

Legale Migrationswege schaffen, um irreguläre Einwanderung zu reduzieren? Was wir von der Westbalkanregelung lernen können

Jessica Bither und Astrid Ziebarth, Oktober 2018

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

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

Diese Publikation ist Teil des Projektes „Migration Strategy Group on International Cooperation and Development“, das der GMF zusammen mit der Bertelsmann Stiftung und der Robert Bosch Stiftung durchführt. Die in dieser Publikation geäußerten Meinungen unterliegen der Verantwortung der Autorinnen und spiegeln nicht unbedingt die Standpunkte des GMF und der Partnerorganisationen wider.

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 managen 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 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 als Erfolgsmodell für gelungenes Migrationsmanagement und den Umgang mit irregulärer Einwanderung 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 schlussendlich 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 zu jener Zeit 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

- Im Zeitraum 2016/2017 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, an dem 120.882 Erstanträge auf Asyl eingingen, auf 34.360 Anträge im Jahr 2016 und 10.915 Anträge im Jahr 2017.
- Da die Westbalkanregelung damals allerdings 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 Einwanderung 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 großen politischen Übereinkommens zwischen verschiedenen politischen Parteien. Die liberaleren 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, der Ausländerbehörde

und dem Zoll. Nicht zuletzt deshalb wurden auch Stimmen laut, die einen vermeintlichen Missbrauch der Regelung anprangerten.

- Während des gesamten Prozesses wurde kein Monitoring betrieben oder relevante Informationen erfasst, die auswertbare Daten für eine spätere Beurteilung hätten liefern können. Es wäre wichtig, dies zu ändern, um Bedenken hinsichtlich vermeintlicher Missbrauchsversuche 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 über lokale Personalvermittlungen und informelle Netzwerke dubiose Informationen und Gerüchte.
- Zwischen den sechs Westbalkanstaaten gab es signifikante Unterschiede hinsichtlich der Nutzung der Westbalkanregelung. Dies deutet darauf hin, dass viele verschiedene Faktoren eine Rolle spielten. Ein entscheidender Aspekt waren die 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 definiert durch eine außenpolitische Logik, 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 Ausländerbehörde 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 entworfen 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.