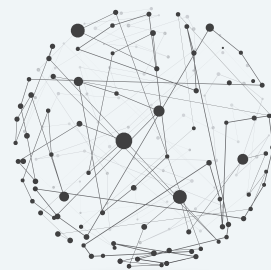


MIGRATION STRATEGY GROUP

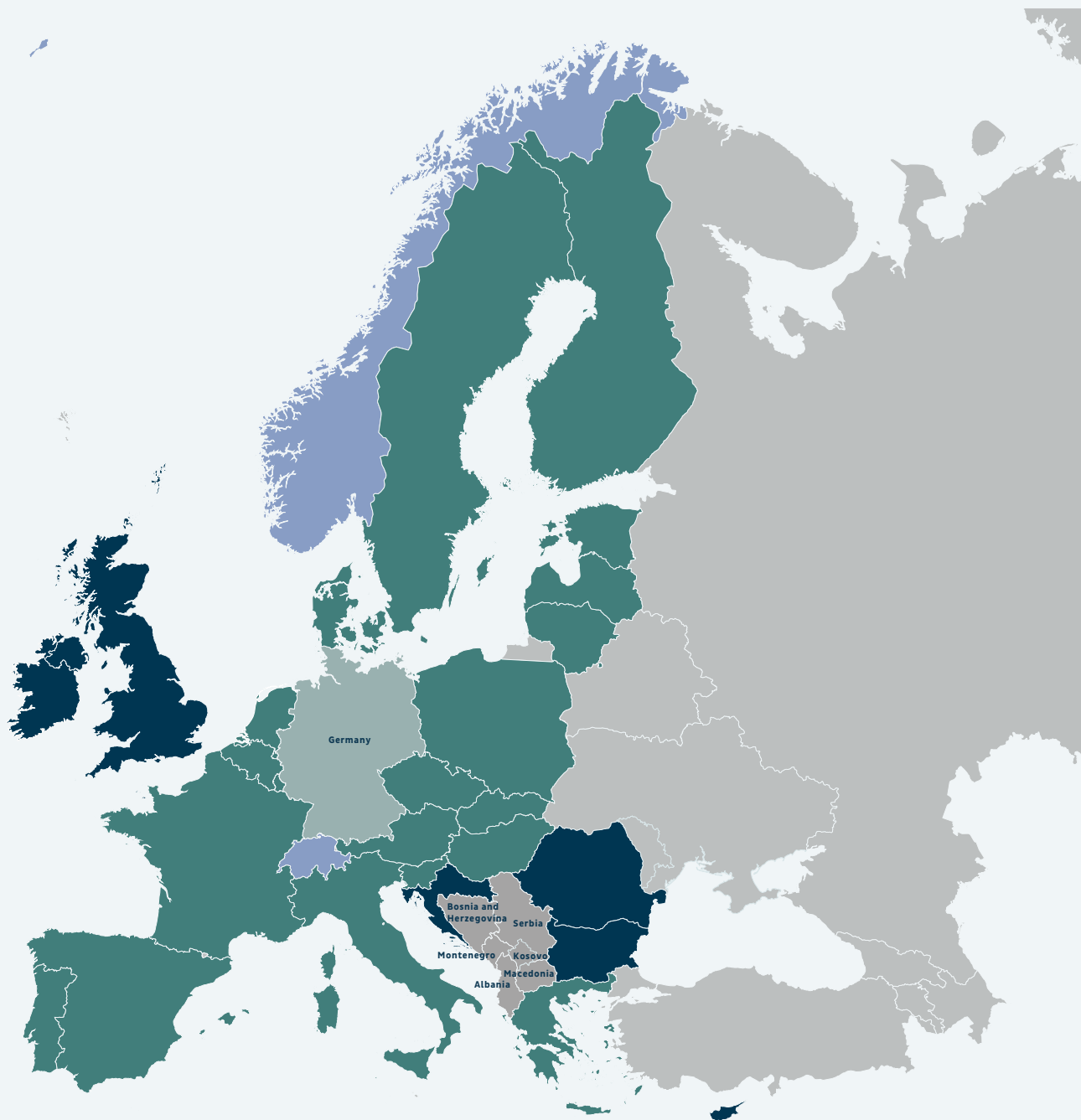
ON INTERNATIONAL COOPERATION
AND DEVELOPMENT



LEGALE ZUGANGSWEGE SCHAFFEN, UM IRREGULÄRE MIGRATION ZU VERRINGERN? WAS WIR VON DER WESTBALKANREGELUNG LERNEN KÖNNEN

Oktober 2018

Jessica Bither und Astrid Ziebarth



- Schengen-Raum (EU)
- Schengen-Raum (nicht EU)
- EU Mitgliedstaat nicht Teil des Schengen-Raums

MIGRATION STRATEGY GROUP

ON INTERNATIONAL COOPERATION
AND DEVELOPMENT

LEGALE ZUGANGSWEGE SCHAFFEN, UM IRREGULÄRE MIGRATION ZU VERRINGERN? WAS WIR VON DER WESTBALKANREGELUNG LERNEN KÖNNEN

Oktober 2018

Jessica Bither und Astrid Ziebarth

DANKSAGUNG

Wir möchten allen danken, die uns während der Recherche und des Schreibens dieses Policy Papers mit wertvollem Input und konstruktiver Kritik unterstützt haben: unseren Projektpartnern Raphaela Schweiger und Najim Azahaf für ihre Unterstützung, Inspiration und ihren Zuspruch; unseren Interviewpartnern für ihre Offenheit und Aufrichtigkeit im Dialog; unseren Gutachtern für ihre Zeit und ihr Auge für's Detail; unserer leitenden Redakteurin Rachel Tausendfreund für ihre wichtigen (und mitunter kritischen) Nachfragen; und Miriam Faul und Nicholai Babis für ihre exzellente Unterstützung bei der Recherche.

AUTOREN

Jessica Bither ist Senior Program Officer for Migration beim Europe Program des German Marshall Fund of the United States

Astrid Ziebarth ist Senior Migration Fellow beim Europe Program des German Marshall Fund of the United States

Die in dieser Publikation geäußerten Meinungen unterliegen der Verantwortung der Autorinnen und spiegeln nicht unbedingt die Standpunkte der Partnerorganisationen wider.

INHALT

Zusammenfassung

1. Einleitung	9
2. Migrationspolitik im Krisenmodus: Die Westbalkanregelung als großer politischer Kompromiss	12
2.1. Die Lage im Westbalkan verschlechtert sich, die Zahl der Asylanträge steigt	12
2.2. Auf der Suche nach politischen Maßnahmen zur Reduzierung der Zahlen	15
3. Die Westbalkanregelung als Experiment: Erste Fakten und Zahlen	20
4. Regelung vs. Realität: Umsetzungsprobleme und Lehren aus dem In- und Ausland	28
4.1. Prozessdesign und Personalmangel führen zu Umsetzungsproblemen	28
4.2. Unzureichende Überprüfungsmechanismen im Inland führen zu Missbrauchsverdachten	30
4.3. Ein Migrationsmanagement-Experiment, aber ohne Monitoring und Evaluierung	31
4.4. Ohne strategische Kommunikation entsteht ein Informationsvakuum	33
4.5. Bekannte Unbekannte und unbeabsichtigte Konsequenzen	34
5. Schlussfolgerung und Empfehlungen	38

ABBILDUNGEN

Abbildung 1:	Abbildung 1: Anteil von Anträgen aus dem Westbalkan an allen Erstanträgen auf Asyl und andere Schutzformen (Gesamtzahl)	13
Abbildung 2:	Entwicklung der Zahl der Erstanträge auf Asyl in Deutschland aus den sechs westlichen Balkanländern 2012-2017	13
Abbildung 3:	Politischer Kontext: Chronik	17
Abbildung 4:	Wie man über die Westbalkanregelung nach Deutschland gelangt – Schritte im Visumsverfahren	21
Abbildung 5:	Die Zahl der Asylerstanträge nimmt ab, Anträge auf Vorabzustimmung nehmen zu	23
Abbildung 6:	Albanien, viele Asylanträge, wenige Anträge auf Vorabzustimmung	24
Abbildung 7:	Bosnien und Herzegowina, wenige Asylanträge, viele Anträge auf Vorabzustimmung	24
Abbildung 8:	Abbildung 8: Kosovo, viele Asylanträge, viele Anträge auf Vorabzustimmung	25
Abbildung 9:	Vorabzustimmungen nach Qualifikationsniveau 2016-2017, in Prozent	26
Abbildung 10:	Vorabzustimmungen von Arbeitsverträgen im Rahmen der Westbalkanregelung nach Wirtschaftssektoren, in Prozent	26

TABELLEN

Tabelle 1:	Tabelle 1: Als Resultat von § 26.2 gestellte Anträge auf Vorabzustimmung und Visa, 2016-2017	26
-------------------	--	-----------

ZUSAMMENFASSUNG

Durch die Ankunft von mehr als einer Million Menschen in Europa im Jahr 2015 und der damit vielerorts entstandenen Krisenwahrnehmung stehen Debatten darüber, wie sich Migration geordneter und systematischer gestalten lässt, einmal mehr im Fokus. Wie können wir sichere Fluchtwege für schutzbedürftige Menschen schaffen und gleichzeitig die Zahl der irregulären Migranten reduzieren? „Legale Zugangswege“ werden in diesem Zusammenhang oft als wichtiges Instrument genannt. Im Jahr 2015 schuf die deutsche Regierung solche legalen Wege, indem sie den Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt durch ein kaum bekanntes – beinahe unbeabsichtigt durchgeführtes – migrationspolitisches Experiment reformierte: die Westbalkanregelung. Die Regelung gehörte zu einer umfangreicheren Regierungsinitiative, welche die Zahl der Asylbewerber senken sollte. Dies geschah vor dem Hintergrund der Vielzahl von Menschen, die ohne eine realistische Chance auf Asyl aus den sechs westlichen Balkanstaaten (Albanien, Bosnien und Herzegowina, Kosovo, Montenegro, Mazedonien und Serbien) nach Deutschland kamen und der seit 2015 steigenden Zahl von Syrern und anderen Staatsbürgern, die über die Balkanroute flohen. Die Regelung, die auch als Paragraph 26.2 (§ 26.2) der Beschäftigungsverordnung bekannt ist, öffnete den deutschen Arbeitsmarkt für Staatsbürger aus den sechs westlichen Balkanstaaten, ohne dabei – und dies ist die eigentliche Überraschung – jedwede Minimalanforderungen in Bezug auf Berufsqualifizierung oder Kompetenzen festzulegen. Die einzige Voraussetzung war nunmehr ein gültiges Jobangebot eines deutschen Arbeitgebers und die Vorrangprüfung durch die Bundesagentur für Arbeit.

Die Westbalkanregelung wird heute von einigen deutschen Politikern und Forschern als Erfolgsmodell für gelungenes Migrationsmanagement und den Umgang mit irregulärer Migration gepriesen, das in Zukunft auch in anderen Ländern und Regionen, etwa in Nordafrika, angewandt werden könnte. Anspielungen dieser Art suggerieren mitunter, dass die Schaffung legaler Zugangswege ein effizientes Instrument zur Reduzierung irregulärer Einwanderung ist, weil diese einen Teil der Migrationsbewegungen auf legale Bahnen „umleiten“ – und somit letztendlich auch dem Arbeitsmarkt nutzen. Es gibt jedoch auch Kritiker, die eine Fortsetzung der Regelung über das Jahr 2020 hinaus ablehnen und sich auch gegen ihre Ausweitung auf Staaten jenseits des Westbalkans ausgesprochen haben. Obwohl die Zahl der Asylanträge aus dem Westbalkan nach der Einführung der Regelung tatsächlich gesunken ist, ist weiterhin unklar, welchen Anteil sie daran trug – und auch die mittel- und langfristigen Folgen der Westbalkanregelung für den Arbeitsmarkt sind noch nicht abzusehen.

Da die politische Gemengelage 2015 und 2016 äußerst komplex war, lässt sich die genaue Wirkung der Westbalkanregelung hinsichtlich der Reduzierung irregulärer Einwanderung nicht genau bestimmen. Nichtsdestotrotz stellt sie ein einzigartiges migrationspolitisches Experiment dar, aus dem wichtige Lehren abgeleitet werden können. Lehren, die gerade deshalb noch weiter an Relevanz gewinnen, da Entscheidungsträger in Erwägung ziehen, die Regelung vorbildhaft auch in anderen Regionen und Ländern umzusetzen.

ERKENNTNISSE UND LEHREN AUS DER WESTBALKANREGELUNG

- In den Jahren 2016 und 2017 wurden unter § 26.2 117.123 gültige Arbeitsverträge von Bewerbern aus dem Westbalkan an die Bundesagentur für Arbeit übermittelt und von dieser anerkannt; 44.093 der Bewerber erhielten ein Arbeitsvisum. Im selben Zeitraum fiel die Zahl der Asylsuchenden aus dem Westbalkan um mehr als 90 Prozent: vom Höhepunkt 2015, als 120.882 Erstanträge auf Asyl eingingen, auf 34.360 Anträge im Jahr 2016 und 10.915 Anträge im Jahr 2017.
- Da die Westbalkanregelung damals nur eine von vielen Maßnahmen war, zu denen auch restriktive

Schritte sowie die Anordnung zur schnelleren Verarbeitung von Asylanträgen und die „Schließung“ der Balkanroute zählten, kann ihre vermeintliche Kausalwirkung auf die Reduzierung irregulärer Migration nicht isoliert betrachtet werden. Es ist jedoch anzunehmen, dass die Regelung einen Anteil an dem Rückgang der Asylanträge hatte.

- Von den im Zeitraum 2016/2017 unter der Regelung übermittelten Arbeitsverträgen für Vorabzustimmungen fielen 51 Prozent in die Kategorie „Helfer“ (ungelernt oder geringqualifiziert) und 46 Prozent in die Kategorie „Fachkräfte“. Im Jahr 2017 wurden die meisten Vorabzustimmungen im Baugewerbe erteilt. Andere wichtige Bereiche waren das Gastgewerbe und der Bereich Gesundheits- und Sozialwesen.
- Die Westbalkanregelung war das Ergebnis eines politischen Kompromisses zwischen verschiedenen politischen Parteien. Die SPD und Grüne Parteien hatten sie im Zuge der Verhandlungen zu zwei Asylpaketen ins Spiel gebracht, die restriktive Maßnahmen gegenüber Asylsuchenden vorsahen, und als Reaktion auf die Diskussion darüber, ob Albanien, der Kosovo und Montenegro zu „sicheren Herkunftsländern“ erklärt werden könnten. Dies resultierte in einer unklaren migrationspolitischen Logik hinsichtlich der potenziellen Auswirkungen der Regelung auf die Einwanderung aus der Region und bezüglich der Frage, welche Menschen die Regelung überhaupt genau betreffen sollte.
- Die Umsetzung der Regelung litt unter verschiedenen strukturellen Problemen und ungeklärten Zuständigkeitsfragen zwischen verschiedenen Behörden, unter anderem zwischen den involvierten Botschaften, der Bundesagentur für Arbeit, den Ausländerbehörden und dem Zoll. Nicht zuletzt deshalb wurden auch Stimmen laut, die einen vermeintlichen Missbrauch der Regelung anprangerten.
- Während des gesamten Prozesses wurden weder Monitoring betrieben noch relevante Informationen erfasst, die auswertbare Daten für eine spätere Beurteilung hätten liefern können. Es wäre wichtig, dies zu ändern, um Bedenken hinsichtlich vermeintlicher Missbrauchsversuche zu validieren oder auszuräumen und wichtige Erkenntnisse für die Umsetzung zukünftiger Richtlinien zu gewinnen.
- Es gab gegenüber den betroffenen Westbalkanstaaten keine klare Kommunikationsstrategie. Einige der Entscheidungsträger in diesen Ländern wussten nicht einmal, dass die Regelung überhaupt existierte. Mangels offizieller oder proaktiver Kommunikation verbreiteten sich dubiose Informationen und Gerüchte über lokale Personalvermittlungen und informelle Netzwerke.
- Zwischen den sechs Westbalkanstaaten gab es signifikante Unterschiede hinsichtlich der Inanspruchnahme der Westbalkanregelung. Dies deutet darauf hin, dass viele verschiedene Faktoren eine Rolle spielten. Ein entscheidender Aspekt waren Diasporagemeinschaften, die in Sachen Kommunikation und Vertragsanbahnung eine wichtige Funktion haben und deshalb auch bei der Ausarbeitung von Richtlinien berücksichtigt werden sollten.

Es gibt wichtige Schlüsselfaktoren, die näher analysiert werden müssen, wenn es darum geht, zukünftige Zuwanderungsregelungen nach dem Vorbild der Westbalkanregelung zu gestalten:

1. **Es muss eine klarere politische Logik angewandt werden**, wenn es darum geht, zu erklären, wie durch „legale Wege“ der Migration ein bestimmtes migrationspolitisches Ziel erreicht werden kann. Ist das Ziel durch eine außenpolitische Logik definiert, die eine Verbesserung der Rückführungs- und Abschiebepolitik mit den Herkunftsländern erwirken möchte? Oder ist es der zentrale Gedanke, die irreguläre Einwanderung aus einem gewissen Land oder einer gewissen Region auf legale Kanäle „umzuleiten“? Grundet sich die verfolgte Politik gezielt auf arbeitsmarktpolitischen Bedarf? Oder auf einer demographischen Argumentation?
2. **Es gibt keine Universalmethode** für die Übertragung der Westbalkanregelung auf andere Länder oder politische Bereiche. Je nach Land spielen verschiedene Faktoren eine Rolle, etwa in Hinblick auf den Arbeitsmarkt oder Diasporagemeinschaften. All diese Faktoren wirken sich auf die praktische Umsetzung einer solchen Regelung aus.
3. **Koordinierungsprozesse müssen verbessert und die Zuständigkeiten verschiedener Regierungsbehörden genauer definiert werden**, um Einwanderung über legale Wege einfacher zu gestalten und auch, um das Vertrauen der Bürger in ein funktionierendes Migrationssystem zu erhalten. Dazu zählt unter anderem die Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen deutschen Botschaften, der Bundesagentur für Arbeit, der Ausländerbehörden und dem Zoll.

4. **Die arbeitsmarktpolitischen und entwicklungspolitischen Effekte müssen in Erwägung gezogen werden**, sowohl in Deutschland als auch in den Herkunftsländern. Dazu zählen beispielsweise die Fachkräfteabwanderung in bestimmten Sektoren im Herkunftsland und die Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt für niedrig qualifizierte Arbeitskräfte in Deutschland.
5. **Eine systematische Kommunikationsstrategie muss entwickelt werden**, um der Verbreitung von Fehlinformationen und Gerüchten durch Instanzen wie beispielsweise Personalvermittlungen entgegenzuwirken und die Erwartungen von Individuen und Regierungen in Partnerländern besser zu steuern.

In einer Zeit, in der die deutsche Regierung das Asyl- und Einwanderungsrecht des Landes neu ordnet, können wir aus einer Richtlinie wie der Westbalkanregelung wichtige Lehren ziehen. Nicht zuletzt, weil Deutschland und Europa gerade im Begriff sind, ihren Fokus auf Partnerschaften mit afrikanischen Staaten und das Migrationsmanagement zu legen. Dies ist vor allem deshalb wichtig, weil noch immer die allgemeine Annahme besteht, dass legale Wege der Migration eine partielle, aber kritische Komponente sind, wenn es darum geht, mit irregulärer Einwanderung umzugehen.¹

¹ Die in diesem Kurzdossier enthaltenen Informationen und Analysen basieren auf öffentlich zugänglichen Daten sowie Feldforschung und 28 Hintergrundinterviews mit Regierungsvertretern, Ministerialbeamten, privatwirtschaftlichen Verbänden, Forschern und zivilgesellschaftlichen Akteuren in Deutschland, dem Kosovo und Serbien, die von den Autorinnen zwischen Januar und Juli 2018 auf Deutsch und Englisch geführt wurden. Während es bei den Interviews und der Recherche um die Westbalkanregelung im Allgemeinen ging, könnte zusätzliche Feldforschung in den vier anderen Westbalkanstaaten noch weitere länderspezifische Resultate liefern.

1. EINLEITUNG

Die Ankunft von mehr als einer Million Menschen in Europa im Jahr 2015 und der damit vielerorts entstandenen Krisenwahrnehmung rückte die Debatte, wie und mit welchen Mitteln sich Migration besser und geordneter managen lässt einmal mehr in den Fokus: Schutzbedürftigen Menschen sollen sichere Fluchtwege geboten werden, gleichzeitig soll aber auch die Zahl der irregulären Migration reduziert werden.² „Legale Zugangswege“ der Migration werden in diesen Diskussionen oftmals als wichtiger Teil der Lösung präsentiert. Wenn man Menschen eine legale Einreise ermöglicht, dann müssen weniger Menschen irregulär ins Land kommen, lautet die allgemeine Annahme eines ganzheitlichen Migrationsansatzes.

Der Ruf nach legalen Migrationswegen kann verschiedene Forderungen beinhalten: die Öffnung neuer und sicherer Routen für Geflüchtete, gelockerte Visavorschriften zu Reise- oder Studienzwecken, die Schaffung neuer Ausbildungsprogramme oder die Öffnung zusätzlicher Zuwanderungswege in den Arbeitsmarkt, um nur einige zu nennen. Jeder dieser Vorschläge basiert auf einer eigenen inneren Logik hinsichtlich der Frage, inwiefern und auf welche Weise legale Zugangswege der irregulären Migration entgegenwirken können. In Verhandlungen mit Drittstaaten kann die Erleichterung des Zugangs zu Visa oder bilateralen Ausbildungs- und Studienprogrammen ein wirksames Instrument sein, um z.B. bessere Kooperationen bei Rückführungen mit Herkunftsländern zu erreichen. Schnellere Rückführungen könnten wiederum zusätzlich die Anreize verringern, das Herkunftsland überhaupt erst zu verlassen. Sichere Fluchtwege für Menschen zu ermöglichen, die vor Krieg und Verfolgung fliehen, zielt wiederum darauf ab, die Zahl der Schutzsuchenden zu reduzieren, die sonst riskante und irreguläre Fluchtrouten nutzen müssen. Und die Logik, den Arbeitsmarkt für mehr legale Migration zu öffnen, um der irregulären Einwanderung entgegenzuwirken, beruht auf der Annahme, dass dies eine Art „Umleitungseffekt“ bewirken kann: Menschen, die ansonsten auf irregulärem Wege eingereist wären und Asyl beantragt oder sich ohne legalen Status im Zielland aufgehalten hätten, wird ein Anreiz verschafft, sich direkt aus ihren Heimatländern um eine Arbeitsgenehmigung zu bemühen.

Diese Umleitungshypothese zählt zu den umstritteneren Aspekten des Arguments für legale Zugangswege der Migration. Zum einen gibt es weder stichhaltige Belege dafür, dass die Förderung der legalen Arbeitsmigration die irreguläre Migration reduziert, noch – für den Fall, dass es tatsächlich so wäre – Erkenntnisse darüber, unter welchen Umständen und warum.³ Zum anderen wirft die Hypothese

2 Der Begriff irreguläre Migration kann sich auf Fälle beziehen, in denen Menschen entweder in ein Land einreisen und ungemeldet dort bleiben oder in der Hoffnung auf eine befristete Aufenthaltsgenehmigung einen Asylantrag stellen, obwohl das Asylverfahren für sie ungeeignet ist, weil sie primär bessere Lebensbedingungen und wirtschaftliche Chancen suchen. Auch schutzbedürftige Geflüchtete reisen oftmals irregulär in Staaten ein, da dies für sie mitunter die einzige Möglichkeit ist, Asyl zu beantragen. Weil Geflüchtete und irreguläre Migranten allerdings oftmals auf denselben Routen verkehren und somit denselben bürokratischen Prozessen unterzogen werden, erschweren diese „gemischten Migrationsströme“ Anstrengungen, zwischen verschiedenen Gruppen von Menschen zu unterscheiden, die früher oder später alle als „irregulär“ bezeichnet werden könnten. In diesem Kurzdossier wird der Begriff „irreguläre Migration“ verwendet, um über jene irreguläre Migranten zu sprechen, die im in der Regel nicht schutzbedürftig sind.

3 Clemens, M & Gough, K, (2018). *Can Regular Migration Channels Reduce Irregular Migration? Lessons for Europe from the United States*. In *Center for Global Development, CDG Brief*. Abgerufen von <https://bit.ly/2JbInrO>

Wie Clemens et al. anmerken, können die Erfahrungen an der Grenze zwischen den Vereinigten Staaten und Mexiko darauf hinweisen, dass reguläre Migrationswege das Ergebnis strenger Sicherheitsmaßnahmen sind, wohingegen legale Wege der Migration selbst nur dabei helfen können, irreguläre Migration zu senken, wenn gleichzeitig die Sicherheitsmaßnahmen verschärft werden. Insgesamt bedarf es weiterer Forschung; nicht nur um herauszufinden, ob legale Wege der Migration einen Einfluss auf Migrationsbewegungen haben, sondern auch um festzustellen, wie und unter welchen Umständen sie zur Senkung von irregulärer Migration beitragen können.

die Frage auf, ob Zielländer von Migration – und speziell jene mit umfangreichen Sozialsystemen – dementsprechend gut beraten wären, die Arbeitsmigration und insbesondere die Einwanderung von geringqualifizierten Arbeitskräften weiter zu fördern, um die irreguläre Migration aus bestimmten Ländern und Region zu steuern.

Im Jahr 2015, auf dem Höhepunkt der so genannten „Flüchtlingskrise“, wurde in Deutschland eine kaum beachtete Regelung verabschiedet, die im weitesten Sinne mit dieser und anderen Fragen rund um die Debatte zu legalen Zugangswegen zu tun hatte: die Westbalkanregelung. Die Regelung war Teil einer intensiven politischen Debatte im Sommer und Herbst 2015 und wurde in ein Paket restriktiver Asylgesetzgebungen (Asylpaket I) eingebettet. Sie eröffnete komplett neue Möglichkeiten der Arbeitsmarktmigration für Bürger aus Albanien, Bosnien und Herzegowina, dem Kosovo, Montenegro und Serbien und wurde von manchen Experten daher als „Novum in der deutschen Zuwanderungspolitik“ bezeichnet.⁴ Vor dem Hintergrund der großen Zahl von Menschen, die ohne eine realistische Chance auf Asyl aus den sechs Westbalkanstaaten nach Deutschland kamen und der steigenden Zahl von Schutzsuchenden aus Syrien und dem Nahen Osten, die auf der Balkanroute in Richtung Nordeuropa unterwegs waren, war die Westbalkanregelung eng verknüpft mit Diskussionen, die Länder Albanien, Kosovo und Montenegro zu „sicheren Herkunftsländern“ zu erklären. Im Prinzip öffnete die Regelung den deutschen Arbeitsmarkt für Zuwanderung aller Qualifikationsniveaus, inklusive geringqualifizierten Arbeitskräften, da sie keine Minimalanforderungen an Sprachkenntnissen und Berufsqualifikation festlegte. Als einzige Voraussetzung gilt ein gültiges Jobangebot eines deutschen Arbeitgebers für eine Stelle, für die sich keine passenden Bewerber im Inland finden lassen (Gleichwertigkeits- und Vorrangprüfung).⁵ Die Regelung selbst wurde als zeitlich begrenzte Übergangsmaßnahme für den Zeitraum von November 2015 bis Ende 2020 aufgesetzt.

Manche Politiker haben die Westbalkanregelung seitdem als eine Erfolgsgeschichte gelobt und sie als ein Modell ins Gespräch gebracht, das in Zukunft auch in anderen Ländern und Regionen angewandt werden könnte. In ihrem jährlichen Sommerinterview erklärte Kanzlerin Merkel im Juli 2018, dass die Regelung „prototypisch auch für Vereinbarungen mit anderen Ländern“ sein könnte.⁶ Andere Politiker haben vorgeschlagen, dass das Westbalkanmodell auch auf nordafrikanische Staaten ausgeweitet werden sollte.⁷ Der stellvertretende Vorsitzende der FDP im Deutschen Bundestag, Stephan Tomae, bezeichnete die Regelung als „richtiges Instrument, arbeitsmarktbezogene Migration zu erleichtern und gleichzeitig den Antragsstau bei Asylverfahren einzudämmen“.⁸ In diesem Sinne haben verschiedene Politiker entweder ihren vermeintlichen Beitrag zur Reduzierung von Asylanträgen aus dem Westbalkan betont oder ihren möglichen Nutzen für die vom Fachkräftemangel geplagte deutsche Wirtschaft herausgestellt. Allerdings ist die Regelung nicht unumstritten und Kritiker haben wiederholt infrage gestellt, ob die von der Regelung begünstigte Art der Migration wirklich den Bedürfnissen des deutschen Arbeitsmarktes entspricht oder ob bei der Bewertung angesichts von potentiellen oder realen Missbrauchsfällen nicht mehr Vorsicht geboten sei.

Tatsächlich lässt sich aus der Westbalkanregelung und wie sie genutzt und umgesetzt wurde viel lernen, insbesondere in Bezug auf die Diskussion um „legale Zugangswege“ als Instrument zur besseren Migrationssteuerung. Während die Zahl der Asylanträge aus den Westbalkanstaaten tatsächlich zurückgegangen ist und die Regelung in den Jahren 2016 und 2017 häufig angewandt wurde, lässt sich angesichts der komplexen politischen Gemengelage und der schieren Menge der damals parallel verabschiedeten politischen Maßnahmen unmöglich genau bestimmen, welchen Anteil sie ganz

⁴ Burkert, Carola und Marianne Haase. (2017). *Westbalkanregelung: Ein neues Modell für die Migrationssteuerung?* S.1. Friedrich Ebert Stiftung. Abgerufen von <https://bit.ly/2zpVGVO>

⁵ Ausnahmen existieren in Bezug auf bestimmte regulierte Arbeitssektoren in Deutschland. Dort müssen die Minimalqualifikationen den Anforderungen der gültigen Regulierungen entsprechen.

⁶ Die Welt (7.29.2018). *Wird das migrationspolitische Experiment noch ausgeweitet?* Abgerufen von <https://bit.ly/2NVWUu6>

⁷ Siehe: Rheinische Post. (10.06.2017). *Union und FDP bieten Grünen Einwanderungsdeal an.* Abgerufen von <https://bit.ly/2Jubpmn> und Frankfurter Allgemeine. (7.07.2017). *Ausländer müssen lange auf Arbeitsvisum warten.* Abgerufen von <https://bit.ly/2u3KKIs>

⁸ Die Welt (7.29.2018). *Wird das migrationspolitische Experiment noch ausgeweitet?* Abgerufen von <https://bit.ly/2NVWUu6>

konkret daran hatte. Es ist jedoch sehr plausibel anzunehmen, dass sie einen Beitrag geleistet hat. Die Umsetzung der Regelung liefert darüber hinaus wertvolle Erkenntnisse für zukünftige Regelungen der Arbeitsmigration, auch geringqualifizierte Arbeitskräfte, und was bei einer möglichen Übertragung oder Anwendung des „Westbalkanmodells“ auf andere Länder und Regionen zu beachten ist.

2. MIGRATIONSPOLITIK IM KRISEN-MODUS: DIE WESTBALKANREGELUNG ALS POLITISCHER KOMPROMISS

Im November 2015 wurde der deutsche Arbeitsmarkt durch das Inkrafttreten des Asylpakets I und die darin enthaltene Westbalkanregelung in beschränktem Maße für Staatsbürger aus den sechs Westbalkanstaaten geöffnet. Die Regelung, die auch als Paragraph 26. Absatz 2 der Beschäftigungsverordnung (§ 26.2) bekannt ist, wurde auf einen Zeitraum von fünf Jahren (bis Ende 2020) beschränkt und legte weder Minimalanforderungen in Bezug auf die Berufsqualifizierung und die Kompetenzen von Bewerbern fest, noch hinsichtlich erforderlicher Deutschkenntnisse. Gemäß der Regelung können Bewerber aus dem Westbalkan befristete Arbeitsvisa erhalten, wenn sie einen Arbeitsvertrag besitzen, der dem deutschen Arbeitsrecht und den Mindestlohnstandards entspricht und der darüber hinaus einer „Gleichwertigkeits- und Vorrangprüfung“ der Bundesagentur für Arbeit unterzogen wurde.⁹ Um zu verstehen, wie die Regelung überhaupt in das Asylpaket gelangte, und was es mit den von ihr ausgelösten Kontroversen und Debatten auf sich hat, muss man sich mit den politischen Entwicklungen beschäftigen, die sich vor dem Herbst 2015 ereigneten.

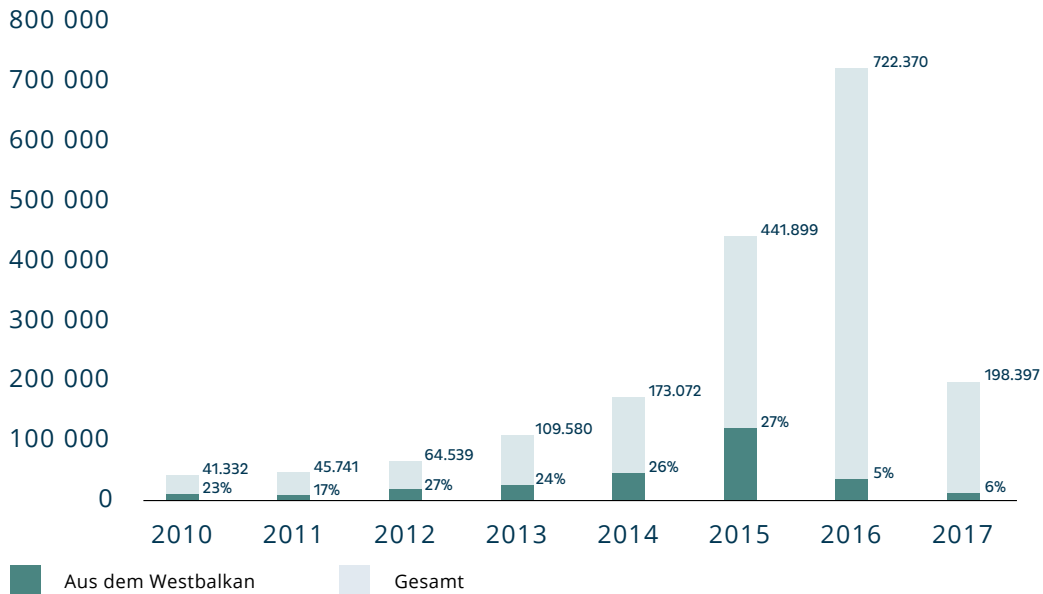
2.1. DIE LAGE IM WESTBALKAN VERSCHLECHTERT SICH, DIE ZAHL DER ASYLANTRÄGE STEIGT

Deutschland ist schon seit längerer Zeit ein beliebtes Auswanderungsziel für Menschen aus dem Westbalkan. In den 1960er- und 1970er-Jahren kamen Arbeitsmigranten aus dem ehemaligen Jugoslawien im Zuge der Gastarbeiterprogramme nach Deutschland. Später, während der Jugoslawienkriege in den 1990er- und den frühen 2000er-Jahren, wurde das Land zum Rückzugsort für Kriegsflüchtlinge aus der Region.¹⁰ Seitdem hält die Einwanderung aus dem Westbalkan aus verschiedenen Gründen an: unter anderem spielen die wirtschaftliche Misere der Region, die instabile politische Lage und – im Falle der Roma – die Ausgrenzung von Minderheiten eine Rolle.^{11,12} Seit 2010 hat die Zahl der Personen aus dem Westbalkan, die in Deutschland Asyl beantragten, stetig zugenommen, während weniger als ein Prozent tatsächlich einen Schutzstatus erhielten.¹³ Die Gesamtzahl der Asylbeanträge stieg von 17.476 im Jahr 2012 auf 44.199 im Jahr 2014 und 120.884 Anträge im Jahr 2015.¹⁴ Im Falle von Albanien stieg die Zahl der Erstanträge um das Vierzigfache, von 1.247 Anträgen im Jahr 2013 auf 53.805 im Jahr 2015 (siehe

-
- ⁹ Diese Prüfung zielt darauf ab, deutsche Staatsbürger, EU-Bürger und andere Drittstaatsangehörige, einschließlich Asylsuchende, die sich bereits in Deutschland aufhalten und eine gültige Arbeitsgenehmigung besitzen, zu priorisieren.
- ¹⁰ Berlin Institut für Bevölkerung und Entwicklung. (2017). *Beschäftigung und Migration in der Region Westbalkan. Übersicht der Wanderungsbewegungen und Arbeitsmärkte*. S.2. Abgerufen von <https://bit.ly/2MAmXAV>
- ¹¹ Henkel, Felix and Bernd Hoppe. (2015). *Flucht und Migration. Debattenbeiträge aus den Ländern des Westbalkans*. S.17. Friedrich Ebert Stiftung. Abgerufen von <https://bit.ly/1YUtZ11>
- ¹² Europäisches Unterstützungsbüro für Asylfragen. (May 2015). *Asylum Applicants from the Western Balkans: Comparative analysis of trends, push-pull factors and responses- update*. S.11-14. Abgerufen von <https://bit.ly/2K2VJvN> Laut an das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO) übermittelten Daten machten Roma bis 2014 rund 90 Prozent der Asylantragssteller aus Serbien aus, von denen rund 60 Prozent ursprünglich aus Albanien stammten.
- ¹³ Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. (2015). *Migrationsprofil Westbalkan: Ursachen, Herausforderungen und Lösungsansätze*. S.5. Abgerufen von <https://bit.ly/1X8krbU>
- ¹⁴ Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. (2018). Antrags-, Entscheidungs- und Bestandsstatistik: Westbalkanstaaten.

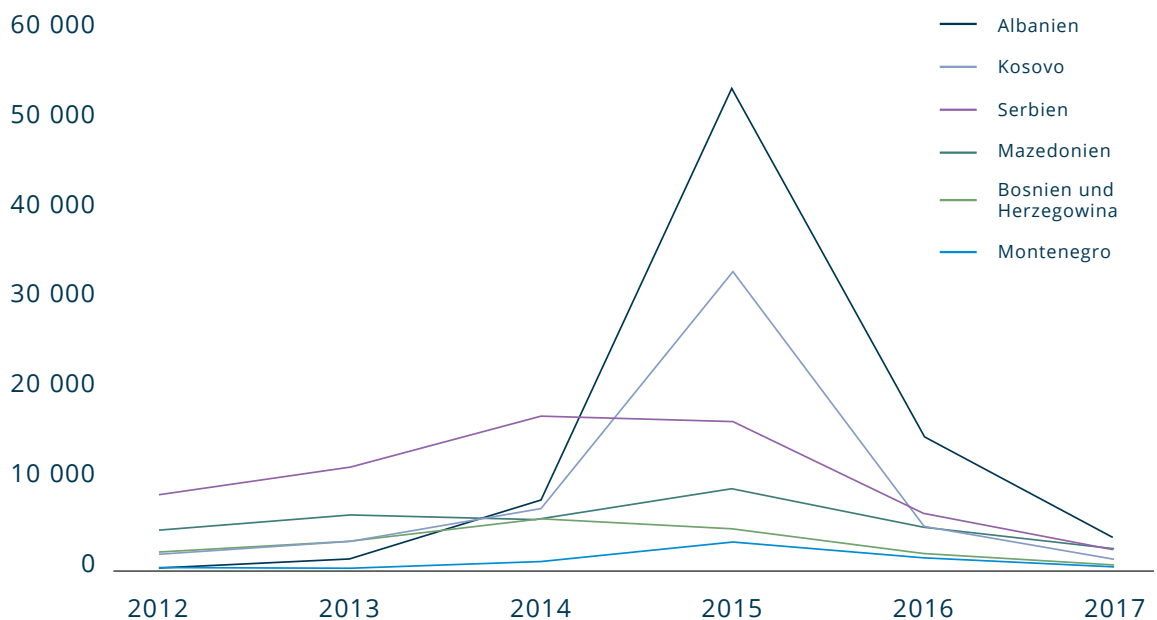
Grafik 2).¹⁵ Zwischen 2012 und 2015 stammten ein Viertel aller Asylersanträge in Deutschland aus dem Westbalkan (siehe Grafik 1). Als 2015 immer mehr Asylsuchende und Geflüchtete aus Syrien, dem Irak und Afghanistan nach Deutschland kamen, wurde die Reduzierung der Antragszahlen aus den sechs westlichen Balkanstaaten zu einer Priorität der deutschen Politik.

Abbildung 1: Anteil von Anträgen aus dem Westbalkan an allen Erstanträgen auf Asyl und andere Schutzformen (Gesamtzahl)



Quelle: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. (2018).

Abbildung 2: Entwicklung der Zahl der Erstanträge auf Asyl in Deutschland aus den sechs westlichen Balkanländern 2012-2017



Quelle: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. (2018). Antrags-, Entscheidungs- und Bestandsstatistik: Westbalkanstaaten. Eigene Darstellung.

¹⁵ Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. (2018). Antrags-, Entscheidungs- und Bestandsstatistik: Albanien. Diese Informationen wurden per Anfrage direkt vom BAMF eingeholt.

Da der Westbalkan noch immer im politischen und wirtschaftlichen Umbruch steckt, wurde die ärmste Region Europas von der Finanzkrise 2008 besonders hart getroffen. Die hohen Arbeitslosenquoten und insbesondere die hohe Jugendarbeitslosigkeit haben sich seitdem nur geringfügig verbessert.¹⁶ Sowohl der Arbeitsmarkt als auch der Bildungssektor sind reformbedürftig und so bleibt die Auswanderung für jene, die ein besseres Leben suchen, oft eine der wenigen praktikablen Optionen. Zurzeit leben 45 Prozent der Albaner, Bosnier und Montenegriner, 30 Prozent der Kosovaren und Mazedonier sowie etwas unter 20 Prozent der Serben außerhalb ihrer Heimatländer.¹⁷

Weil sich die Wirtschaft in Ländern wie Italien, Griechenland und Slowenien nach 2008 nur langsam erholte, mussten sich Arbeitsmigranten aus dem Westbalkan, die in diesen Ländern zuvor als Saisonarbeiter gearbeitet hatten, umorientieren.¹⁸ Die Diasporagemeinschaften in Deutschland und

anderen europäischen Staaten fungierten zudem als aktive Netzwerke, die Familienmitglieder und Neuankömmlinge anzogen.

Weitere Faktoren trugen ihren Teil dazu bei, dass die Zahl der Asylbewerber aus dem Westbalkan kontinuierlich weiter stieg. Die von der Europäischen Union schrittweise umgesetzte Visaliberalisierung¹⁹ erleichterte die Einreise in die EU. 2012 hatte außerdem das deutsche Bundesverfassungsgericht über die Erhöhung der finanziellen Mindestleistungen für Asylbewerber entschieden.²⁰ Zudem verstärkten die Über-

Der große Exodus war also bereits in vollem Gange, als die mediale und öffentliche Aufmerksamkeit durch die Rekordzahl von Flüchtenden aus Syrien und dem Nahen Osten auf die sogenannte Balkanroute gelenkt wurde. Obwohl die Region bereits eine Quelle irregulärer Migration in die EU und insbesondere nach Deutschland war, wurde sie nun zur Massentransitroute.

schwemmungen in Bosnien und Herzegowina im Jahr 2014 sowie die Staatskrise im Kosovo, die das Land nach den Parlamentswahlen im selben Jahr im Griff hielt, das in der Region herrschende Gefühl politischer und wirtschaftlicher Frustration und Hoffnungslosigkeit. Um der ernüchternden Situation in ihren Heimatländern zumindest zeitweise zu entkommen, nutzten viele Menschen – insbesondere in den Wintermonaten – das damals sehr langsame deutsche Asylverfahren.²¹ Eine vor kurzem

¹⁶ Im Jahr 2017 lag die Arbeitslosenquote in Serbien, Montenegro und Albanien bei rund 15 Prozent, in Bosnien und Herzegowina bei 20 Prozent und im Kosovo bei 30 Prozent. Die Jugendarbeitslosigkeit ist besonders hoch und beträgt in Bosnien und Herzegowina 45,5 Prozent, in Albanien 32,4 Prozent und bis zu 50,7 Prozent im Kosovo, wo mit einem Durchschnittsalter von dreißig Jahren die jüngste Bevölkerung des Westbalkans und Europas lebt. Siehe Weltbank. (2018a). *Western Balkans Regular Economic Report: Vulnerabilities, Slow Growth*, S. 67. Abgerufen von <https://bit.ly/2L3FEHn> und Weltbank. (2018b). *Western Balkans Labor Market Trends 2018*. S. 80-84. Abgerufen von <https://bit.ly/2Njk1Pj>

¹⁷ Berlin Institut für Bevölkerung und Entwicklung. (2017). S. 2.

¹⁸ Italien senkte zum Beispiel das Jobkontingent für geringqualifizierte Saisonarbeiter von 98.000 im Jahr 2010 auf 18.000 im Jahr 2013. Berlin Institut für Bevölkerung und Entwicklung. (2017). S. 16.

¹⁹ Sie trat im Dezember 2009 für Mazedonier, Montenegriner und Serben und im Dezember 2010 für Bürgerinnen und Bürger aus Albanien und Bosnien und Herzegowina in Kraft. Bisher gilt die Neuregelung nur für die Kosovaren nicht. Während die Visaliberalisierung selbst kein Grund für den Anstieg der Asylanträge ist, vereinfachte sie die Einreise in EU-Staaten und damit den Zugang zu den dortigen Asylverfahren.

²⁰ Frankfurter Allgemeine. (7.18.2012). *Karlsruhe: Mehr Geld für Asylbewerber*. Abgerufen von <https://bit.ly/2u3kn5s>. Das Urteil schrieb vor, dass Asylsuchende zumindest dieselbe staatliche Minimalunterstützung bekommen müssten wie Deutsche, die von Sozialhilfe leben. Die finanziellen Leistungen für Asylsuchende waren zuvor seit 1993 nicht mehr angepasst worden.

²¹ European Asylum and Support Office. (Mai 2015). S. 19-22.

veröffentlichte Studie zeigt, dass viele der Bewerberinnen und Bewerber sich damals durchaus darüber bewusst waren, keine echten Chancen auf Asyl zu haben. Angesichts der Tatsache, dass sie in ihrer Heimat kaum ihren grundlegenden Lebensunterhalt sichern konnten (z.B. für Essen und Heizkosten) oder eine umgehende medizinische Versorgung für ihre Kinder benötigten, versuchten sie es allerdings trotzdem.²² Anderen wurde von Schmugglern versprochen, dass sie eine Arbeitsstelle bekommen würden. Im Kosovo wurde 2014 durch ein mit Serbien getroffenes Abkommen ein neuer Ausweis eingeführt, mit dem Kosovaren nach Serbien einreisen konnten, was letztendlich bedeutete, dass es auf dem Weg nach Ungarn und Deutschland eine Grenze weniger gab.²³ Die Flucht aus dem Kosovo war besonders stark und begann abrupt. Ein Regierungsbeamter aus Pristina gab an, dass „der Exodus alle im Land unvorbereitet getroffen“ habe. Schmugglerbanden aus verschiedenen Städten säten Gerüchte über den großen Wohlstand im Ausland und boten Mittel und Wege an, das Land zu verlassen. Auf dem Höhepunkt der Krise reisten täglich mehrere voll beladene Busse von Pristina nach Belgrad. Einige der jüngeren Auswanderer glaubten, sich auf ein echtes Abenteuer zu begeben. Ganze Familien und selbst berufstätige Menschen verkauften ihre Häuser in dem Glauben, dass „Deutschland wirtschaftliches Asyl gewähre“. Es ist wichtig anzumerken, dass dieser große Exodus bereits in vollem Gange war, als die mediale und öffentliche Aufmerksamkeit durch die Rekordzahl von Flüchtenden aus Syrien und dem Nahen Osten auf die sogenannte Balkanroute gelenkt wurde. Obwohl die Region bereits eine Quelle irregulärer Migration in die EU und insbesondere nach Deutschland war, wurde sie nun zur Massentransitroute.

2.2. AUF DER SUCHE NACH POLITISCHEN MASSNAHMEN ZUR REDUZIERUNG DER ZAHLEN

Angesichts der steigenden Zahl von Menschen, die 2014 und insbesondere 2015 nach Deutschland kamen, unternahm die deutsche Regierung eine Reihe von politischen und legislativen Schritten, um der Migration aus dem Südosten Rechnung zu tragen. Dazu zählten unter anderem Treffen zwischen deutschen Regierungsbeamten und ihren Amtskollegen aus den Westbalkanstaaten, bei denen man sich um Lösungsansätze bemühte.²⁴ Deutsche Botschaften in der Region und auch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) setzten Informationskampagnen auf, die darauf hinwiesen, dass die Chancen auf Asyl in Deutschland für Menschen aus der Region nur sehr gering seien. Das Deutsche Informationszentrum für Migration, Ausbildung und Karriere (DIMAK) nahm im Mai 2015 die Arbeit in Pristina im Kosovo auf. Der deutsche Botschafter und der kosovarische Präsident reisten zusammen in verschiedene Gemeinden, um dort von der Ausreise abzuraten, zudem wurde die Rückkehr aus Deutschland von abgelehnten Asylbewerbern aus dem Kosovo am Flughafen Pristina sowohl im deutschen als auch im kosovarischen Fernsehen (live) übertragen. Um Fehlinformationen entgegenzuwirken und Menschen davon abzuhalten, nach Deutschland auszuwandern, veranlasste das kosovarische Ministerium für Europäische Integration eine Reihe von Informationskampagnen, die in Gemeindeversammlungen und Vorortbesuchen bis in weit entlegene Dörfer des Landes getragen wurden, aus denen viele der Asylsuchenden kamen.

In Deutschland wurden im Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) im Jahr 2014 300 zusätzliche Mitarbeiter eingestellt, um die steigende Zahl von Asylanträgen bewältigen zu können. Im Bundestag verschärfen sich zunehmend die Debatten darüber, wie man die Zahl der Asylsuchenden reduzieren und diejenigen ohne Schutzanspruch möglichst schnell wieder in ihre Heimatländer zurückführen könnte. Im November 2014 erklärte der Deutsche Bundestag Mazedonien, Serbien und Bosnien und Herzegowina

²² Forschungsbereich des Sachverständigenrats deutscher Stiftungen für Integration und Migration. (November 2017). *Wie gelingt Integration? Asylsuchende über ihre Lebenslagen und Teilhabeperspektiven in Deutschland*. Pp. 80. Eine Studie des SVR-Forschungsbereichs und der Robert Bosch Stiftung, Berlin. Abgerufen von <https://bit.ly/2jU990L>

²³ Stand September 2018 ist der Kosovo noch immer der einzige Westbalkanstaat, der von der Visaliberalisierung ausgeschlossen ist und dessen Bürgerinnen und Bürger nicht in den Schengen-Raum reisen können.

²⁴ Der deutsche Innenminister und der Außenminister der kosovarische Außenminister trafen sich im März 2014 in Berlin; der Innenminister traf sich im Juli 2014 in Tirana mit dem albanischen Ministerpräsidenten; im selben Monat trafen sich die Innenminister aus Serbien und Deutschland in Belgrad. Siehe Europäisches Unterstützungsbüro für Asylfragen. (Mai 2015). S. 29.

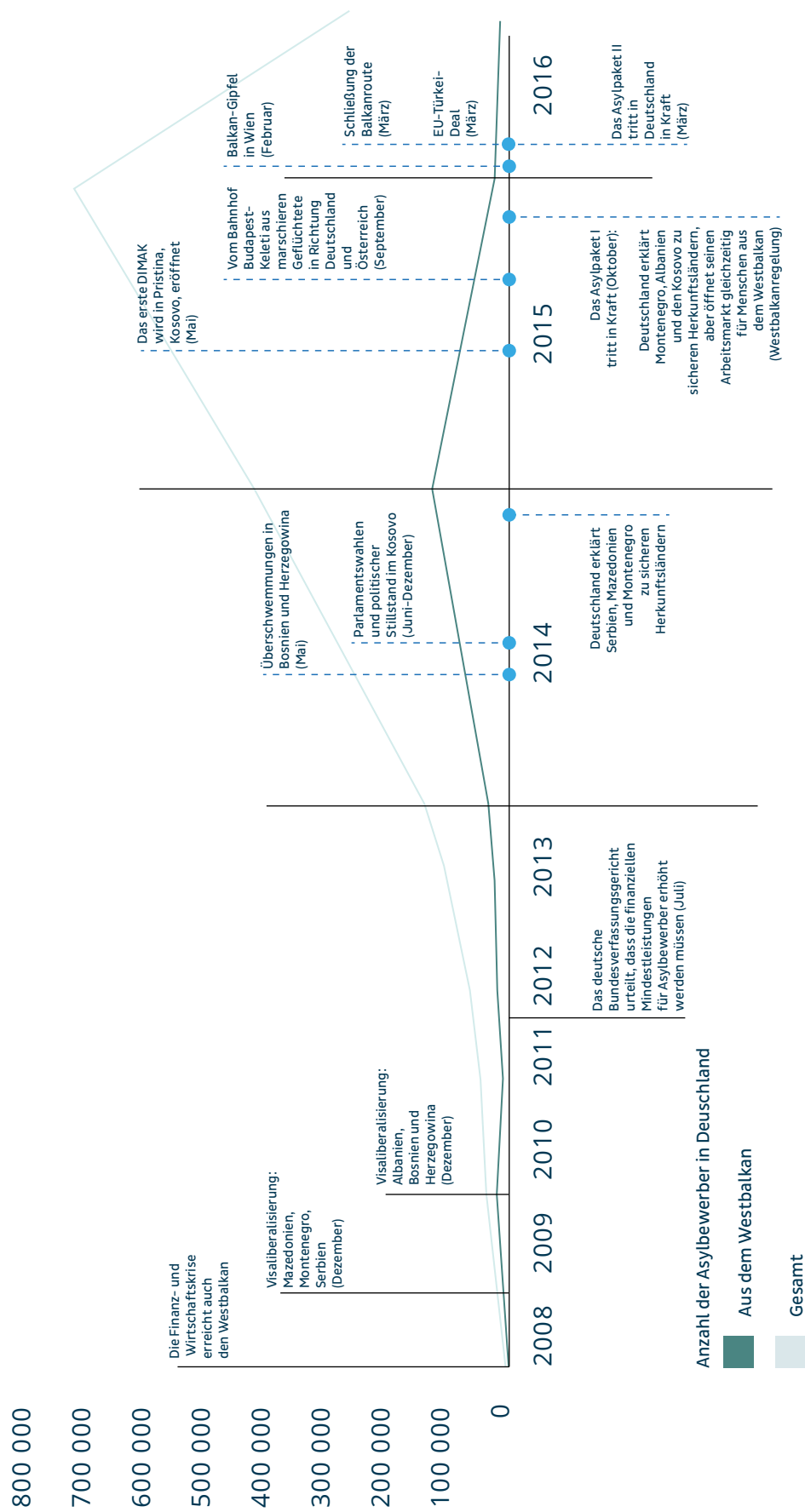
zu „sicheren Herkunftsländern“. Diese Bezeichnung erfüllte zwei Zwecke: Zum einen diente sie als Abschreckung, indem sie Bürgerinnen und Bürgern dieser „sicheren“ Staaten verdeutlichte, dass die Chancen auf eine Aufenthaltserlaubnis in Deutschland fast nicht gegeben war (die Erfolgsquote lag tatsächlich bei unter einem Prozent). Zum anderen ermöglichte sie es, Asylansprüche schneller zu prüfen und Rückführungen schneller abzuwickeln, was angesichts des bereits bis aufs Äußerste strapazierten deutschen Asylsystems oberste Priorität hatte. Im Allgemeinen wurden alle Anstrengungen, sowohl auf Bundes- als auch auf Länderebene, darauf ausgerichtet, Asylanträge aus den sechs Westbalkanstaaten bevorzugt zu prüfen und ihnen Vorrang vor Anträgen aus anderen Ländern zu geben.

2015 verschärfte sich die Lage in Deutschland, da immer mehr Menschen über die Balkanroute kamen. Infolge einer Vereinbarung zwischen Kanzlerin Merkel und dem damaligen österreichischen Kanzler Faymann, die Personen, die über Ungarn und Österreich anreisten, die Weiterreise nach Deutschland erlaubte,²⁵ stieg die Zahl der Neuankommenden Woche für Woche und Monat für Monat. Anfang 2016 hatten die Zustände im Westbalkan eine neue Dimension erreicht. Die Vielzahl von Schutzsuchenden, die zumeist aus Syrien, dem Irak oder Afghanistan kamen und auf ihrem Weg nach Mittel- und Nordeuropa die Region durchquerten, belastete die Balkanstaaten und Österreich zunehmend. Der anschließende Balkan-Gipfel, der im Februar 2016 in Wien stattfand und auf dem striktere Grenzkontrollen sowie engere zwischenstaatliche Kooperationen beschlossen wurden, führte zu einer praktischen „Schließung“ der Balkanroute. Nach längeren Verhandlungen einigten sich die EU und die Türkei im März 2016 auf eine gemeinsame Erklärung, die auch die Migration aus der Türkei in die EU bremste.²⁶

25 Die Dublin-III-Verordnung sieht vor, dass der EU-Mitgliedstaat, über den eine Person erstmals auf EU-Territorium gelangt ist, auch für den Asylantrag dieser Person zuständig ist. Mit dieser Verordnung wurde das Dublin-Verfahren – faktisch gesehen – zeitweise ausgesetzt.

26 Europäischer Rat. (18.03.2016). *EU-Turkey Statement*. Pressemitteilung. Abgerufen von <https://bit.ly/2C0EdiO>

Abbildung 3: Politischer Kontext: Chronik



Als der exponentielle Anstieg der Zahl von Asylsuchenden und Migranten auf eine schlecht vorbereitete und überlastete deutsche Bürokratie traf und dadurch mehr und mehr zu innenpolitischen Spannungen führte, reagierte der Deutsche Bundestag, indem er zwei Gesetzespakete verabschiedete:

Das Asylpaket I, das im Oktober 2015 in Kraft trat, und das Asylpaket II, das im März 2016 folgte (nachdem erste Debatten bereits im November 2015 begonnen hatten). Beide Pakete sollten das Asylverfahren beschleunigen und beinhalteten restriktive Maßnahmen, die insbesondere Asylsuchende aus sicheren Herkunftsländern betrafen. Um dem Verdacht vorzubeugen, dass auch beschlossene Leistungen für Asylbewerber ausgenutzt werden könnten, stellte man es den Bundesländern frei, während eines laufenden Asylverfahrens statt Barzahlungen auch Sachleistungen anzubieten. Die finale Fassung des Asylpakets I enthielt zudem jene Bestimmung, mit der Albanien, Montenegro und der Kosovo zu sicheren Herkunftsländern erklärt wurden – und sie enthielt die Westbalkanregelung.

Innerhalb der Asylpakete stellt die Westbalkanregelung eine Ausnahme dar. Neue Einwanderungsmöglichkeiten für Menschen aller Qualifikationsniveaus und selbst für ungelernte Arbeitskräfte zu schaffen, war weder eine selbstverständliche noch unumstrittene Maßnahme. Es gab und gibt sicherlich verschiedene Gründe dafür, die in der Regelung verankerte Schaffung legaler Migrationsmöglichkeiten für eine sinnvolle Maßnahme zu halten, um der irregulären Migration nach Deutschland zu begegnen.

Doch es gibt auch politische Gründe – und letztendlich waren es diese und keine klare migrationspolitische Logik, die zur Aufnahme der Westbalkanregelung in das Asylpaket I führten.

Während darüber verhandelt wurde, ob Albanien, Montenegro und der Kosovo auf die Liste der sicheren Herkunftsländer gesetzt werden sollten, tobte bei der SPD und den Grünen ein erbitterter Streit.

Als Koalitionspartner der

Innerhalb der Asylpakete stellt die Westbalkanregelung eine Ausnahme dar. Neue Einwanderungsmöglichkeiten für Menschen aller Qualifikationsniveaus und selbst für ungelernte Arbeitskräfte zu schaffen, war weder eine selbstverständliche noch unumstrittene Maßnahme.

regierenden CDU/CSU musste die SPD ihre Mitglieder auf Kurs bringen. Zudem benötigte man für die Verabschiedung des Asylpakets die Zustimmung des Bundesrats, in dem die einzelnen deutschen Bundesländer vertreten sind. Um die Gesetzgebung durchzusetzen, brauchte man jedoch die Unterstützung von mindestens einem Bundesland, das von den Grünen mitregiert wurde. Der grüne Widerstand gegen das Vorhaben schien allerdings unerschütterlich. Am 18. August 2015 unterzeichnete die Partei ein Positionspapier, in dem eine Ausweitung der Liste der sicheren Herkunftsländer abgelehnt wurde.²⁷ In ihrer Kritik bezeichneten die Grünen die geplanten Schritte als pure Symbolpolitik und forderten die Schaffung „legaler Wege“ der Arbeitsmigration nach Deutschland. Damit stellten sie eine Forderung, die bereits zu Anfang des Monats von der SPD vorgebracht worden war. Parteichef Sigmar Gabriel hatte sich in einem Telefonat mit Ministerpräsidenten seiner Partei darauf geeinigt, für die Schaffung neuer Einwanderungsoptionen für Arbeitsmigranten aus den Westbalkanstaaten einzutreten.²⁸ Im Zuge der letzten Verhandlungen auf Bundesratsebene wurde die Forderung in das Gesetzespaket aufgenommen.²⁹ Dies schuf unter den Mitgliedern und Unterstützern der SPD und der Grünen zumindest ein Mindestmaß an Akzeptanz für die übrigen im Asylpaket verankerten Maßnahmen und suggerierte die Beibehaltung einer gewissen Offenheit gegenüber Einwanderung

²⁷ Spiegel Online. (8.18.2015). *Grüne gegen Ausweitung sicherer Herkunftsländer*. Abgerufen von <https://bit.ly/2KY2OgK>

²⁸ Deutsche Welle. (8.6.2015). *SPD schlägt Arbeitsvisa für Westbalkan-Flüchtlinge vor*. Abgerufen von <https://bit.ly/2upwz>

²⁹ Süddeutsche Zeitung. (9.24.2015). *Grüne Kompromisse*. Abgerufen von <https://bit.ly/2J7pbLu>

sowie den politischen Willen, humane Alternativen für jene Menschen zu schaffen, die verzweifelt genug waren, sich aus dem Westbalkan auf den Weg zu machen. Am 2. Oktober 2015 wurde das Paket vom Bundesrat verabschiedet. Für Konservative war die Offenheit der Westbalkanregelung ein notwendiger Kompromiss und manche vermuteten gar, dass sich die Maßnahme positiv auf die deutsche Wirtschaft auswirken könnte.

Implizit schienen sich Politiker dabei auf zwei Kausalitätsvermutungen zu stützen: Die eine lautete, dass die Menschen, die sich auf Asyl bewarben, auch diejenigen sein würden, die sich um Arbeitsvisa bemühen würden. Dies bedeute im Umkehrschluss, dass Migranten aus dem Asylsystem in Zukunft zumindest teilweise auf legale Arbeitsmarktzuwanderung „umgeleitet“ würden. Die andere Annahme besagte, dass die Effekte der Westbalkanregelung mit den Anforderungen des deutschen Arbeitsmarktes in Einklang stünden. Während der Verhandlungen sprach sich der hessische Ministerpräsident Volker Bouffier (CDU) dafür aus, das Konzept zu diskutieren, da „mit der Vergabe von Arbeitsvisa genau den Menschen gezielt geholfen werden könnte, die den Westbalkan aus wirtschaftlichen Gründen verlassen und mit gültigen Arbeitspapieren nach Deutschland kommen“. Er ergänzte, dass dies auch den Anforderungen des deutschen Arbeitsmarktes entspreche.³⁰

Andere gaben sich skeptisch. Die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) etwa zweifelte am Sinn und Zweck der Regelung und gab zu Protokoll, dass man eine „Sonderregelung für eine nicht an den Bedürfnissen des Arbeitsmarktes orientierte Zuwanderung aus den Westbalkanstaaten von Anfang an kritisch gesehen“ habe. Vielmehr müsse man sich, so die BDA, vielmehr darauf konzentrieren, anerkannte Flüchtlinge in den Arbeitsmarkt zu integrieren.³¹

Den Ausschlag für die Aufnahme der Westbalkanregelung in das Asylpaket gab also keine klar durchdachte migrationspolitische Logik, sondern die Notwendigkeit eines politischen Kompromisses. Die Vermischung verschiedener Grundüberlegungen, die in der Regelung zusammenkamen, mochte dabei durchaus politische Zwecke erfüllen, erschwerte allerdings zum Teil ihre Umsetzung und die spätere Evaluierung ihres Nutzens als Werkzeug zur Migrationssteuerung. Das folgende Kapitel widmet sich den ersten Resultaten der Westbalkanregelung und den Lehren, die wir aus diesem neuartigen migrationspolitischen Experiment ziehen können – insbesondere da Politiker bereits erwägen, die Regelung als Blaupause für zukünftige Arrangements zu nutzen.

Den Ausschlag für die Aufnahme der Westbalkanregelung in das Asylpaket gab also keine klar durchdachte migrationspolitische Logik, sondern die Notwendigkeit eines politischen Kompromisses.

³⁰ Deutsche Welle. (8.6.2015). *SPD schlägt Arbeitsvisa für Westbalkan-Flüchtlinge vor*. Abgerufen von <https://bit.ly/2upwzNh>

³¹ Berliner Morgenpost. (3.10.2016). *Arbeits-Visa: Noch kommen wenige Menschen vom Westbalkan*. Abgerufen von <https://bit.ly/2NBqmGB>.

3. DIE WESTBALKANREGELUNG ALS EXPERIMENT: ERSTE FAKTEN UND ZAHLEN

Mittlerweile sind genau drei Jahre vergangen, seitdem die Westbalkanregelung zusammen mit dem Asylpaket I in Kraft getreten ist und den Arbeitsmarkt auf noch nie dagewesene Art und Weise für Bürgerinnen und Bürger aus dem Westbalkan geöffnet hat. Vor November 2015 waren die Möglichkeiten, ein Arbeitsvisum für Deutschland zu erhalten, äußerst begrenzt. Entweder musste man ein gut bezahlter Spezialist sein (Blaue Karte EU) oder in einem Gebiet arbeiten, in dem in Deutschland Fachkräftemangel herrschte (etwa in der Pflege). Die Westbalkanregelung legte allerdings wie bereits beschrieben keine Mindestanforderungen hinsichtlich bestimmter Qualifikationsniveaus oder Sprachkenntnisse fest. Zudem hatten gemäß § 26.2 nur diejenigen das Recht, sich um ein Arbeitsvisum zu bemühen, die innerhalb der vorangegangenen 24 Monate noch keine Asylerleistungen in Deutschland erhalten hatten.³²

Bis zum 31. Oktober 2017 erteilte die Bundesagentur für Arbeit Vorabzustimmungen, die dazu beitragen sollten, das Visumsverfahren an den Botschaften zu beschleunigen. Theoretisch sollten die Botschaften damit von der Arbeit entlastet werden, jeden einzelnen Arbeitsvertrag prüfen zu müssen, da die Vorabzustimmung der Bundesagentur belegte, dass ein Arbeitgeber einen gültigen Vertrag für den potenziellen Arbeitnehmer vorgelegt hatte. Dieses Verfahren war allerdings mit einer Reihe von Problemen behaftet, von denen das größte darin bestand, dass der Bearbeitungsprozess an den Botschaften oftmals länger dauerte als die auf sechs Monate befristeten Vorabzustimmungen gültig waren. Zum 1. November 2017 wurde das Verfahren eingestellt. Seitdem sind die Botschaften in Bezug auf das Bewerbungsverfahren jetzt der erste Ansprechpartner.³³ Die Tatsache, dass die ursprüngliche Fassung der Westbalkanregelung ein Vorabzustimmungsverfahren durch die Bundesagentur für Arbeit vorsah, ist insbesondere deshalb relevant, weil die gesammelten Anträge auf Vorabzustimmung einen einmaligen Einblick darüber ermöglichen, wie stark die Arbeitsvisa von Arbeitgebern und Arbeitnehmern tatsächlich nachgefragt wurden (Zahl der Anträge). Seit November 2017 haben die Botschaften lediglich die Zahl der ausgestellten Visa erfasst, was dazu führt, dass sich nicht mehr zurückverfolgen lässt, wie viele Visa beantragt und abgelehnt wurden. Somit kann die allgemeine Nachfrage nach den Arbeitsvisa nicht länger abgeschätzt werden.

32 Eine ursprünglich von der SPD vorgebrachte Idee sah vor, die Zahl der zur Verfügung gestellten Arbeitsvisa auf 20.000 Stück pro Jahr zu begrenzen. Im finalen Entwurf der Westbalkanregelung war diese Deckelung allerdings nicht enthalten.

33 In der Praxis beschleunigten die Vorabzustimmungen das Visumsverfahren nicht, da Botschaften trotzdem weiterhin ihre eigenen Prüfungen der Bewerbungsunterlagen und der Arbeitsverträge durchführen mussten. In einigen Fällen unterschieden sich die Arbeitsverträge, die bei den Botschaften ankamen, von denen, die von der BA vorabgenehmigt worden waren. Zudem erhielten viele Bewerber erst dann einen Termin bei der Botschaft, als die für sechs Monate gültige Vorabzustimmung bereits abgelaufen und das Stellenangebot mitunter bereits zurückgenommen worden war.

**Abbildung 4: Wie man über die Westbalkanregelung nach Deutschland gelangt
– Schritte im Visumsverfahren**

- Schritt 1** Die Person bewirbt sich von ihrem Heimatland aus auf eine Stelle in Deutschland
- Schritt 2** Der Arbeitgeber gibt der Person einen Arbeitsvertrag
- *Schritt 2a** *bis zum 31.10.2017: der Arbeitgeber schickt den Vertrag zur Überprüfung und Vorabzustimmung an die Bundesagentur für Arbeit (BA), um die Bearbeitung des Visumsantrags zu beschleunigen.*
- nach dem 01.11.2017: Dieser Schritt wurde wieder abgeschafft, da Vorabzustimmungen nicht zu einer kürzeren Bearbeitungszeit in den deutschen Botschaften führten.*
- Schritt 3** Die Person bucht online einen Termin in der Botschaft (je nach Botschaft kommt es zu unterschiedlichen Wartezeiten) und legt dort die nötigen Papiere vor.
- Schritt 4** Die Botschaft klärt mit ...
- a) ...dem **Bundesverwaltungsamt** (BVA), ob die Person sich bereits in der Vergangenheit um Asyl in Deutschland beworben hat (über das Ausländerzentralregister) und ob es Hinweise auf ein von der Person ausgehendes Gefahrenpotenzial gibt (z.B. mithilfe von Visawarnsystemen oder des Schengener Informationssystems).
- b) ...der zuständigen **Ausländerbehörde**, ob die Person bereits in der Vergangenheit Asyl beantragt hat und wenn ja, wann sie Asyilleistungen erhielt. Sollte dies innerhalb der letzten 24 Monate der Fall gewesen sein, wird kein Visum erteilt, selbst wenn die Person bereits alle mit dem Asylaufenthalt verbundenen Leistungen zurückerstattet hat. Eine Ausnahme gilt für alle Bewerber, die nach dem 1. Januar 2015 und vor dem 24. Oktober 2015 Asyl beantragt haben, sich am 24. Oktober auf Basis einer Duldung in Deutschland aufhielten oder ausreisepflichtig waren und sofort ausreisten (generell vor Januar 2016).
- c) ...der **Bundesagentur für Arbeit** (BA), ob andere deutsche Staatsbürger, EU-Bürger, Ausländer mit Aufenthaltsgenehmigung, Asylsuchende oder Menschen, deren Abschiebung vorrübergehend ausgesetzt ist und die über eine Arbeitserlaubnis verfügen, für die Stelle in Frage kommen und priorisiert werden sollten (Vorrangprüfung). Die Agentur unterzieht die Verträge zudem gemäß ihres Mandats und ihrer Kapazitäten auch einer Plausibilitätsprüfung.
- Für den Fall, dass die Botschaft Unstimmigkeiten feststellt oder einen Betrugsverdacht hegt, kann sie dies der zuständigen Ausländerbehörde mitteilen und empfehlen, die Dauer der Aufenthaltsgenehmigung zu befristen und die Situation innerhalb eines Jahres erneut zu evaluieren. Die Botschaft überprüft auch, ob das im Vertrag festgesetzte Gehalt ausreicht, um den Aufenthalt des Arbeitnehmers in spe in Deutschland zu finanzieren (insbesondere im Fall von Teilzeitverträgen).
- Die Botschaft kann weitere Dokumente anfordern und neue Termine festlegen (was zu weiteren Wartezeiten führen kann).
- Schritt 5** Sind alle Prüfungen bestanden, wird ein Visum für die legale Einreise nach Deutschland ausgestellt.
- Schritt 6** Die Person zieht nach Deutschland und registriert sich bei der zuständigen Ausländerbehörde, die eine Aufenthaltsgenehmigung ausstellt. Die Laufzeit des Arbeitsvisums unterscheidet sich von Fall zu Fall, beträgt aber z.B. in Berlin üblicherweise drei Jahre.
- Schritt 7** Die Person kann die Arbeit aufnehmen. Nach zwei Jahren darf er oder sie den Arbeitgeber wechseln. In Interviews wiesen uns allerdings mehrere Befragte darauf hin, dass dieses Zweijahresfenster für gewöhnlich nicht genau geprüft wird und der Job dementsprechend auch früher gewechselt werden könne.

MEHR VON DER BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT ERTEILTE VORABZUSTIMMUNGEN ALS BEWILLIGTE VISA

Insgesamt hat die Bundesagentur für Arbeit in den Jahren 2016 und 2017 147.863 Arbeitsverträge geprüft, von denen rund 80 Prozent, beziehungsweise 117.123 Vorabzustimmungen erhielten (was bedeutet, dass der Arbeitsvertrag den deutschen Arbeitsmarktstandards entsprach und die Vorrangprüfung bestand).³⁴ Aus den 117.123 vorabgenehmigten Verträgen gingen im selben Zeitraum jedoch letztendlich nur 44.093 (38 Prozent) von deutschen Botschaften ausgestellte Arbeitsvisa hervor. Mögliche Gründe für diese Differenz werden im Folgenden erläutert.

Tabelle 1: Als Resultat von § 26.2 gestellte Anträge auf Vorabzustimmung und Visa, 2016-2017

	UNTER § 26.2 EINGEREICHTE ARBEITSVERTRÄGE BEI DER BA		ERTEILTE VORAB- ZUSTIMMUNGEN		ABGELEHNTE VORAB- ZUSTIMMUNGEN		NACH § 26.2 ERTEILTE VISA	
	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016
Gesamt	94.280	53.583	74.577	42.546	19.703	11.037	25.341	18.752
Albanien	8.235	3.933	6.053	2.977	2.182	956	2.796	1.228
Bosnien und Herzegowina	21.206	13.889	17.220	11.330	3.986	2.559	5.933	5.581
Kosovo	36.245	18.182	28.816	14.419	7.429	3.763	6.012	5.102
Mazedonien	11.452	6.213	8.918	4.746	2.534	1.467	5.167	2.635
Montenegro	1.839	1.313	1.433	1.012	406	301	856	678
Serbien	15.301	10.050	12.135	8.059	3.166	1.991	4.577	3.528

Quellen: Bundesagentur für Arbeit. (2017). Zustimmungen u. Ablehnungen zur Arbeitsaufnahme von Drittstaatsangehörigen – Deutschland, Länder und Regionaldirektionen (Jahreszahlen und Zeitreihen) - Dezember 2017. Abgerufen von <https://bit.ly/2L8NhLP>; Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB). (2017). Westbalkanregelung: Arbeit statt Asyl?; Deutscher Bundestag. (2018). Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Dr. Andre Hahn, Gökay Akbulut, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE - Arbeitsvisa aus dem Westbalkan im zweiten Halbjahr 2017. Drucksache 19/1422. Eigene Darstellung.

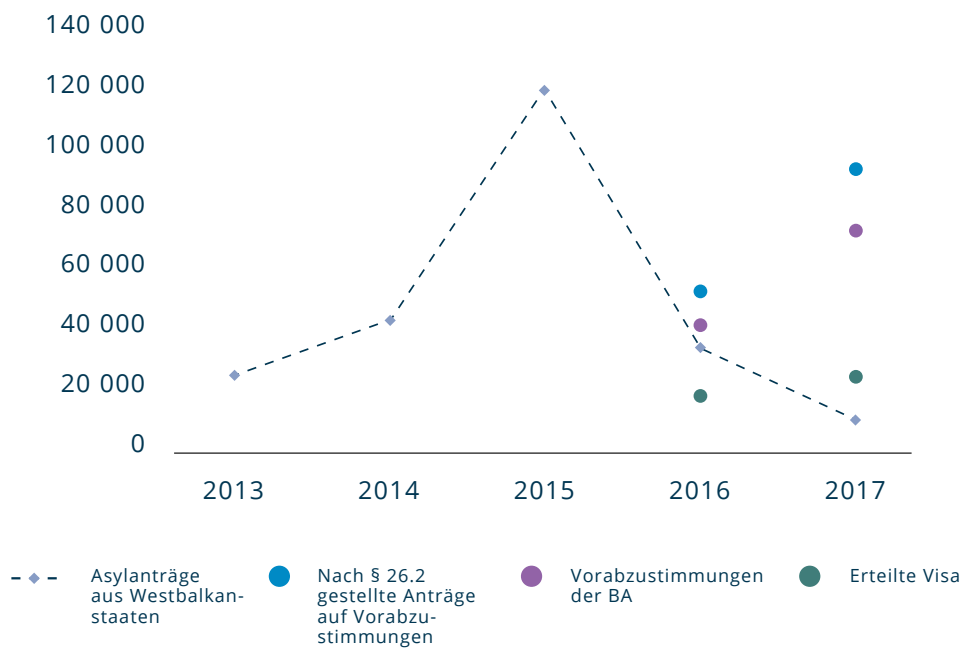
GLEICHZEITIGER RÜCKGANG DER ERSTANTRÄGE AUF ASYL

Tatsächlich überschneidet sich der signifikante Rückgang bei den Asylanträgen mit einem Anstieg der Anträge auf Arbeitsgenehmigungen (wie bereits zuvor erläutert überschneidet sich der Rückgang auch mit der Verabschiedung einer Reihe von restriktiven migrationspolitischen Maßnahmen). Die Gesamtzahl der Erstanträge auf Asyl aus dem Westbalkan fiel stark, von 120.882 Anträgen im Jahr 2015 auf 34.360 Anträge im Jahr 2016 und 10.915 Anträge im Jahr 2017 (siehe Abbildung 5).³⁵

³⁴ Bundesagentur für Arbeit. (2017). *Zustimmungen u. Ablehnungen zur Arbeitsaufnahme von Drittstaatsangehörigen - Deutschland, Länder und Regionaldirektionen (Jahreszahlen und Zeitreihen) - Dezember 2017*. Abgerufen von <https://bit.ly/2L8NhLP>

³⁵ Quelle: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. (2018). *Antrags-, Entscheidungs- und Bestandsstatistik: Westbalkanstaaten*.

Abbildung 5: Die Zahl der Asylanträge nimmt ab, Anträge auf Vorabzustimmung nehmen zu



Quelle: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. (2018). Antrags-, Entscheidungs- und Bestandsstatistik: Westbalkanstaaten. Jährliche Werte; Bundesagentur für Arbeit. (2017). Zustimmungen u. Ablehnungen zur Arbeitsaufnahme von Drittstaatsangehörigen - Deutschland, Länder und Regionaldirektionen (Jahreszahlen und Zeitreihen) - Dezember 2017. Abgerufen von <https://bit.ly/2L8NhLP>; Institute for Employment Research (IAB). (2017). Westbalkanregelung: Arbeit statt Asyl?; Deutscher Bundestag. (2018). Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Dr. Andre Hahn, Gökay Akbulut, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE - Arbeitsvisa aus dem Westbalkan im zweiten Halbjahr 2017. Drucksache 19/1422. Eigene Darstellung.

DIE ERGEBNISSE UNTERSCHIEDEN SICH VON LAND ZU LAND

Zwischen den verschiedenen Westbalkanstaaten bestehen große Unterschiede bezüglich der Nutzung der Regelung. Im Falle Albaniens führten die hohen Zahlen der Erstanträge auf Asyl etwa nicht zu einer ähnlich hohen Zahl der zur Vorabzustimmung eingereichten Arbeitsverträge. Im Falle von Bosnien und Herzegowina wurden im Rahmen der Westbalkanregelung wiederum viel mehr Anträge über § 26.2 eingereicht als zuvor Asylanträge. Im Kosovo überschneit sich die hohe Zahl der Asylsuchenden mit einer ebenfalls großen Menge an Anträgen zur Vorabprüfung durch die BA. Eine Reihe von Faktoren, etwa die Größe der jeweiligen Diasporagemeinschaften in Deutschland, könnte diese Differenzen erklären. Ganz sicher können wir uns zu diesem Zeitpunkt über die Gründe allerdings nicht sein.³⁶

36 Eine Hypothese besagt, dass es eine größere Anzahl von Bosniern (180.950 im Jahr 2017) als albanischen Staatsbürgern (48.705 im Jahr 2017) in Deutschland gibt, die dazu beitragen, dass mehr Menschen aus ihren Heimatländern nachreisen oder ihren Landsleuten beim Bewerbungsprozess und der Jobsuche helfen können. Diese Hypothese müsste allerdings getestet werden und könnte schon allein deshalb ins Wanken geraten, weil Kosovaren, die zweitgrößte Gruppe von Menschen aus dem Westbalkan in Deutschland, mitunter auch familiäre Beziehungen nach Albanien pflegen.

Abbildung 6: Albanien, viele Asylanträge, wenige Anträge auf Vorabzustimmung

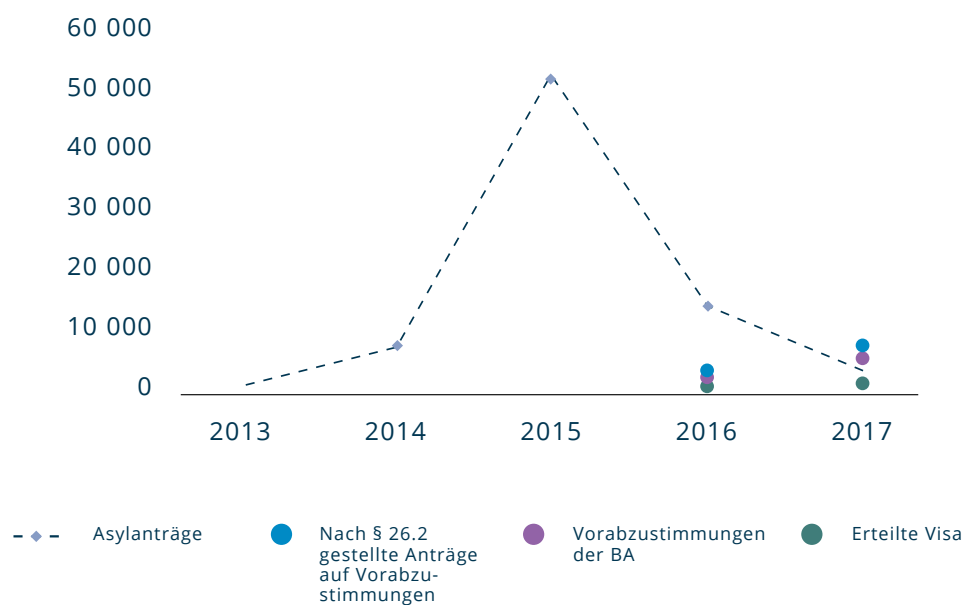


Abbildung 7: Bosnien und Herzegowina, wenige Asylanträge, viele Anträge auf Vorabzustimmung

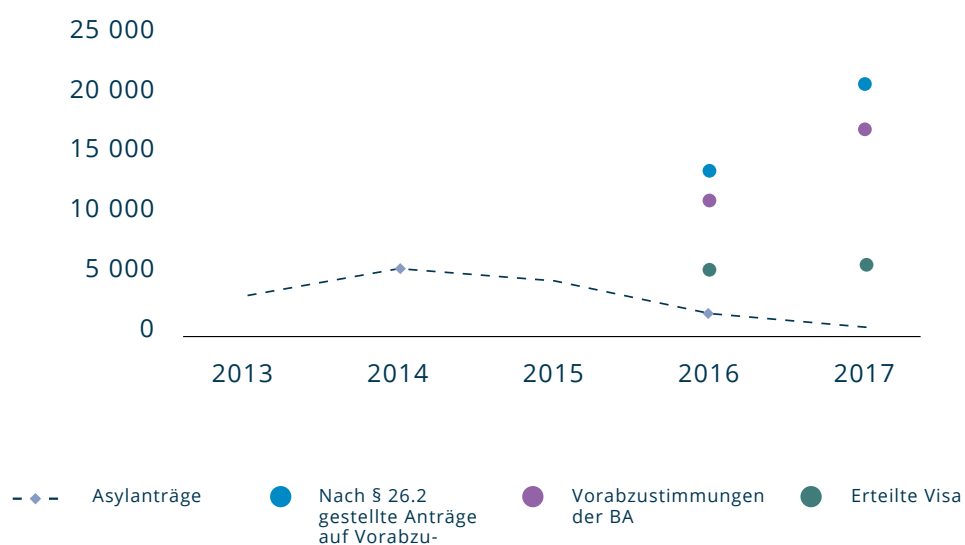
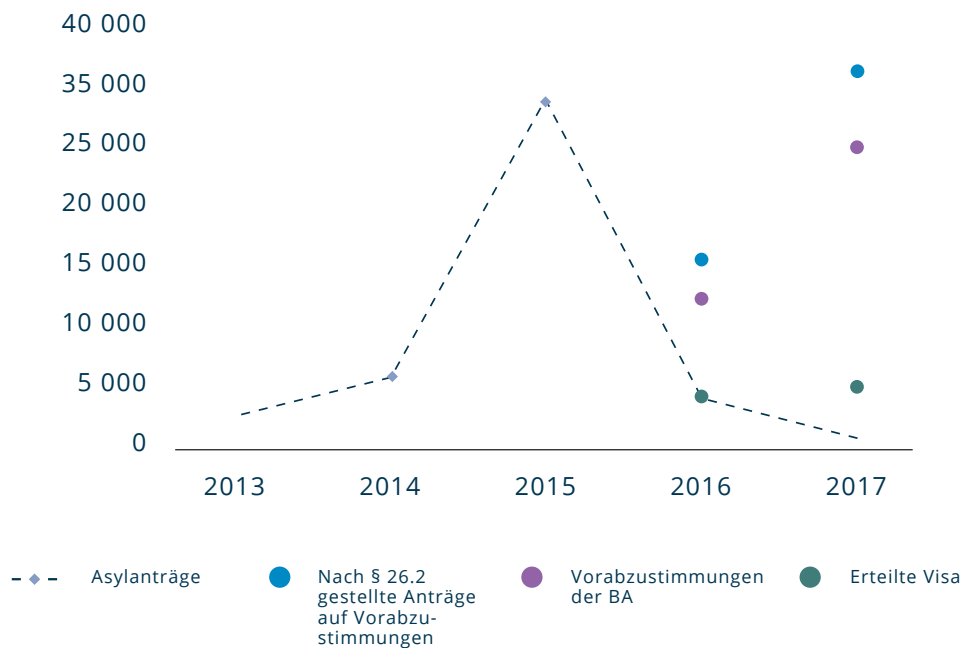


Abbildung 8: Kosovo, viele Asylanträge, viele Anträge auf Vorabzustimmung



Quellen für Abbildungen 6-8: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. (2018). Antrags-, Entscheidungs- und Bestandsstatistik: Westbalkanstaaten. Jährliche Zahlen; Bundesagentur für Arbeit. (2017). Zustimmungen u. Ablehnungen zur Arbeitsaufnahme von Drittstaatsangehörigen – Deutschland, Länder und Regionaldirektionen (Jahreszahlen und Zeitreihen) – Dezember 2017. Abgerufen von <https://bit.ly/2L8NhLP>; Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB). (2017). Westbalkanregelung: Arbeit statt Asyl?; Deutscher Bundestag. (2018). Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Dr. Andre Hahn, Gökay Akbulut, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE - Arbeitsvisa aus dem Westbalkan im zweiten Halbjahr 2017. Drucksache 19/1422. Eigene Darstellung.

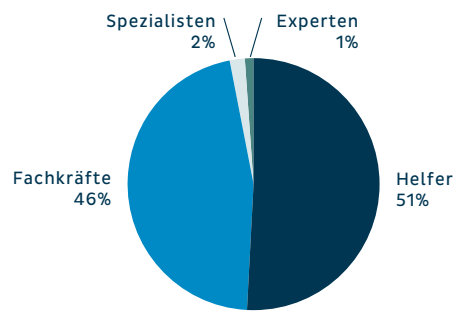
VIELE DER VORABZUSTIMMUNGEN WURDEN IN DER HELFER-KATEGORIE SOWIE IM BAU- UND GASTGEWERBE ERTEILT

Wie bereits erwähnt, ist es eine der überraschenderen Merkmale der Westbalkanregelung, dass sie keine Mindeststandards in Bezug auf die Berufsqualifizierung der Antragssteller festlegte und auch für Geringqualifizierte offen war. Von allen Arbeitsverträgen, die zur Vorabzustimmung an die Bundesagentur für Arbeit übermittelt wurden, fielen etwa die Hälfte in die Helfer-Kategorie (meist Jobs, die keine oder nur geringe Fachkenntnisse erfordern), während sich weitere 46 Prozent sich auf Stellen für Fachkräfte bezogen.³⁷ Im Hinblick auf Wirtschaftssektoren entfielen die meisten Anträge auf Vorabzustimmung im Jahr 2017 auf Arbeitsverträge im Bau- und Gastgewerbe.

37 Bundesagentur für Arbeit: Statistik.(2013). *Methodische Hinweise zum Anforderungsniveau nach dem Zielberuf der auszuübenden Tätigkeit*. Abgerufen von <https://bit.ly/2KZoWag>

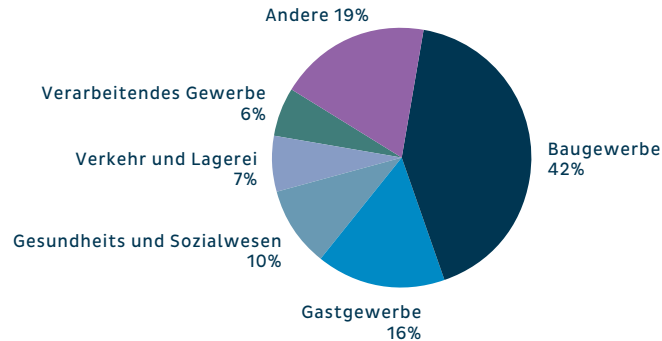
Die Bundesagentur für Arbeit hat vier Qualifikationsniveaus definiert. Diese sind allerdings nicht mit den im täglichen Sprachgebrauch üblichen Bezeichnungen deckungsgleich: 1) Helfer: Verrichten einfache und Routinearbeiten, für die keine oder nur wenige Berufskennntnisse nötig sind und die keine formelle Ausbildung voraussetzen – dazu zählen auch Menschen, die nur für ein Jahr ausgebildet wurden und etwa im Gesundheitssektor oder im Baugewerbe aushelfen; 2) Fachkräfte: Arbeiten in Jobs, die meist eine zwei- bis dreijährige Berufsausbildung voraussetzen. Im allgemeinen Sprachgebrauch können auch die unter Punkt 3 geführten Spezialisten zu Fachkräften zählen; 3) Spezialisten: Haben üblicherweise ein vierjähriges Studium absolviert oder ihre Meisterprüfung in einem Handwerk abgelegt; 4) Experten: Erfüllen hochkomplexe Aufgaben, zu denen auch höhere Management-Aufgaben zählen und die mitunter Führungsverantwortung erfordern. Experten haben mindestens ein vierjähriges Studium abgeschlossen und gegebenenfalls auch promoviert.

Abbildung 9: Vorabzustimmungen nach Qualifikationsniveau 2016-2017, in Prozent



Quelle: Deutscher Bundestag. (2018). Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Dr. Andre Hahn, Gökay Akbulut, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE - Arbeitsvisa aus dem Westbalkan im zweiten Halbjahr 2017. Drucksache 19/1422. S. 12 & 15. Eigene Berechnung.

Abbildung 10: Vorabzustimmungen von Arbeitsverträgen im Rahmen der Westbalkanregelung nach Wirtschaftssektoren, in Prozent



Quelle: Deutscher Bundestag. (2018). Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Dr. Andre Hahn, Gökay Akbulut, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE - Arbeitsvisa aus dem Westbalkan im zweiten Halbjahr 2017. Drucksache 19/1422. S. 24. Eigene Berechnung.

In den ersten Jahren der Westbalkanregelung ging auch die Zahl der Asylersanträge aus den Westbalkanstaaten stark zurück. Es fielen allerdings eine Reihe anderer Ereignisse und verschiedene Initiativen der deutschen und anderen Regierungen in der Region in denselben Zeitraum, was es unmöglich macht, genau zu bestimmen, welchen Anteil die Westbalkanregelung am Rückgang der Asylanträge hatte. Auch die strikteren Maßnahmen des Asylpakets, schnellere Bearbeitungszeiten von Asylanträgen und die Schließung der Balkanroute ereigneten sich zeitgleich. Trotz dieser Ungewissheiten ist § 26.2 ein migrationspolitisches Experiment, aus dem wir wichtige Lehren und Schlüsse für die Ausarbeitung und Umsetzung zukünftiger Richtlinien ziehen können. Das ist besonders deshalb wichtig, weil gemeinhin angenommen wird, dass legale Migrationswege eine (zumindest partielle) Antwort auf irreguläre Migration sein können und weiterhin Überlegungen angestellt werden, das Modell der Westbalkanregelung auch auf andere Länder anzuwenden.

Trotz der Ungewissheiten bezüglich einer bezifferbaren Auswirkung ist § 26.2 ein migrationspolitisches Experiment, aus dem wir wichtige Lehren und Schlüsse für die Ausarbeitung und Umsetzung zukünftiger Richtlinien ziehen können.

4. REGELUNG VS. REALITÄT: UMSETZUNGSPROBLEME UND LEHREN AUS DEM IN- UND AUSLAND

4.1. PROZESSDESIGN UND PERSONALMANGEL FÜHREN ZU UMSETZUNGSPROBLEMEN

In den bisher verfügbaren Statistiken zur Westbalkanregelung sticht die Differenz zwischen der Zahl der von der Bundesagentur für Arbeit erteilten Vorabzustimmungen und der Zahl der tatsächlich von den deutschen Botschaften und Konsulaten genehmigten Visa am stärksten heraus. In allen Westbalkanstaaten wurden mehr Vorabzustimmungen erteilt, als tatsächliche Visa von den sechs deutschen Konsulaten ausgestellt wurden. 2016 wurden bei 42.543 vorab genehmigten Arbeitsverträgen gerade einmal 18.752 Visa ausgestellt. 2017 waren es 74.577 Vorabzustimmungen und 18.752 Visa (siehe Tabelle 1).³⁸ Einige der von uns Interviewten mutmaßten, dass das Auswärtige Amt die Regelung absichtlich langsam umsetzte und den Zugang zum Arbeitsmarkt durch seine eigenen bürokratischen Mechanismen gezielt erschwerte.³⁹ Unsere Recherchen deuten allerdings darauf hin, dass es sich dabei eher um Logistik- und Kapazitätsprobleme handelte, die dadurch verstärkt wurden, dass die Regelung den bürokratischen Apparat durch den mit ihr verbundenen Überprüfungsaufwand von Anträgen unter § 26.2 ungemein belastete. Gleichzeitig wurden bestimmte Kontrollmechanismen und Prüfungsinstrumente in Deutschland nicht genug gestärkt.

Die Botschaften waren zu Beginn nicht für den rapiden Anstieg der Visumsanträge unter § 26.2 gerüstet. Das Botschaftspersonal im Westbalkan ist seit Einführung der Regelung nur minimal aufgestockt worden: In Sarajevo kam eine Stelle dazu, in Pristina drei Stellen und in Skopje zwei.⁴⁰ Folgerichtig stiegen die Wartezeiten für Visumsanträge in den Konsulaten signifikant. Während Bewerber in Podgorica nicht warten mussten, stiegen die Wartezeiten anderswo auf bis zu mehrere Monate: vier Monate in Skopje, sechs in Tirana und sieben Monate in Belgrad. In Pristina und Sarajevo mussten sich Antragssteller mitunter mit einer Wartezeit von bis zu einem Jahr arrangieren.⁴¹ Da die Konsulate in der Region auch andere Visumsarten ausstellen – etwa für Arbeitsaufenthalte, Familienzusammenführungen oder auch Schengen-Visa für Reisezwecke, wirkte sich die Regelung auch auf deren Bearbeitungszeiten aus.⁴² In Pristina ist die geplante Aufstockung des Personals im deutschen Konsulat noch immer nicht vollständig umgesetzt, da eine Baugenehmigung durch lokale Behörden für die Schaffung neuer Büroräume noch aussteht.

Die langen Wartezeiten führten eine Schlüsselkomponente der Westbalkanregelung ad absurdum, nämlich dass sie an einen Arbeitsvertrag gekoppelt war und damit, zumindest theoretisch, an die

38 Deutscher Bundestag, *Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Dr. Andre Hahn, Gökay Akbulut, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE - Arbeitsvisa aus dem Westbalkan im zweiten Halbjahr 2017*. Drucksache 19/1422. (2018). Abgerufen von <https://bit.ly/2zzUjEf>

39 Interviews mit Experten und Fachleuten, Berlin.

40 Deutscher Bundestag. (2018). S. 3.

41 Ibid. S. 4

42 Neben dem Anstieg der Arbeitszeiten des Botschaftspersonals bewarben sich auch immer mehr Menschen auf Visa nach § 26.2: einige Bewerber, die sich auch um ein Arbeitsvisum nach § 18.1 des Aufenthaltsgesetzes hätten bewerben können, oder solche, die ganz klar ein Visum zur Familienzusammenführung hätten erhalten können, bewarben sich nun nach § 26.2, in der Hoffnung, so schneller ein Visum zu erhalten.

Bedürfnisse der deutschen Arbeitgeber (u.a. auch bezüglich des Bedarfs nach kurzfristiger und befristeter Arbeit). Da die Bundesagentur für Arbeit Arbeitsverträge einer Vorrangprüfung unterzog, wirkten die langen Bearbeitungszeiten für die Visumsbewilligung der Grundidee der Regelung jedoch entgegen.

Die langen Wartezeiten führten eine Schlüsselkomponente der Westbalkanregelung ad absurdum, nämlich dass sie an einen Arbeitsvertrag gekoppelt war und damit, zumindest theoretisch, an die Bedürfnisse der deutschen Arbeitgeber (u.a. auch bezüglich des Bedarfs nach kurzfristiger und befristeter Arbeit).

Des Weiteren liegt die Entscheidungsverantwortung darüber, zu bestimmen, ob die vorliegenden Arbeitsverträge sich mit den Stellenanforderungen decken, primär bei den Botschaften. Es kann gute Gründe dafür geben, einen Visumsantrag abzulehnen, obwohl der Arbeitsvertrag schon durch die Bundesagentur für Arbeit vorabgenehmigt worden war. Es zählt unter anderem zu der Verantwortung der Visumsbearbeiter, eine „Plausibilitätskontrolle“ vorzunehmen. Die Überprüfung einzelner Bewerber und ihrer

Arbeitsverträge kann etwa zu dem Schluss führen, dass eine Kandidatin nicht für eine Stelle geeignet ist, weil sie nicht über die vom Arbeitgeber im Vertrag festgesetzten Kenntnisse und Fähigkeiten verfügt.⁴³ Selbst wenn die Westbalkanregelung keine Mindeststandards in Hinblick auf das Qualifikationsniveau von Bewerberinnen und Bewerbern festsetzt, so kann z.B. ein Geschichtslehrer trotzdem nicht den Job eines ausgebildeten Schweißers übernehmen. Zu anderen Beispielen von Plausibilitätskontrollen, die uns im Rahmen unserer Interviews begegneten, zählte unter anderem eine Firma, die im Vorjahr nur einen Mitarbeiter hatte und nun fünfzig Arbeitsvisa auf einmal beantragte (in diesem Fall würde die Botschaft bei den zuständigen Behörden in Deutschland genauere Informationen erfragen). Oder es wurden Stellen, die nach Ermessen der Visumsbearbeiter regelmäßige Interaktionen auf Deutsch voraussetzten, mit Bewerbern besetzt, die über keinerlei Sprachkenntnisse verfügten. Andere Gründe für die Ablehnung eines Visumsantrags können auch formeller Natur sein, z.B. wenn das im Arbeitsvertrag festgesetzte Gehalt unter dem Mindestlohnniveau liegt, wenn das Gehalt nicht ausreicht, um das Leben des Arbeitnehmers in Deutschland zu finanzieren (z.B. bei Teilzeitstellen) oder wenn eine Einreisesperre gegen den Bewerber vorliegt, die aufgrund früherer Vergehen oder Strafanzeigen verhängt worden ist.⁴⁴ Wenn eine ausgeschriebene Stelle eine bestimmte Mindestqualifikation voraussetzt, liegt es an der Botschaft zu überprüfen, ob der Bewerber einen gleichwertigen und anerkanntsberechtigten Abschluss besitzt.

Die Sachbearbeiter in den Botschaften verfügen bei ihren Entscheidungen über einen relativ großen Ermessensspielraum. Es kann in einzelnen Fällen also durchaus sein, dass ein Antragsteller unrechtmäßig benachteiligt wird. Da die Informationen über abgelehnte Visa allerdings nicht systematisch erfasst werden, lassen sich weder die Gründe für die Ablehnungen von Visa unter der Westbalkanregelung, noch ihre genaue Zahl bestimmen. Wir gehen allerdings nicht davon aus, dass es vorsätzliche oder systematische Anstrengungen seitens der Behörden gab, die Zahl der erteilten Visa möglichst gering zu halten.

⁴³ Die Tatsache, dass § 26.2 keine Mindeststandards in Bezug auf Qualifikationsniveaus festlegt, bedeutet NICHT, dass es in Deutschland keine Mindestanforderungen zur Ausübung bestimmter Berufe gibt. So muss etwa jeder Schweißer in Deutschland über denselben oder einen gleichwertigen Abschluss verfügen. Andere Berufe, etwa der des Bauarbeiters, setzen hingegen keine Mindestqualifikationen voraus.

⁴⁴ Verschiedene Interviews in Pristina and Belgrad.

4.2. UNZUREICHENDE ÜBERPRÜFUNGSMECHANISMEN IM INLAND FÜHREN ZU MISSBRAUCHSVERDACHTEN

Einige Menschen, die wir in Deutschland interviewt haben, standen der Westbalkanregelung skeptisch gegenüber und äußerten Bedenken, dass die Regelung vielleicht von bestimmten Personen ausgenutzt werde. Mangels einer systematischen Datenerfassung liegen uns hinsichtlich eines vermeintlichen „Missbrauchs“ jedoch nur vereinzelte und anekdotische Beweise vor.

In jedem Fall ist es wichtig, zwischen verschiedenen Missbrauchsvorwürfen zu unterscheiden. Zum einen kann es sich um echten Betrug oder Missbrauch handeln, etwa in Hinblick auf die Ausbeutung von Arbeitsmigranten, oder was die Arbeitsbedingungen oder die Art der ausgeschriebenen Stellen betrifft. Zum anderen gibt es den Verdacht, dass Menschen von der Westbalkanregelung Gebrauch machen, für die sie eigentlich nicht vorgesehen war, und die die Regelung – in den Worten eines von uns Interviewten – als „alternativen Weg für die erweiterte Familienzusammenführung“ nutzten. Letzteres ist an sich jedoch nicht unbedingt illegal.

Die erste Kategorie der Missbrauchsvorwürfe bezieht sich entweder auf Scheinfirmen, die niemals existierten, oder auf Arbeitsverträge, die nach der Aufnahme der Arbeit in Deutschland vom Arbeitgeber gebrochen wurden. In manchen Fällen wurden die im Vertrag festgelegten Rahmenvereinbarungen einfach geändert (mehr Stunden, weniger Gehalt) oder die Arbeitnehmer mussten einen anderen Job erledigen, als den, der ihnen zum Zeitpunkt der Visumsbewerbung beschrieben worden war. Die Bundesagentur für Arbeit hat nicht erfasst, wie oft sie Rücksprache mit Arbeitnehmern hielt, bevor sie die Arbeitsverträge nach § 26.2 bewilligte.⁴⁵ Dafür nahm die Agentur später rund 3.500 Überprüfungen vor, bei denen sie bei rund 200 einen Verdacht auf eine Straftat oder eine Ordnungswidrigkeit feststellte. In den meisten dieser 200 Fälle unterschied sich die vom Arbeitnehmer ausgeübte Arbeit entweder in Hinblick auf die Arbeitsbedingungen oder auf die zu verrichtenden Aufgaben deutlich von den im Originalvertrag festgesetzten Vereinbarungen.⁴⁶ Zudem gab es einzelne Berichte über den Missbrauch von Arbeitnehmerrechten in Bezug auf Gehalt, Unterbringung und Überstunden.⁴⁷

Über diese 3.500 Überprüfungen hinaus gibt es keine offiziellen Informationen über Arbeitgeber, die die Westbalkanregelung nutzten, was eine weitergehende Überprüfung der Vorwürfe beinahe unmöglich macht. Generell führt die deutsche Zollbehörde im Rahmen ihres Mandats regelmäßige Stichproben in Betrieben durch. Laut Zollstatistiken, die auf Stichproben aus dem Jahr 2017 basieren, zählten fünf der sechs Balkanstaaten zu den zehn Ländern, aus denen die meisten Schwarzarbeiter kamen. Diese besaßen aber natürlich schon per Definition keine von der Westbalkanregelung gedeckten Arbeitsverträge.⁴⁸ Der Verdacht auf Missbrauch kann in den meisten Fällen weder einfach bestätigt noch ausgeräumt werden, da versäumt wurde, Kontrollmechanismen festzulegen, mit denen Zollbeamte oder andere Behördenmitarbeiter die Arbeitsbedingungen spezifisch unter § 26.2 überprüfen können.

Die zweite Kategorie der Vorwürfe, also die Bedenken, dass manche Antragsteller die Regelung für Zwecke nutzten, die nichts mit ihrem Bedürfnis nach Arbeit zu tun hatten, ist noch schwerer zu beurteilen. Der Hauptverdacht besteht darin, dass gewisse Arbeitgeber in Deutschland Familienmitglieder einstellten.⁴⁹ Es ist nicht illegal, einen Familienangehörigen oder eine Familienangehörige einzustellen, die für die Stelle geeignet ist. Häufig wurde aber vermutet, dass fiktive Stellen für Familienmitglieder geschaffen wurden, also Stellen, die es bisher gar nicht gegeben hatte und für deren Schaffung es

⁴⁵ Deutscher Bundestag. (2018). S. 6.

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ Die Welt. (7.29.2018). *Wird das migrationspolitische Experiment noch ausgeweitet?* Abgerufen von <https://bit.ly/2NVWUu6>

⁴⁸ Deutsche Welle. (2.1.2018). *Betrüger und Betrogene vom Balkan - Schwarzarbeit in Deutschland*. Abgerufen von <https://bit.ly/2J6xnMf>

⁴⁹ Interviewte in Pristina, Belgrad und Berlin.

auch keine Notwendigkeit gab. Wie einige unserer Interviewpartner betonten, ist es allerdings auch in vielen Balkanstaaten üblich, ausschließlich vertrauenswürdige Bekannte einzustellen. Diese Praxis gilt also als Normalfall (und sollte deshalb nicht überinterpretiert werden). Sie vereinfacht das Einstellungsverfahren und Unternehmer, die selbst keinen Kontakt mit den Balkanstaaten haben, ziehen es womöglich vor, den weiterempfohlenen Cousin eines Mitarbeiters einzustellen, nicht zuletzt, weil dieser sich am Arbeitsplatz vielleicht schneller zurechtfindet. Auch diese Praxis ist weder illegal noch unangemessen. Um in diesem Fall ein abschließendes Urteil über einen vermeintlichen Missbrauch der Westbalkanregelung zu fällen, müsste man zuerst einmal diskutieren, welches Ziel die Regelung konkret erfüllen sollte. Wie bereits erläutert wurde dieses – abseits der Prämisse, auf Staatsbürger aus den sechs Westbalkanstaaten abzu zielen – jedoch immer nur äußerst vage formuliert.

Die Bundesagentur für Arbeit und die Botschaften sind weder berechtigt noch in der Lage, jeden Verdacht auf Betrug oder Missbrauch zu verfolgen. Dieser Mangel an Kontrolle erhöht das Risiko, dass Arbeitnehmer nach ihrer Ankunft in Deutschland ausgebeutet werden und kratzt auch an der Glaubwürdigkeit der Westbalkanregelung selbst. Es ist besonders auffällig, dass sich keine deutsche Behörde in der Verantwortung sieht, die Umsetzung der einzelnen Bestimmungen der Westbalkanregelung zu kontrollieren. Die Bundesagentur für Arbeit versteht sich als Dienstleister für Arbeitnehmer und nicht als Vollstreckungsbehörde. Der Zoll überwacht den Arbeitsmarkt und Unternehmen im Allgemeinen, aber ist nicht konkret dafür zuständig, dies in Hinblick auf die Westbalkanregelung zu tun. Folglich haben die Beamten in den Botschaften den größten Bearbeitungsaufwand, weil sie Missbrauchsvorwürfe noch vor der Erteilung eines Visums überprüfen müssen. Um Missbrauchs- und Betrugsvorwürfe jedoch zu verifizieren oder auszuräumen, bräuchte es bessere Datenerfassungs- und Monitoringinstrumente.

4.3. EIN MIGRATIONS MANAGEMENT-EXPERIMENT, ABER OHNE MONITORING UND EVALUIERUNG

Wie bereits beschrieben, entstand die Westbalkanregelung als ein im Krisenmodus verhandelter politischer Kompromiss und als Teil eines größeren Maßnahmenpaketes, die Zahl der Asylsuchenden durch eine Öffnung des deutschen Arbeitsmarkts zu reduzieren. Man nahm zudem zumindest implizit an, dass die Anforderungen des Arbeitsmarktes diesen Prozess automatisch regulieren würden. Jedoch gab es kein klares Verständnis davon, wie die Regelung den Umfang und die Art der Migration nach Deutschland beeinflussen würde.

Da Politiker davon ausgingen, dass die Schaffung von legalen Zuwanderungswegen die Zahl der Asylbewerber senken würde, basierte diese Hypothese implizit auf der Annahme, dass diejenigen Menschen, die bisher Asyl gesucht hatten, sich nun auf dem durch § 26.2 eröffneten Verfahrensweg um ein Visum bemühen würden. Diese These kann derzeit aber weder durch die Art und Weise, wie die Regelung umgesetzt ist, noch durch konkrete Daten belegt werden, weil diese schlichtweg nicht erhoben werden.

Die meisten Politiker und Entscheidungsträger waren sich dem Experiment, das sie damals wagten, womöglich gar nicht bewusst. Dies ist in gewisser Weise verständlich, führte jedoch dazu, dass es an wichtigen Kontrollmechanismen mangelte und zentrale Daten nicht erfasst werden, die wichtige Erkenntnisse für die Evaluierung der Regelung vor ihrem Ablaufdatum im Jahr 2020 liefern könnten. Besonders interessant ist mit Blick auf die verfügbaren Informationen der ursprüngliche, in dem die Bundesagentur für Arbeit als erste Anlaufstelle für die Vorabzustimmungsanträge von Arbeitgebern festgelegt wurde. Die Zahl dieser Anträge dient heute als Indikator dafür, wie viele Menschen überhaupt daran interessiert waren, im Zuge der neuen Regelung nach Deutschland zu kommen. Bis heute liegt die Zahl bei über 100.000. Durch die Anpassung der Westbalkanregelung und die Tatsache, dass nun als erster Anlaufpunkt die Auslandsvertretungen für die Antragsprüfung zuständig sind, wird es jedoch selbst diese Referenzzahl in Zukunft nicht mehr geben.

Dank des ursprünglichen Aufbaus der Regelung, der durch die Vorabzustimmung der Bundesagentur für Arbeit Daten zur Auswertung lieferte, können wir so einige Prozess- und Effektivitätsfragen stellen und Lücken identifizieren, die weitere Schlussfolgerungen zulassen:

1. Es wurde im Fall der Westbalkanregelung nicht genau festgelegt, was „Erfolg“ bedeutete, geschweige denn, wie dieser bemessen werden sollte (z.B. über die Zahl der Asylanträge, die Art der Arbeitsplätze oder auf welche Migranten die Regelung abzielte).
2. Dementsprechend war auch unklar, was einen „Missbrauch“ oder „Betrug“ in der neuen Regel konstituiert und wie man diese identifizieren kann. Diese Unklarheiten führen unter Politikern und Entscheidungsträgern zu Bedenken, wenn es darum geht, den Nutzen der Regelung einzuschätzen, beziehungsweise über ihre Fortführung über das Jahr 2020 hinaus zu entscheiden. Des Weiteren führt der Mangel an offiziellen Erhebungen zum vermeintlichen Missbrauch der Westbalkanregelung dazu, dass sich die tatsächlichen Probleme kaum abschätzen lassen.
3. Während des Antragsverfahrens wurden keine Daten erfasst, die Auskunft darüber geben können, ob die Asylbewerber, die im Jahr 2015 oder später aus Deutschland in den Westbalkan zurückkehrten, dieselben waren, die sich später (erfolgreich oder erfolglos) über der Westbalkanregelung für ein Arbeitsvisum bewarben. Hinsichtlich der Frage, ob „legale Migrationswege“ dazu beitragen können, irreguläre Migration umzuleiten, oder ob sie ganz andere Menschen ansprechen, hätte eine solche Datenerhebung allerdings von großem Wert sein können.
4. Die Regierungsbehörden sammeln zurzeit weder Informationen über die Profile und die Motive derer, die Visaanträge stellen und über die Westbalkanregelung nach Deutschland kommen. Auch gibt es keine Erkenntnisse darüber, was mit den Einwanderern nach der Bewilligung ihres Visums passiert (etwa darüber, ob sie ihre Jobs wechseln, ob sie entlassen werden oder in ihre Heimat zurückkehren – und, wenn ja, wie viele von ihnen).
5. Auch auf Seite der Unternehmen werden keine Daten zu Arbeitgebern und ihren Beziehungen zu ihren Arbeitnehmern erhoben.

Da Politiker davon ausgingen, dass die Schaffung von legalen Zuwanderungswegen die Zahl der Asylbewerber senken würde, basierte diese Hypothese implizit auf der Annahme, dass diejenigen Menschen, die bisher Asyl gesucht hatten, sich nun auf dem durch § 26.2 eröffneten Verfahrensweg um ein Visum bemühen würden.

Zurzeit arbeitet das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) an einer offiziellen Evaluierung der Westbalkanregelung und kann damit vielleicht zumindest einige dieser Lücken schließen⁵⁰.

50 Die Evaluierung analysiert die Wirkung der Westbalkanregelung und wird aus zwei Teilen bestehen. Die quantitative Analyse wird sich mit der Integration von Migranten aus dem Westbalkan beschäftigen. Im qualitativen Teil werden Betriebsfallstudien durchgeführt und mit Hilfe von qualitativen Interviews Motive, Bedingungen und Prozesse des Zustandekommens und Fortbestands der im Rahmen der Westbalkanregelung entstandenen Arbeitsverhältnisse erforscht. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) (Website). (20. Juli 2018). *Evaluation der Westbalkan-Regelung*. Abgerufen von <https://bit.ly/2NxwYFg>

4.4. OHNE STRATEGISCHE KOMMUNIKATION ENTSTEHT EIN INFORMATIONSVAKUUM

Die neuen von der Westbalkanregelung geschaffenen legalen Migrationswege wurden erstaunlich wenig nach außen kommuniziert. Unsere Recherchen zur Kommunikation rund um die Westbalkanregelung haben ergeben, dass die Regelung innerhalb Deutschlands zwar hitzig diskutiert wurde, in den Ziel-ländern allerdings kaum. Während Informationskampagnen und Kommunikationskanäle vor allem dazu genutzt wurden, Menschen davon abzubringen, Asyl in Deutschland zu beantragen, gab es weder offizielle Regierungsinitiativen noch andere Kampagnen, um die neuen legalen Migrationswege im Westbalkan zu bewerben und die Regelung als Gegenmaßnahme zur irregulären Migration zu präsentieren. Tatsächlich wussten einige der Regierungsbeamten aus den Westbalkanstaaten, die wir interviewten, gar nicht, dass die Westbalkanregelung überhaupt existierte. Folglich wurde die Regelung weder an die Regierungspartner im Westbalkan noch an die breitere Bevölkerung vermittelt. Dies ist keine wirkliche Überraschung, wenn man bedenkt, dass die deutschen Entscheidungsträger vermutlich keine Werbung für neue Einwanderungsmöglichkeiten nach Deutschland machen wollten, die zusätzliche Migrationsbewegungen hätten anstoßen können.

Natürlich ist es möglich, dass die Zielgruppe der Westbalkanregelung vor allem jene Asylsuchenden waren, die sich bereits in Deutschland aufhielten und zur Rückkehr in ihre Heimatländer bewegt werden sollten. Es ist allerdings weder klar, was Menschen dazu bewegte, zurückzukehren, noch wie viele von ihnen die Nachricht über die Öffnung des Arbeitsmarktes erreicht hat. Es gibt zudem keine Erhebungen dazu, wie viele der Menschen, die bereits Asyl beantragt hatten, sich nun auch um Arbeitsvisa bewarben. Laut einer Regierungsantwort auf eine kleine Anfrage im Bundestag im März 2018 wird die Westbalkanregelung in den offiziellen Rückkehrberatungen mit Asylbewerbern, die sich bereits in Deutschland aufhalten, nicht thematisiert.⁵¹ Aus den von uns geführten Interviews ging allerdings hervor, dass einige zivilgesellschaftliche Organisationen die Regelung in Beratungsgesprächen mit Asylsuchenden aus der Region durchaus ansprechen.

Es stellt sich also die Frage, wer von einer derart konfusen Nachrichtenlage profitiert und was man daran für den Fall ändern sollte, dass man in Zukunft nochmals eine ähnliche Richtlinie verabschiedet.

Wie die Zahl der Asylanträge und die langen Schlangen vor dem deutschen Konsulat in Pristina belegten, verbreiteten sich die Gerüchte über einen „neuen Weg“ oder eine „Deutschland-Regelung“, wie es einer der Interviewten nannte, trotzdem. Genauso wie die Information, dass es nun viel einfacher sei,

ohne Mindestqualifikationen eine Arbeitserlaubnis in Deutschland zu bekommen. Weil derartige Gerüchte über verschiedene Kanäle verbreitet wurden, unter anderem auch von zwielichtigen Personalvermittlungen, waren sie nicht immer verlässlich. Es stellt sich also die Frage, wer von einer derart konfusen Nachrichtenlage profitiert und was man daran für den Fall ändern sollte, dass man in Zukunft nochmals eine ähnliche Richtlinie verabschiedet.

⁵¹ Deutscher Bundestag. (2018).

4.5. BEKANNTE UNBEKANNTE UND UNBEABSICHTIGTE KONSEQUENZEN

So wie viele andere Gesetze, und vor allem solche, die im Krisenmodus beschlossen werden, hatte auch die Westbalkanregelung ungewollte Folgen und lässt eine Reihe von Fragen offen.

ES GIBT KEINE SCHLÜSSIGEN BELEGE DAFÜR, OB DIE REGELUNG DEN BEDÜRFNISSEN DES ARBEITSMARKTES ENTSPRICHT....

Bezüglich des deutschen Arbeitsmarktes rief die Westbalkanregelung insbesondere zwei Kontroversen hervor: zum einen die Frage, ob die Regelung tatsächlich auf die Bedürfnisse des Arbeitsmarktes abgestimmt ist, und zum anderen die Frage, ob es überhaupt einen Bedarf für geringqualifizierte und ungelernte Arbeitskräfte in Deutschland gibt. Wie bereits zu Beginn dieses Dossiers erläutert, behaupteten einige Politiker, dass sich die Westbalkanregelung im Allgemeinen positiv auf die Wirtschaft auswirken würde und mit den Bedürfnissen des deutschen Arbeitsmarktes im Einklang stehe, auch wenn Arbeitgeberverbände dies bestritten.⁵² Zwei Jahre nach Inkrafttreten der Regelung gibt es weder für die eine, noch für die andere Behauptung schlüssige Belege, sondern nur begrenzte Indizien für beide.

Allgemein gesprochen wurden die Voraussetzung eines gültigen Arbeitsvertrages sowie die Vorrangprüfung in der Westbalkanregelung verankert, um das Risiko für den Arbeitsmarkt zu minimieren. Tatsächlich wurde dieser Plan jedoch durch die langen Wartezeiten beim Visumsverfahren und den großen zahlenmäßigen Unterschieden zwischen den gestellten Anträgen und den letztendlich erteilten Visa untergraben. Während sich die Bewilligungsverfahren immer weiter in die Länge zogen, blieb die Nachfrage des Arbeitsmarktes unter dieser Annahme für Monate ungedeckt. Zudem mangelte es, wie bereits erläutert, an effektiven Kontrollmechanismen, die eventuell größere Klarheit darüber gegeben hätten, ob die Stellen in der Westbalkanregelung einem ungedeckten Arbeitsmarktbedarf entsprechen.

Auf den ersten Blick scheint es eine Eignungsdiskrepanz zu geben. So wurden etwa 51 Prozent⁵³ aller Vorabzustimmungen unter der Westbalkanregelung für Stellen für Geringqualifizierte oder Ungelernte erteilt, obwohl Deutschland eigentlich einen viel größeren Bedarf an Fachkräften hat: Von 792.637 offenen Stellen fielen im Mai 2018 gerade einmal 18 Prozent (144.799) in die Helfer-Kategorie, in der keine formelle Ausbildung vorausgesetzt wird. 65 Prozent der Stellen (517.854) richteten sich explizit an Fachkräfte.⁵⁴ Nimmt man die Kategorien der Experten und Spezialisten noch hinzu, dann erfordern 82 Prozent der offenen Stellen in Deutschland gelernte Arbeitskräfte. Dies unterstützt die Annahme, dass die Menschen, die durch die Westbalkanregelung nach Deutschland kommen, nicht unbedingt die sind, an die sich eine arbeitsmarktpolitische Rekrutierungsstrategie richten würde. Zudem verfügt rund die Hälfte der Arbeitslosen in Deutschland (47 Prozent von 2,3 Millionen) ebenfalls über keine formelle Ausbildung und wäre theoretisch ebenso für Aushilfsjobs dieser Art geeignet. Eine weitere Gruppe derer, die für diese unbesetzten Stellen in Frage kämen, sind anerkannte Flüchtlinge. Derzeit haben etwa 25 Prozent der anerkannten Flüchtlinge in Deutschland eine Anstellung.⁵⁵ Ein von uns interviewter Arbeitsmarktexperte gab an, dass es womöglich mehr Sinn ergeben würde, Arbeitgeber dazu zu ermuntern, anerkannte Flüchtlinge einzustellen, deren Fort- und Weiterbildung im Sinne der zu besetzenden Stellen vom Staat übernommen werden könnte, als Menschen aus dem Westbalkan zu engagieren.

⁵² Berliner Morgenpost. (3.10.2016). *Arbeits-Visa: Noch kommen wenige Menschen vom Westbalkan*. Abgerufen von <https://bit.ly/2NBqmGB>.

⁵³ Deutscher Bundestag. (2018).

⁵⁴ Bundesagentur für Arbeit. (2018). *Arbeitsmarktdaten nach Zielberufen: Arbeitslose, Arbeitsuchende und gemeldete Arbeitsstellen, Mai 2018*. Abgerufen von <https://bit.ly/2N32bRd>

⁵⁵ Rheinische Post. (5.31.2018). *Jeder vierte Flüchtling hat einen Job*. Abgerufen von: <https://bit.ly/2Ni9hR8>

Andererseits brauchen Arbeitgeber durchaus auch ungelernte Arbeitskräfte oder welche mit informellen Kompetenzen, etwa im Bausektor. Auch wenn der Anteil der offenen Stellen für Ungelernte mit 18 Prozent viel niedriger ist als der Anteil der Stellen für Fachkräfte mit 82 Prozent, gibt es umgerechnet immer noch 140.000 unbesetzte Arbeitsplätze dieser Art – und die Nachfrage in diesem Bereich scheint zu steigen.⁵⁶ Zudem gibt die sogenannte Positivliste, die diejenigen Bereiche des Arbeitsmarktes identifiziert, in denen ein ernsthafter Mangel an Fachkräften herrscht, keine Auskunft über den vermeintlichen Bedarf an geringqualifizierten Arbeitskräften; eben weil sie sich nur auf Fachkräfte bezieht.⁵⁷ Arbeitgeber im Bau- und Gastgewerbe berichten, dass sie die Westbalkanregelung durchaus nutzen, um unbesetzte Stellen zu füllen.⁵⁸

Natürlich ist es an dieser Stelle wichtig anzumerken, dass die Westbalkanregelung weder ausschließlich noch in erster Linie als Arbeitskräfteanwerbungsstrategie entworfen wurde. Nichtsdestotrotz war

Es ist wichtig anzumerken, dass die Westbalkanregelung weder ausschließlich noch in erster Linie als Arbeitskräfteanwerbungsstrategie entworfen wurde.

sie insofern klar an Arbeitsmarkterwägungen gekoppelt, als dass sie sich mit dem Thema Beschäftigung auseinandersetzt. Die Frage, ob es tatsächlich Bedarf an niedrigqualifizierten oder ungelernten Arbeitskräften gibt, ist also für zukünftige Debatten durchaus richtungsweisend – etwa in Hinblick auf Erwägungen, ob es

Sinn ergeben könnte, legale Migrationswege für geringqualifizierte Saisonarbeiter aus Drittstaaten in der Landwirtschaft und im Gastgewerbe zu schaffen. Die anstehende Evaluierung des IAB könnte weitere Aufschlüsse über die kurz- und mittelfristigen Effekte des § 26.2 auf den Arbeitsmarkt liefern.

DIASPORANETZWERKE PRÄGEN MIGRATIONSBEWEGUNGEN, AUCH UNTER DER REGELUNG...

Es ist gemeinhin bekannt, dass transnationale Diasporanetzwerke ein bestimmender Faktor für Migrationsbewegungen sein können. Dies scheint auch in Bezug auf die Westbalkanregelung der Fall gewesen zu sein.⁵⁹ In den von uns geführten Interviews wurde die Rolle von Diasporagemeinschaften regelmäßig als wichtiger Einfluss auf Migrationsmuster unter der Westbalkanregelung genannt, der sich etwa in Form von Informationsaustausch manifestierte – sei es über die geringen Chancen auf Asyl in Deutschland, von Jobangeboten unter der Westbalkanregelung bis hin zur Unterstützung beim Umzug nach Deutschland. Wie bereits beschrieben, spielen auch familiäre Kontakte in dem sozialen und wirtschaftlichen Gefüge des Westbalkans weiterhin eine wichtige Rolle. Dementsprechend ist es keine Überraschung, dass Unternehmensbesitzer in Deutschland – und insbesondere die, die zu einem früheren Zeitpunkt selbst als Einwanderer nach Deutschland gekommen sind – dazu tendieren, Mitglieder aus ihrem erweiterten Familienkreis einzustellen. Laut der uns zugetragenen Informationen ist diese Praxis insbesondere im Baugewerbe weit verbreitet. Es gibt jedoch keine Statistiken über die Hintergründe und die Staatsangehörigkeit der Arbeitgeber, anhand derer sich diese Behauptung belegen ließe.

56 Laut des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) steigen die Beschäftigungszahlen in Deutschland zurzeit in zwei Segmenten: bei den Spezialisten und den Experten sowie bei den geringqualifizierten Helfern (in geringerem Maße auch bei den Fachkräften). Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. (2017). *Westbalkanregelung: Arbeit statt Asyl?* S. 16. Abgerufen von <https://bit.ly/2KHyc3L>

57 Die Positivliste wird im Schnitt zweimal im Jahr aktualisiert. Die letzte Aktualisierung erfolgte im März 2018 und kann unter folgendem Link abgerufen werden: <https://bit.ly/2Msq2cD>

58 Die Welt. (7.29.2018). *Wird das migrationspolitische Experiment noch ausgeweitet?* Abgerufen von <https://bit.ly/2NVWUu6>

59 Shehu, Ujbeni und Gejzu Plaku. (2015). *(Kosovo-)Albanische Migration und Diaspora, Migrationsprofil und Stellenwert der Diaspora für die Reformprozesse in Albanien und Kosovo unter Berücksichtigung der albanischen Migration in Griechenland und Italien und der kosovo-albanischen Migration in Deutschland und der Schweiz*. S. 74. Abgerufen von <https://bit.ly/2J7BJCE>

Es ist schwierig, genaue Angaben über die Größe der Diasporagemeinschaft aus dem Westbalkan zu machen. Stand 2005 sind im Ausländerzentralregister 493.915 in Deutschland lebende und aus dem Gebiet des ehemaligen Jugoslawien stammende Menschen gemeldet.⁶⁰ 2017 belief sich die Zahl der aus den sechs Westbalkanstaaten stammenden Bürger in Deutschland auf beinahe 785.000.⁶¹ Menschen, die in der Zwischenzeit die deutsche Staatsbürgerschaft angenommen haben oder das Land unangemeldet verlassen haben, werden allerdings von dieser Statistik nicht erfasst. Laut verschiedener Schätzungen leben gegenwärtig rund 300.000 Kosovaren in Deutschland.⁶² Im Ausländerzentralregister liegt diese Zahl für das Jahr 2017 bei 208.505 (im Vergleich zu 136.937 im Jahr 2010). Die kosovarische Diaspora ist damit nach der serbischen die zweitgrößte in Deutschland lebende Diaspora aus dem Westbalkan. Letztere besteht, Stand Dezember 2017, aus 225.535 serbischen Staatsbürgern (im Vergleich zu 197.984 im Jahr 2010). Es ist durchaus plausibel, dass das Bestehen von Diasporagemeinschaften ein wesentlicher Faktor ist, warum die Westbalkanregelung in verschiedenen Ländern unterschiedliche Wirkungen entfaltet.

So könnte etwa die große kosovarische Diaspora in Deutschland ein Grund dafür sein, dass sich so viele Kosovaren im Zuge der Westbalkanregelung in Deutschland bewerben.

DURCH DIE REGELUNG GEWECKTE ERWARTUNGEN UND SORGEN UM BRAINDRAIN...

Bei unseren Interviewpartnern in Serbien und im Kosovo kam die Westbalkanregelung sehr unterschiedlich an, auch was ihren Wissensstand über die Regelung betraf. Während einige behaupteten, dass die Regelung allgemein bekannt gewesen sei, hatten andere noch nie von ihr gehört – unter

Die Regelung hat Erwartungen geweckt, was die vermeintlichen Auswanderungschancen nach Deutschland über das Jahr 2020 hinaus angeht. Im Kosovo wurde die Richtlinie gar als „Deutschland-Regelung“ bekannt und viele Menschen hofften, dass auch die Schweiz und Österreich, also Länder, in denen es ebenfalls große kosovarische Diasporagemeinschaften gibt, ähnliche Migrationsmöglichkeiten schaffen würden.

ihnen auch Regierungsbeamte und Migrationsforscher. Einige sorgten sich darum, dass die Regelung im Land große Erwartungen hervorgerufen hatte, was die vermeintlichen Auswanderungschancen nach Deutschland über das Jahr 2020 hinaus anging. Im Kosovo wurde die Richtlinie gar als „Deutschland-Regelung“ bekannt und viele Menschen hofften, dass auch die Schweiz und Österreich, also Länder, in denen es ebenfalls große kosovarische Diasporagemeinschaften gibt, ähnliche Migrationsmöglichkeiten schaffen würden. Zum jetzigen Zeitpunkt ist unklar, ob die Westbalkanregelung über 2020 hinaus verlängert wird.

Die meisten unserer Interviewpartner aus der Region waren sich zumindest in Bezug auf den Kosovo jedoch einig, dass viele Menschen nach dem Ablauf der Regelung wieder irregulär nach Deutschland kommen werden, unabhängig von schärferen Grenzkontrollen.

⁶⁰ *ibid.*, S. 222

⁶¹ Statistisches Bundesamt (Destatis). (2018). *Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Ausländische Bevölkerung, Ergebnisse des Ausländerzentralregisters*. S. 22-29, eigene Berechnung, abgerufen von: <https://bit.ly/2KqyMSC>

⁶² Shehu (2015), S. 220

Während viele darauf hoffen, dass die Regelung weiter in Kraft bleibt, sorgen sich andere um ihre Auswirkungen. Einige unserer Interviewpartner nannten die Auswanderung von Fachkräften als großes Problem für die Region, das ihrer Meinung nach durch die Westbalkanregelung noch verschärft wurde. Die Paarung von hohen Arbeitslosigkeitsquoten und einem gleichzeitigen Mangel an qualifizierten Arbeitskräften ist in den Westbalkanstaaten ein weit verbreitetes Phänomen. Wie die 46 Prozent der Vorabzustimmungen, die für Fachkräfte erteilt wurden, belegen, machen diese einen wesentlichen Teil der Auswanderer aus.⁶³ Sektoren, in denen es laut unserer Interviewpartner an Fachkräften mangelt, sind unter anderem die Holzverarbeitungsindustrie und der Bereich der technischen Wartung im Kosovo. In Serbien fehlen wiederum Bus- und Lastwagenfahrer. Um zu konkreten Schlussfolgerungen zu kommen, muss das Verhältnis zwischen dem Arbeitskräftemangel in der Region und der Westbalkanregelung erst genauer erforscht werden. Aber die Auswirkung solch einer Regelung auf die Herkunftsländer ist ein weiterer wichtiger Faktor.

ANSTIEG DER ZAHL DUBIOSER PERSONALAGENTUREN UND FALSCHER DIENSTLEISTUNGEN...

Man muss sich nicht weit von der deutschen Botschaft in Pristina entfernen, um Reisebüros und Personalvermittlungen zu entdecken, die die Straßen säumen. Tatsächlich schossen diese Geschäfte laut einiger unserer Interviewpartner insbesondere nach dem Inkrafttreten der Westbalkanregelung aus dem Boden. Obwohl nicht alle von ihnen Betrug im Sinn haben, versprachen einige ihren Kunden doch Arbeitsvisa, auf deren Genehmigung und Erteilung sie allerdings keinerlei Einfluss hatten. Einige Personalvermittlungen behaupteten, kurzfristigere Termine an der deutschen Botschaft organisieren zu können, obwohl die üblichen Buchungssysteme kostenlos sind und es überhaupt keine Richtlinien gibt, die ein beschleunigtes Verfahren ermöglichen. Uns wurde allerdings auch von Fällen berichtet, in denen Bewerber mit dem Visumsverfahren überfordert und deshalb bereit waren, die übersteuerten Dienste der Vermittlungen in Anspruch zu nehmen. Obwohl es keine genauen Statistiken dazu gibt, wie viele Menschen betrügerischen Personalvermittlungen zum Opfer fielen, die sich mit Arbeitgebern in Deutschland zusammentaten, um zukünftige Arbeitnehmer auszubeuten, beteuerten mehrere kosovarische Politiker, dass sie sich um das Wohlergehen ihrer Staatsbürger im Ausland sorgten.

⁶³ Deutscher Bundestag. (2018).

5. SCHLUSSFOLGERUNG UND EMPFEHLUNGEN

Die Westbalkanregelung trat 2015 zu einem politisch brisanten Zeitpunkt in Kraft, auf dem Höhepunkt der Ankünfte von Flüchtenden in Europa und Deutschland. Innerhalb eines Gesetzespakets, das eine ganze Reihe von restriktiven Maßnahmen enthielt, mit denen die Zahl der Asylbewerber reduziert werden sollte, war die Westbalkanregelung, die den Arbeitsmarkt für Menschen aus der Region öffnen sollte, eher eine Kompromisslösung zwischen den konservativen und linksliberalen Parteien als eine klar konzipierte Migrationspolitik. Nichtsdestotrotz basierte die Regelung mehr oder minder auf zwei Prämissen, die zu dieser Zeit auch von einigen Politikern geäußert wurden: dass die Schaffung legaler Migrationswege auf irgendeine Art und Weise die Zahl derjenigen reduzieren würde, die über das Asylverfahren nach Deutschland kamen, und dass die deutsche Wirtschaft von der Regelung profitieren würde, weil sie sich mit den Bedürfnissen des Arbeitsmarktes deckte. Das endgültige Urteil steht in beiden Fällen noch aus. Klar ist, dass die Regelung trotzdem ein wertvolles migrationspolitisches Experiment ist,

Da die Regelung jedoch nicht als Experiment geplant war, enthielt die ursprüngliche Fassung der Westbalkanregelung keine Mechanismen zur Datenerfassung, die später dazu hätten genutzt werden können, die migrationspolitische Wirkung der Regelung zu evaluieren.

insbesondere weil sie sich auch an Arbeitssuchende im geringqualifizierten Bereich richtete. Obwohl damals eine ganze Reihe von politischen Maßnahmen gleichzeitig verabschiedet wurden, wie z.B. verkürzte Asylverfahren, beschleunigte Rückführungen und eine engere Koordination und striktere Kontrollen an den Grenzen der Westbalkanstaaten nach dem Balkan-Gipfel in Wien, und diese mit Sicherheit eine Rolle dabei spielten, dass die Zahl der Asylbewerber aus

diesen Ländern nach Oktober 2015 zurückging, gibt es Anzeichen dafür, dass die Westbalkanregelung, zumindest in Kombination mit diesen dazu beitrug, „Druck aus dem Asylsystem zu nehmen“, wie es einer unser Interviewpartner in Pristina formulierte. Da die Regelung jedoch nicht als Experiment geplant war, enthielt die ursprüngliche Fassung der Westbalkanregelung keine Mechanismen zur Datenerfassung, die später dazu hätten genutzt werden können, die migrationspolitische Wirkung der Regelung zu evaluieren und die Frage zu beantworten, ob sie tatsächlich signifikant dazu beitragen konnte, irreguläre Migration zu verhindern oder „umzuleiten“. Vor dem Hintergrund der Diskussionen über die zukünftigen Anwendungen ähnlicher Richtlinien in anderen Ländern und Regionen können wir aus den Resultaten der Westbalkanregelung jedoch schon heute wertvolle Lehren hinsichtlich der Umsetzung, der Effizienz und den unbeabsichtigten Folgen von migrationspolitischen Instrumenten ableiten.

In Hinblick auf die Westbalkanregelung ist es dabei notwendig, zwei zentrale Faktoren zu beachten – insbesondere, wenn es darum geht, die Replizierbarkeit oder Übertragbarkeit der Regelung auf andere Regionen zu bewerten. Zum einen findet das migrationspolitische Experiment namens Westbalkanregelung in einer Zeit statt, in der es der deutschen Wirtschaft sehr gut geht und die Arbeitslosenquote mit 5,1 Prozent (August 2018) sehr niedrig ist. Befände sich das Land in einer Rezession und gäbe es mehr Arbeitslosigkeit, würde das womöglich auch die Bewertung der Westbalkanregelung beeinflussen. Zum anderen befinden sich die Westbalkanstaaten in unterschiedlichen Stadien des Aufnahmeprozesses

zur EU-Mitgliedschaft. Die Öffnung legaler Migrationswege kommt zukünftigen Mobilitätsabkommen und regionalen Integrationsbestrebungen somit auf gewisse Art und Weise zuvor. Diese Faktoren sind spezifisch an den Kontext der Westbalkanregelung gebunden. Trotzdem lassen sich auch allgemeinere Lehren aus den ersten Jahren seit ihrem Inkrafttreten ziehen:

1. LEGALE ZUGANGSWEGE SOLLTEN EINER KLAREN POLITISCHEN LOGIK FOLGEN, KRITERIEN ZUR EVALUIERUNG SOLLTEN DEMENTSPRECHEND DEFINIERT WERDEN

Entscheidungsträger und Experten fordern „legale Migrationswege“ oft als eine wichtige Komponente, wenn es darum geht, irreguläre Migration zu verringern. Es wird jedoch oft offen gelassen, wie diese die Migrationsbewegungen genau beeinflussen würden. Dies gilt auch für die Westbalkanregelung. Bei der zukünftigen Schaffung neuer Regelungen sollte deshalb klar ausgehandelt und definiert werden, auf welcher politischen Logik sie basieren: Ist es primär eine außenpolitische Logik, die gebraucht wird, um eine Kooperation mit Herkunftsländern bei Rückführungen zu verbessern? Soll irreguläre Migration aus einem Land oder einer Region umgeleitet werden auf reguläre Kanäle? Soll die Regelung auf arbeitsmarktpolitische Bedarfe abzielen? Oder gar auf demographische? Obwohl einige dieser Logiken durchaus kompatibel sein könnten, führen sie zwangsläufig zu unterschiedlichen politischen Richtlinien. Nur wenn Politiker in ihrer Argumentation klar sind und somit auch deutlich machen, wie viele und welche Gruppen von (Arbeits-)Migranten (ehemalige Asylbewerber? Zukünftige Einwanderer?) sie im Zuge einer neuen Richtlinie ins Land holen wollen oder welche Menschen sie erwarten, können wir die Wirksamkeit der von ihnen gewählten politischen Instrumente bewerten.

Besonders wichtig ist, dass – basierend auf den Zielvorstellungen und der jeweiligen politischen Logik – klare Datenpunkte und Kriterien festgelegt werden, anhand derer sich der Erfolg einer neuen Regelung genau verfolgen und messen ließe.

2. DIE WESTBALKANREGELUNG KANN NICHT 1:1 AUF ANDERE LÄNDER UND REGIONEN ÜBERTRAGEN WERDEN

Wie schon aus den ersten Zahlen zur Westbalkanregelung ersichtlich wird und wie es auch aus den von uns geführten Interviews hervorging, gab es beträchtliche Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern im Hinblick auf Antragzahlen sowie Art und Umfang der Migration – und das in einer einigermaßen homogenen Region. Eine wichtige Rolle scheinen dabei vor allem die großen Diasporanetzwerke aus dem Westbalkan in Deutschland zu spielen, die das große Interesse an deutschen Jobs und Arbeitsgenehmigungen in bestimmten Ländern erklären könnten. Diese haben nicht zuletzt eine integrative und brückenbildende Funktion, besonders deswegen, weil die Westbalkanregelung keine formelle Ausbildung oder Sprachkurse in den Herkunftsländern voraussetzte. Zukünftige Regelungen, die eine ähnliche Übertragung auf andere Länder, zum Beispiel auf afrikanische Staaten, vorsieht, muss deshalb Rücksicht auf solche nationalen und regionalen Besonderheiten nehmen. Und zuletzt sind andere Zielländer eine wichtige Variable. Allein die von vielen Kosovaren geäußerte Hoffnung, dass auch die Schweiz und Österreich eine „Deutschland-Regelung“ einführen, deutet darauf hin, dass zukünftige politische Überlegungen auch die Migration in andere Zielländer in Betracht ziehen sollten.

3. BEHÖRDEN UND VERFAHRENSWEGE MÜSSEN BESSER AUF EINANDER ABGESTIMMT, ROLLEN NEU VERTEILT UND MANDATE ERWEITERT WERDEN

Die Westbalkanregelung wurde innerhalb eines sehr kurzen Zeitraumes und im Krisenmodus umgesetzt, was dazu führte, dass sie viele Behörden und Verfahren einer Art „Stresstest“ unterzog. Eine neue Regel sollte die Prozesse und Mandate der beteiligten Behörden unbedingt genau durchdenken. Es sollte geprüft werden, wie Vollmachten und Verfahren aussehen könnten. Im Falle der Westbalkanregelung waren viele Botschaften personell unterbesetzt und nicht in der Lage, der steigenden Zahl der Asyl-

anträge gerecht zu werden. Zudem erhielten Beamte keine einheitlichen Einweisungen oder Standardbriefings. Neben der Aufstockung des Botschaftspersonals wäre in Zukunft auch der Einsatz von Verbindungsbeamten in Botschaften denkbar, die sich in allen Angelegenheiten, die mit legaler Migration zu tun haben, mit den Behörden in Deutschland abstimmen könnten – etwa mit der Bundesagentur für Arbeit oder der zuständigen Ausländerbehörden. Zusätzlich wäre es möglich, ein Rotationsverfahren einzuführen, bei dem Beamte aus der Bundesagentur für Arbeit, dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge und den Ausländerbehörden zeitweise in deutsche Botschaften versetzt würden, um den Austausch zwischen den Behörden zu fördern, Verfahren besser nachvollziehen zu können und Missverständnisse – zum Beispiel bei der Vergabe von Visa – zu vermeiden.

Außerdem wäre es wichtig, ein System aufzusetzen oder ein Referat zu schaffen, das Arbeitgeber erfasst und überprüft, die unter einer neuen Regelung (in großem Maße) Arbeiter aus dem Ausland einstellen wollen. Dieses Verzeichnis sollte von verschiedenen Institutionen, wie etwa den deutschen Botschaften, eingesehen werden können. Dies würde nicht nur für die Sicherheit von Arbeitnehmern sorgen und vermeintlichen Missbräuchen vorbeugen, sondern auch öffentliches Vertrauen in das System als Ganzes schaffen, was für jede migrationspolitische Richtlinie von zentraler Bedeutung ist. Das Mandat und die Kapazitäten des deutschen Zolls könnten ebenfalls erweitert werden und von Anfang an in die Ausarbeitung einer neuen Richtlinie mit einbezogen werden. Im Idealfall geschähe dies auf eine Art und Weise, die es der Behörde erlauben würde, ihre Befunde und Datensätze – zum Beispiel schwarze Listen von Arbeitgebern – mit anderen Behörden zu teilen. Eine angemessene Datenerfassung und wirksame Kontrollsysteme sind unerlässlich, wenn es darum geht, Missbrauch zu vermeiden, Verdachtsfällen vorzubeugen und gegebenenfalls Anpassungen vorzunehmen.

4. FOLGEN FÜR ARBEITSMARKT IN DEUTSCHLAND UND HERKUNFTSLÄNDER BEDENKEN

Es gibt keine klaren Indizien dafür, dass die Westbalkanregelung wirklich an die Bedürfnisse des deutschen Arbeitsmarktes angepasst ist, obwohl manche Politiker und Experten in diese Richtung Äußerungen getätigt haben. Angesichts des großen öffentlichen Interesses an dieser Thematik sollte man in Zukunft ein vorsichtigeres Erwartungsmanagement betreiben. Zwar gibt es auch keine Anhaltspunkte dafür, dass die legalen Migrationswege für niedrigqualifizierte und ungelernte Arbeitskräfte in den deutschen Arbeitsmarkt geschlossen werden müssten. Trotzdem sollte man insbesondere die mittel- und langfristigen Folgen dieser Art der Migration sorgfältig abwägen. Vor allem braucht es dringend weitere Studien und Datenerhebungen, die den Stellenbedarf für geringqualifizierte und ungelernte Arbeitskräfte auf dem deutschen Arbeitsmarkt analysieren, etwa in Hinblick auf saisonale landwirtschaftliche Arbeit, den Bausektor und das Gastgewerbe. Weitere Forschung wird auch nötig sein, um zu untersuchen ob, und wenn ja, wie Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt und die Einstellung von Geflüchteten in Deutschland von der Westbalkanregelung beeinflusst werden. Zuletzt man sich auch mit den vermeintlich negativen Auswirkungen der Regelung auf den lokalen Arbeitsmarkt auseinandersetzen, sowie mit der „Überqualifizierung“ von Arbeitsmigranten, also dem Phänomen, dass Menschen in Stellen arbeiten, für die sie eigentlich überqualifiziert sind. Bei der Umsetzung jeder zukünftigen Regelung sollten zudem auch die Integrationsperspektiven der Arbeitnehmer bedacht werden. So könnte es sich etwa für manche Arbeitnehmer als Nachteil erweisen, dass die Westbalkanregelung keine Sprachanforderungen oder Vorbereitungskurse in den Herkunftsländern voraussetzte.

Schlussendlich sollte jede migrationspolitische Richtlinie idealerweise die Arbeitsmarkt- und Entwicklungseffekte in den Herkunftsländern der Migranten berücksichtigen. Während in Deutschland am Ende womöglich der Zuzug von überproportional ungelernten Arbeitskräften zu Diskussionen führen könnte, könnte die Auswanderung von Facharbeitern aus dem Westbalkan dort wiederum für schmerzliche Lücken auf dem Arbeitsmarkt sorgen und negative Folgen für die politische und wirtschaftliche Entwicklung in der Region haben.

5. DIE ROLLE GEEIGNETER VERMITTLER BEDENKEN, BETRÜGERISCHE ANWERBUNGSVERFAHREN VERHINDERN

Nachdem die Westbalkanregelung in Kraft trat, schossen in kürzester Zeit verschiedenste Personalvermittlungen aus dem Boden, von denen einige laut unserer Interviewpartner fragwürdige Methoden anwandten. Die deutsche Regierung sollte mit Regierungen in der Region zusammenarbeiten, um Personalvermittler zertifizieren und regulieren zu können und somit Betrug und Missbrauch zu vermeiden oder eigene verlässliche Agenturen zu verifizieren. So könnte man etwa den Richtlinien des International Recruitment Integrity System (IRIS) der Internationalen Organisation für Migration (IOM) folgen, das zum Ziel hat, ethisch einwandfreie Personalagenturen zu identifizieren und zu unterstützen, Vermittlungskosten von Arbeitnehmern auf Arbeitgeber umzulegen und mehr Transparenz in Anwerbungsverfahren und beim Arbeitskräfteangebot zu fördern. Generell sollte bei der Umsetzung jeder neuen Richtlinie in Zukunft die Rolle potenzieller Vermittler abgewogen und analysiert werden, inwiefern diese die Implementierung der Regelung behindern oder unterstützen könnten.

6. SOWOHL IN DEUTSCHLAND ALS AUCH IM AUSLAND SOLLTE EINE PROAKTIVE KOMMUNIKATIONSSTRATEGIE VERFOLGT WERDEN

Es ist ungemein schwierig zu messen, inwiefern sich die Bereitstellung von Informationen auf die Akzeptanz einer politischen Richtlinie im Inland auswirken kann oder wie sie die Motive derer beeinflusst, die in das Land einwandern oder in ihre Herkunftsländer zurückkehren. Obwohl es durchaus bemerkenswert ist, dass die Westbalkanregelung außerhalb von Deutschland kaum von offizieller Stelle kommuniziert wurde, zeigen die ersten Erfahrungen mit dem Deutschen Informationszentrum für Migration, Ausbildung und Karriere (DIMAK) im Kosovo, dass es eine große Nachfrage nach Beratungs- und Informationsstellen zu Migrationswegen gibt und dass diese vermehrt von Rückkehrern sowie auch von zukünftigen Auswanderern genutzt werden. Entscheidungsträger müssen jedoch auch sorgfältig prüfen, welche Kommunikationsstrategien für das heimische Publikum geeignet sind und wie sich sicherstellen lässt, dass diese sowohl die potenziellen Bedenken in Bezug auf eine neue Richtlinie als auch ihren vermeintlichen Nutzen thematisieren sowie Missbrauchsbedenken und Zweifel an ihren Arbeitsmarkteffekten ansprechen. Kommunikationsdefizite führen oft zu einem Informationsvakuum, das nicht selten von Akteuren mit unlauteren Motiven besetzt wird. Verlieren Entscheidungsträger im In- und Ausland die Kontrolle über die Botschaft, die sie senden wollen, dann können Informationen einfach verfälscht, fehlinterpretiert oder absichtlich verdreht werden.

Zum Zeitpunkt der Fertigstellung dieser Untersuchung im September 2018 ist es unklar, ob die Westbalkanregelung nach 2020 ausläuft, angepasst oder gar verlängert wird, geschweige denn, welche Folgen diese Maßnahmen hätten. Klar ist, dass die Frage, ob, und wenn ja, inwiefern legale Migrationswege in den Arbeitsmarkt ein notwendiges Mittel sind, um die irreguläre Migration zu reduzieren, für Deutschland in den kommenden Jahren eine politische Kernfrage bleiben wird. Dazu wird auch die Frage gehören, ob sich zukünftige Richtlinien sich auch mit der Beschäftigung von geringqualifizierten Arbeitskräften beschäftigen sollten. In einer Zeit, in der die deutsche Regierung das Asyl- und Einwanderungsrecht des Landes neu ordnet, können wir aus einer Richtlinie wie der Westbalkanregelung wichtige Lehren ziehen. Nicht zuletzt, weil Deutschland und Europa gerade im Begriff sind, ihren Fokus auf Partnerschaften mit afrikanischen Staaten und das Migrationsmanagement zu legen, können die frühen Stadien der Westbalkanregelung wichtige Erkenntnisse für Verhandlungen und Modellversuche liefern. Dabei ist es unbedingt erforderlich, dass ein derartiger Ansatz an mittel- bis langfristige politische Horizonte geknüpft wird und keine vorschnelle Reaktion auf den Druck kontroverser innenpolitischer Debatten ist. Da gut organisierte und kohärente migrationspolitische Maßnahmen selbst unter den günstigsten Umständen schon schwierig genug zu realisieren sind, sollte sichergestellt werden, dass alle verfügbaren Ressourcen und bereits gewonnenen Erkenntnisse voll ausgeschöpft werden.

ÜBER DIE BERTELSMANN STIFTUNG

Die Bertelsmann Stiftung setzt sich für eine gerechte Teilhabe aller am gesellschaftlichen Leben ein und engagiert sich in den Bereichen Bildung, Demokratie, Gesellschaft, Gesundheit, Kultur und Wirtschaft. Sie arbeitet operativ, ist unabhängig vom Unternehmen sowie parteipolitisch neutral. Dabei folgt sie der Überzeugung, dass Migration und Entwicklung zusammengedacht gehören. Nur durch internationale Migrationszusammenarbeit, die die Interessen von Einwanderungsländern, Auswanderungsländern sowie von Migranten angemessen berücksichtigt, können nachhaltige Ergebnisse für alle Beteiligten erzielt werden. Diesen Triple Win-Ansatz verfolgt die Bertelsmann Stiftung national und international.

Weitere Informationen unter:

<http://www.bertelsmann-stiftung.de/de/unsere-projekte/migration-fair-gestalten/>

ÜBER DEN GERMAN MARSHALL FUND OF THE UNITED STATES

Im Geist des Marshall Plans unterstützt der German Marshall Fund of the United States (GMF) die transatlantische Zusammenarbeit zu regionalen, nationalen und globalen Herausforderungen und Entwicklungschancen. Der GMF beteiligt sich mit Studien und Analysen an Debatten und fördert den Austausch von Entscheidungsträgern zu politisch relevanten Fragen von transatlantischer Bedeutung. Jungen Führungskräften bietet er die Gelegenheit, durch transatlantische Austauschprogramme ihre Fähigkeiten und Netzwerke zu erweitern. Auf dem Balkan und in den Schwarzmeer-Anrainerstaaten stärkt der GMF die Zivilgesellschaft, indem er demokratische Initiativen, regionale Kooperation und Rechtssicherheit fördert. Der GMF wurde 1972 durch eine Schenkung der Bundesrepublik Deutschland als Dank für den historischen Marshall Plan gegründet. Er arbeitet überparteilich und gemeinnützig und ist mit seinem Engagement auf beiden Seiten des Atlantik präsent. Neben dem Hauptsitz in Washington, D.C., unterhält er Büros in Berlin, Paris, Brüssel, Belgrad, Ankara, Bukarest und Warschau sowie kleinere Niederlassungen in Bratislava, Turin und Stockholm.

ÜBER DIE ROBERT BOSCH STIFTUNG

Die Robert Bosch Stiftung GmbH gehört zu den großen, unternehmensverbundenen Stiftungen in Europa. In ihrer gemeinnützigen Arbeit greift sie gesellschaftliche Themen frühzeitig auf und erarbeitet exemplarische Lösungen. Dazu entwickelt sie eigene Projekte und führt sie durch. Außerdem fördert sie Initiativen Dritter, die zu ihren Zielen passen.

Die Robert Bosch Stiftung ist auf den Gebieten Gesundheit, Wissenschaft, Gesellschaft, Bildung und Völkerverständigung tätig.

In den kommenden Jahren wird sie darüber hinaus ihre Aktivitäten verstärkt auf drei Schwerpunkte ausrichten:

- › Migration, Integration und Teilhabe
- › Gesellschaftlicher Zusammenhalt in Deutschland und Europa
- › Zukunftsfähige Lebensräume

Seit ihrer Gründung 1964 hat die Robert Bosch Stiftung rund 1,6 Milliarden Euro für ihre gemeinnützige Arbeit ausgegeben.

MIGRATION STRATEGY GROUP 2018-2019

Die Migration Strategy Group Internationale Zusammenarbeit und Entwicklung (MSG) ist eine gemeinsame Initiative des German Marshall Fund, der Bertelsmann Stiftung und der Robert Bosch Stiftung. Sie bringt ca. 25-30 Vertreter verschiedener Bundesministerien Deutschlands und EU-Entscheidungssträger in regelmäßigen Abständen zusammen, um gemeinsam und lösungsorientiert aktuelle Fragen der migrationsbezogenen Außen- und Entwicklungspolitik weiterzudenken. Von 2018-2019 wird die MSG ihren Fokus auf das Phänomen der gemischten Wanderungen (mixed migration) legen und der Frage nach Möglichkeiten und Sinnhaftigkeit von deren Entflechtung nachgehen – mit besonderem Augenmerk auf die Zusammenarbeit mit Subsahara-Afrika.