch weitere Daten wie Statistiken, Berichte oder Antworten der Bundesregierung auf Anfragen umfasste. Die Auswertung orientierte sich am Analyseverfahren der Grounded Theory (Strauss 1994: 94 f.; Strübing 2008: 18; Corbin/Strauss 2015: 85 f.). Einzelne Aspekte wurden in weiteren Gesprächen mit Expert*innen vertieft.

1.4.3 Reichweite der Befunde

Die in dieser Untersuchung präsentierten Erkenntnisse über die potenziellen Auswirkungen der Westbalkanregelung auf die Rechte der Beschäftigten basieren auf den Erfahrungen und Einschätzungen von Arbeitsrechtsberater*innen und Expert*innen. Auf dieser Grundlage nimmt die Untersuchung bestimmte rechtliche Bestimmungen und ihre möglichen Wechselwirkungen mit der Situation der WBR-Beschäftigten genauer in den Blick.

Die folgenden Befunde sind daher nicht repräsentativ für die Sichtweise der Arbeitsrechtsberatung. Das vorliegende Papier quantifiziert auch nicht das Ausmaß der Verstöße gegen Arbeitnehmer*innen-Rechte im Bausektor. Die Schilderungen der Arbeitsrechtsberater*innen in der Fokusgruppendifkussion zeigen vorhandene Missstände bei WBR-Beschäftigten in verschiedenen Regionen Deutschlands auf, erlauben aber keine Rückschlüsse auf deren quantitative Verbreitung.

Die teilnehmenden Arbeitsrechtsberater*innen gewinnen durch ihre Beratungspraxis weitreichende Einblicke in die Arbeits- und Lebensbedingungen der Ratsuchenden. In der Regel verfügen sie jedoch nicht über gesicherte Kenntnisse darüber, wie und zu welchen Bedingungen WBR-Beschäftigte arbeiten, die nicht den Weg in die Beratung finden. Auch lässt sich von den bekannten Fällen nicht auf die Gesamtzahl der Verstöße schließen, da es sich hierbei um eine Negativauslese handelt.

Das Ausmaß der Verstöße lässt sich auch quantitativ nicht durch die Statistiken der Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) des Zolls (Generalzolldirektion 2024) oder der Sozialkassen der Bauwirtschaft (Soka-Bau) nachvollziehen, da der Aufenthaltstitel darin nicht aufgeführt oder erfasst wird. Der Zoll prüft bei Kontrollen zwar den Aufenthaltstitel, aber nur dahingehend, ob dieser gültig ist oder nicht.

Um welche Art des Aufenthaltstitels es sich handelt, wird nicht erfasst, wie uns die Generalzolldirektion schriftlich mitteilte. Ohne die Angabe des Aufenthaltstitels lässt sich von den dokumentierten Verstößen keine Ver-

bindung zur Westbalkanregelung ziehen.¹⁰ Um das Ausmaß der Verstöße in diesem Zusammenhang zu ermitteln, ist daher weitere Forschung notwendig.

Den Befunden der vorliegenden Untersuchung kommt jenseits statistischer Repräsentativität eine Aussagekraft zu. Denn die Untersuchung identifiziert in den Schilderungen der Berater*innen Problemlagen, die sich aus der rechtlichen Konstruktion und der administrativen Umsetzung der Westbalkanregelung ergeben und die – über den Einzelfall hinaus – das Potenzial haben, bestehende Abhängigkeiten zu vertiefen und die Durchsetzung der Rechte von Arbeitnehmer*innen zu erschweren.

Viele dieser Problemlagen resultieren aus dem Aufenthaltstitel der WBR-Beschäftigten, der einige Besonderheiten aufweist. So kann beispielsweise eine Kündigung oder ein Arbeitgeberwechsel den Aufenthaltstitel gefährden. Nicht alle WBR-Beschäftigten dürften von Lohnvorenthaltung oder schlechter Unterbringung betroffen sein, aber alle sind diesen aufenthaltsrechtlichen Risiken ausgesetzt.

Solche spezifischen Problemlagen der Westbalkanregelung erschweren es den Beschäftigten, ihre Rechte geltend zu machen. Sie sind somit auch vulnerabler für ausbeuterische Praktiken. Erst die Identifikation solcher systemischer Problemlagen erlaubt es, mögliche Handlungsansätze aufzuzeigen, die zu einer arbeitnehmendenfreundlichen Regelung führen könnten.

Die Ergebnisse der Untersuchung werden wie folgt dargestellt: Zunächst werden die positiven Effekte der Westbalkanregelung beleuchtet (Kapitel 2.1). Anschließend werden die arbeitsrechtlichen Verstöße der Arbeitgeber*innen thematisiert (Kapitel 2.2). Dazu gehören die regelmäßige Überschreitung der Maximalarbeitszeit, die nicht vollständige Bezahlung aller geleisteten Arbeitsstunden oder die Bezahlung durch Urlaubsentgelte.

Diese Verstöße sind für sich genommen kein Spezifikum der Westbalkanregelung, sondern sind auch zu Lasten anderer im Baugewerbe tätiger Migrant*innen dokumentiert. In der rechtlichen Konstruktion und der administrativen Umsetzung der Westbalkanregelung sind jedoch Problemlagen angelegt, die es den Beschäftigten besonders erschweren, ihre Rechte durchzusetzen, da sie mit einer Vielzahl von Folgeproblemen einhergehen.

Zu diesen spezifischen systemischen Problemlagen zählen die Verknüpfung von Arbeitsstelle und Aufenthaltstitel (Kapitel 2.3), die Hürden beim Arbeitgeberwechsel (Kapitel 2.4) und beim Wechsel in einen anderen Aufenthaltsstatus (Kapitel 2.5) sowie die fehlende langfristige soziale

¹⁰ Die Staatsbürgerschaft der jeweiligen Person hat keine Aussagekraft, da Personen aus den Westbalkanländern mehrere Migrationsmöglichkeiten offenstehen.

Absicherung (Kapitel 2.6). Hinzu kommen die unter den Beschäftigten verbreiteten Falschinformationen, wovon informelle Beratungsfirmen profitieren (Kapitel 2.7).

Im abschließenden Ausblick wird die Neufassung der Arbeitnehmer*innen-Rahmenrichtlinie – Richtlinie (EU) 2024/1233 – vorgestellt, die die Situation von WBR-Beschäftigten verbessern könnte, wenn sie umfassend umgesetzt würde (Kapitel 3.1). In Kapitel 3.2 werden Handlungsansätze erörtert.

2. Ergebnisse der Untersuchung

2.1 Die Westbalkanregelung als niedrigschwellige Zugangsoption zum deutschen Arbeitsmarkt

Die Teilnehmer*innen der Fokusgruppendifkussion bewerteten die Westbalkanregelung im Hinblick auf ihre Niedrigschwelligkeit als positiv, da sie Personen aus Nicht-EU-Staaten ohne anerkannten Schulabschluss, ohne nachgewiesenen Berufsabschluss und ohne nachgewiesene Berufserfahrung die Arbeitsmigration nach Deutschland ermöglicht. Für diese Personengruppe gab es vor der Einführung der Westbalkanregelung kaum Möglichkeiten dazu (Brücker/Burkert 2017; Kolb 2025).

Mehrere Arbeitsrechtsberater*innen hoben einen weiteren Aspekt der Westbalkanregelung positiv hervor, der den Arbeitsvertrag betrifft. Für rumänische Beschäftigte im Hochbau dokumentieren einige Studien die Praxis, dass Arbeitgeber*innen ihnen nur Teilzeitverträge ausstellen, obwohl sie mehr als Vollzeit arbeiten. In diesen Fällen werden nur für einen Teil der geleisteten Arbeitsstunden Sozialversicherungsbeiträge und Steuern abgeführt; die restlichen Stunden werden in bar bezahlt. Teilweise werden den Beschäftigten gar keine Arbeitsverträge ausgestellt (Baumgarten/Beck/Firus 2024; Hüttenhoff 2023; Lübbe 2024; Sperneac-Wolfer 2023).

Bei Ratsuchenden, die im Rahmen der Westbalkanregelung tätig sind, spielen diese Konstellationen eine eher geringe Rolle. Die Arbeitsrechtsberater*innen führen dies auf die rechtlichen Rahmenbedingungen zurück, die zum einen das zwingende Vorlegen eines Arbeitsvertrags vorschreiben und zum anderen den zwingenden Nachweis eines den Lebensunterhalt sichernden Beschäftigungsverhältnisses, was Teilzeitverträge mit wenigen Wochenstunden ausschließt. Die Beschäftigten befinden sich demnach in der Regel in einem arbeitsvertraglich dokumentierten Arbeitsverhältnis mit Vollzeitvertrag.¹¹ Das heißt jedoch nicht, dass ihnen alle damit einhergehenden Rechte auch zugestanden werden.

¹¹ Bei der Anwerbung von Arbeitskräften aus dem EU-Ausland ist das anders: Hier versprechen Arbeitsmittler*innen oder Arbeitgeber*innen bisweilen Arbeitsverträge, stellen diese dann aber nicht aus.

2.2 Arbeitsrechtliche Verstöße durch Arbeitgeber*innen

Die an der Fokusgruppendifkussion beteiligten Arbeitsrechtsberater*innen berichteten von Missständen, die ihnen aus ihrer Beratungstätigkeit und aus der aufsuchenden Arbeit, bei der sie direkt Beschäftigte auf Baustellen ansprechen, bekannt sind. Die arbeitsrechtlichen Verstöße durch Arbeitgeber*innen reichen von unvollständiger Lohnzahlung über nicht bezahlte Überstunden bis zur Verrechnung des Lohnanspruchs mit dem Urlaubsgeld.

Unvollständige Lohnzahlungen sind ein Problem, mit dem sich die Beratungsstellen von WBR-Beschäftigten, die im Bausektor arbeiten, regelmäßig befassen.

Eine Beraterin führte eine sich wiederholende Fallkonstellation an: Die Ratsuchenden bekämen zwar häufig den Mindestlohn für die vertraglich vereinbarte Arbeitszeit ausbezahlt, die anfallenden Überstunden würden jedoch nicht entlohnt, sodass der Gesamtstundenlohn regelmäßig unter dem gesetzlichen Mindestlohn liege (siehe Tabelle 2).

Tabelle 2: Unterschreitung des gesetzlichen Mindestlohns durch Überstunden (Rechenbeispiel)

gesetzlicher Mindestlohn (seit 1.1.2025)	12,82 € pro Stunde
Arbeitszeit laut Arbeitsvertrag	173 Stunden pro Monat
tatsächliche Arbeitszeit	220 Stunden pro Monat
Brutto-Monatslohn laut Arbeitsvertrag	173 Stunden × 12,82 € = 2.217,86 € brutto
tatsächlicher Bruttolohn pro Stunde	2.217,86 € / 220 Stunden = 10,08 € pro Stunde
vorenthaltener Bruttolohn ohne Überstundenzuschläge o. Ä.	220 Stunden × 12,82 € – 2.217,86 € = 602,54 €

Quelle: eigene Berechnung

Der typische Arbeitstag für Beschäftigte, die über die Westbalkanregelung eingereist sind und auf dem Bau arbeiteten, umfasse der Beraterin zufolge demnach von Montag bis Freitag zehn bis zwölf Stunden und samstags weitere drei bis vier Stunden. So ergäbe sich schnell eine Monatsarbeitszeit von 220 oder mehr Arbeitsstunden im Vergleich zu einer Monats-

arbeitszeit von 173 Stunden bei einer regulären Wochenarbeitszeit von 40 Stunden (siehe Tabelle 2).¹²

Solche Lohnvorenthaltungen gehen mit einer unzureichenden Arbeitszeitdokumentation einher. Dabei schreibt § 17 Satz 1 des Mindestlohngesetzes (MiLoG) vor, dass alle Arbeitsstunden im Baugewerbe zu erfassen sind. Hinzu kommt die aktuelle Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts, der zufolge Arbeitgeber*innen zur Einführung eines objektiven, verlässlichen und zugänglichen Systems zur Erfassung der gesamten täglichen Arbeitszeit der Beschäftigten verpflichtet sind (Bundesarbeitsgericht 2022).

Eine Arbeitsrechtsberaterin schilderte, dass Arbeitgeber*innen falsche Stundendokumentationen führen und bei appgestützten Arbeitszeiterfassungsverfahren die Angaben der Beschäftigten nachträglich ohne deren Zutun verändern.

Mit bis zu 60 Stunden liegt die Wochenarbeitszeit vieler Beschäftigter zudem weit über der tariflich festgelegten und für allgemeinverbindlich erklärten Wochenarbeitszeit von 40 Stunden im Bauhauptgewerbe (BRTV 2018). Der achtstündige Arbeitstag darf laut geltender Rechtslage nur in engen Grenzen überschritten werden.

In der Fokusgruppendifkussion wies ein Berater auf eine weitere Variante der Lohnvorenthaltung hin: Arbeitgeber*innen senken den arbeitsvertraglich vereinbarten Lohn einseitig um zwei Euro pro Stunde. Auf dem Papier sähe in diesen Fällen alles korrekt aus, dabei seien die Bedingungen in der Realität schlechter als arbeitsvertraglich vereinbart. Die Ratsuchenden werden dann zum Beispiel genötigt, den Differenzbetrag in bar zurückzuzahlen.

Alle an der Diskussion beteiligten Arbeitsrechtsberater*innen berichteten von Ratsuchenden, die über die Westbalkanregelung eingereist waren und im Bausektor als Bauhelfer*innen eingestellt und entlohnt worden seien, obwohl sie Tätigkeiten auf Fachkräfteniveau verrichteten.

Beim Baugewerbe handelt es sich generell um einen „Facharbeitsmarkt“ (Bosch/Hüttenhoff 2022: 16). Für die hier geleisteten Tätigkeiten sind entsprechendes Können und Expertise erforderlich. Das dafür notwendige Wissen erwerben Beschäftigte durch eine Ausbildung oder durch berufspraktische Erfahrung. Somit können auch Personen ohne eine nachgewiesene Berufsqualifikation selbstständige Tätigkeiten des jeweiligen Berufsbildes ausführen. Gemäß Tarifvertrag des Baugewerbes ist auf Basis praktisch erworbener Fähigkeiten eine Einstufung bis hin zum*zur Spezialfacharbeiter*in möglich.

12 Für einen Monat werden 4,3 Wochen berechnet. Dem Rechenbeispiel in Tabelle 2 liegt der zum Zeitpunkt der Fokusgruppendifkussion geltende Mindestlohn zugrunde. Dieser beträgt mittlerweile 13,90 Euro pro Stunde und wird zum 1. Januar 2027 auf 14,60 Euro pro Stunde steigen.

Eine Studie des Peco-Instituts zeigt für die Arbeitsmigration innerhalb der EU, dass es oftmals nicht zu einer adäquaten Einstufung kommt (Baumgarten/Beck/Firus 2024). Im Rahmen dieser Untersuchung wurden Beschäftigte auf dem Bau nach ihren Tätigkeiten befragt und ihre Angaben wurden mit den Arbeitsverträgen verglichen. Das Ergebnis: Obwohl rumänische Bauarbeiter in Frankfurt am Main überwiegend Facharbeit verrichten, waren sie fast durchgängig als Bauhelfer eingestuft und wurden nahe am Mindestlohn entlohnt (Baumgarten/Beck/Firus 2024; Hüttenhoff 2023: 16).¹³

Die Praxis der Verrechnung des Lohns mit der Urlaubsvergütung, die ebenfalls im Zusammenhang mit der Arbeitsmigration aus dem EU-Ausland bekannt ist, tritt laut Arbeitsrechtsberater*innen auch bei WBR-Beschäftigten im Bausektor auf. Hierbei nutzen Arbeitgeber*innen das Urlaubskassenverfahren der Soka-Bau durch Falschmeldungen aus.

Das Urlaubskassenverfahren im Bauhauptgewerbe

Das Urlaubskassenverfahren im Bauhauptgewerbe sichert die Urlaubsansprüche der Beschäftigten, sodass sie auch bei häufigen Betriebswechseln zusammenhängende Urlaubsansprüche erwerben können. Hierzu überweisen alle teilnehmenden Betriebe, die überwiegend Bauarbeiten verrichten, einen Lohnanteil als Urlaubsvergütung an die Soka-Bau.

Die Soka-Bau verwaltet für alle teilnehmenden Beschäftigten treuhänderisch das Urlaubsentgelt und dokumentiert die erworbenen Urlaubstage. Wenn Arbeiter*innen Urlaub nehmen, melden die Betriebe das der Soka-Bau und erhalten von ihr das Urlaubsgeld für den Zeitraum ausbezahlt. Nehmen Beschäftigte keinen Urlaub, können sie sich in der Regel nach zwei Jahren für die nicht genommenen Urlaubstage mit 12,5 Prozent des Bruttolohns entschädigen lassen. (Bosch/Hüttenhoff 2022: 168f.; VTV 2025; Soka-Bau o. J.)

¹³ In den Jahren 2016 und 2017 lag der Anteil der Bauhelfer*innen unter den WBR-Beschäftigten im Baugewerbe auf Grundlage des gemeldeten Anforderungsniveaus der Tätigkeiten bei 43 Prozent, der Anteil der Fachkräfte bei 55 Prozent und der Anteil der Expert*innen bei 2 Prozent (Brücker et al. 2020b: 126). Bezogen auf alle über die Westbalkanregelung eingereisten Beschäftigten lag der Helfer*innen-Anteil bei 42 Prozent, während er bei den Vergleichsgruppen von Migrant*innen aus Kroatien bei 56 Prozent und aus Rumänien und Bulgarien bei 63 Prozent lag (Brücker et al. 2020b: 43).

Diese Angaben des IAB lassen sich nicht direkt auf den Hochbau übertragen, da hier nicht nach einzelnen Berufen differenziert wird. Laut der Bundesagentur für Arbeit lag der Helfer*innen-Anteil im Hochbau im Jahr 2016 bei 36 Prozent und im Jahr 2017 bei 38 Prozent. Bei Beschäftigten mit einer anderen als der deutschen Staatsangehörigkeit betrug der Helfer*innen-Anteil im Jahr 2016 60 Prozent und im Jahr 2017 62 Prozent (BA 2023a).

Nach Auskunft von Arbeitsrechtsberater*innen missbrauchen Arbeitgeber*innen das Urlaubskassenverfahren, indem sie reguläre Arbeitstage von WBR-Beschäftigten der Soka-Bau als Urlaubstage melden und die erhaltene Urlaubsvergütung den Beschäftigten als Lohn auszahlen. Dieses Muster hat Alexandru Firus erstmals für Arbeitgeber rumänischer Bauarbeiter herausgearbeitet (Firus 2024).

Probleme treten auch im Bereich des Arbeits- und Gesundheitsschutzes auf. Eine Beraterin sprach über Sicherheitsmängel auf Baustellen. So würden Sicherheitsvorschriften nicht eingehalten und die Sicherheitsausrüstung sei veraltet oder nicht angemessen. Zudem lägen Sicherheitsanweisungen nur auf Deutsch vor, nicht aber in den Sprachen der Beschäftigten.

Eine andere Beraterin knüpfte daran an und wies auf den Umgang mit Arbeitsunfällen hin. Diese würden immer wieder vertuscht, indem Arbeitgeber*innen die Verunfallten ins Krankenhaus brächten, sich als Bekannte oder Übersetzer*innen ausgäben und erklärten, die Betroffenen seien privat verunfallt. Durch solche Falschmeldungen können Beschäftigte ihre Ansprüche bei der Berufsgenossenschaft der Bauwirtschaft (BG BAU) auf Behandlung, Unfallgeld, Rehabilitationsmaßnahmen und die Berufsunfähigkeitsrente verlieren.

Darüber hinaus problematisierten die Berater*innen die Unterbringungsbedingungen.

Ihrer Erfahrung nach ist es gerade für WBR-Bauarbeiter*innen schwierig, in deutschen Städten bezahlbaren Wohnraum zu finden. Erschwerend kämen mangelnde Deutschkenntnisse und noch nicht vorhandene Einkommensnachweise hinzu. Deshalb wohnten WBR-Beschäftigte häufig in Unterkünften, die ihnen von den Arbeitgeber*innen zur Verfügung gestellt werden. Diese bestünden oft aus nicht mehr als einem Bett in einem Mehrbettzimmer einer sehr einfach ausgestatteten Massenunterkunft, für das 300 bis 400 Euro Miete im Monat anfielen.

Dabei übten Arbeitgeber*innen in diesen Unterkünften teils direkte Kontrolle über die Beschäftigten aus. Von solchen Bedingungen berichtet auch die Evaluation des IAB in Einzelfällen (Brücker et al. 2020b: 109; vgl. auch Covic 2020).¹⁴

Die Erfahrungen aus der Arbeitsrechtsberatung zeigen: Bei WBR-Beschäftigten im Bausektor kommt es zu Verstößen der Arbeitgeber*innen gegen das Arbeitsrecht und die im Arbeitsvertrag vereinbarten Bedin-

14 Brücker et al. führen das mögliche Ausmaß der Kontrolle durch Arbeitgeber*innen im Wohnkontext vor: So habe der Inhaber eines Elektroinstallationsbetriebs nach eigenem Bekunden den Beschäftigten unter Androhung der Kündigung verboten, sich in „[s]einen“ Unterkünften zu betrinken oder über den Jugoslawienkrieg zu reden (Brücker et al. 2020b: 109). Zu den rechtlichen Konstellationen bei der Unterkunftsstellung durch Arbeitgeber*innen vgl. Berliner Mieterverein/BEMA 2021.

gungen. Hinzu kommen schlechte Wohnbedingungen und eine unter der Qualifikation und dem Tätigkeitsprofil liegende Bezahlung. Der Umfang dieser Verstöße lässt sich im Rahmen dieser Untersuchung nicht quantifizieren. Die Teilnehmer*innen der Fokusgruppendifkussion waren sich jedoch einig, dass es ein nicht näher bezifferbares Dunkelfeld an Verstößen gibt und längst nicht alle Betroffenen den Weg in die Beratungsstellen finden.

Die genannten Probleme sind nicht spezifisch für die Westbalkanregelung. Lohnvorenthaltungen, nicht dokumentierte Überstunden, fehlender Arbeitsschutz, vertuschte Arbeitsunfälle, schlechte Unterkunftsbedingungen, der Urlaubskassenbetrug und die Bezahlung von Facharbeiter*innen als Hilfskräfte sind für EU-Beschäftigte im Bausektor gut belegt (etwa Baumgarten/Beck/Firus 2024; Birner/Dietl 2021; Hüttenhoff 2023; Lübbe 2024; Sperneac-Wolfer 2023; Voivozeanu 2019).

Die Schilderungen der Arbeitsrechtsberater*innen bestätigen den Befund des IAB, demzufolge viele der im Kontext der Westbalkanregelung auftretenden Probleme „generell häufiger im Niedriglohnbereich und im Kontext temporärer Erwerbsmigration auftreten und nicht spezifisch für die Westbalkanregelung“ sind (Brücker et al. 2020b: 105).

Spezifisch für die Westbalkanregelung ist aus der Sicht der Arbeitsrechtsberater*innen jedoch die aufenthaltsrechtliche Abhängigkeit von WBR-Beschäftigten, die weder bei EU-Beschäftigten noch bei Personen mit deutscher Staatsbürgerschaft im Niedriglohnbereich anzutreffen ist.

In der Beratung ist in diesem Zusammenhang von einer dreifachen Abhängigkeit die Rede: einer Abhängigkeit in Bezug auf Lohn, Unterkunft und Aufenthaltstitel. WBR-Beschäftigte sind nicht nur – wie viele Beschäftigte im Bausektor – von ihren Arbeitgeber*innen abhängig, was den Lohn und die Unterkunft betrifft, sofern diese an das Arbeitsverhältnis gekoppelt ist. Bei ihnen kommt – wie auch bei Inhaber*innen ähnlich gelagerter Aufenthaltstitel – darüber hinaus eine aufenthaltsrechtliche Abhängigkeit hinzu, da sie beispielsweise nach einer Kündigung ihren Aufenthaltstitel verlieren können.

Diese Abhängigkeitsdimension verschärft nach Darstellung der Arbeitsrechtsberater*innen bestehende Probleme, da WBR-Beschäftigte aus Sorge um ihren Aufenthaltstitel auf die Einforderung ihrer Rechte oder auf einen Arbeitsplatzwechsel verzichten. Die aufenthaltsrechtliche Abhängigkeit ist eng mit der rechtlichen Konstruktion der Westbalkanregelung und ihrer administrativen Umsetzung verbunden, wie in den folgenden Kapiteln gezeigt wird.

2.3 Abhängigkeit des Aufenthaltstitels vom Arbeitsplatz

In der Fokusgruppendifkussion kamen die Arbeitsrechtsberater*innen auf Ratsuchende zu sprechen, die aus Sorge vor einer Kündigung und dem Verlust ihres Aufenthaltstitels einseitige Lohnkürzungen durch die Betriebe hinnahmen. Diese Sorge ist nicht unbegründet: Aufgrund der rechtlichen Rahmenbedingungen der Westbalkanregelung kann eine Kündigung den Aufenthaltstitel gefährden (zu den Herausforderungen eines Arbeitsplatzwechsels siehe Kapitel 2.4).

Dies ergibt sich aus den Erteilungsbedingungen des Aufenthaltstitels. Nach der Westbalkanregelung kann dieser nur erteilt werden, wenn ein konkretes Arbeitsverhältnis vorliegt, das im Zustimmungsverfahren durch die Bundesagentur für Arbeit geprüft wurde. Der Aufenthaltstitel wird zusammen mit der Beschäftigungserlaubnis ausschließlich für das geprüfte Beschäftigungsverhältnis erteilt. Der Verdienst aus dem Arbeitsverhältnis muss ausreichen, um den Lebensunterhalt selbstständig sichern zu können (siehe Kapitel 1.2). Die Sicherung des Lebensunterhalts ist eine allgemeine Voraussetzung, die in der Regel für die Erteilung aller Aufenthaltstitel vorliegen muss (§ 5 Abs. 1 Nr. 1 AufenthG).

Im Falle einer Kündigung muss die gekündigte Person der Ausländerbehörde innerhalb von zwei Wochen ab Kenntnis den vorzeitigen Arbeitsplatzverlust mitteilen; dies schreibt die im Aufenthaltsgesetz verankerte Mitwirkungspflicht vor (§ 82 Abs. 6 AufenthG; Voigt 2024a: 426). Somit ist die Ausländerbehörde über jede Kündigung informiert. Wie diese reagiert, liegt laut dem Aufenthalts- und Sozialrechtsexperten Claudius Voigt „weitestgehend“ in ihrem Ermessen. „Die Betroffenen haben keine gesetzliche Grundlage, auf die sie sich verlassen können“ (Voigt 2024a: 425). Denkbar sind unter anderem folgende Szenarien:

- Die Ausländerbehörde kann den Aufenthaltstitel zur Arbeitssuche weiterlaufen lassen (Voigt 2024a: 426).
- Die Ausländerbehörde kann bei einem auslaufenden Aufenthaltstitel den Aufenthalt über eine Fiktionsbescheinigung verlängern (Voigt 2024a).
- Die Ausländerbehörde kann den Aufenthaltstitel aber auch „nachträglich verkürzen, weil mit der Arbeit bzw. der fehlenden Lebensunterhaltssicherung eine wesentliche Voraussetzung entfallen ist (§ 7 Abs. 2 Satz 2 AufenthG). Es handelt sich dabei um eine Ermessensentscheidung, bei der eine umfassende Würdigung des Einzelfalls unter Abwägung aller individuellen und öffentlichen Interessen und unter Berücksichtigung höherrangiger Rechtsvorschriften stattzufinden hat“ (Voigt 2024a: 426).

Die Ausländerbehörde kann also im Rahmen ihres Ermessensspielraums den Aufenthaltstitel verlängern oder entziehen. Im ungünstigsten Fall kann der unfreiwillige Verlust des Arbeitsplatzes somit zum Verlust des Aufenthaltstitels führen.¹⁵

Die drohenden aufenthaltsrechtlichen Konsequenzen stärken die Verhandlungsposition der Arbeitgeber*innen und schwächen jene der Beschäftigten. Fordern WBR-Beschäftigte zum Beispiel ihren ausstehenden Lohn für Überstunden oder beschweren sie sich über einen Urlaubskassenbetrug, riskieren sie ihre Kündigung und gegebenenfalls ihre Unterbringung, aber auch ihren Aufenthaltstitel.

Vorgesetzte nutzen diese Abhängigkeit gezielt aus, wie eine Arbeitsrechtsberaterin berichtete, indem sie sie als ein Druckmittel verwenden. Sie drohen dann: „Ja, wenn du dich jetzt weiter beschwerst, werde ich dich kündigen und du musst zurückkehren.“ Auch wenn in solchen Drohungen die Situation drastischer dargestellt wird, als sie ist – eine Kündigung kann den Aufenthaltstitel gefährden, führt aber nicht automatisch zu dessen Verlust –, verfangen sie bei etlichen WBR-Beschäftigten, die aus Sorge um ihren Aufenthaltsstatus weiterarbeiten, selbst wenn das bedeutet, weniger Lohn zu erhalten.

Das ist auch der Fall, wenn WBR-Beschäftigte die Möglichkeit des Betriebswechsels nicht kennen und sich an ihre jeweilige Arbeitsstelle gebunden fühlen. Mariella Falkenhain und Miriam Raab machen auf die sich hieraus ergebende Gefahr aufmerksam: „Wer etwa nicht weiß, ob er legal den Job wechseln kann, gerät unter Umständen in eine stärkere (wahrgenommene) Abhängigkeit vom Arbeitgeber“ (Falkenhain/Raab 2022).

2.4 Die Risiken beim Arbeitgeberwechsel

Im Rahmen der Westbalkanregelung darf eine Arbeitsaufnahme nur nach Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit erfolgen. In dem Zustimmungsverfahren prüft die Bundesagentur, ob die Arbeitsbedingungen des angestrebten Beschäftigungsverhältnisses denen vergleichbarer Beschäftigungsverhältnisse entsprechen (siehe Kapitel 1.2).¹⁶ Möchten WBR-Beschäftigte den Betrieb wechseln, müssen sie auch für das neue Arbeitsverhältnis die Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit einholen. Das gilt

15 Für Inhaber*innen der Blauen Karte nach Paragraph 18g des Aufenthaltsgesetzes gelten in solchen Situationen hingegen klare administrative Schutzregeln (Voigt 2024a: 426).

16 Zustimmungspflichtige Arbeitgeberwechsel sind keine Besonderheit der Westbalkanregelung, sondern betreffen auch Aufenthaltstitel nach den Paragraphen 16c, 18a, 18b, 18d, 18f, 18g, 19c und 38a des Aufenthaltsgesetzes.

gleichermaßen für die Verlängerung eines bestehenden Beschäftigungsverhältnisses. Ohne diese Zustimmung ist eine Arbeitsaufnahme oder Vertragsverlängerung nicht gestattet.

Da ein Aufenthaltstitel über die Westbalkanregelung immer befristet und an ein spezifisches Beschäftigungsverhältnis gekoppelt erteilt wird, führt ein Arbeitgeberwechsel oder eine Vertragsverlängerung zu einem neuen Aufenthaltstitel. Dieser gestattet dann wiederum nur die Beschäftigung im neuen oder verlängerten Arbeitsverhältnis für einen begrenzten Zeitraum.

Die Verfahren beim Arbeitgeberwechsel und bei der Verlängerung eines bestehenden Beschäftigungsverhältnisses sind weitgehend identisch.

Die antragstellende Person muss die erforderlichen Unterlagen fristgerecht bei der zuständigen Ausländerbehörde einreichen. Dazu gehört auch die vom (neuen) Betrieb ausgefüllte Erklärung über das Beschäftigungsverhältnis. Die Ausländerbehörde leitet die Unterlagen anschließend zur Prüfung an die Bundesagentur für Arbeit weiter. Erteilt diese ihre Zustimmung, stellt die Ausländerbehörde einen neuen, an die Beschäftigung gekoppelten Aufenthaltstitel aus. Die Gültigkeitsdauer dieses Aufenthaltstitels richtet sich wieder nach dem zeitlichen Umfang der erteilten Zustimmung und beträgt zusätzlich drei Monate, maximal jedoch vier Jahre.

Vorabzustimmungen sind bei Verlängerungsanträgen ausgeschlossen (BA 2025b).

In der administrativen Umsetzung unterliegt das Zustimmungsverfahren bei der Bundesagentur für Arbeit einer zweiwöchigen Fiktionsfrist. Nach Ablauf dieser Frist gilt die Zustimmung in der Regel als erteilt, sofern die Bundesagentur für Arbeit bis dahin keine Entscheidung getroffen hat (BA 2024a: 168). Für die Ausländerbehörde gilt eine solche Frist nicht. Manche Ausländerbehörden benötigen für die Bearbeitung eines Antrags bis zu drei Monate, bei einem erhöhten Antragsaufkommen kann es auch noch länger dauern.

Wenn die Dauer des Verfahrens für den Arbeitgeberwechsel die Gültigkeitsdauer des bestehenden Aufenthaltstitels überschreitet, tritt nach § 81 Absatz 4 des Aufenthaltsgesetzes die Fiktionswirkung ein. Der Aufenthaltstitel ist in diesem Fall also nicht gefährdet, sondern gilt bis zur Entscheidung über den Antrag fort (Voigt 2024a: 426). Mit der Verlängerung des Aufenthaltstitels verlängert sich auch die Arbeitgeberbindung, da dieser laut Westbalkanregelung stets an ein konkretes Beschäftigungsverhältnis gebunden sein soll.

Gemäß § 9 der Beschäftigungsverordnung erhalten Personen mit einer Aufenthaltserlaubnis nach zwei Jahren sozialversicherungspflichtiger Be-

schäftigung oder nach einem dreijährigen Aufenthalt in Deutschland eine Globalerlaubnis. Sie unterliegen dann nicht mehr der Zustimmungspflicht bei einem Arbeitgeberwechsel oder einer Verlängerung des Arbeitsvertrags.

Auf WBR-Beschäftigte wird diese Regelung seit dem 1. Januar 2021 jedoch nicht mehr angewendet, da mit der sechsten Verordnung zur Änderung der Beschäftigungsverordnung die Anwendung von § 9 für die Westbalkanregelung mit dem neu eingeführten Satz 5 in § 26 gestrichen wurde und somit die Zustimmungsprüfung zeitlich unbefristet ausweitete.¹⁷

Für Beschäftigte, die nach dem 31. Dezember 2020 über die Westbalkanregelung eingereist sind, bedeutet dies, dass jeder Arbeitgeberwechsel und jede Verlängerung des Beschäftigungsverhältnisses der Zustimmung durch die Bundesagentur für Arbeit bedarf – selbst, wenn sie bereits seit mehr als fünf Jahren im Rahmen der Westbalkanregelung in Deutschland beschäftigt sind.

Die Zustimmungspflicht ist laut Bundesagentur für Arbeit mit einem doppelten Schutzauftrag verbunden: Durch die Prüfung der Gleichwertigkeit der Beschäftigungsbedingungen sollen „ausländische Arbeitnehmer vor Ausbeutung geschützt“ und „Wettbewerbsverzerrungen durch Niedriglöhne verhindert werden“ (BA 2024a: 159).

In ihren Empfehlungen zur Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung beschreiben der Ausschuss für Arbeit, Integration und Sozialpolitik, der Gesundheitsausschuss und der Wirtschaftsausschuss des Bundestags die Zustimmungsprüfung als ein Instrument, um „prekäre Arbeitsverhältnisse sowie Lohndumping zu vermeiden“ (Bundesrat 2023: 2). Angesichts der zusätzlichen Verfahrensanforderungen, mit denen WBR-Beschäftigte konfrontiert sind, kann die als Schutzmaßnahme gedachte Zustimmungspflicht aber auch als eine restriktive Vorgabe angesehen werden.

Die Westbalkanregelung hat bei einem Arbeitgeberwechsel oder einer Vertragsverlängerung auch ungewollte Effekte. In seiner Evaluation der Westbalkanregelung bemerkt das IAB, dass insbesondere „vulnerable Gruppen im Arbeitsmarkt (z. B. Niedriglohnbeschäftigte, Geringqualifizierte, Erwerbsmigrant*innen) durch reale oder antizipierte Beschränkungen von Arbeitgeberwechseln erheblich geschwächt werden und in Abhängigkeitsverhältnisse zu ArbeitgeberInnen geraten“ (Brücker et al. 2020b: 19; Falkenhain/Raab 2022) können.

¹⁷ § 9 BeschV wird ebenfalls nicht angewendet für Personen, die einen Aufenthaltstitel „als Pflegehilfskräfte (§ 22a BeschV), als Berufskraftfahrer*innen (§ 24a BeschV), als ‚Berufserfahrene‘ (§ 6 BeschV) oder eine ‚Such-Chancenkarte‘ nach § 20a Abs. 5 S. 1 AufenthG besitzen“ (Voigt 2024a: 431).

Auch die genannten Bundestagsausschüsse warnen davor, dass durch die Zustimmungspflicht bei jedem Arbeitgeberwechsel „Abhängigkeitsverhältnisse zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer entstehen“ (Bundesrat 2023: 2) können.

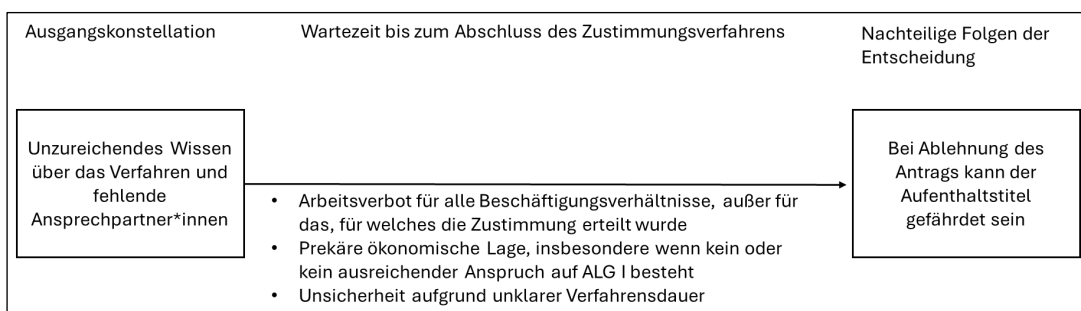
Mit solchen Abhängigkeitsverhältnissen sehen sich die Teilnehmer*innen der Fokusgruppendifkussion in der Arbeitsrechtsberatung regelmäßig konfrontiert. Ihrer Einschätzung nach bleiben WBR-Beschäftigte in prekären Arbeitsverhältnissen und nehmen Arbeitsrechtsverstöße hin, da ihnen ein Arbeitgeberwechsel als zu riskant erscheint.

Die Arbeitsrechtsberater*innen identifizierten weitere Probleme und Risiken, die sich aus dem Zustimmungsverfahren und seiner administrativen Umsetzung ergeben. Diese werden im Folgenden für die beiden Konstellationen eines Wechsels aus einem beendeten und aus einem noch bestehenden Arbeitsverhältnis beschrieben.

2.4.1 Risiken eines Arbeitgeberwechsels aus einem beendeten Arbeitsverhältnis

Wenn ein Arbeitsverhältnis durch Kündigung oder Ablauf eines befristeten Arbeitsvertrags endet, sehen sich WBR-Beschäftigte möglicherweise mit verschiedenen Problemlagen konfrontiert. Laut den an der Fokusgruppendifkussion beteiligten Arbeitsrechtsberater*innen zeigen sich diese erstens vor der Antragstellung zur Aufnahme einer neuen Beschäftigung, zweitens während der Wartezeit auf die Entscheidung im Zustimmungsverfahren und drittens in den Folgen der Entscheidung. Abbildung 1 veranschaulicht die Herausforderungen, die sich beim Wechsel von einem beendeten in ein neues Arbeitsverhältnis ergeben.

Abbildung 1: Herausforderungen beim Wechsel von einem beendeten in ein neues Arbeitsverhältnis



Quelle: eigene Darstellung

In der Fokusgruppendifkussion berichteten die Arbeitsrechtsberater*innen, dass nicht alle WBR-Beschäftigten über die Möglichkeit eines Arbeitgeberwechsels informiert sind. Zudem fehle es bisweilen an mehrsprachigen Informationen über das Antragsverfahren sowie an der Möglichkeit, sich über den Bearbeitungsstand zu erkundigen. Wissen die Beschäftigten über das Verfahren Bescheid, sehen sie sich genötigt, zügig eine neue Stelle zu finden, um ihren Aufenthaltsstatus zu sichern. Dies führe, so ein Arbeitsrechtsberater, dazu, dass auch als schlecht erachtete Stellen in Betracht gezogen würden.

Nach Einreichung der Unterlagen bei der lokalen Ausländerbehörde beginnt die Wartezeit. In dieser Zeit unterliegen Personen, die über die Westbalkanregelung eingereist sind und einen Arbeitgeberwechsel aus einem beendeten Arbeitsverhältnis anstreben, einem faktischen Arbeitsverbot (Voigt 2024a). Ihr gegebenenfalls per Fiktionswirkung bestehender Aufenthaltstitel erlaubt aufgrund der somit ebenfalls verlängerten Arbeitgeberbindung nur die Arbeit in dem bewilligten Beschäftigungsverhältnis, das durch eine Kündigung oder durch das Auslaufen des Arbeitsvertrags allerdings beendet ist. Eine neue Beschäftigung dürfen sie erst nach Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit aufnehmen.

Während der Wartezeit müssen Antragstellende weiterhin ihre alltäglichen Ausgaben, beispielsweise für Miete oder Essen, bestreiten. Da sie durch das faktische Arbeitsverbot die nötigen Mittel dafür nicht durch Erwerbsarbeit erwirtschaften dürfen, ist – wie einer der Arbeitsrechtsberater ausführt – die Beantragung von Arbeitslosengeld (ALG) I die naheliegendste Option.

Ist die Arbeitslosigkeit allerdings aufgrund einer Eigenkündigung eingetreten, besteht in der Regel eine dreimonatige Sperrfrist. Zudem können nicht alle Personen, die über die Westbalkanregelung eingereist sind, eine zwölfmonatige sozialversicherungspflichtige Vorbeschäftigung vorweisen und somit die Anwartschaftsbedingungen für Arbeitslosengeld I erfüllen. Für viele von ihnen ist die Beantragung von Bürgergeld, so der Arbeitsrechtsberater, keine Option, da sie negative Auswirkungen auf das Verfahren zum Arbeitgeberwechsel befürchten.

Inwieweit diese Befürchtung berechtigt ist, konnte im Zuge der Fokusgruppendifkussion und der Expert*innen-Interviews nicht eruiert werden. Allerdings kann schon die Beantragung von Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch (SGB) II zur Kürzung oder zum Widerruf eines Aufenthaltstitels führen (BA 2024a: 22; Voigt 2024a). Während des Arbeitgeberwechsels können sich Menschen, die über die Westbalkanregelung eingereist sind, folglich in einer finanziell prekären Situation wiederfinden. Aus Sicht eines Arbeitsrechtsberaters zwingt dies manche von ihnen zeitweise in die informelle Beschäftigung.

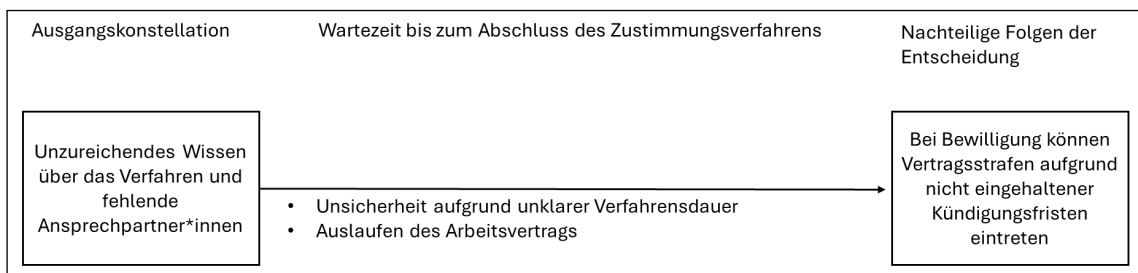
Die unklare Verfahrensdauer verschärft die durch das Arbeitsverbot bedingte finanzielle Prekarität. Wie erwähnt, unterliegen die lokalen Ausländerbehörden keiner Bearbeitungsfrist. Beantragende warten, so die Erfahrung der Arbeitsrechtsberater*innen, teilweise mehrere Monate auf eine Entscheidung. Diese Unsicherheit stellt für sie eine große Belastung dar. Aufgrund der unklaren Verfahrensdauer ist ein zeitlich geplanter Betriebswechsel nur schwer möglich.¹⁸

Die Wartezeit endet mit der Entscheidung über den Antrag auf Arbeitgeberwechsel. Ist währenddessen eine Fiktionswirkung eingetreten, so endet diese mit der Entscheidung im Zustimmungsverfahren. Wird die Zustimmung nicht erteilt, wird auch kein neuer Aufenthaltstitel ausgestellt. Ohne einen gültigen Aufenthaltstitel muss diese Person ausreisen.

2.4.2 Risiken eines Arbeitgeberwechsel aus einem bestehenden Arbeitsverhältnis

Die Risiken eines Arbeitgeberwechsels von einem bestehenden in ein neues Arbeitsverhältnis sind geringer als nach Beendigung eines Arbeitsverhältnisses, aber dennoch vorhanden. Abbildung 2 stellt diese Risiken dar, die, wie oben dargestellt, zum Teil auch auf die Verlängerung eines Arbeitsvertrags zutreffen.

Abbildung 2: Herausforderungen beim Wechsel von einem bestehenden in ein neues Arbeitsverhältnis



Quelle: eigene Darstellung

¹⁸ Die Nichtplanbarkeit und die unklaren Erfolgsaussichten hebt auch der Hauptverband der Deutschen Bauindustrie als kritische Aspekte bei der Umsetzung der Westbalkanregelung hervor: „Weitere Ursachen für Unzufriedenheit sind die lange Dauer des Verfahrens, unklare Erfolgsaussichten und Perspektiven für Unternehmen und potenzielle Beschäftigte sowie die Komplexität und Intransparenz des Verfahrens mit unklaren Verantwortlichkeiten und Ansprechpartnern“ (HDB 2024: 1).

Nicht allen WBR-Beschäftigten ist bekannt, dass sie während eines laufenden Arbeitsvertrags den Arbeitgeber wechseln können. Sie verharren daher in Arbeitsverhältnissen, selbst wenn es zu Verstößen gegen ihre Rechte kommt.

Wenn WBR-Beschäftigte während eines bestehenden Arbeitsverhältnisses Unterlagen zur Beantragung eines Arbeitgeberwechsels einreichen, können sie in der Wartezeit weiterhin ihrer Arbeit nachgehen, da eine Zustimmung vorliegt. Aufgrund der nicht näher definierten Dauer des Zustimmungsverfahrens ist ein Betriebswechsel zu einem festen Zeitpunkt jedoch erschwert. Läuft während der Wartezeit der bestehende Arbeitsvertrag aus, ist das Arbeitsverhältnis beendet und die betroffene Person befindet sich in der oben beschriebenen Situation (siehe Kapitel 2.4.1).

Für WBR-Beschäftigte könnte sich die Nichtplanbarkeit des Arbeitgeberwechsels im Falle der Bewilligung ihres Antrags als ein Problem erweisen. Unter Umständen können sie als Beschäftigte die gesetzlich oder tarifvertraglich vorgeschriebenen Kündigungsfristen wegen der unberechenbaren Verfahrensdauer nicht einhalten.

Die Arbeitgeberbindung des Aufenthaltstitels kann auch dazu führen, dass mit der Bewilligung des Arbeitgeberwechsels der alte Arbeitsvertrag mit all seinen rechtlichen Pflichten für die Arbeitnehmer*innen wegen der nicht eingehaltenen Kündigungsfrist zwar noch fortbesteht, sie diesen Pflichten aber nicht nachkommen können, weil mit der Bewilligung zum Arbeitgeberwechsel nunmehr nur die Beschäftigung beim neuen Betrieb erlaubt ist. In der Folge können Vertragsstrafen oder Schadensersatzforderungen von den vorherigen Arbeitgeber*innen gegen sie erhoben werden.

Das komplexe Verfahren des Arbeitgeberwechsels birgt für die Beschäftigten erhebliche Risiken und hat das Potenzial, bestehende Abhängigkeiten zu vertiefen. Neben dem Verlust des Aufenthaltstitels im Falle einer negativen Entscheidung der Bundesagentur für Arbeit bzw. der Ausländerbehörde und eventuellen Schadensersatzforderungen sind auch die finanzielle Prekarität und die generelle Unsicherheit während der Wartezeit zu nennen. Damit schaffen diese Verfahren Anreize für die WBR-Beschäftigten, in den Betrieben zu bleiben, selbst wenn es dort zu Verstößen gegen ihre Rechte kommt, etwa wenn die Bezahlung unter dem Mindestlohn liegt.

Dieser Effekt steht im Widerspruch zum postulierten Anspruch des Zustimmungsverfahrens, die Beschäftigten vor Prekarität und die Wirtschaft vor Niedriglöhnen zu schützen.

Das komplexe Wechselverfahren kann sich auf dem Bauarbeitsmarkt nicht zuletzt auch als Hemmnis bei der Besetzung neuer Stellen erweisen.

Im Bauhauptgewerbe ist der Arbeitsmarkt besonders dynamisch. Der Arbeitskräftebedarf im Hoch- und Tiefbau schwankt mit der Auftragslage und Beschäftigte wechseln hier häufiger den Arbeitsplatz als in der Gesamtwirtschaft (HDB 2025).

2.5 Die Hürden des Spurwechsels

Unter bestimmten Voraussetzungen können Beschäftigte, die über die Westbalkanregelung eingereist sind, in einen anderen, günstigeren Aufenthaltsstatus wechseln, der ihnen mehr aufenthaltsrechtliche Sicherheit bietet und damit ihre Abhängigkeit von Arbeitgeber*innen reduziert. Eine solche Änderung des Aufenthaltstitels wird auch als Spurwechsel bezeichnet. Zwei naheliegende Optionen hierfür sind die Niederlassungserlaubnis nach §9 des Aufenthaltsgesetzes und der Aufenthaltstitel als Fachkraft nach § 18a des Aufenthaltsgesetzes.¹⁹

In der Praxis sind diese Spurwechsel jedoch mit einigen Hürden verbunden, wie die Fokusgruppendifkussion und das Interview mit einer Anerkennungsberaterin zeigen.

2.5.1 Niederlassungserlaubnis

Die Niederlassungserlaubnis ist ein unbefristeter Aufenthaltstitel (§9 AufenthG), der zur Ausübung einer Beschäftigung berechtigt. Dieser Aufenthaltstitel erscheint dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales als der naheliegendste Anschlusstitel für WBR-Beschäftigte. So lässt sich zumindest die Begründung der Nichtanwendung von § 9 der Beschäftigungsverordnung interpretieren:

„Der Ausschluss dieser Regelung [§9 BeschV] stellt sicher, dass bei Arbeitsplatzwechseln von Personen mit einer Aufenthaltserlaubnis nach § 19c Absatz 1 AufenthG in Verbindung mit §26 Absatz 2 bis zur Erteilung einer Niederlassungserlaubnis die Prüfung der Gleichwertigkeit der Beschäftigungsbedingungen sowie die Vorrangprüfung durchgeführt wird“ (BMAS 2020: 7).

Mit Erhalt der Niederlassungserlaubnis unterliegen Beschäftigte nicht mehr den Restriktionen der Zustimmungspflicht. Im Jahr 2023 wechselten 4.010 Personen (5 Prozent) von insgesamt 76.085 Personen aus der

¹⁹ Weitere Möglichkeiten des Spurwechsels aus der Westbalkanregelung finden sich in Voigts tabellarischer Übersicht zum „Zweckwechsel zwischen den Aufenthaltstiteln im Kontext von Bildungs- und Erwerbsmigration“ (Voigt 2025a: 9).

Westbalkanregelung in die Niederlassungserlaubnis (Graf 2024: 27 und 31).

Die Erlangung der Niederlassungserlaubnis ist voraussetzungsreich. Die Antragsteller*innen müssen nachweisen, dass sie seit mindestens fünf Jahren im Besitz einer Aufenthaltserlaubnis sind, ihren Lebensunterhalt selbstständig sichern können, über einen Zeitraum von mindestens fünf Jahren in die Rentenversicherung eingezahlt haben, über ausreichende Deutschkenntnisse auf B1-Niveau und über ausreichend Wohnraum für sich und die gegebenenfalls mit ihnen lebenden Familienangehörigen verfügen (Voigt 2024b: 50).

Aus der Westbalkanregelung ergibt sich kein direkter Weg zur Niederlassungserlaubnis.²⁰ Denn ein Aufenthaltstitel nach § 19c Absatz 1 des Aufenthaltsgesetzes in Verbindung mit § 26 Absatz 2 der Beschäftigungsverordnung wird für maximal vier Jahre erteilt. Um eine Niederlassungserlaubnis beantragen zu können, müssen WBR-Beschäftigte also mindestens einen Arbeitgeberwechsel oder eine Vertragsverlängerung erfolgreich vollzogen haben.

Eine Entlohnung in Höhe des Mindestlohns kann unter Umständen nicht ausreichen, um die selbstständige Lebensunterhaltssicherung nachzuweisen.

Als gesichert gilt der Lebensunterhalt, wenn die „eigenen verfügbaren Mittel (z. B. aus Einkommen, Vermögen, einer Verpflichtungserklärung, Unterhaltsleistungen von Familienangehörigen) [...] hoch genug [sind], damit kein (ergänzender) Leistungsanspruch auf existenzsichernde Sozialhilfeleistungen nach dem SGB II bzw. SGB XII oder dem AsylbLG besteht“ (Voigt 2024b: 9, 21). Das ist der Fall, wenn das Einkommen über dem Regelsatz von 563 Euro pro Person und den Warmkosten der Unterkunft liegt. Bei der Berechnung des zur Verfügung stehenden Einkommens werden bei der Niederlassungserlaubnis nach § 9 des Aufenthaltsgesetzes Freibeträge negativ berücksichtigt (Voigt 2024b: 47).

Tabelle 3 zeigt exemplarisch das anzusetzende Einkommen für einen ledigen Bauhelfer über 26 Jahren ohne Kinder in Baden-Württemberg. Bei einer Bezahlung nach dem gesetzlichen Mindestlohn darf die Warmmiete 688 Euro nicht übersteigen, damit die selbstständige Sicherung des Lebensunterhalts noch nachgewiesen werden kann. In Großstädten könnte sich das als ein Problem erweisen.

²⁰ Anders ist es etwa bei einem Aufenthaltstitel als Fachkraft: Hier kann bereits nach drei Jahren eine Niederlassungserlaubnis beantragt werden (siehe Kapitel 2.5.2).

Tabelle 3: Einkommensberechnung eines alleinstehenden Bauhelfers auf Basis des Mindestlohns im Jahr 2025

Bruttoeinkommen	2.218 €
Steuern und Sozialabgaben	-619 €
Grundfreibetrag	-100 €
Erwerbstätigenfreibetrag I	-84 €
Erwerbstätigenfreibetrag II	-144 €
Erwerbstätigenfreibetrag III	-20 €
anrechenbares Einkommen	1.251 €
Regelbedarf:	-563 €
maximale Miete	688 €

Anmerkung: Zugrunde gelegt ist der Mindestlohn in Höhe von 12,82 Euro pro Stunde.

Quelle: eigene Berechnung nach Voigt 2024b: 13; § 11b SGB II

Eine Unterbringung in einer Massenunterkunft ist mit Monatsmieten von 350 bis 400 Euro zwar preislich günstiger, kann aber dazu führen, dass der für die Niederlassungserlaubnis erforderliche Wohnraum von mindestens zwölf Quadratmetern pro Person (Voigt 2024b: 50) nicht nachgewiesen werden kann. Denn in Mehrbettzimmern stehen teilweise nur neun oder sechs Quadratmeter pro Person zur Verfügung.

Die Lebens- und Arbeitsbedingungen von WBR-Beschäftigten im Bau-sektor erschweren den Erwerb ausreichender Deutschkenntnisse und damit den Übergang zur Niederlassungserlaubnis. Im Interview berichtete eine Anerkennungsberaterin, dass gerade Bauarbeiter*innen die Zeit für den regelmäßigen Besuch eines Sprachkurses fehlt, da sie oftmals auf Montage sind und sich unter der Woche nicht an ihrem Hauptwohnsitz aufhalten. Arbeiten sie dagegen in der Nähe ihres Wohnorts, sind sie auf geförderte Sprachkurse in den Abendstunden oder samstags angewiesen, da ihr Arbeitstag in der Regel von 7 bis mindestens 17 Uhr dauert.

In einer süddeutschen Großstadt kannte diese Beraterin nur einen einzigen Bildungsträger, der Abendkurse im Rahmen von Integrationskursen zwischen 19 und 21 Uhr anbot. Selbst dann kann die regelmäßige Teilnahme mit der Arbeit kollidieren. Oft stehen überlange Schichten, etwa beim Gießen von Beton, oder die Notwendigkeit, am einzigen freien Tag private Angelegenheiten zu regeln, im Weg. Nicht geförderte Kurse finden zwar abends statt, doch die Teilnahmegebühren sind meist hoch. Zudem

ist ein günstiges Lernumfeld nicht immer gegeben. Ein Mehrbettzimmer ist beispielsweise nicht unbedingt ein geeigneter Lernort.

Der Wirtschafts- und Migrationsforscher Herbert Brücker betont, dass man „Deutsch am besten im Arbeitsalltag“ lernt (Brücker zitiert nach Covic 2020: 66). Nur bietet der Arbeitsalltag auf dem Bau hierzu vergleichsweise wenig Gelegenheit, da sich die einzelnen Gewerke in nach Sprachgruppen aufgeteilten Subunternehmen ausdifferenziert haben (Hüttenhoff 2023). Die Lingua franca vieler Baustellen ist eine der Sprachen der bosnisch-kroatisch-montenegrinisch-serbischen Sprachfamilie (Roth 2023).

2.5.2 Anerkennung als Fachkraft

Eine andere Möglichkeit des Spurwechsels ist der Aufenthaltstitel als Fachkraft nach § 18a des Aufenthaltsgesetzes. Dieser Status bietet einige Vorteile gegenüber dem Aufenthaltstitel nach der Westbalkanregelung (Covic 2020).

Zwar kann auch der Aufenthaltstitel als Fachkraft zunächst nur für maximal vier Jahre erteilt werden, er ermöglicht aber im Gegensatz zur Westbalkanregelung den nahtlosen Übergang in die Niederlassungserlaubnis. Diese kann nach drei Jahren Aufenthalt als Fachkraft beantragt werden. Für den Aufenthaltstitel als Fachkraft wird § 9 der Beschäftigungsverordnung angewendet, sodass Titelinhaber*innen nach zwei Jahren Beschäftigung oder dreijährigem Aufenthalt in Deutschland mit der Globalzustimmung das Recht auf einen unkomplizierten Betriebswechsel erhalten (u. a. Covic 2020).

Eine Anerkennung als Fachkraft ist auch nach der Einreise möglich (Covic 2020). Beschäftigte können sich zudem nachqualifizieren. Bauarbeiter*innen mit nachgewiesener Berufserfahrung können eine Abschlussprüfung für Externe ohne belegte Ausbildung nach § 45 des Berufsbildungsgesetzes bzw. § 37 der Handwerksordnung anstreben und sich ihre Berufsfähigkeiten zertifizieren lassen.

Eine Anerkennungsberaterin berichtete aus ihrer Erfahrung, dass es bei der Anerkennung der Berufsabschlüsse von WBR-Beschäftigten oft zu Problemen kommt.

Im Interview hob sie hervor, dass die Berufsabschlüsse von über die Westbalkanregelung eingereisten Bauarbeiter*innen aufgrund unterschiedlicher nationaler Berufsausbildungssysteme in der Regel nicht als gleichwertig anerkannt werden. Einige Beschäftigte schreckten zudem vor den hohen Kosten von bis zu 1.000 Euro zurück, die sich aus den Verfahrensgebühren und den Kosten für die Übersetzung der Unterlagen ergeben. Teilförderungen sind zwar möglich, doch seien diese vielen

ebenso unbekannt wie die Möglichkeit, berufspraktisch erworbene Fähigkeiten im Rahmen einer Prüfung anerkennen zu lassen.

Hier zeigt sich eine potenziell nachteilige Folge der Niedrigschwelligkeit der Westbalkanregelung. Anders als im Fachkräfteeinwanderungsgesetz müssen vor der Arbeitsaufnahme keine Qualifikationen nachgewiesen werden. Aufgrund des eingeschränkten Zugangs zu SGB-Leistungen finden die Beschäftigten nach Aufnahme der Arbeit darüber hinaus selten den Weg in die deutschen Anerkennungsberatungsstellen, was häufig über das Jobcenter oder die Arbeitsagentur erfolgt (Baumgarten/Beck/Firus 2024: 20).

Seit dem 1. März 2024 können Personen mit einer im Herkunftsland anerkannten Berufsqualifikation und ausgeprägten berufspraktischen Erfahrungen einen Aufenthaltstitel nach § 6 der Beschäftigungsverordnung beantragen. Holger Kolb sieht darin eine alternative Möglichkeit für Arbeitgeber*innen (Kolb 2025). Für Beschäftigte ist diese Option jedoch nicht unbedingt attraktiver als die Westbalkanregelung, da sie mit mehr Voraussetzungen verbunden ist.

Für einen Aufenthaltstitel nach § 6 der Beschäftigungsverordnung bedarf es eines Einkommens in Höhe von 45 Prozent der jährlichen Beitragsbemessungsgrundlage der Rentenversicherung. Dies entsprach im Jahr 2025 einem Mindestgehalt von 43.470 Euro pro Jahr (Deutsche Botschaft Belgrad 2025) bzw. einem Bruttostundenlohn von 22,64 Euro bei einer 40-Stunden-Woche ohne Zusatzzahlungen. Vorausgesetzt wird zudem eine mindestens zweijährige Berufserfahrung in einem Beruf, für den eine durch den Staat, in dem sie erworben wurde, anerkannte Berufsqualifikation vorliegt.

Darüber hinaus wurde § 9 der Beschäftigungsverordnung auch für Aufenthaltstitel nach § 6 der Beschäftigungsverordnung aufgehoben. Somit müssen Personen, die über § 6 der Beschäftigungsverordnung eingereist sind, bei jedem Arbeitgeberwechsel erneut die Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit einholen, selbst nach einer zweijährigen sozialversicherungspflichtigen Vorbeschäftigung.

2.6 Unzureichende soziale Absicherung

Ein weiterer Problembereich ist die unzureichende soziale Absicherung von Beschäftigten, die über die Westbalkanregelung eingereist sind. Bei der Erteilung eines Aufenthaltstitels zur Beschäftigung wird davon ausgegangen, dass die antragstellenden Personen „ihren Lebensunterhalt durch die Erwerbstätigkeit aufgrund der vorhandenen Qualifikationen

ohne die Inanspruchnahme öffentlicher Leistungen bestreiten“ (BA 2024b: 27).

Tritt bei WBR-Beschäftigten Bedürftigkeit ein, kann die Ausländerbehörde den Aufenthaltstitel verkürzen oder widerrufen, da die Regelerteilungsvoraussetzung der selbstständigen Sicherung des Lebensunterhalts nicht mehr vorliegt. Das gilt im Übrigen auch für Inhaber*innen vieler anderer Aufenthaltstitel zur Beschäftigung. Beschäftigte, die über die Westbalkanregelung eingereist sind, können somit nicht sicher mit einer langfristigen sozialen Absicherung bei Erwerbslosigkeit und Obdachlosigkeit rechnen. Auch bei krankheitsbedingter Erwerbsunfähigkeit sehen sie sich potenziell mit Unsicherheiten konfrontiert (vgl. auch Voigt 2024a). Auch das erhöht die Abhängigkeit von Beschäftigten.

2.6.1 Erwerbslosigkeit

Erwerbslosigkeit kann durch das Auslaufen eines befristeten Arbeitsvertrags, eine Kündigung oder das Ende einer Beschäftigungserlaubnis entstehen.

Erwerbslose Personen, die über die Westbalkanregelung eingereist sind, können ihre Erwerbslosigkeit nicht einfach durch die Annahme eines Stellenangebots beenden, sondern benötigen dafür – wie gesagt – die Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit (siehe Kapitel 2.4). Haben sie zuvor mindestens zwölf Monate sozialversicherungspflichtig gearbeitet, können sie Arbeitslosengeld I beantragen. Besteht aufgrund einer zu kurzen Beschäftigung keine Anwartschaft oder reicht das Arbeitslosengeld I nicht zur Existenzsicherung aus, bleibt dieser Personengruppe oftmals nur die Beantragung von Bürgergeld (Voigt 2024a: 425).

Eine erwerbslose, über die Westbalkanregelung eingereiste Person kann Leistungen nach SGB II beantragen (Voigt 2025b: 8). Aber schon die Beantragung hat weitreichende Konsequenzen für ihren Aufenthaltstitel, wie aus den Fachlichen Weisungen zum SGB II der Bundesagentur für Arbeit hervorgeht:

„Im Rahmen der Beratungspflichten (§ 14 SGB I) sind die Personen darüber zu informieren, dass schon im Fall der Beantragung von Leistungen nach dem SGB II eine entsprechende Mitteilung an die Ausländerbehörde zu erfolgen hat, aufgrund derer diese ggf. bei dem erteilten Aufenthaltstitel nachträglich die Geltungsdauer verkürzt oder den Titel widerruft.“ (BA 2024b: 27)

Aufgrund der Meldepflicht muss das Jobcenter diese Information an die Ausländerbehörde weiterleiten (Voigt 2024a: 426). Diese kann daraufhin den Aufenthaltstitel verkürzen oder widerrufen, „weil der Lebensunterhalt

nicht gesichert und damit eine Regelerteilungsvoraussetzung des § 5 Abs. 1 Nr. 1 AufenthG nicht (mehr) erfüllt ist“ (Voigt 2024a: 425). Denn die Erteilung eines Aufenthaltstitels setzt – wie erwähnt – in der Regel die Existenzsicherung voraus, auf die sich der Bezug von Bürgergeld nachteilig auswirkt.

Wird der Aufenthaltstitel widerrufen, entfällt in der Regel auch die Möglichkeit, Leistungen nach dem SGB II zu beantragen (BA 2024b: 5). Als Folge der rechtmäßigen Beantragung von Leistungen nach SGB II können Personen, die über die Westbalkanregelung eingereist sind, also ihren Aufenthaltstitel und damit ihr Recht, Leistungen nach SGB II zu beantragen, verlieren.²¹ Das Land Berlin hält beispielsweise seine Mitarbeitenden an, bei der Vergabe und Verlängerung eines Aufenthaltstitels die Sicherung des Lebensunterhalts restriktiv auszulegen (LEA 2025: 63 und 70).

In der Fokusgruppendifkussion schätzten einige Arbeitsrechtsberater*in die Kombination aus Arbeitgeberbindung, Zustimmungsverfahren und die nachteiligen Auswirkungen eines Antrags auf Leistungen nach SGB II auf den Aufenthaltstitel so ein, dass erwerbslose Personen, die über die Westbalkanregelung eingereist sind, dadurch kurzfristig in informelle Arbeitsverhältnisse gedrängt werden. Das Arbeiten ohne Vertrag erhöht wiederum die Anfälligkeit für Arbeitsausbeutung.

In der Fokusgruppendifkussion hoben die Arbeitsrechtsberater*innen einen weiteren problematischen Aspekt hervor: Für erwerbslose Personen, die über die Westbalkanregelung eingereist sind und weder Arbeitslosengeld I noch Bürgergeld beziehen, entstehen aufgrund der allgemeinen Krankenversicherungspflicht in Deutschland weitere Kosten. Werden die Beiträge nicht vom Betrieb, dem Jobcenter oder der Bundesagentur für Arbeit übernommen, stuft die zuständige gesetzliche Krankenkasse die jeweilige Person als pflichtversichert und selbstzahlend ein.

Wenn die Betroffenen nicht auf Briefe der Krankenversicherung antworten, die auf Deutsch an die letzte bekannte Adresse versendet werden, wird automatisch der Höchstsatz von circa 900 Euro pro Monat veranschlagt. Erst durch den Nachweis fehlenden Einkommens lässt sich dieser Betrag auf den gesetzlichen Mindestbeitrag reduzieren, der im Jahr 2025 bei 205,35 Euro pro Monat lag (TK 2025).

21 Dass schon die Beantragung von Leistungen nach dem SGB II gefährdend für den Aufenthaltstitel sein kann, ist eine weitere Erklärung für die kaum existente Inanspruchnahme dieser Leistung, die das IAB in seiner Evaluationsstudie zur Westbalkanregelung dokumentiert (Brücker et al. 2020b: 62).

2.6.2 Wohnungslosigkeit

In der Regel zieht eine Kündigung den Verlust der Unterkunft nach sich, wenn diese von Arbeitgeber*innen gestellt wurde. Ordnungsrechtlich sind die Kommunen zur Unterbringung unfreiwillig obdachloser Personen verpflichtet, sofern keine anderen Hilfswege bestehen. Entscheidend für die Unterbringung ist oft die Kostenübernahme. Liegen keine Eigenmittel vor, wird in der Regel ein Antrag auf Leistungen nach SGB II gestellt. Für Personen, die über die Westbalkanregelung eingereist sind, wäre bereits die Beantragung potenziell aufenthaltsgefährdend (siehe Kapitel 2.6.1).

Im Falle der Obdachlosigkeit können Personen, die über die Westbalkanregelung eingereist sind, selten mit einer Absicherung rechnen, da sie bei Wohnungslosigkeit für sie keine nennenswerten Absicherungsstrukturen existieren. Das schwächt die Position dieser Personengruppe im Arbeitskontext und ist besonders nachteilig für Beschäftigte, die über die Betriebe untergebracht sind, wie es im Bausektor verbreitet ist. Auch die vorübergehende Unterkunft bei Bekannten ist mit Nachteilen verbunden. In der Regel liegt dann keine aktuelle Meldeadresse vor, die jedoch bei einigen Ausländerbehörden für einen Antrag auf Arbeitgeberwechsel erforderlich ist.

2.6.3 Erwerbsunfähigkeit

Obwohl die Unfallrate im Bausektor sehr hoch ist, wird die Absicherung bei Unfällen oder Erkrankungen in der Diskussion um die Westbalkanregelung erstaunlich wenig thematisiert. Baukonstruktions- und verwandte Berufe führen regelmäßig die Unfallstatistik an, mit etwas Abstand folgen Ausbaufachkräfte und verwandte Berufe (DGUV 2024: 38). Im Jahr 2023 wurden für die erste Gruppe 115 meldepflichtige Arbeitsunfälle je 1.000 Versicherte gemeldet, in der zweiten Gruppe waren es 75 (DGUV 2024: 37). Die genannten Zahlen stellen nur die gemeldeten Fälle dar. Ein Arbeitsunfall ist meldepflichtig, wenn er zu einer Arbeitsunfähigkeit von mehr als drei Tagen führt.

Bei einem Arbeitsunfall gibt es für Beschäftigte, die über die Westbalkanregelung eingereist sind und im Bausektor arbeiten, mehrere mögliche Vorgehensweisen.

Der für sie günstigste Verlauf ist folgender: Das Unternehmen erstattet unverzüglich eine Unfallanzeige bei der Berufsgenossenschaft der Bauwirtschaft (BG BAU). Die verunfallte Person sucht direkt eine*n Durchgangsärzt*in auf und schildert den Unfall wahrheitsgemäß. Besteht die Arbeitsunfähigkeit auch nach Ablauf der sechswöchigen Lohnfortzahlung

im Krankheitsfall fort, zahlt die BG BAU für insgesamt 72 Wochen Verletzengeld in Höhe von 80 Prozent des regelmäßigen Bruttoverdienstes.

Besteht die Erwerbsunfähigkeit danach weiterhin, kann die betroffene Person eine Berufsunfähigkeitsrente beantragen. Die Vollrente der Berufsunfähigkeitsrente beträgt zwei Drittel des Jahresarbeitsverdienstes, bei einer teilweisen Minderung der Berufsfähigkeit entsprechend weniger.

Jedoch wird nicht jeder Arbeitsunfall gemeldet (Seufert/Siepmann 2024). In der Fokusgruppendifkussion wiesen die teilnehmenden Arbeitsrechtsberater*innen auf die auch im Rahmen der Westbalkanregelung auftretenden Vertuschungen von Arbeitsunfällen hin. Ihnen zufolge drängen Arbeitgeber*innen Beschäftigte zu Aussagen, nach denen der Unfall privat geschehen sei, oder machen als Übersetzende selbst falsche Angaben. Bei einem privaten Unfall greift zunächst die sechswöchige Lohnfortzahlung im Krankheitsfall.

Besteht die Erwerbsunfähigkeit fort oder wird das Arbeitsverhältnis gekündigt, schließt sich ein Krankengeldbezug von bis zu 72 Wochen in Höhe von 70 Prozent des Arbeitseinkommens der letzten zwölf Monate an. In der Regel schließt eine Deklaration als privater Unfall Leistungen der BG BAU wie eine Berufsunfähigkeitsrente aus.

Der Bezug von Kranken- oder Unfallgeld hat keine negativen Auswirkungen auf den Aufenthaltstitel, da es sich hierbei um Versicherungsleistungen handelt. Die Arbeitsrechtsberater*innen berichteten jedoch von Problemen, mit denen erwerbsunfähige Personen nach dem Auslaufen des Kranken- oder Unfallgeldes konfrontiert sind. Wenn keine Ansprüche auf eine Berufsunfähigkeitsrente oder andere Renten bestehen, können sie bei der Beantragung eines folgenden Aufenthaltstitels nicht nachweisen, dass sie ihren Lebensunterhalt selbstständig sichern können.

Dieses Problem lässt sich auf die Rechtsgrundlagen zurückführen. So wird bei der Beantragung einer Niederlassungserlaubnis bei einer vorliegenden Krankheit oder Behinderung gemäß §9 Absatz 2 Satz 6 in Verbindung mit §9 Absatz 2 Satz 3 des Aufenthaltsgesetzes vom Nachweis der Existenzsicherung abgesehen. Mit dieser Ausnahme soll dem „durch Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG gebotenen besonderen Schutz von kranken und behinderten Menschen Rechnung“ (Molitor 2016) getragen werden.

Eine vergleichbare Regelung existiert jedoch nicht für die Beantragung von Aufenthaltstiteln im Rahmen der Westbalkanregelung. Wenn die antragstellende Person „allein krankheits- oder behinderungsbedingt den Lebensunterhalt nicht sichern kann“ (LEA 2025: 63), ist das für die Berliner Ausländerbehörde beispielsweise kein Grund, von der Prüfung der Existenzsicherung zur Erteilung eines Aufenthaltstitels abzusehen.

In der Fokusgruppendifkussion schilderte ein Arbeitsrechtsberater einen Fall, der zeigt, wie die aufenthaltsrechtliche Prekarität dazu führen

kann, dass eine medizinisch notwendige Behandlung nicht durchgeführt wird. Ein über die Westbalkanregelung aus Albanien eingereister Bauarbeiter war schwer erkrankt und bedurfte einer Herztransplantation. Die zuständige Klinik verlangte jedoch einen Aufenthaltstitel von mindestens zwei Jahren, um ihn auf die Transplantationsliste aufzunehmen.

Der Aufenthaltstitel selbst spielt zwar beim Zugang zur Transplantationsliste keine Rolle, doch kann das Transplantationszentrum die Aufnahme verzögern, wenn die Kostenübernahme ungeklärt ist (Bundesärztekammer 2016: 4). Auch die Frage der Nachsorge und damit die Erfolgsaussichten der Transplantation können eine Rolle spielen.

Dem Arbeitsrechtsberater sei es zwar gelungen, dass dieser Bauarbeiter Bürgergeld und einen Aufenthaltstitel erhielt. Die Leiterin des zuständigen Jobcenters habe das Bürgergeld aber nur für den Zeitraum von sechs Monaten bewilligt. Nach mehreren Verlängerungen und erfolglosen Versuchen, auf die Transplantationsliste aufgenommen zu werden, entschied sich der Mann zur Rückkehr nach Albanien.

2.7 Unzureichende Rechtskenntnisse von WBR-Beschäftigten und informelle Beratungsfirmen

Wählen Menschen den niedrigschwelligen Migrationsweg der Westbalkanregelung, um nach Deutschland einzureisen, sehen sie sich – wie die vorhergehenden Kapitel aufzeigen – mit einem komplexen Verbund aus Rechten, Verfahren, Ausschlüssen, Ermessensspielräumen und beteiligten Institutionen konfrontiert. Bisweilen mangelt es ihnen an konkretem Wissen über diese Abläufe sowie über ihre Rechte und Möglichkeiten. Dies hebt das IAB in seiner umfangreichen Erhebung hervor und empfiehlt den Ausbau entsprechender Informationsstrukturen (Brücker et al. 2020b; Falkenhain/Raab 2022). Auch die Arbeitsrechtsberater*innen nehmen ungenaue Kenntnisse aufseiten der Ratsuchenden wahr.

Eine Teilnehmerin der Fokusgruppendifkussion schilderte den Fall eines Ratsuchenden, der in einem Betrieb blieb, obwohl dieser nicht alle Überstunden entlohnte, weil er annahm, dass ein Arbeitgeberwechsel kategorisch ausgeschlossen sei.

Andere Teilnehmer*innen pflichteten ihr bei. Ihnen seien aus der Beratung auch WBR-Beschäftigte bekannt, die aufgrund der Vorstellung, den Betrieb nicht wechseln zu können, Missstände akzeptiert haben. Mehrere Diskussionsteilnehmer*innen berichteten, dass sie Ratsuchende regelmäßig über ihren Anspruch auf Arbeitslosengeld I aufklären. Das Wissen um weitere Möglichkeiten, wie den Spurwechsel in einen anderen

Aufenthaltstitel oder die Qualifikationsanerkennung, sei ebenfalls wenig verbreitet.

Für WBR-Beschäftigte sind Kontakte mit Ämtern und Behörden im Alltag eine Herausforderung, wenn ihnen die administrativen Vorgänge nicht vertraut sind und fehlende Deutschkenntnisse zu einer Barriere werden. An dieser Stelle setzen mehrsprachige informelle Vermittler*innen an, die gegen Bezahlung Hilfestellung aller Art anbieten. Sie werden im Kontext der EU-Migration als „welfare broker“ (Voivozeanu/Lafleur 2023) diskutiert und sind auch in Bezug auf die Westbalkanregelung dokumentiert (Bither/Ziebarth 2018: 41).

Den Schilderungen der Arbeitsrechtsberater*innen zufolge übernehmen diese Vermittler*innen unter anderem folgende Tätigkeiten: Übersetzung bei Terminen und von Schriftstücken, Beantragung von Arbeitslosengeld I und Kindergeld, Beantragung weiterer Anträge aller Art, darunter auch solche auf eine Niederlassungserlaubnis oder einen Arbeitgeberwechsel.

Die informellen Vermittler*innen versprechen Probleme zu lösen, wozu sich die Beschäftigten selbst nicht imstande sehen. Wie einer der Berater ausführte, bewerben sie ihre Dienste offensiv in sozialen Netzwerken und machen dabei auch falsche Versprechungen, zum Beispiel, dass eine Niederlassungserlaubnis aus der Westbalkanregelung heraus schon nach drei Jahren zu erhalten sei.

Die Verbreitung der informellen Vermittler*innen beschrieb jener Arbeitsrechtsberater mit folgenden Worten: „Es sind mittlerweile Hunderte Agenturen, die nur darauf warten, dass jemand Neues in ihr Spinnennetz fällt.“

Das Bild des Spinnennetzes verdeutlicht die Risiken, die der Berater mit den Agenturen verbindet: Sie verbreiteten Falschinformationen und verlangten hohe Honorare. Da sie nicht registriert seien, könnten sie bei Fehlern nur schwer haftbar gemacht werden. Die weite Verbreitung informeller Agenturen erschwere es zudem den Arbeitsrechtsberater*innen, mit ihrem Beratungsangebot durchzudringen. Den Beschäftigten erschienen die informellen Agenturen als die einfachere Option, da diese versprächen, sich um alle Abläufe zu kümmern.

Eine solche Verbreitung informeller Beratungsangebote kann negative Folgen für Beschäftigte haben. Denn die Arbeitsrechtsberatung ist über die einzelne Beratung hinaus Teil einer Unterstützungsstruktur, zu der sie auch als Eingangspforte dient – etwa, wenn Ratsuchende bei Bedarf an das Jobcenter, die Anerkennungs-, Aufenthalts- oder Sozialberatung oder die Bundesagentur für Arbeit vermittelt werden.

3. Ausblick und Handlungsmöglichkeiten

3.1 Die Neufassung der Arbeitnehmer*innen-Rahmenrichtlinie und ihre potenziellen Auswirkungen auf die Westbalkanregelung

Durch die Umsetzung der Neufassung der Arbeitnehmer*innen-Rahmenrichtlinie der Europäischen Union „über ein einheitliches Verfahren zur Beantragung einer kombinierten Erlaubnis für Drittstaatsangehörige, sich im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats aufzuhalten und zu arbeiten, sowie über ein gemeinsames Bündel von Rechten für Drittstaatsarbeitnehmer, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten“ – kurz: RL (EU) 2024/1233 – werden WBR-Beschäftigte voraussichtlich auf absehbare Zeit mehr Rechte erhalten.

Diese Richtlinie sieht mehr Rechte und vereinfachte Verfahren, wie das des Arbeitgeberwechsels, für Arbeitnehmer*innen aus Nicht-EU-Staaten vor und betrifft somit auch Menschen, die über die Westbalkanregelung eingereist sind. Nach Artikel 18 der Richtlinie ist sie bis zum 21. Mai 2026 in das nationale Recht der Mitgliedstaaten umzusetzen (Voigt 2024a: 428; EU 2024: Art. 18 Abs. 1). Die Europäische Kommission soll dem Europäischen Parlament und dem Europäischen Rat erstmals spätestens am 21. Mai 2029 über die erfolgte Umsetzung berichten (EU 2024: Art. 17 Abs. 1).

Mögliche Verbesserungen durch die Neufassung der Arbeitnehmer*innen-Rahmenrichtlinie betreffen erstens die Entscheidungsverfahren. Anträge auf eine Aufenthalts- und Beschäftigungserlaubnis müssen dann innerhalb von 90 Tagen statt wie zuvor innerhalb von 120 Tagen bearbeitet werden (Voigt 2024a: 428; EU 2024: Art. 5 Abs. 2). Die verkürzte Frist dürfte den Antragstellenden die Planung erleichtern. Ablehnende Entscheidungen müssen fallspezifisch begründet und verhältnismäßig sein (EU 2024: Art. 8 Abs. 2).

Laut Voigt dürfte die Begründungspflicht im Einzelfall zu einem Wegfall sogenannter auflösender Bedingungen von Aufenthaltstiteln führen, wie etwa der Zusatz, dass ein Titel bei Inanspruchnahme von Leistungen nach SGB II automatisch erlischt (Voigt 2024a: 428 f.).

Die Richtlinie sieht auch substanzielle Änderungen im Verfahren zum Arbeitgeberwechsel vor. Artikel 11 umfasst ein Recht der Beschäftigten auf einen Arbeitgeberwechsel. Dieser müsste demnach nicht mehr bean-

tragt, sondern nur noch der zuständigen Behörde mitgeteilt werden. Die Behörde hätte dann 45 Tage Zeit, um den „Wechsel auszusetzen“ (Voigt 2024a: 429) und weitere Prüfungen durchzuführen. Nach Ablauf dieser Frist wäre eine Ablehnung nicht mehr möglich.

Zudem sieht die Richtlinie die Möglichkeit zur Einführung einer Mindestbeschäftigungsdauer von maximal sechs Monaten vor, in denen ein Arbeitgeberwechsel nicht gestattet ist (Voigt 2024a: 429). Verstoßen Arbeitgeber*innen in „hinreichend begründeten Fällen“ gegen „die Vertragsbedingungen der Arbeitsverträge oder Beschäftigungsverhältnisse“ (EU 2024: Art. 11 Abs. 3), wäre ein Wechsel auch innerhalb der Frist zu gestatten.

Drittens zielt die Richtlinie auf eine verbesserte soziale Absicherung von Drittstaatsangehörigen ab. Eine Arbeitslosigkeit von bis zu drei Monaten würde keinen Grund mehr für den Entzug der Aufenthaltserlaubnis darstellen (Voigt 2024a: 429).

Vorgesehen ist, dass Mitgliedstaaten erst ab einer „Arbeitslosigkeit von mehr als drei Monaten“ verlangen dürfen, „dass Inhaber einer kombinierten Erlaubnis nachweisen, dass sie ohne Inanspruchnahme der Leistungen des Sozialhilfesystems des betreffenden Mitgliedstaats über ausreichende Mittel zur Sicherung ihres Lebensunterhalts verfügen“ (EU 2024: Art. 11 Abs. 4). Bei einem Aufenthalt von mehr als zwei Jahren würde sich diese Zeitspanne auf sechs Monate verlängern. Ist eine Person von gravierender Arbeitsausbeutung betroffen, würde sich der Zeitraum um weitere drei Monate verlängern (ebd.).

Voigt zufolge dürfte sich die verbesserte soziale Absicherung auf den Zugang zu Leistungen nach SGB II und der Grundsicherung im Alter nach dem vierten Kapitel des SGB XII beziehen, sofern die Personen mindestens sechs Monate in Deutschland gearbeitet haben (Voigt 2024a: 429 f.). Hierdurch dürfte sich die Situation von Personen im Rahmen der Westbalkanregelung bei Erwerbslosigkeit verbessern. Sie hätten dann nicht mehr den Verlust ihres Aufenthaltstitels während der ersten drei Monate der Erwerbslosigkeit zu befürchten (Voigt 2024a: 430).

Die Neufassung der Arbeitnehmer*innen-Rahmenrichtlinie sieht weitere Rechte für Drittstaatsangehörige vor. So räumt Artikel 12 ihnen unter anderem Gleichbehandlungsrechte in Bezug auf die „Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen, einschließlich [...] Entlohnung, Entlassung, Arbeitszeiten, Urlaub und Feiertage und Gleichbehandlung von Männern und Frauen sowie Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz“ ein (EU 2024: Art. 12 Abs. 1).

Gewerkschaften sollen Zugangsrechte zu Betrieben und unter Umständen zu firmeneigenen Unterkünften erhalten (Voigt 2024a: 429; EU 2024: Art. 13 Abs. 3). Darüber hinaus werden Beschwerde- und Rechts-

schutzmöglichkeiten und eine umfassende staatliche Informationspflicht eingeführt (Voigt 2024a: 429).

Die Richtlinie verpflichtet die EU-Mitgliedstaaten, der „Öffentlichkeit auf leicht zugängliche Weise regelmäßig aktualisierte Informationen zur Verfügung“ zu stellen. Diese Informationen müssen aus den „einschlägigen Drittländern zugänglich“ sein und auch solche „über die Einreise- und Aufenthaltsbedingungen, einschließlich der Rechte und Pflichten der Drittstaatsangehörigen und ihrer Familienangehörigen sowie der entsprechenden Verfahrensgarantien“ umfassen (EU 2024: Art. 16 Abs. 3).²²

3.2 Handlungsempfehlungen

Die Westbalkanregelung hat unmittelbare und mittelbare negative Auswirkungen auf die Rechte von WBR-Beschäftigten im Bausektor. Auf Grundlage der Fokusgruppendifkussion und der vorgestellten Ergebnisse lassen sich acht Handlungsempfehlungen ableiten, die zu einer besseren Durchsetzung von Arbeitnehmer*innen-Rechten im Kontext der Westbalkanregelung beitragen würden.

1) Vereinfachung des Arbeitgeberwechsels durch Anwendung von § 9 der Beschäftigungsverordnung

In seiner jetzigen Form ist das Arbeitgeberwechselverfahren kompliziert, und sowohl die Dauer als auch der Ausgang sind unwägbar. Die damit verbundenen Unsicherheiten haben das Potenzial, bestehende Abhängigkeiten der WBR-Beschäftigten von den Arbeitgeber*innen zu vertiefen. Sollte das Verfahren nicht abgeschafft werden, so sind mindestens eine Vereinfachung und klare Fristen seitens der beteiligten Institutionen erforderlich, damit Beschäftigte und Betriebe den Wechsel planen können.

Ein weiteres Problem ist die Nichtanwendung von § 9 der Beschäftigungsverordnung. Derzeit unterliegen WBR-Beschäftigte selbst nach Jahren des Aufenthalts dem restriktiven Arbeitgeberwechselverfahren. Der Ausschuss für Arbeit, Integration und Sozialpolitik, der Gesundheits-

²² In den Erwägungsgründen der Richtlinie werden auch die Sozialpartner erwähnt: „Um sicherzustellen, dass Drittstaatsangehörige und ihre Familien ihre Rechte wirksam wahrnehmen können, sollten ihnen die Mitgliedstaaten kostenlos barrierefreie Informationen über die für die Beantragung der kombinierten Erlaubnis erforderlichen Unterlagen sowie über die Einreise- und Aufenthaltsbedingungen und die Rechte, Pflichten und Verfahrensgarantien im Hinblick auf ihren Schutz und den Schutz ihrer Familienangehörigen zur Verfügung stellen. Um ihre Kenntnisse zu verbessern und sie am Arbeitsplatz besser zu schützen, sollten diese Informationen auch Informationen zu den Sozialpartnern und insbesondere zu den Arbeitnehmerorganisationen enthalten“ (EU 2024: „in Erwägung nachstehender Gründe“ Nr. 26).

ausschuss und der Wirtschaftsausschuss des Bundestags erachteten dies im Jahr 2023 als „nicht nachvollziehbar“ (Bundesrat 2023: 2).

Würde § 9 der Beschäftigungsverordnung zur Anwendung kommen, würden Personen, die über die Westbalkanregelung eingereist sind, nach zwei Jahren Beschäftigung eine Globalerlaubnis erhalten. Sie könnten dann einfacher den Arbeitsplatz wechseln. Zudem würde sich der Verwaltungsaufwand bei der Ausländerbehörde und der Bundesagentur für Arbeit verringern (Bundesrat 2023: 2). Die dadurch freiwerdenden Personalkapazitäten könnten zur Kontrolle der Einhaltung von Mindeststandards in der Arbeitswelt eingesetzt werden.

2) Tarifbeschäftigung als Voraussetzung für die Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit im Rahmen der Westbalkanregelung

Die Einreise über die Westbalkanregelung erfolgt im Bausektor auch in Beschäftigungsverhältnisse mit einer Entlohnung nach oder nahe am gesetzlichen Mindestlohn. Für WBR-Beschäftigte bedeutet das finanzielle Unsicherheit und mitunter auch eine Bezahlung, die weder ihrem Tätigkeitsprofil noch ihrer Qualifikation entspricht. Eine Tarifbindung als Voraussetzung für die Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit im Rahmen der Westbalkanregelung würde hingegen eine angemessene Entlohnung sicherstellen. Diese Maßnahme würde zudem Beschäftigte vor prekärer Arbeit schützen und die Wirtschaft vor Wettbewerbsverzerrungen bewahren.

Ein Vorbild hierfür kann die kurzzeitig kontingentierte Beschäftigung (§ 19c Abs. 1 AufenthG i. V. m. § 15d BeschV) sein, bei der eine Arbeitsmigration nur in einen tarifgebundenen Betrieb und bei einer Entlohnung nach Tarif möglich ist. Die Tariflöhne des Baugewerbes würden auch die nötige Einkommenshöhe zur Beantragung der Niederlassungserlaubnis absichern, die bei einer Entlohnung in der Nähe des Mindestlohns unter Umständen nicht erreicht wird. Betriebsratsstrukturen in tarifgebundenen Betrieben könnten Ausbeutung und Missbrauch entgegenwirken.

3) Verbesserung des Zugangs zu Qualifizierungsangeboten und Erleichterung der Qualifizierungsanerkennung

Die Anerkennung von Berufsqualifikationen führt zu höheren Beschäftigungschancen und besseren Verdiensten (Brücker et al. 2021) und ermöglicht den Zugang zu einem Aufenthaltstitel als Fachkraft. Dies kann das Risiko von Arbeitsausbeutung verringern, da Beschäftigte so leichter Zugang zu guten Arbeitsbedingungen erhalten und ihre ökonomische Abhängigkeit durch höhere Verdienste sinkt. Ein verbesserter Zugang zu Qualifizierungsangeboten und zu entsprechenden Beratungsstellen so-

wie eine erleichterte Qualifizierungsanerkennung sind daher für WBR-Beschäftigte besonders wichtig.

Im Rahmen der Erwerbsmigration, bei der Sozialleistungsbezug eigentlich nicht vorgesehen ist, müssen der Zielgruppe Zugangswege zu Qualifizierungsangeboten abseits von Arbeitsagentur und Jobcenter eröffnet werden. Das trägt auch zu einer qualifikationsadäquaten Beschäftigung dieser Einwanderungsgruppe bei.

4) Stärkung der Beratungsstellen und Ausbau des sprachlichen Angebots

Schon bei der Zuwanderung aus EU-Staaten hat sich der Auf- und Ausbau von arbeits- und sozialrechtlichen Beratungsstellen mit Angeboten in den Sprachen der mobilen Beschäftigten als wirksam erwiesen. Durch die enge gewerkschaftliche Anbindung dieser Beratungsstellen können Menschen bei Problemen auf einem durch komplexe rechtliche Rahmenbedingungen gekennzeichneten Arbeitsmarkt schnell und unkompliziert Hilfe erhalten.

Drittstaatsangehörige spielen bereits heute für den deutschen Arbeitsmarkt eine wichtige Rolle. Ihre Bedeutung dürfte in Zukunft anwachsen, insbesondere für die deutsche Baubranche. Die bestehenden Arbeitsrechtsberatungsangebote sollten daher sprachlich und hinsichtlich personeller Kapazitäten auf diese Zielgruppe vorbereitet und ausgebaut werden. Auch in den Herkunftsländern sollten solche Beratungsangebote aufgebaut, ausgebaut und dauerhaft finanziert werden.

5) Umfängliche und branchenspezifische Informationen für Arbeitsmigrant*innen schon mit Erhalt des Visums

Als eine mögliche Verbesserungsmaßnahme schlugen die Arbeitsrechtsberater*innen in der Fokusgruppendifkussion eine umfassende Information der Beschäftigten vor. Dies sollte bereits beim Erhalt ihres Visums in Form einer Broschüre sowie einer E-Mail, die auf eine entsprechende Website verweist, erfolgen.

Gegenwärtig gibt es zwar ein reichhaltiges, aber weit verstreutes Informationsangebot. Mobile Beschäftigte müssen die spezifischen Bedingungen für ihren Aufenthaltstitel und ihre Branche derzeit aus mehreren Quellen zusammensuchen. Hilfreich wären daher auf die jeweiligen Branchen und Aufenthaltstitel zugeschnittene Informationen, die verschiedene Szenarien, wie beispielsweise einen Arbeitgeberwechsel oder die Beantragung von Arbeitslosengeld I, verständlich erklären.

Da es in der Arbeitswelt immer wieder zu Missständen wie Lohnvorenthaltung, Unfallvertuschung, Urlaubsdiebstahl oder undokumentierten Überstunden kommt, wäre eine klare Benennung dieser Probleme sowie

das Aufzeigen von Handlungsmöglichkeiten wünschenswert. Die Beschäftigten wären dadurch sensibilisiert und verfügten über eine erste Handlungsorientierung. Auf einer Infoseite ließen sich entsprechende Handlungsoptionen gut als mehrsprachiges Klickmenü abbilden. Hier sollten auch die verschiedenen Träger von Arbeitsrechtsberatung aufgeführt werden.

6) Verlässliche und langfristige soziale Absicherung für Arbeitsmigrant*innen

Momentan fehlt es WBR-Beschäftigten an einer verlässlichen und langfristigen sozialen Absicherung im Falle von Erwerbslosigkeit, Erwerbsunfähigkeit oder Obdachlosigkeit. Schon bei der Beantragung von Leistungen nach dem SGB II oder dem SGB XII riskieren sie ihren Aufenthaltstitel. Dabei tragen sie mit ihren Steuern und Sozialabgaben zum hiesigen Gemeinwesen bei.²³ Es wäre daher nur gerecht, auch WBR-Beschäftigten den Zugang zu den SGB-Leistungen zu ermöglichen. Das würde zudem ihre arbeitsbezogenen Abhängigkeiten reduzieren und für eine bessere Absicherung im Unfall- und Kündigungsfall sorgen.

7) Zügige und arbeitnehmendenfreundliche Umsetzung der Richtlinie (EU) 2024/1233

Die Neufassung der Arbeitnehmer*innen-Rahmenrichtlinie sieht unter anderem ein geändertes Verfahren für Arbeitgeberwechsel sowie einen auch bei kurzfristiger Erwerbslosigkeit gesicherten Aufenthaltstitel vor. Eine zügige und möglichst arbeitnehmendenfreundliche Umsetzung dieser EU-Richtlinie würde bestehende Abhängigkeiten reduzieren und WBR-Beschäftigten einen vergleichsweise einfachen Arbeitsplatzwechsel ermöglichen.

8) Ordnungsrechtliche Maßnahmen zur Eindämmung der Informalität im Bauwesen

Eine ganze Reihe ordnungspolitischer Maßnahmen kann zu einer Verbesserung der Situation der Zielgruppe beitragen, indem sie ausbeuterische Praktiken in den Zielbranchen begrenzt. Im Bauhauptgewerbe zählen dazu insbesondere die verpflichtende Einführung elektronischer Zugangskontrollen auf Baustellen, die fälschungssichere Arbeitszeiterfassung, die personelle Stärkung der Finanzkontrolle Schwarzarbeit des Zolls und die Begrenzung von Subunternehmerketten.

²³ Auch andere Arbeitsmigrant*innen sind, je nach Aufenthaltstitel, weitestgehend von Leistungen des SGB II oder SGB XII ausgeschlossen aber zugleich voll steuer- und abgabenpflichtig.

3.3 Fazit

Die Westbalkanregelung eröffnet Personen aus den Westbalkanländern einen niedrighschwelligen Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt. Im Bauhauptgewerbe kommt es zu Lasten der WBR-Beschäftigten jedoch zu Verstößen gegen ihre Rechte. Aus der Arbeitsrechtsberatung sind Fälle von Lohnvorenthaltung, undokumentierten und unbezahlten Überstunden sowie der Begleichung des Lohns durch Urlaubsgeld bekannt.

Den an der Fokusgruppe beteiligten Arbeitsrechtsberater*innen zufolge wirkt sich die Westbalkanregelung sowohl positiv als auch negativ auf die Rechte der Beschäftigten aus.

Ein positiver Effekt ist, dass Teilzeitarbeitskonstellationen und Beschäftigungsverhältnisse ohne Vertrag in der Arbeitsrechtsberatung von WBR-Beschäftigten weniger relevant sind als etwa bei Beschäftigten aus dem EU-Ausland. Das lässt sich auf den rechtlichen Rahmen der Westbalkanregelung zurückführen, der ein existenzsicherndes Beschäftigungsverhältnis voraussetzt und somit falsche Teilzeitarbeitsverträge mit einer wöchentlichen Arbeitszeit von beispielsweise zehn Stunden von vornherein ausschließt.

Negativ wirkt sich dagegen die aufenthaltsrechtliche Abhängigkeit aus, die sich aus der Kopplung des Aufenthaltstitels an ein Beschäftigungsverhältnis ergibt und es den WBR-Beschäftigten erschwert, ihre Rechte durchzusetzen. Das zeitlich nicht planbare und mit Risiken behaftete Verfahren zum Arbeitgeberwechsel setzt Anreize, Missstände hinzunehmen.

Ein Spurwechsel in eine Niederlassungserlaubnis oder einen Aufenthaltstitel als Fachkraft ist mit einigen Hürden verbunden. Zudem fehlt eine gesicherte und langfristige soziale Absicherung. Hinzu kommt, dass WBR-Beschäftigte nicht immer über ausreichende Kenntnisse bezüglich ihrer Rechte und der administrativen Verfahren verfügen und sich an informelle Beratungsfirmen wenden, die ihnen falsche Versprechungen machen.

Eine rechtliche Gleichstellung von WBR-Beschäftigten würde die negativen Effekte, die sich beispielsweise bei der Arbeitgeberbindung oder im Arbeitgeberwechselverfahren aus den Besonderheiten des rechtlichen Rahmens der Westbalkanregelung ergeben, erheblich abschwächen.

Unterhalb der rechtlichen Gleichstellung gibt es zahlreiche weitere Handlungsmöglichkeiten. Die Neufassung der Arbeitnehmer*innen-Rahmenrichtlinie sieht etliche Verbesserungen vor, die auch WBR-Beschäftigten zugutekommen würden, zum Beispiel ein vereinfachter Arbeitgeberwechsel. Je eher diese Richtlinie umgesetzt wird, desto früher können WBR-Beschäftigte von den Verbesserungen profitieren. Weitere Ansatzpunkte sind die Verbesserung von Qualifikationsangeboten, die

Einführung einer verpflichtenden Tarifbindung, die Anwendung von § 9 der Beschäftigungsverordnung sowie Maßnahmen zur Eindämmung der Informalität im Bauwesen.

Literatur

Alle im Folgenden genannten Internetadressen wurden zuletzt am 3.6.2025 abgerufen, soweit nicht anders angegeben.

- Adunts, David / Brücker, Herbert / Fendel, Tanja / Hauptmann, Andreas / Keita, Sekou / Konle-Seidl, Regina (2022): Gesteuerte Erwerbsmigration nach Deutschland. IAB-Forschungsbericht 23/2022, Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.
<https://doi.org/10.48720/IAB.FB.2223>
- Auswärtiges Amt (2025): Bearbeitete nationale Visa, 14.2.2025.
www.auswaertiges-amt.de/resource/blob/2719076/26bdf21483b65e441b88d5233ddedca5/statistik-2024-nationale-visa-data.pdf
- BA – Bundesagentur für Arbeit (2023a): Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte nach ausgeübter Tätigkeit, Anforderungsniveau (KldB 2010) und Staatsangehörigkeit. Nicht veröffentlichte Statistik der Bundesagentur für Arbeit.
- BA – Bundesagentur für Arbeit (2023b): Weisung 202311002 vom 03.11.2023 – Absehen von der Vorrangprüfung im Rahmen von § 26 Beschäftigungsverordnung.
www.arbeitsagentur.de/datei/weisung-202311002_ba046192.pdf
- BA – Bundesagentur für Arbeit (2024a): Fachliche Weisungen. Aufenthaltsgesetz und Beschäftigungsverordnung.
www.arbeitsagentur.de/datei/dok_ba033210.pdf
- BA – Bundesagentur für Arbeit (2024b): Zweites Buch Sozialgesetzbuch – SGB II. Fachliche Weisungen. § 7 SGB II. Leistungsberechtigte.
www.arbeitsagentur.de/datei/dok_ba015897.pdf
- BA – Bundesagentur für Arbeit (2025a): Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte aus Westbalkanländern 1) mit Aufenthaltsstatus nach § 19c Abs. 1 AufenthG i. V. m. § 26 Abs. 2 BeschV nach Wirtschaftsabschnitten WZ 2008 und im Baugewerbe nach ausgeübter Tätigkeit KldB 2010. Nicht veröffentlichte Statistik der Bundesagentur für Arbeit.
- BA – Bundesagentur für Arbeit (2025b): Westbalkanregelung.
www.arbeitsagentur.de/unternehmen/fachkraefte-ausland/westbalkanregelung (Abruf am 4.10.2025)
- Baumgarten, Michael / Beck, Linda / Firus, Alexandru (2024): Helfer oder doch Fachkräfte? Migrantische Beschäftigte im deutschen Hochbau. FES diskurs, Mai 2024, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.
<https://collections.fes.de/publikationen/ident/fes/21208>

- Berliner Mieterverein / BEMA – Berliner Beratungszentrum für Migration und Gute Arbeit (2021): Was sollte ich beachten, wenn mein Arbeitgeber auch meine Wohnung stellt? Kurzinformation 1/2021. www.faire-integration.de/kontext/controllers/document.php/297.339c02.pdf
- Birner, Kathrin / Dietl, Stefan (2021): Die modernen Wanderarbeiter*innen. Arbeitsmigrant*innen im Kampf um ihre Rechte. Münster: Unrast.
- Bither, Jessica / Ziebarth, Astrid (2018): Legale Zugangswege schaffen, um irreguläre Migration zu verringern? Was wir von der Westbalkanregelung lernen können. www.bosch-stiftung.de/de/publikation/2018-legale-zugangswege-schaffen-um-irregulaere-migration-zu-verringern
- BMAS – Bundesministerium für Arbeit und Soziales (o. J.): Schutzrechte für Arbeitnehmer*innen. www.bmas.de/DE/Arbeit/Migration-und-Arbeit/Rechtliches-zu-Einreise-Arbeitsmarktzugang-und-Absicherung/Schutzrechte-fuer-Arbeitnehmerinnen/schutzrechte-fuer-arbeitnehmerinnen.html
- BMAS (2020): Verordnung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales. Sechste Verordnung zur Änderung der Beschäftigungsverordnung. Bundesrat Drucksache 490/20 vom 27.8.2020. www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2020/0401-0500/490-20.pdf?__blob=publicationFile&v=1
- BMI/BAMF – Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat / Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2020): Migrationsbericht der Bundesregierung. Migrationsbericht 2018. www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Forschung/Migrationsberichte/migrationsbericht-2018.html
- Bogner, Alexander / Littig, Beate / Menz, Wolfgang (Hrsg.) (2009): Experteninterviews. Theorien, Methoden, Anwendungsfelder. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bosch, Gerhard / Hüttenhoff, Frederic (2022): Der Bauarbeitsmarkt. Soziologie und Ökonomie einer Branche. 2., aktualisierte und erweiterte Auflage, Frankfurt am Main / New York: Campus. <https://doi.org/10.12907/978-3-593-45011-7>
- Brox, Hans / Rühlers, Bernd / Henssler, Martin (2020): Arbeitsrecht. 20., überarbeitete Auflage, Stuttgart: Kohlhammer.

- BRTV – Bundesrahmentarifvertrag für das Baugewerbe (2018):
Bundesrahmentarifvertrag für das Baugewerbe (BRTV) vom
28. September 2018 in der Fassung vom 5. November 2021 und
10. November 2022.
https://api.soka-bau.de/fileadmin/Dokumente/tarifvertrag_brtv.pdf
- Brücker, Herbert / Burkert, Carola (2017): Westbalkanregelung: Arbeit
statt Asyl? In: IAB-Forum, 15. Dezember 2017.
<https://iab-forum.de/westbalkanregelung-arbeit-statt-asyl/>
- Brücker, Herbert / Falkenhain, Mariella / Fendel, Tanja / Promberger,
Markus / Raab, Miriam (2020a): Erwerbsmigration über die
Westbalkanregelung. Hohe Nachfrage und gute
Arbeitsmarktintegration. IAB-Kurzbericht 16/2020, Nürnberg:
Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.
<https://doku.iab.de/kurzber/2020/kb1620.pdf>
- Brücker, Herbert / Falkenhain, Mariella / Fendel, Tanja / Promberger,
Markus / Raab, Miriam / Trübswetter, Parvati (2020b): Evaluierung
der Westbalkanregelung: Registerdatenanalyse und
Betriebsfallstudien. Abschlussbericht. Forschungsbericht 544,
Berlin/Nürnberg: Bundesministerium für Arbeit und Soziales /
Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.
[www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/
Forschungsberichte/fb544-evaluierung-der-
westbalkanregelung.pdf](http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/Forschungsberichte/fb544-evaluierung-der-westbalkanregelung.pdf)
- Brücker, Herbert / Glitz, Albrecht / Lerche, Adrian / Romiti, Agnese
(2021): Integration von Migrantinnen und Migranten in
Deutschland. Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse hat
positive Arbeitsmarkteffekte. IAB-Kurzbericht 2/2021, Nürnberg:
Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.
[www.erkennung-in-deutschland.de/assets/content/Medien/
Dokumente-Fachpublikum/IAB-Kurzbericht-2-2021.pdf](http://www.erkennung-in-deutschland.de/assets/content/Medien/Dokumente-Fachpublikum/IAB-Kurzbericht-2-2021.pdf)
- Bundesarbeitsgericht (2022): 1 ABR 22/21. Initiativrecht des
Betriebsrats – elektronische Zeiterfassung, Urteil vom 13.9.2022.
www.bundesarbeitsgericht.de/entscheidung/1-abr-22-21/
- Bundesärztekammer (2016): Grundsätze zur Aufnahme von Flüchtlingen
und Asylbewerbern in die Warteliste zur Organtransplantation in
Deutschland. Stand: 26.8.2016.
[www.bundesaerztekammer.de/fileadmin/user_upload/old-files/
downloads/pdf-Ordner/Transplantation/2016-08-26-Aufn-WL-Tx-
Asyl-Anhang.pdf](http://www.bundesaerztekammer.de/fileadmin/user_upload/old-files/downloads/pdf-Ordner/Transplantation/2016-08-26-Aufn-WL-Tx-Asyl-Anhang.pdf)

- Bundesrat (2023): Empfehlungen der Ausschüsse zu Punkt 8b der 1035. Sitzung des Bundesrates am 7. Juli 2023. Verordnung zu Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung. Bundesrat Drucksache 284/1/23 vom 28.6.2023.
<https://dserver.bundestag.de/brd/2023/0284-1-23.pdf>
- Bundesregierung (2025a): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Clara Bünger und der Fraktion Die Linke – Drucksache 21/43. In: Deutscher Bundestag. Drucksache 21/415 vom 5.6.2025.
<https://dserver.bundestag.de/btd/21/004/2100415.pdf>
- Bundesregierung (2025b): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Stefan Schmidt, Silvia Rietenberg, Lamy Kaddor, weiterer Abgeordneter und der Fraktion Bündnis 90 / Die Grünen – Drucksache 21/837. In: Deutscher Bundestag. Drucksache 21/1126 vom 4.8.2025.
<https://dserver.bundestag.de/btd/21/011/2101126.pdf>
- Burkert, Carola / Haase, Marianne (2017): Westbalkanregelung: ein neues Modell für die Migrationssteuerung? WISO Direkt, H. 2, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.
<https://collections.fes.de/publikationen/ident/fes/13156>
- Burstedde, Alexander / Orange, Fritz (2025): Fachkräftezuwanderung aus EU-Osterweiterung versiegt – Alternativen benötigt. IW-Kurzbericht Nr. 48, Köln: Institut der Deutschen Wirtschaft.
www.iwkoeln.de/studien/alexander-burstedde-fachkraeftezuwanderung-aus-eu-osterweiterung-versiegt-alternativen-benoetigt.html
- Corbin, Juliet M. / Strauss, Anselm L. (2015): Basics of Qualitative Research. Techniques and Procedures for Developing Grounded Theory. 4. Auflage. Los Angeles u. a.: Sage.
<https://library.atu.edu.kz/files/50909.pdf>
- Covic, Edina (2020): Fachkräfteeinwanderungsgesetz versus Westbalkanregelung: Bedeutung für die Fachkräfte aus den Westbalkanländern und darauf basierende Entscheidungen. In: Döring, Ottmar (Hrsg.): Fachkräftezuwanderung in Deutschland. Potenziale, Herausforderungen, Gestaltungsoptionen, Bielefeld: wbv, S. 57–74.
<https://doi.org/10.3278/6004785w>
- Deutsche Botschaft Belgrad (2025): Mindestgehalt (in Euro) – Arbeitsmigration 2025.
<https://web.archive.org/web/20250708044154/https://belgrad.diplo.de/rs-de/service/05-visaeinreise/2570624-2570624>

- Deutsche Botschaft Pristina (2025): Lebensunterhalt in Deutschland.
<https://pristina.diplo.de/xk-de/service/visa-einreise/lebensunterhalt-in-deutschland-2311760> (Abruf am 17.11.2025).
- DGB – Deutscher Gewerkschaftsbund (2022): Inländisches Fachkräftepotenzial ausschöpfen, faire Fachkräfteeinwanderung sichern – DGB-Anforderungen in der Fachkräftedebatte. Arbeitsmarkt aktuell, H. 4, Berlin: DGB Bundesvorstand, Abteilung Arbeitsmarktpolitik.
www.sozialpolitik-aktuell.de/files/sozialpolitik-aktuell/Politikfelder/Arbeitsmarkt/Dokumente/2022_11_DGB_Fachkraefte.pdf
- DGB – Deutscher Gewerkschaftsbund (2023a): Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes zu den Referentenentwürfen des BMI und des BMAS. Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung und Entwurf einer Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung. DGB-Stellungnahme zur Fachkräfteeinwanderung aus Drittstaaten.
www.bundestag.de/resource/blob/949340/7fd87c72bda2ff43dc0cf751a44c0b58/20-4-219-B.pdf
- DGB – Deutscher Gewerkschaftsbund (2023b): Westbalkanregelung und Einwanderung in befristete Beschäftigung. Arbeitsmarkt aktuell, H. 1, Berlin: DGB Bundesvorstand, Abteilung Arbeitsmarktpolitik.
- DGUV – Deutsche Gesetzliche Unfallversicherung (2024): Arbeitsunfallgeschehen 2023.
<https://publikationen.dguv.de/statistiken/arbeitsunfallgeschehen/4990/arbeitsunfallgeschehen-2023>
- Dietl, Stefan (2023): Giftcocktail für Bauarbeiter. In: Jungle World, H. 31.
<https://jungle.world/artikel/2023/31/giftcocktail-fuer-bauarbeiter>
- Engler, Marcus (2020): Rahmenbedingungen der Migration aus den Westbalkanstaaten. In: Pfeffer-Hoffmann, Christian (Hrsg.): Zuwanderung aus dem Westbalkan, Berlin: Mensch und Buch, S. 15–54.
- EU – Europäische Union (2024): Richtlinie (EU) 2024/1233 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. April 2024 über ein einheitliches Verfahren zur Beantragung einer kombinierten Erlaubnis für Drittstaatsangehörige, sich im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats aufzuhalten und zu arbeiten, sowie über ein gemeinsames Bündel von Rechten für Drittstaatsarbeitnehmer, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten.
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=CELEX:32024L1233>

- Falkenhain, Mariella / Raab, Miriam (2022): Die Westbalkanregelung als Blaupause? Erwerbsmigration fair gestalten und langfristig denken. In: IAB-Forum, 7.12.2022.
www.iab-forum.de/die-westbalkanregelung-als-blaupause-erwerbsmigration-fair-gestalten-und-langfristig-denken/
- Firus, Alexandru (2024): Addressing holiday allowance frauds in the construction sector: outreach work and cooperation with key stakeholders. European Labour Authority / ELA Good Practice.
www.ela.europa.eu/sites/default/files/2024-04/DE_good-practice_holiday-allowance-frauds.pdf
- Firus, Alexandru / Baumgarten, Michael / Crnovršanin, Anel (2024): Potentiale des Fachkräfte-Einwanderungs-Gesetzes bei der Gewinnung von Fachkräften für den deutschen Hochbau. In: Denk-doch-mal.de, 1.9.2024.
<https://denk-doch-mal.de/alexandru-firus-michael-baumgarten-anel-crnovrsanin-potentiale-des-fachkraefteeinwanderungsgesetzes-bei-der-gewinnung-von-fachkraeften-fuer-den-deutschen-hochbau/>
- Flick, Uwe (2010): Qualitative Sozialforschung. Eine Einführung. Vollständig überarbeitete und erweiterte Neuausgabe, Reinbek: Rowohlt.
- Geis-Thöne, Wido (2018): Kaum noch Asylsuchende, dafür viele qualifizierte Erwerbszuwanderer. Aktuelle Zahlen zur Zuwanderung aus den Westbalkanländern. IW-Report 41/18, Köln: Institut der Deutschen Wirtschaft.
www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/Report/PDF/2018/IW-Report_2018-41_Zuwanderung_Westbalkan.pdf
- Generalzolldirektion (2024): Eingeleitete Strafverfahren – Finanzkontrolle Schwarzarbeit.
www.zoll.de/SharedDocs/Downloads/DE/Links-fuer-Inhaltseiten/Fachthemen/Arbeit-Statistik/strafverfahren_eingeleitet_2024.pdf
- Graf, Johannes (2024): Monitoring zur Bildungs- und Erwerbsmigration: Erteilung von Aufenthaltstiteln an Drittstaatsangehörige. Jahresbericht 2023. Berichtsreihen zu Migration und Integration – Reihe 1, Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.
<https://doi.org/10.48570/bamf.fz.bericht.r1.d.2024.mobemi.jb.2023.1.0>

- HDB – Hauptverband der Deutschen Bauindustrie (2024):
Westbalkanregelung: Ausbauen und Vereinfachen.
Bauunternehmen für mehr gezielte Anwerbung und langfristige
Integration Beschäftigter.
[www.bauindustrie.de/fileadmin/bauindustrie.de/Media/
Veroeffentlichungen/2024-10-22_HDB-Position
Westbalkanregelung.pdf](http://www.bauindustrie.de/fileadmin/bauindustrie.de/Media/Veroeffentlichungen/2024-10-22_HDB-Position_Westbalkanregelung.pdf)
- HDB – Hauptverband der Deutschen Bauindustrie (2025): Brancheninfo
Bau. „Fluktuationsquote im Bau(haupt-)gewerbe 2024 im Vergleich
zum Vorjahr gesunken“.
[www.bauindustrie.de/fileadmin/bauindustrie.de/Zahlen_Fakten/
BrancheninfoBau/BIB - Fluktuationsquote am Bau.pdf](http://www.bauindustrie.de/fileadmin/bauindustrie.de/Zahlen_Fakten/BrancheninfoBau/BIB - Fluktuationsquote am Bau.pdf)
- Heß, Barbara (2025): Monitoring zur Bildungs- und Erwerbsmigration:
Erteilung von Aufenthaltstiteln an Drittstaatsangehörige.
Halbjahresbericht 2024. Berichtsreihen zu Migration und
Integration – Reihe 1, Nürnberg: Bundesamt für Migration und
Flüchtlinge.
[https://doi.org/10.48570/bamf.fz.bericht.r1.d.2025.mobemi.
hjb.2024.1.0](https://doi.org/10.48570/bamf.fz.bericht.r1.d.2025.mobemi.hjb.2024.1.0)
- Hüttenhoff, Frederic (2023): Harte Arbeit. Bauarbeiter aus Mittel- und
Osteuropa und das Werkvertragssystem in Deutschland. Berlin:
Peco-Institut / Europäischer Verein für Wanderarbeiterfragen.
<https://peco-ev.de/publikationen/Harte%20Arbeit>
- IG BAU – Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt (2023):
„Tarifbindung auch für Firmen, die Fachkräfte aus dem
Westbalkan einstellen“. Statement von Robert Feiger,
Bundesvorsitzender der Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-
Umwelt zum von der Bundesregierung verabschiedeten
Fachkräfteeinwanderungsgesetz. Medieninfo, 30.3.2023.
[https://igbau.de/Binaries/Binary18906/2023-PM-13-
Fachkraefteeinwanderungsgesetz.pdf](https://igbau.de/Binaries/Binary18906/2023-PM-13-Fachkraefteeinwanderungsgesetz.pdf)
- IQ Consult (Hrsg.) (2023): Arbeiten in Deutschland. Deine Rechte.
Stand: 6/2023.
[www.faire-integration.de/kontext/controllers/document.php/
737.6112ae](http://www.faire-integration.de/kontext/controllers/document.php/737.6112ae)
- Kolb, Holger (2025): Die Westbalkanregelung ist der Diesel im
Erwerbsmigrationsrecht. In: faz.net, 28.3.2025.
[www.faz.net/premium/einspruch/die-westbalkanregelung-ist-aus-
der-zeit-gefallen-110383154.html](http://www.faz.net/premium/einspruch/die-westbalkanregelung-ist-aus-der-zeit-gefallen-110383154.html)

- Land Berlin (o. J.): Aufenthaltserlaubnis zur Beschäftigung bestimmter Staatsangehöriger beantragen.
<https://service.berlin.de/dienstleistung/350471/> (Abruf am 17.11.2025).
- Lamnek, Siegfried (2010): Qualitative Sozialforschung. Lehrbuch. 5., überarbeitete Auflage, Weinheim/Basel: Beltz.
- LEA – Landesamt für Einwanderung Berlin (2025): Unsere Verfahrenshinweise zum Aufenthalt in Berlin.
www.berlin.de/einwanderung/service/downloads/artikel.875097.php (Abruf am 12.2.2026)
- Lehner, Roman / Kolb, Holger (2020): Warum die Westbalkanregelung nicht verlängert werden sollte. In: faz.net, 15.5.2020.
www.faz.net/einspruch/warum-die-westbalkanregelung-nicht-verlaengert-werden-sollte-16770546.html
- Lübbe, Sascha (2024): Ganz unten im System. Wie uns Arbeitsmigrant*innen den Wohlstand sichern. Stuttgart: S. Hirzel.
- Mara, Isilda / Vidovic, Hermine (2021): The Effects of Emigration on the Western Balkan Countries. In: Southeast Europe in Focus, H. 1, S. 32–37.
www.sogde.org/site/assets/files/17416/seeinfocus_1_2021_migration.pdf
- Mediendienst Integration (2025): Zahl der Visa für Deutschland. Stand: 25.11.2025.
<https://web.archive.org/web/20260312082516/>
<https://mediendienst-integration.de/ein-und-auswanderung/einwanderung-nach-deutschland/zahl-der-visa-fuer-deutschland/>
- Molitor, Wolfram (2016): Absehen von der Lebensunterhaltssicherung wegen Krankheit und Behinderung (Kommentierung). In: OK-MNet-AufenthG, 27.8.2016.
www.migrationsrecht.net/kommentar-aufenthalts-gesetz-aufenthalt-erwerbstaetigkeit-aufenthaltserlaubnis-niederlassungserlaubnis-aufenthg/kommentierung-niederlassungserlaubnis-lebensunterhalt-krankheit-behinderu.html
- Pro Asyl (2014): Serbien, Mazedonien und Bosnien und Herzegowina: Zur faktischen und rechtlichen Bewertung des Gesetzgebungsvorhabens der Großen Koalition zur Einstufung von Westbalkanstaaten als „sichere Herkunftsstaaten“.
www.proasyl.de/wp-content/uploads/2015/12/PRO_ASYL_Gutachten_zum_Vorhaben_der_Einstufung_von_Serbien_Mazedonien_und_Bosnien_und_Herzegowina_als_sichere_Herkunftsstaaten_Juni_2014.pdf

- Roth, Duška (2023): Bauštelski – Lingua Franca der Baustelle. Voice Versa Folge 19. Deutschlandfunk, 30.5.2023.
www.hoerspielundfeature.de/voice-versa-folge-19-100.html
- Schmidt, Jürgen (2025): Arbeitskräftemangel. Wirtschaft kämpft gegen die Beschränkung der Zuwanderung vom Westbalkan. In: staatsanzeiger.de, 21.8.2025.
www.staatsanzeiger.de/nachrichten/wirtschaft/baden-wuerttembergische-wirtschaft-kaempft-gegen-beschraenkung-bei-zuwanderung-vom-westbalkan/
- Schulz, Marlen / Mack, Birgit / Renn, Ortwin (Hrsg.) (2012): Fokusgruppen in der empirischen Sozialwissenschaft. Von der Konzeption bis zur Auswertung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
<https://doi.org/10.1007/978-3-531-19397-7>
- Seufert, Jonas / Siepmann, Marcel (2024): Arbeitsunfälle. Der tödlichste Arbeitsplatz Deutschlands. In: zeit.de, 29.11.2024.
www.zeit.de/2024/50/arbeitsunfaelle-baustelle-arbeitsschutz-unfallversicherung/komplettansicht
- Soka-Bau (o. J.): Entschädigung.
www.soka-bau.de/soka-bau-a-z/entschaedigung
- Sperneac-Wolfer, Christian (2023): Die multiple Prekarität rumänischer Bauarbeiter in Deutschland. In: Sozial.Geschichte Online, H. 34, S. 189–217
https://duepublico2.uni-due.de/receive/duepublico_mods_00077538
- Strauss, Anselm L. (1994): Grundlagen qualitativer Sozialforschung. Datenanalyse und Theoriebildung in der empirischen soziologischen Forschung. München: Fink.
- Strübing, Jörg (2008): Grounded Theory. Zur sozialtheoretischen und epistemologischen Fundierung des Verfahrens der empirisch begründeten Theoriebildung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
<https://doi.org/10.1007/978-3-531-91968-3>
- Süß, Jeanette / Schneider, Jan (2018): Alternativen zum Asylantrag? Legale Migrationswege nach Deutschland für Drittstaatsangehörige ohne Schutzperspektive. Berlin: Forschungsbereich beim Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration.
www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2018/12/SVR-FB_Alternativen_zum_Asylantrag.pdf

- Tausch, Anja / Menold, Natalja (2015): Methodische Aspekte der Durchführung von Fokusgruppen in der Gesundheitsforschung. Welche Anforderungen ergeben sich aufgrund der besonderen Zielgruppen und Fragestellungen. Gesis Papers 12/2015.
www.gesis.org/fileadmin/upload/forschung/publikationen/gesis_reihen/gesis_papers/GESIS-Papers_2015-12.pdf
- TK – Techniker Krankenkasse (2025): Ich bin nicht erwerbstätig und freiwillig versichert. Wie hoch ist mein Beitrag?
www.tk.de/techniker/leistungen-und-mitgliedschaft/informationen-versicherte/veraenderung-berufliche-situation/freiwillige-krankenversicherung-tk/haeufige-fragen-zu-beitragen-fuer-freiwillig-versicherte/beitragshoehe-freiwillig-versichert-nicht-erwerbstaetig-2006970 (Abruf am 17.11.2025).
- Troelenberg, Anja / Tschinderle, Franziska (2024): Germany Calling. Wie die Abwanderung den Westbalkan verändert. Berlin: Heinrich-Böll-Stiftung.
www.boell.de/de/2024/11/20/germany-calling-wie-die-abwanderung-den-westbalkan-veraendert
- Voigt, Claudius (2024a): Arbeitnehmer*innen ohne Schutz? EU-Richtlinie sieht mehr Rechte für Drittstaatsangehörige bei Arbeitsplatzverlust vor. In: Asylmagazin, H. 12/2024, S. 424–431.
www.asyl.net/fileadmin/user_upload/beitraege_asylmagazin/Beitraege_AM_2024/AM_24-12_beitrag_voigt.pdf
- Voigt, Claudius (2024b): Visum, Aufenthaltserlaubnis, Niederlassungserlaubnis: Die Sicherung des Lebensunterhalts als Erteilungsvoraussetzung für einen Aufenthaltstitel. Berlin: Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband Gesamtverband.
www.der-paritaetische.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/doc/broschuere_lebensunterhaltssicherung-2024_web.pdf
- Voigt, Claudius (2025a): Tabellarische Übersicht: Zweckwechsel zwischen den Aufenthaltstiteln im Kontext von Bildungs- und Erwerbsmigration. Münster: GGUA Flüchtlingshilfe.
www.ggua.de/fileadmin/downloads/tabellen_und_uebersichten/Tabelle_Spurwechsel_2024.pdf
- Voigt, Claudius (2025b): Übersicht: Zugang zum SGB II und zur Erwerbstätigkeit für drittstaatsangehörige Menschen ohne deutsche Staatsangehörigkeit. Münster: GGUA Flüchtlingshilfe.
www.ggua.de/fileadmin/downloads/tabellen_und_uebersichten/Zugang_SGB_II_und_Arbeitsmarkt.pdf (Abruf am 17.11.2025).

- Voivozeanu, Alexandra (2019): Precarious Posted Migration: The Case of Romanian Construction and Meat-Industry Workers in Germany. In: Central and Eastern European Migration Review 85(2), S. 85–99.
<https://web.archive.org/web/20251116041532/https://www.ceemr.uw.edu.pl/vol-8-no-2-2019/special-section/precarious-posted-migration-case-romanian-construction-and-meat>
- Voivozeanu, Alexandra / Lafleur, Jean-Michel (2023): Welfare brokers and European Union migrants' access to social protection. In: British Journal of Sociology 74(4), S. 717–732.
<https://doi.org/10.1111/1468-4446.13021>
- VTV 2025 – Tarifvertrag über das Sozialkassenverfahren im Baugewerbe (VTV) vom 28. September 2018 in der Fassung vom 29. Januar 2021, 7. Januar 2022, 10. November 2022, 13. Dezember 2023 und 18. Juni 2025.
https://api.soka-bau.de/fileadmin/Dokumente/tarifvertrag_vtv.pdf
- ZDSR – Zentralrat Deutscher Sinti & Roma (o. J.): Bleiberecht, Asylrecht und „sichere Herkunftsstaaten“: Zur Situation der Roma im und aus dem Westlichen Balkan. Stellungnahmen, Hintergrundinformationen und Publikationsverweise.
<https://zentralrat.sintiundroma.de/arbeitsbereiche/internationale-arbeit/westbalkan/>

ISSN 2509-2359