



Fachbereich WD 6

**Voraussetzungen für den Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt im
Baugewerbe**

Voraussetzungen für den Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt im Baugewerbe

Aktenzeichen: WD 6 - 3000 - 064/25
Abschluss der Arbeit: 24.11.2025 (zugleich letzter Abruf aller Internetquellen)
Fachbereich: WD 6: Arbeit und Soziales

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Erwerbsmigration innerhalb der EU und des EWR	4
3.	Erwerbsmigration aus Drittstaaten	5
3.1.	Allgemeines	5
3.2.	Neuerungen durch das Fachkräfteeinwanderungsgesetz	6
3.3.	Besondere Regelungen	6
3.3.1.	Westbalkanregelung	6
3.3.2.	Kurzzeitig kontingentierte Beschäftigung	7
3.3.3.	Arbeitnehmerentsendung, Werkvertragsarbeitnehmer	7
3.3.4.	Folgen illegaler Beschäftigung von Ausländern	8
3.3.5.	Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitenden und ihrer Familienangehörigen (UN-Wanderarbeiterkonvention)	8
4.	Fachkräftesituation im Baugewerbe	8

1. Einleitung

An die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages wurde die Fragestellung herangetragen, unter welchen rechtlichen Voraussetzungen ausländische Arbeitnehmer eine Beschäftigung im Baugewerbe in Deutschland ausüben können und wie die soziale Absicherung der Beschäftigten geregelt ist.

In Deutschland ist für den Zugang zum Arbeitsmarkt zunächst danach zu unterscheiden, welche Staatsangehörigkeit ein Arbeitnehmer besitzt. Weiterhin ist die vorhandene Berufsqualifikation sowie der individuelle Aufenthaltsstatus von Bedeutung. Während Staatsangehörige der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) beziehungsweise des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) und der Schweiz im Rahmen der Arbeitnehmerfreizügigkeit ohne weitere Voraussetzungen eine Beschäftigung in Deutschland aufnehmen können, benötigen Drittstaatenangehörige in der Regel einen Aufenthaltstitel, der eine Erwerbstätigkeit erlaubt. Dabei können für bestimmte qualifizierte Fachkräfte und Hochschulabsolventen gesonderte Regelungen gelten.

2. Erwerbsmigration innerhalb der EU und des EWR

Für Menschen aus der EU bestehen aufgrund der Arbeitnehmerfreizügigkeit keine Beschränkungen für den Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt. Die Arbeitnehmerfreizügigkeit gehört neben der Niederlassungsfreiheit, der Warenverkehrsfreiheit und der Dienstleistungsfreiheit zu den Grundfreiheiten des Binnenmarktes der EU.

Arbeitnehmerfreizügigkeit und Niederlassungsfreiheit gewährleisten dabei gemeinsam die Freizügigkeit von Personen innerhalb der EU. Die Freizügigkeit von Arbeitnehmern ist ein in Art. 45 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union – Arbeitnehmerfreizügigkeitsverordnung – (AEUV)¹ verankerter Grundsatz, wonach es Staatsangehörigen eines Mitgliedstaates der EU möglich ist, in einem anderen Mitgliedstaat Arbeit zu suchen, sowie dort zu arbeiten, zu diesem Zweck dort zu wohnen, selbst nach Beendigung des Beschäftigungsverhältnisses dort zu bleiben und schließlich hinsichtlich des Zugangs zu Beschäftigung, der Arbeitsbedingungen sowie der Sozialleistungen und Steuervorteile genauso behandelt zu werden wie Staatsangehörige des Aufnahmelandes.² Dieser Grundsatz gilt auch für Wanderarbeitnehmer und deren Familien.

Die Arbeitnehmerfreizügigkeit gilt unter bestimmten Umständen (zum Beispiel bei vorübergehender Arbeitsunfähigkeit nach einem Unfall oder bei unfreiwilliger Arbeitslosigkeit) auch nach Beendigung des Arbeitsverhältnisses für sechs Monate oder länger fort und verleiht EU-Bürgern während dieser Zeit ein ansonsten voraussetzungsloses Aufenthaltsrecht.

Die Richtlinie 2014/54/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 über Maßnahmen zur Erleichterung der Ausübung der Rechte, die Arbeitnehmern im Rahmen der Freizügigkeit zustehen³, enthält Bestimmungen, die die Durchsetzung dieser

1 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=CELEX%3A32011R0492>.

2 https://employment-social-affairs.ec.europa.eu/policies-and-activities/moving-working-europe/working-another-eu-country/free-movement-eu-nationals_en.

3 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex%3A32014L0054>.

Arbeitnehmerfreizügigkeitsrechte für Wanderarbeitnehmer und deren Familienangehörigen in der Praxis erleichtern.⁴ Die Richtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten insbesondere zur Einrichtung von nationalen Beratungsstellen für Wanderarbeitnehmer und ihre Familienangehörigen, hinsichtlich des Zugangs zur Beschäftigung, Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen, Zugang zu sozialen und steuerlichen Vergünstigungen, beruflicher Bildung und Wohnraum. In Deutschland wurde zu diesem Zweck die EU-Gleichbehandlungsstelle⁵ eingerichtet, die allen EU-Arbeitnehmern zu den Themen Arbeiten und Leben in zehn Fremdsprachen Orientierungshilfen und eine unabhängige rechtliche Beratung anbietet.⁶

Staatsangehörige des EWR und der Schweiz sind im Hinblick auf die Arbeitnehmerfreizügigkeit EU-Bürgern gleichgestellt. Sie genießen somit die gleichen Rechte der uneingeschränkten Arbeitnehmerfreizügigkeit.

3. Erwerbsmigration aus Drittstaaten

3.1. Allgemeines

Staatsangehörige aus Drittstaaten (Staaten, die nicht der EU oder dem EWR angehören), benötigen für die Einreise und den Aufenthalt in Deutschland einen Aufenthaltstitel. Der Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt bestimmt sich branchenunabhängig nach den Regelungen des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG)⁷ sowie der hierzu erlassenen Verordnung über die Beschäftigung von Ausländerinnen und Ausländern – Beschäftigungsverordnung – (BeschV)⁸. § 18 AufenthG regelt in Verbindung mit § 4 AufenthG den Aufenthalt zum Zwecke der Erwerbstätigkeit und setzt grundsätzlich eine Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit (BA) voraus, wenn nicht durch ein Gesetz, eine zwischenstaatliche Vereinbarung oder durch die BeschV selbst eine Ausnahmeregelung zugelassen ist.

Eine Zustimmung durch die BA kann nur erteilt werden, wenn der Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt durch einen Aufenthaltstitel gewährt ist, ein konkretes Arbeitsangebot vorliegt und die Arbeitsbedingungen mit denen inländischer Beschäftigten vergleichbar sind.

4 https://www.bmas.de/DE/Europa-und-die-Welt/Europa/Arbeiten-innerhalb-der-EU/Rechtsgrundlagen/rechtsgrundlagen-art.html?cms_templateQueryString=wanderarbeitnehmer&cms_showNoGesetzesstatus=true&cms_showNoStatus=true.

5 <https://www.eu-gleichbehandlungsstelle.de/eugs-en>.

6 https://www.bmas.de/DE/Europa-und-die-Welt/Europa/Arbeiten-innerhalb-der-EU/Arbeitnehmerfreizuegigkeit/arbeitnehmer-freizuegigkeit-art.html?cms_templateQueryString=wanderarbeitnehmer&cms_showNoGesetzesstatus=true&cms_showNoStatus=true.

7 https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_aufenthg/index.html.

8 https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_beschv/index.html.

3.2. Neuerungen durch das Fachkräfteeinwanderungsgesetz

Durch das im März 2020 in Kraft getretene Fachkräfteeinwanderungsgesetz⁹ wurde das AufenthG in großen Teilen neu gefasst, um einen rechtlichen Rahmen für gezielte Zuwanderung qualifizierter Fachkräfte aus Drittstaaten zu schaffen. Ziel des Gesetzes ist es, dem Fachkräftemangel vor allem in der Gesundheits- und Pflegebranche, in den sogenannten MINT-Berufen (Mathematik, Informatik, Naturwissenschaft und Technik), aber auch im Handwerk entgegenzuwirken, indem es die Zuwanderung derjenigen Fachkräfte, die die deutsche Wirtschaft benötigt, gezielt steuert und nachhaltig steigert. Damit orientiert sich die Zulassung ausländischer Beschäftigter an den Erfordernissen des Wirtschaftsstandorts Deutschland unter Berücksichtigung der Verhältnisse auf dem deutschen Arbeitsmarkt.

Fachkraft im Sinne des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes ist nach der Legaldefinition des § 18 Abs. 3 AufenthG ein ausländischer Arbeitnehmer, der eine inländische qualifizierte Berufsausbildung oder eine mit einer inländischen qualifizierten Berufsausbildung gleichwertige ausländische Berufsqualifikation (Fachkraft mit Berufsausbildung) besitzt oder einen deutschen, einen anerkannten ausländischen oder einen einem deutschen Hochschulabschluss vergleichbaren ausländischen Hochschulabschluss (Fachkraft mit akademischer Ausbildung) besitzt. Ein vorheriges Anerkennungsverfahren des Berufs- beziehungsweise Hochschulabschlusses ist dabei zwingend erforderlich, kann aber unter bestimmten Voraussetzungen auch in Deutschland durchgeführt werden. Einer Fachkraft im Sinne des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes kann eine Aufenthaltserlaubnis nunmehr für jede qualifizierte Beschäftigung in Deutschland erteilt werden. Nähere Informationen finden sich hierzu auch im Internetauftritt der Bundesregierung unter: „Make it in Germany“.¹⁰

Aufenthaltstitel werden in der Regel für die Dauer von vier Jahren oder, wenn das Arbeitsverhältnis oder die Zustimmung der BA auf einen kürzeren Zeitraum befristet sind, für diesen kürzeren Zeitraum zuzüglich dreier Monate, nicht jedoch für länger als vier Jahre, erteilt.

3.3. Besondere Regelungen

In der Regel ist für die Aufnahme einer Beschäftigung neben dem Aufenthaltstitel zusätzlich die Erteilung einer Zustimmung durch die BA notwendig. Ausnahmen von diesem Zustimmungserfordernis sind für bestimmte Ausnahmefälle in der BeschV geregelt. Soweit zwischenstaatliche Vereinbarungen bestehen, bestimmt sich die Erteilung der Zustimmung nach dieser Vereinbarung.

3.3.1. Westbalkanregelung

Bürger aus Albanien, Bosnien-Herzegowina, Kosovo, Nordmazedonien, Montenegro und Serbien haben durch die sogenannte „Westbalkanregelung“ nach § 26 Abs. 2 BeschV einen gesondert vereinfachten Arbeitsmarktzugang in Deutschland. Nach dieser Regelung kann die BA ihre

9 https://www.bgb1.de/xaver/bgb1/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGB1&jumpTo=bgb119s1307.pdf#/text/bgb119s1307.pdf?ts=1763031583927.

10 <https://www.make-it-in-germany.com/en/>:

Zustimmung zur Ausübung jeder Beschäftigung – also auch im Baugewerbe – erteilen, soweit ein verbindliches Arbeitsplatzangebot eines deutschen Arbeitgebers nachgewiesen wird. Eine anerkannte Berufsausbildung ist hier nicht erforderlich. Ausgenommen sind Tätigkeiten als Leiharbeitskraft. Das jährliche Kontingent für die Zustimmung der BA wurde auf 50.000 festgelegt.

3.3.2. Kurzzeitig kontingentierte Beschäftigung

Seit März 2024 besteht mit der kurzzeitig kontingentierten Beschäftigung nach § 15d BeschV eine weitere Möglichkeit, Drittstaatenangehörige unabhängig von ihrer Qualifikation, also auch als Helfer, zu beschäftigen. Die Kontingente werden hierfür bedarfsorientiert in besonders nachgefragten Branchen von der BA festgelegt. Voraussetzung für die Genehmigung ist, dass der Arbeitgeber tarifgebunden ist und die Arbeitskräfte nach den geltenden tarifrechtlichen Arbeitsbedingungen beschäftigt, die wöchentliche Arbeitszeit mindestens 30 Stunden umfasst und die Tätigkeit vom Kontingent der BA erfasst wird und das Kontingent noch nicht ausgeschöpft ist. Der Arbeitgeber muss sich ferner dazu verpflichten, die erforderlichen Reisekosten vollständig zu übernehmen. Insgesamt darf die geplante Beschäftigung nicht mehr als 90 Tage in einem 180-Tage-Zeitraum beziehungsweise acht Monate in einem Zwölf-Monats-Zeitraum umfassen.

3.3.3. Arbeitnehmerentsendung, Werkvertragsarbeitnehmer

Im Baugewerbe kommt für Drittstaatsangehörige auch eine Tätigkeit im Rahmen der Arbeitnehmerentsendung zur Ausführung eines Werkvertrags nach § 636 Bürgerliches Gesetzbuch (BGB)¹¹ zwischen ihrem Arbeitgeber und einem deutschen Unternehmen oder einem Unternehmen aus einem anderen Mitgliedstaat der EU in Betracht. Dieses Verfahren soll insbesondere dazu beitragen, zeitliche Verzögerungen bei der Zulassung ausländischer Arbeitnehmer zu vermeiden.

Fehlt ein Aufenthaltstitel, greift die Regelung des § 4a Abs. 4 AufenthG. Danach darf ein Ausländer, der keinen Aufenthaltstitel besitzt, eine andere Erwerbstätigkeit nur ausüben, wenn er auf Grund einer zwischenstaatlichen Vereinbarung, eines Gesetzes oder einer Rechtsverordnung ohne Aufenthaltstitel hierzu berechtigt ist oder deren Ausübung ihm durch die zuständige Behörde erlaubt wurde. Eine solche zwischenstaatliche Vereinbarung ist in § 29 BeschV geregelt, das sogenannte Werkvertragsarbeitnehmerabkommen, und gilt für die Staaten Türkei, Serbien, Bosnien-Herzegowina und Mazedonien. Danach können Arbeitnehmer aus diesen Staaten zur Ausführung von Werkverträgen für eine begrenzte Zeit in Deutschland beschäftigt werden, soweit die fest vereinbarten Höchstzahlen, sogenannte Beschäftigungskontingente, nicht überschritten werden. Die Zustimmung der BA erfolgt dabei in Form der Werkvertragsarbeitnehmerkarte. Die Voraussetzungen für die Erteilung der Zustimmung, beispielsweise für die Qualifikation der Arbeitnehmer, bestimmen sich nach der jeweiligen Vereinbarung.

Voraussetzung für den Erhalt einer Werkvertragsarbeitnehmerkarte ist, dass die im Abkommen vereinbarte Obergrenze für die Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer entsprechend den Quotierungsregelungen nicht erreicht ist.

11 https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_bgb/index.html.

Sofern überwiegend Bauleistungen erbracht werden, müssen den in Deutschland eingesetzten Arbeitnehmern die nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz (AEntG)¹² und dem Mindestlohnge-
setz (MiLoG)¹³ zwingend vorgeschriebenen Arbeitsbedingungen gewährt werden.

3.3.4. Folgen illegaler Beschäftigung von Ausländern

Arbeitgeber haben nach § 4 AufenthG die Pflicht, die Voraussetzungen einer legalen Beschäfti-
gung von Ausländern zu prüfen. Die Beschäftigung von Ausländern ohne Aufenthaltstitel bezie-
hungsweise Arbeitserlaubnis ist nicht gestattet. Die daraus resultierenden Ordnungswidrigkeiten
und Straftatbestände sind in unterschiedlichen Gesetzen geregelt. Im Einzelfall können Bußgel-
der bis zu 500.000 Euro beziehungsweise auch Freiheitsstrafen bis zu zehn Jahren drohen.

3.3.5. Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitenden und ihrer Familienange- hörigen (UN-Wanderarbeiterkonvention)

Die Internationale Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Fami-
lienangehörigen (UN-Wanderarbeiterkonvention)¹⁴ ist ein umfassendes UN-Menschenrechtsabkom-
men, das darauf abzielt, die Rechte von Wanderarbeitnehmern zu schützen. Die Konvention
wurde 1990 von der UN-Generalversammlung verabschiedet und trat 2003 in Kraft. Die Konven-
tion schützt Wanderarbeitnehmer und ihre Familienangehörigen unabhängig von ihrem Aufent-
haltsstatus. Der Schutz erstreckt sich auf den gesamten Migrationsprozess von der Ausreise über
den Aufenthalt bis zur Rückreise in das Herkunftsland. Einen Rechtsanspruch auf eine Aufent-
halts- oder Arbeitserlaubnis beinhaltet die Konvention jedoch nicht.

Bisher haben hauptsächlich Herkunftsländer von Migranten die Konvention ratifiziert. Deutsch-
land hat ebenso wie die anderen EU-Mitgliedstaaten die Konvention bislang weder unterzeichnet
noch ratifiziert.

4. Fachkräftesituation im Baugewerbe

Nach Auskunft des Hauptverbandes der Deutschen Bauindustrie (HDB) hat neben der Arbeitneh-
merfreizügigkeit auch die Zuwanderung aus Drittstaaten in den letzten Jahren den Anteil der aus-
ländischen sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten im Baugewerbe deutlich steigen lassen.
Deren Anteil an den Belegschaften des Bauhauptgewerbes hat sich seit 2009 von acht Prozent auf
24 Prozent im Jahr 2024 erhöht. In Berufen des Hochbaus liegt die Quote sogar bei 36 Prozent.
Dabei kommen die ausländischen Beschäftigten überwiegend aus Rumänien, Polen, der Türkei,
dem Kosovo, Kroatien, Bulgarien und Serbien.

12 https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_aentg/index.html.

13 https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_milog/index.html.

14 https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/PDF/DB_Menschenrechts-schutz/ICMW/ICMW_Convention.pdf.

Daneben waren im Jahr 2023 circa 83.000 ausländische Beschäftigte im Rahmen der Arbeitnehmerentsendung in Deutschland im Baugewerbe tätig, während die Zahl im Jahr 2009 lediglich circa 51.000 Beschäftigte umfasste.

* * *