

Arbeitsbewilligungen- und ablehnungen auf Kreisebene in Bayern und Deutschland

Prof. Dr. Gerald Schneider¹ und Constantin Wohlfart²

Gutachten im Auftrag der Fraktion Bündnis 90/ Die Grünen im
Bayerischen Landtag

Kurzfassung

Konstanz, 18. Mai 2026

¹ Fachbereich für Politik- und Verwaltungswissenschaft; Lehrstuhl für Internationale Politik, Fach 86; Universität Konstanz, 78457 Konstanz. E-Mail: Gerald.[Schneider@uni-konstanz.de](mailto:Gerald.Schneider@uni-konstanz.de).

² Fachbereich für Politik- und Verwaltungswissenschaft; Lehrstuhl für Internationale Politik, Fach 86; Universität Konstanz, 78457 Konstanz. E-Mail: Constantin.Wohlfart@uni-konstanz.de.

Die Ausländerbehörden und Agenturen für Arbeit der bayerischen Landkreise entscheiden bei der Erteilung von Arbeitsbewilligungen trotz Fachkräftemangels oft restriktiv. Dies zeigt ein Gutachten, das zwei Forscher der Universität Konstanz im Auftrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Bayerischen Landtag erstellt haben. Die in bestimmten Kreisen hohen Ablehnungsquoten etwa für osteuropäische Staatsangehörige und Flüchtlinge lassen sich nach den Gutachtern nur zu einem Drittel durch die lokal unterschiedliche Nachfrage nach Arbeitskräften erklären. Um die wirtschaftlichen und sozialen Probleme des eingeschränkten Zugangs zum Arbeitsmarkt zu lindern, empfehlen die Wissenschaftler gezielte Maßnahmen in den Behörden und zuständigen Ministerien.

Das Gutachten von Professor Gerald Schneider und dem Masterstudierenden Constantin Wohlfart hat den Anteil der abgelehnten an der Gesamtzahl der eingereichten Arbeitsgesuche zwischen 2018 und 2024 auf Kreisebene untersucht. Die Forscher verglichen dabei die Bewilligungspraxis der regionalen Ausländerbehörden und Agenturen für Arbeit generell und für personalintensive Wirtschaftszweige und verschiedene Ausländergruppen. Für Bayern ergaben sich hier unter anderem folgende Ergebnisse:

- So lag die durchschnittliche Ablehnungsquote für den Landkreis Dingolfing-Landau im Beobachtungszeitraum 2018 bis 2024 bei 24,9 Prozent, während sie im Landkreis Ebersberg bei 7,9 Prozent und im bayerischen Durchschnitt bei 13,5 Prozent lag.

Niedrigste/Höchste Ablehnungsquoten nach Bayerischen Landkreisen und kreisfreier Städte von 2018-2024 (Gutachten Tabelle 2)

Kreis	Mittlere Ablehnungsquote 2018–2024
Landkreis Dingolfing-Landau	24.9%
Landkreis Miltenberg	23.4%
Landkreis Aschaffenburg	21.3%
Kreisfreie Stadt Aschaffenburg	19.1%
Kreisfreie Stadt Hof	18.1%
Gesamtdurchschnitt bay. Kreise 2018 - 2023	13.5%
Landkreis Lichtenfels	9.1%
Landkreis Garmisch-Partenkirchen	8.9%
Landkreis Traunstein	8.8%
Landkreis Hof	8.4%
Landkreis Ebersberg	7.9%

- Die Spanne zwischen sehr hohen und niedrigen Ablehnungsquoten bleibt auch dann groß, wenn die Lage auf dem Arbeitsmarkt der Kreise einbezogen wird. So lag die Ablehnungsquote des Landkreises Roth 2024 bei 23,1 Prozent, obwohl aufgrund der Arbeitsmarktdaten ein Wert von 11,0 Prozent prognostiziert worden wäre. Im Landkreis Pfaffenhofen a. d. Ilm lag

die tatsächliche Quote 2024 bei 20,7 Prozent, erwartet worden wären 10,3 Prozent. Umgekehrt lag im Landkreis Tirschenreuth 2024 die tatsächliche Ablehnungsquote bei 6,7 Prozent, während das Modell 14,6 Prozent erwarten ließ.

- Besonders hoch fallen bayernweit die durchschnittlichen Ablehnungsquoten in der Gastronomie mit 19,3 Prozent und in der Landwirtschaft mit 18,9 Prozent aus. Niedriger liegen die Quoten in der Beherbergung mit 10,3 Prozent, im Hochbau mit 8,0 Prozent, im Tiefbau mit 7,9 Prozent und im Gesundheitswesen mit 7,5 Prozent.

Ablehnungsquote nach ausgewählten Branchen in Bayern (Gutachten Tabelle 4 B)

Branche	Mittelwert Ablehnungsquote	Ablehnungsquote 2024	Anzahl Entscheidungen	der Anteil fehlender Werte
Landwirtschaft	18.9%	20.0%	4,617	49.1%
Beherbergung	10.3%	12.2%	14,768	33.5%
Gastronomie	19.3%	20.8%	70,320	0.1%
Gesundheit	7.5%	7.5%	47,211	4.0%
Hochbau	8.0%	10.5%	6,171	35.3%
Tiefbau	7.9%	10.1%	3,291	55.8%

- Bei Geflüchteten lag die durchschnittliche Ablehnungsquote in Bayern bei 7,8 Prozent, während für osteuropäische Staatsangehörige eine Ablehnungsquote von 20,7 Prozent zu verzeichnen war. Für Arbeitsgesuche von Personen mit ukrainischem Pass lag die Ablehnungsquote im Durchschnitt der Jahre 2018 bis 2024 bei 22,9 Prozent; im Jahr 2024 betrug sie 16,9 Prozent.

Ablehnungsquote in Bayern nach ausgewählten Herkunftsländern (Gutachten Tabelle 5 B)

Herkunft/ Aufenthaltsstatus	BY: Mittelwert Ablehnungsquote gesamt	BY: Mittelwert Ablehnungsquote 2024	BY: Anzahl der Entscheidungen	BY: Anteil fehlender Werte
Bayern	13.5%	14.0%	471,107	NA
Geflüchtete – Duldung	9.9%	19.3%	7,244	NA
Geflüchtete Aufenthalt (Asylbewerbende)	7.5%	8.7%	52,823	NA
Geflüchtete Gesamt	7.8%	9.5%	60,067	NA
Afrika (ohne Maghreb)	10.7%	10.7%	38,302	2.5%

<i>Angelsächsischer Sprachraum</i>	7.7%	9.7%	13,436	21.7%
<i>Indien/China/Vietnam</i>	13.8%	15.4%	52,052	1.8%
<i>Maghreb</i>	8.7%	9.0%	17,781	19.2%
<i>Nahost</i>	11.3%	13.8%	50,620	0.6%
<i>Osteuropa</i>	20.7%	16.5%	26,388	2.5%
<i>Russland</i>	10.1%	11.7%	6,220	34.5%
<i>Türkei</i>	17.1%	19.2%	20,437	28.1%
<i>Ukraine</i>	22.9%	16.9%	9,569	21.0%
<i>Westbalkan</i>	13.1%	12.6%	172,560	0.0%

- Im Bundesländervergleich weist Bayern über den Zeitraum 2018 bis 2024 mit **13,5 Prozent** die zweitniedrigste Ablehnungsquote auf; im Jahr 2024 lag Bayern mit **14,0 Prozent** ebenfalls im unteren Bereich der Bundesländer. Dies spiegelt zum Teil die vergleichsweise günstige Arbeitsmarktlage Bayerns im Untersuchungszeitraum wider. Dennoch ist festzuhalten, dass der Landkreis Dingolfing-Landau im Jahr 2021 mit über **61 Prozent** die höchste registrierte Ablehnungsquote im gesamten Datensatz aufwies. 2024 lag der Wert für diesen Kreis bei **16,0 Prozent**.

Hohe Ablehnungsquoten sind nach Ansicht der Gutachter aus zwei Gründen problematisch:

- Erstens legen die Zahlen nahe, dass die Chancen praktisch identischer Arbeitnehmer und Arbeitgeber auf eine Arbeitsbewilligung auch davon abhängen, wer in den zuständigen Ämtern entscheidet und welche informellen Regeln zum Entscheidungszeitpunkt gelten. Obwohl mit den verwendeten aggregierten Daten individuelle Ungleichbehandlung nicht nachgewiesen werden kann, ist doch mit teilweise diskriminierenden Entscheidungen zu rechnen.

- Zweitens entstehen durch eine aufgrund der Arbeitsmarktlage nicht zu rechtfertigende Bewilligungspolitik erheblicher volkswirtschaftlicher Schaden, da das Produktionspotential nicht ausgeschöpft und der Fachkräftemangel verschärft wird.

Diese zwei Probleme einer unzureichenden Bewilligungspraxis lassen sich nach Ansicht der Gutachter durch gezielte Maßnahmen lindern. So empfiehlt das Gutachten, dass

- erstens die Datenlage über das behördliche Entscheidungsverhalten nach Ausländergruppen und Wirtschaftszweigen verbessert wird;

- Bayern zweitens eine proaktive und an den „best practices“ orientierte Arbeitsmarktpolitik betreibt, in die Ausländerorganisationen, Arbeitgeber und Gewerkschaften partnerschaftlich eingebunden werden;

- drittens der Freistaat die Entscheidungspraktiken standardisiert und mit klaren Handlungsempfehlungen in den Agenturen für Arbeit und den Ausländerbehörden verbindet;

- viertens in den Behörden verbindliche Antibias-Trainings für die verantwortlichen Fachkräfte eingeführt werden, das Vier-Augen-Prinzip bei schwierigen Fällen verbindlich wird und Entscheidungen durch Teams von Fachkräften getroffen werden.

Angaben zu den Gutachtern:

Gerald Schneider ist seit 1997 Professor für Internationale Politik an der Universität Konstanz, maßgeblich beteiligter Wissenschaftler am dortigen Exzellenzcluster „The Politics of Inequality“ und seit dem Jahr 2000 Herausgeber der Zeitschrift „European Union Politics“. Unter seinen rund 250 Veröffentlichungen sind verschiedenste Fachartikel zur Ungleichbehandlung von ausländischen Staatsangehörigen in deutschen Ämtern und Verwaltungsgerichten zu finden.

Constantin Wohlfart ist seit 2024 Masterstudent am Fachbereich Politik- und Verwaltungswissenschaft der Universität Konstanz. Zuvor absolvierte er ein Bachelorstudium der Politikwissenschaft an der Technischen Universität München. Im Exzellenzcluster „The Politics of Inequality“ ist er als wissenschaftliche Hilfskraft tätig und arbeitet dort insbesondere an quantitativen Analysen administrativer Daten.