Fachstelle
Einwanderung

Erleichterte Arbeitsmigration aus privilegierten Drittstaaten

Working Paper 05/2020

Förderprogramm „Integration durch Qualifizierung IQ“

Westbalkanregelung und „Best-Friends-Regelung“ im Vergleich

www.netzwerk-iq.net

Impressum

Herausgeber:
Fachstelle Einwanderung
Minor – Projektkontor für Bildung und Forschung
Alt-Moabit 73
10555 Berlin
www.minor-kontor.de
www.netzwerk-iq.de

Autor:
Marcus Engler, migration-analysis.eu

Redaktion:
Doritt Komitowski
Johannes Remy

Stand:
Mai 2020

Wenn Sie aus dieser Publikation zitieren wollen, dann bitte mit genauer Angabe des Herausgebers, des Titels und des Stands der Veröffentlichung. Bitte senden Sie zusätzlich ein Belegexemplar an den Herausgeber.

Das Förderprogramm „Integration durch Qualifizierung (IQ)“ wird durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales gefördert.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales

In Kooperation mit:

Bundesministerium für Bildung und Forschung

Bundesagentur für Arbeit

Erleichterte Arbeitsmigration aus privilegierten Drittstaaten: Westbalkanregelung und „Best-Friends-Regelung“ im Vergleich

Working Paper 05/2020

Inhalt

Kurzfassung **6**

1 Einleitung: Einordnung in die migrationspolitische Debatte **7**

1.1 Privilegierter Arbeitsmarktzugang als migrationspolitisches Experiment 7

1.2 Diskussion und Evidenz 8

1.3 Ziele und Gliederung des Papiers 9

2 Historischer Hintergrund und Inhalt der privilegierten Zugangsregelungen in § 26 Abs. 1 und 2 BeschV **10**

2.1 § 26 Abs. 1 BeschV: Genese und Motivationen der Regelung 10

2.2 Westbalkanregelung: Genese und Motivationen 12

2.3 Die Ausgestaltung der Regelungen: Gemeinsamkeiten und Unterschiede von § 26 Abs. 1 und 2 BeschV 14

3 Quantitative Entwicklung der Migrationsbewegungen **17**

3.1 Industriestaaten 17

3.1.1 Wanderungsgeschehen insgesamt 17

3.1.2 Erwerbs- und Ausbildungsmigration 19

3.1.3 Zusammenfassung: „Best-Friends-Regelung“ 22

3.2 Westbalkanstaaten 23

3.2.1 Wanderungsgeschehen insgesamt 24

3.2.2 Asylanträge 26

3.2.3 Erwerbs- und Ausbildungsmigration 33

3.2.4 Vorabzustimmungen der Bundesagentur für Arbeit und Erteilungen von Visa 37

3.2.5 Zusammenfassung: Westbalkanregelung 40

4 Vergleich der beiden Staatengruppen **41**

5 Komplexe Kausalitäten: Die Auswirkungen der Westbalkanregelung **45**

5.1 Folgen für Migrant*innen 45

5.2 Auswirkungen für die Westbalkanstaaten 46

5.3 Effekte auf den deutschen Arbeitsmarkt 47

5.4 Beeinflussung der Fluchtmigration: Umleitung oder Ausschluss? 48

6 Die Westbalkanregelung in der Diskussion: Verlängern? Ausweiten? **50**

6.1 Verlängerung der Westbalkanregelung 50

6.2 Übertragbarkeit auf andere Staaten 50

7 Ausblick **53**

8 Quellenverzeichnis 55
9 Abbildungsverzeichnis 59
10 Tabellenverzeichnis 60

Kurzfassung

- Der privilegierte Arbeitsmarktzugang für Staatsangehörige ausgewählter Drittstaaten kann ein migrationspolitisches Instrument zur Steuerung der Erwerbsmigration sein. Dessen Genese, Kontext, Ziele und Auswirkungen werden in diesem Papier beleuchtet und diskutiert.
- Während die Erleichterungen für einige nicht-europäische Hocheinkommensländer (Industriestaaten) und europäische Mikrostaaten (sogenannte „Best-Friends-Regelung“) bereits lange bestehen, wurde 2015 mit der – zunächst auf fünf Jahre befristeten – sogenannten „Westbalkanregelung“ der Arbeitsmarktzugang für Staatsangehörige von sechs Westbalkanstaaten ebenfalls erleichtert.
- Quantitativ wird der erleichterte Zugang zum Arbeitsmarkt vor allem von Staatsangehörigen der Westbalkanstaaten genutzt. Seit der Einführung der Regelung 2015 haben sich die Westbalkanstaaten als einige der wichtigsten Herkunftsstaaten für drittstaatsangehörige Erwerbsmigrant*innen entwickelt. Seitdem sich gezeigt hat, dass die Einführung der sogenannten Westbalkanregelung mit einer substanziellen Einwanderung nach Deutschland einher geht, gibt es eine kontroverse Diskussion um Verlängerung, Ausweitung oder sogar Generalisierung der Regelung.
- Im Vergleich wird die Regelung für nicht-europäische Industriestaaten als unproblematisch und ökonomisch wünschenswerte Mobilität wahrgenommen. Häufig ist sie Gegenstück für ebenso vereinfachte Möglichkeiten des Arbeitsmarktzugangs deutscher Staatsangehöriger in den jeweiligen Staaten.
- Der Anteil an Personen, denen Aufenthaltstitel für eine qualifizierte Beschäftigung erteilt wurde, ist unter Staatsangehörigen der Industriestaaten höher als unter Staatsangehörigen der Westbalkanstaaten.
- Weiterhin umstritten, u. a. aufgrund fehlender Daten, ist die Frage welche direkten Auswirkungen die Westbalkanreglung auf die Asylanträge aus den Westbalkanstaaten hatte. Ein direkter Zusammenhang zwischen Rückgang der Asylanträge und Zunahme der Erwerbsmigration kann nicht eindeutig nachgewiesen werden.
- Eine zügige Verlängerung der Westbalkanregelung ist zu begrüßen, um für Rechtssicherheit – sowohl auf Seite der Arbeitnehmer*innen als auch der Arbeitgeber – zu sorgen und um bestehenden Bedarfen des deutschen Arbeitsmarkts gerecht werden zu können.

1 Einleitung: Einordnung in die migrationspolitische Debatte

1.1 Privilegierter Arbeitsmarktzugang als migrationspolitisches Experiment

In der Bundesrepublik Deutschland wird seit einigen Jahren wieder intensiver über die Gestaltung der Arbeitsmigration diskutiert. Zugleich steht die Steuerung von Fluchtmigration sowie von irregulärer Migration seit Jahren sehr weit oben auf der politischen Agenda in Deutschland und in der EU.

Zahlreichen Prognosen zufolge ist eine substanzielle und kontinuierliche Einwanderung erforderlich, wenn die umlagefinanzierten Systeme der sozialen Sicherung aufrechterhalten und das Erwerbspersonenpotential stabilisiert werden sollen. Die Prognosen gehen dabei davon aus, dass sich das Wanderungspotential innerhalb der EU – der gegenwärtig bedeutsamsten Form der Migration – erschöpfen und zunehmend Migration aus Drittstaaten erforderlich sein wird.[1]

Vor diesem Hintergrund erleichterte die Bundesregierung kontinuierlich die Möglichkeiten der Erwerbsmigration für hochqualifizierte Drittstaatsangehörige (OECD 2013; SVR 2014: 45 ff). Mit dem am 1. März 2020 in Kraft getretenen Fachkräfteeinwanderungsgesetz erfolgt eine weitere Liberalisierung des Aufenthaltsrechts für qualifizierte Personen, welches insbesondere die Migration von Fachkräften mit Berufsausbildung vereinfachen soll. Zugleich ist eine Intensivierung der aktiven Anwerbung von Arbeitskräften aus dem Nicht-EU-Ausland durch die Politik und Wirtschaft zu beobachten. Stärker umstritten bleibt hingegen die Frage, wie groß der Bedarf an einer Einwanderung von formal geringer qualifizierten Personen ist.

Die jüngere deutsche Arbeitsmigrationspolitik basiert im Wesentlichen auf einer einkommens- und qualifikationsbasierten Steuerungslogik.[2] Eine Einwanderung zum Zweck der Erwerbstätigkeit setzt in der Regel neben einem konkreten Arbeitsvertrag auch die Erfüllung bestimmter formaler Kriterien voraus, wie einen Hochschulabschluss oder eine in Deutschland anerkannte beruflichen Qualifikation in einem Mangelberuf[3], ein bestimmtes Einkommensniveau und Sprachkenntnisse (SVR-Forschungsbereich 2019: 32). Davon ausgenommen sind EU-Bürger*innen (und andere freizügigkeitsberechtigte Personen), die im

---

[1] Die Studie berücksichtigt die Entwicklungen im Migrationsgeschehen vor dem Ausbruch der Corona-Pandemie in Deutschland und Europa. Die Studie erscheint vorab online in Form des vorliegenden Working Papers.

[2] In der Vergangenheit gab es hingegen verschiedene Möglichkeiten der Erwerbsmigration für Personen ohne formalen Qualifikationsnachweis, die quantitativ bedeutsam waren. Dies betrifft nicht nur die sogenannte Gastarbeitermigration bis zum Anwerbestopp 1973. Auch in den 1990er und 2000er Jahren kamen tausende Arbeitsmigrant*innen über zeitlich befristete Werkverträge und als Saisonarbeiter*innen nach Deutschland. Dabei handelte es sich ganz überwiegend um Menschen aus Osteuropa. Infolge der EU-Erweiterung wandelte sich diese Migration in Freizügigkeit um (SVR 2019: 22).

[3] Die Beschränkung auf Mangelberufe entfiel mit dem Fachkräfteeinwanderungsgesetz ab dem 1. März 2020.

Rahmen der Freizügigkeit nach Deutschland kommen und eine Arbeit aufnehmen bzw. danach suchen können.

Eine zweite Ausnahme hiervon ist der privilegierte Arbeitsmarktzugang für ausgewählte Drittstaaten in § 26 der Beschäftigungsverordnung (BeschV). Staatsangehörige dieser Staaten können ohne den Nachweis von Qualifikationen und Sprachkenntnissen einzig auf der Grundlage eines Arbeitsvertrages einen Aufenthaltstitel erhalten. Eine solche Regelung besteht seit vielen Jahren für eine Gruppe wohlhabender und politisch stabiler Industriestaaten (§ 26 Abs. 1 BeschV).[4]

Im Herbst 2015 wurde der Kreis privilegierter Staaten mit der sogenannten Westbalkanregelung (§ 26 Abs. 2 BeschV) erweitert. Auf ihrer Grundlage werden Bürger*innen der sechs Westbalkanstaaten[5] in ähnlicher Weise privilegiert behandelt. Sie ist ein politischer Kompromiss und in einiger Hinsicht migrationspolitisches Neuland für die Bundesrepublik. Ziel der Regelung in Zusammenhang mit dem ersten Asylpaket war es zum einen, die Zahl der Asylbewerber*innen aus den Westbalkanstaaten, die fast alle keinen Schutz erhalten haben, deutlich zu reduzieren. Zugleich handelt es sich um ein migrationspolitisches Experiment zur „Erprobung einer beschränkten Öffnung des Arbeitsmarktes für Personen, die über keine Berufs- und Hochschulabschlüsse verfügen oder deren Abschlüsse nicht als gleichwertig anerkannt wurden“ (BMI/BAMF 2020: 33).

Die Westbalkanregelung sowie der privilegierte Arbeitsmarkzugang für ausgewählte Drittstaatsangehörige ist daher ein interessanter Testfall für die deutsche und europäische Migrationspolitik. Eine Analyse dieser Regelungen hat das Potential, Antworten auf zwei der zentralen migrationspolitischen Problemstellungen zu geben. Zum einen darauf, wie ein Bedarf an Arbeitskräften durch Einwanderung aus Drittstaaten gedeckt werden kann. Zum anderen auf ist die Frage, ob und wie – falls politisch gewünscht – Migration stärker gesteuert und in legale Wege gelenkt werden kann.

1.2 Diskussion und Evidenz

Über die bereits seit vielen Jahren mit § 26 Abs. 1 BeschV bestehende vereinfachten Arbeitsmarktzugangsregelungen für einige nicht-europäische Industriestaaten und europäische Mikrostaaten ist relativ wenig bekannt. In diesem Papier soll daher einerseits diese Regelung analysiert werden, andererseits die Westbalkanregelung, die als Teil des ersten Asylpakets im Herbst 2015 in der Öffentlichkeit zunächst wenig diskutiert wurden. Unklar war zu diesem Zeitpunkt, wie stark die Regelung angenommen werden würde. Nachdem deutlich geworden ist, dass diese quantitativ sehr bedeutsam und sogar zum wichtigsten Zuzugsweg für Erwerbsmigrant*innen aus Drittstaaten geworden ist, hat

[4] Derzeit sind dies folgende Staaten: Andorra, Australien, Israel, Japan, Kanada, Republik Korea, Monaco, Neuseeland, San Marino, Vereinigte Staaten von Amerika.

[5] Es handelt sich um Albanien, Bosnien und Herzegowina, Kosovo, Nordmazedonien, Montenegro und Serbien.

sich eine kontroverse Diskussion in Politik und Wissenschaft darüber entwickelt, ob die bis Ende 2020 befristete Regelung in ihrer aktuellen Form verlängert, modifiziert werden oder auslaufen sollte. Ebenso wurde diskutiert, inwiefern die Regelung auf andere Staaten(gruppen) übertragen werden kann (SVR 2019; Breyton 2018). Zu dieser Debatte will das vorliegende Papier einen Beitrag leisten.

1.3 Ziele und Gliederung des Papiers

Ziel des vorliegenden Working Papers ist eine vergleichende Analyse des Länderbasierten privilegierten Arbeitsmarktzugangs nach § 26 Abs. 1 und 2 BeschV. Auf dieser Grundlage können Schlussfolgerungen für die weitere Gestaltung der deutschen Arbeitsmigrationspolitik gezogen werden.

Folgende Fragen sollen in diesem Papier diskutiert werden:

- Welche Kontextbedingungen und Motivationen haben zu der Einrichtung der Listen privilegierter Staaten geführt?
- Welche Ziele sollten damit erreicht werden?
- In welchem Umfang wird die privilegierte Möglichkeit zum Arbeitsmarktzugang und somit eine vereinfachte Einreise nach Deutschland genutzt?
- Welche (beabsichtigten und unbeabsichtigten) Auswirkungen lassen sich beobachten?

Im nachfolgenden Kapitel werden zunächst Entstehungszusammenhänge und Inhalte beider Regelungen dargestellt. Im dritten Kapitel wird dann ein Überblick über das quantitative Wanderungsgeschehen aus den betrachteten Ländern gegeben und im Zusammenhang mit § 26 BeschV analysiert. Betrachtet wird ebenso die Qualifikationsstruktur der Migrant*innen, die auf diesem Weg nach Deutschland kommen. Anschließend werden die Migrationsbewegungen aus den privilegierten Ländergruppen analysiert und verglichen (Kap. 1) und die Auswirkungen der Westbalkanregelung (Kap. 1) rekonstruiert und diskutiert. Abschließend werden zentrale Ergebnisse zusammenfassend diskutiert und ein Fazit gezogen.

2 Historischer Hintergrund und Inhalt der privilegierten Zugangsregelungen in § 26 Abs. 1 und 2 BeschV

Nach dem Anwerbestopp von 1973 gab es lange Zeit nur begrenzte reguläre Möglichkeiten der Einwanderung zu Erwerbszwecken. Vor dem Hintergrund anhaltend hoher Arbeitslosigkeit aber auch wegen einer ablehnenden Haltung in Politik und Teilen der Bevölkerung (Herbert 2017: 229) war Einwanderung – insbesondere von Arbeitskräften aus Staaten, die nicht zur Europäischen Gemeinschaft (EG) bzw. zur Europäischen Union (EU) gehörten (Schönwälder 2004) – lange Jahre nicht erwünscht. Im Gegenteil prägten Arbeitsverbote und Rückkehrpolitiken das migrationspolitische Handeln. Dennoch hat Einwanderung in unterschiedlichen Formen immer stattgefunden.

Die privilegierte – aber nicht voraussetzungsfreie – Möglichkeit der Erwerbsaufnahme für Bürger*innen bestimmter Staaten existiert in Deutschland schon seit langer Zeit. Der allgemeine Anwerbestopp bezog sich vor allem auf jene Staaten, mit denen es organisierte Anwerbeprogramme für v. a. ungelernte Arbeitskräfte ohne deutschen Pass gab und die nicht zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft gehörten. Beschränkte Möglichkeiten der Erwerbsmigration gab es weiterhin.

Im Zuge einer lange aufgeschobenen umfassenden Ausländerrechtsreform wurden im Jahr 1990 dann weitere Ausnahmen vom Anwerbestopp definiert und in der Anwerbestoppausnahmeverordnung (ASAV) formal festgehalten. Zum Teil bestanden solche Ausnahmen vorher schon in der Praxis. In § 9 ASAV enthalten waren sogenannte „Regionale Ausnahmen“. Hintergrund dieser vorsichtigen Öffnung des Arbeitsmarktes war, dass sich trotz hoher Arbeitslosigkeit in einigen Sektoren der deutschen Wirtschaft ein Mangel an Arbeitskräften abzeichnete und Vertreter*innen aus Industrie und Handwerk einen Bedarf an Arbeitskräften ohne deutschen Pass ausgemacht hatten und sich auch aus demografischen Gründen für eine Vereinfachung der Arbeitsmigration aussprachen (Herbert 2017: 309-310).[6]

2.1 § 26 Abs. 1 BeschV: Genese und Motivationen der Regelung

In § 9 Anwerbestoppausnahmeverordnung (ASAV), die Anfang 1991 in Kraft trat, war eine Staatenpositivliste enthalten. Sie umfasste damals zwanzig Staaten, darunter sechs nicht-europäische Industriestaaten und 14 europäische Staaten, worunter auch vier Mikrostaaten waren (siehe Tabelle 1). Die Liste der privilegierten Staaten wurde mehrfach angepasst, zuletzt im Jahr 2013.

[6] Die Regelungen in § 26 BeschV sind nicht die einzige Form der regionalen Privilegierung bei der Erwerbsmigration. Eine andere Form sind bilaterale Abkommen mit bestimmten Ländern. Ein Beispiel hierfür sind klassischen Anwerbeabkommen der 1950er und 60er Jahre. Aber auch gegenwärtig wenden andere Staaten dieses Instrument an (SVR-Forschungsbereich 2019). Auch in Deutschland gibt es hierzu bereits eine Reihe von Pilotprojekten wie zum Beispiel das sogenannte Triple-Win-Projekt zur Anwerbung von Pflegekräften.

Zeitraum	Staaten	Dokument	Zahl der Länder
01.01.1991 - 24.09.1998	Andorra, Australien, Finnland, Island, Israel, Japan, Kanada, Liechtenstein, Malta, Monaco, Neuseeland, Norwegen, Österreich, Portugal, San Marino, Schweden, Schweiz, Spanien, Vereinigte Staaten von Amerika, Zypern.	§ 9 der Anwerbestoppausnahmeverordnung, Fassung vom 21.12.1990	20
25.09.1998 - 30.04.2004	Andorra, Australien, Israel, Japan, Kanada, Malta, Monaco, Neuseeland, San Marino, Schweiz, Vereinigte Staaten von Amerika, Zypern	§ 9 der Anwerbestoppausnahmeverordnung, Fassung vom 17.09.1998	12
01.05.2004 - 31.12.2008	Andorra, Australien, Israel, Japan, Kanada, Monaco, Neuseeland, San Marino, Vereinigte Staaten von Amerika	§ 9 der Anwerbestoppausnahmeverordnung[7]; § 34 der Beschäftigungsverordnung vom 22.11.2004	9
seit 1.7.2013	Andorra, Australien, Israel, Japan, Kanada, Republik Korea, Monaco, Neuseeland, San Marino, Vereinigte Staaten von Amerika	§ 26 der Beschäftigungsverordnung vom 06.06.2013	10

Tabelle 1: Liste der Staaten mit erleichtertem Zugang zur Beschäftigung in Deutschland

Bei all diesen Staaten handelt es sich um politisch stabile und ökonomisch relativ wohlhabende Staaten. Hintergrund dieser auch als „Best-Friends-Regelung“ (Ponert 2018) bezeichneten Staatenliste war Lutz zufolge u. A., „dass von diesen Ländern aufgrund der Größe, der geografischen Entfernung zu Deutschland und der dortigen beschäftigungspolitischen Entwicklung geringe Zuwandererzahlen erwartet wurden“ (Lutz 2016: 221). Mit einigen Ländern bestanden zudem bilaterale Absprachen, die die internationale Mobilität von deutschen Staatsangehörigen regelten.

In den 1990er und 2000er Jahren reduzierte sich die Liste der Staaten nach und nach. Dies lag daran, dass Staaten entweder der EG bzw. der EU beitraten oder Arbeitnehmerfreizügigkeit im Rahmen des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR, seit 1994: Island, Liechtenstein und Norwegen) bzw. eines bilateralen Abkommens (seit Juni 2002: Schweiz) gewährt wurde.

Die Liste wurde in die 2004 erstmalig verabschiedete Beschäftigungsverordnung (BeschV) übernommen. Die ASAV bestand eine Weile noch parallel und

[7] Mit dem Gesetz über den Arbeitsmarktzugang im Rahmen der EU-Erweiterung vom 23. April 2004 (Artikel 3) wurden Malta, Schweiz und Zypern aus der ASAV gestrichen.

lief in Etappen aus.[8] Mit der Einführung der neuen – und bis heute gültigen, aber mehrfach geänderten – Beschäftigungsverordnung im Juli 2013 wurde per Beschluss des Bundesrats mit der Republik Korea erstmalig ein zusätzliches Land in die Liste aufgenommen. Aus der Begründung des Bundesrates werden weitere Motive für die privilegierte Behandlung bestimmter Länder deutlich.

Die Republik Korea gehöre demnach als Hochtechnologieland zu den zehn wichtigsten Nicht-EU-Außenhandelspartnern Deutschlands. Durch das seit Juli 2011 geltende Freihandelsabkommen zwischen der Europäischen Union und Südkorea wurden weitere wechselseitige Marktzugangsmöglichkeiten eröffnet. Auch würden südkoreanische Firmen erhebliche Mittel in deutsche Unternehmen investieren, insbesondere in zukunftsträchtigen Branchen. Die Aufnahme Südkoreas in die Positivliste sei daher „eine konsequente Schlussfolgerung aus den wirtschaftlichen und politischen Entwicklungen“[9]. Die Erfahrung habe gezeigt, dass sich die Liberalisierung von Waren- und Dienstleistungsströmen zwischen Staaten auch auf den Arbeitsmarkt auswirke. Eine Vertiefung der Zusammenarbeit in den „arbeitsmarktpolitisch relevanten Bereichen Wirtschaft, Forschung und Entwicklung“ würde sich durch die vereinfachte Aufnahme einer Beschäftigung erheblich verbessern (BR-Drs. 182/1/13: 6 f.).

2.2 Westbalkanregelung: Genese und Motivationen

Anders gelagert sind die Hintergründe und migrationspolitischen Ziele der in § 26 Abs. 2 BeschV verankerten sogenannten Westbalkanregelung, auf deren Grundlage Bürger*innen der sechs Westbalkanstaaten in einem vereinfachten Verfahren eine Aufenthaltserlaubnis zum Zweck der Erwerbstätigkeit und der Ausbildung erhalten können. Im Gegensatz zu den in § 26 Abs. 1 BeschV aufgeführten Staaten weisen die Westbalkanstaaten einen „erheblichen wirtschaftlichen und politischen Problemdruck“ (Lutz 2016: 222) auf. Um die Ausgestaltung und Zielsetzungen der Westbalkanregelung zu verstehen, muss der Entstehungskontext betrachtet werden. Diese Regelung war Teil des sogenannten Asylpaket I und trat durch die Verordnung zum Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz am 20. Oktober 2015 in Kraft.

Es gibt eine längere und komplexe Geschichte der Migration aus den heutigen Westbalkanstaaten nach Deutschland. Infolge eines Anwerbeabkommens mit der damaligen sozialistischen Republik Jugoslawien im Jahr 1968 kamen mehrere hunderttausend Menschen aus der Region als Arbeitsmigrant*innen nach

[8] Zum 01.01.2009 wurden zunächst einige Teile - darunter § 9 ASAV - aufgehoben (Artikel 7 des Gesetzes zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente vom 21. Dezember 2008). Zum Jahr 2012 trat die ASAV dann insgesamt außer Kraft (Artikel 2 der Verordnung zur Änderung und Aufhebung arbeitsgenehmigungsrechtlicher Vorschriften vom 12. Dezember 2011).

[9] Zudem seien Staatsangehörige der Republik Korea bereits vom Geltungsbereich von § 41 Aufenthaltsverordnung (AufenthV) erfasst, der für bestimmte Staaten auch bei längeren Aufenthalten die visumfreie Einreise und das Einholen eines Aufenthaltstitels im Bundesgebiet ermöglicht.

Deutschland. Viele blieben nur temporär, andere auch nach dem Anwerbestopp in Deutschland. Sie bildeten die Grundlage der heutigen umfangreichen migrantischen Communities aus der Region (Berlin-Institut 2017:4).[10] Hervorgerufen durch den Zerfall des ehemaligen Jugoslawien und der damit verbundenen Bürgerkriege suchten in den 1990er Jahren mehrere hunderttausend Menschen aus der Region Zuflucht in der Bundesrepublik. Nach dem Ende der kriegerischen Auseinandersetzungen kehrten viele Geflüchtete wieder an ihre Heimatorte zurück bzw. mussten zurückkehren, da ihre Aufenthaltstitel nicht verlängert wurden.

In den 2010er Jahren kam es dann zu einer neuen Migrationsbewegung aus der Region nach Deutschland. Es wurde ein deutlicher Anstieg der Asylanträge aus den Westbalkanstaaten registriert, die fast alle abgelehnt wurden (ausführlicher Kap. 3.2.2). Kommunen klagten über eine Überforderung bei der Unterbringung von Asylbewerbern und rechtsextreme politische Kräfte mobilisierten gegen den vermeintlichen Asylmissbrauch. Um die Zahl der Asylanträge von Personen aus den Westbalkanstaaten zu begrenzen, wurden seit 2014 eine Reihe von Maßnahmen verabschiedet und implementiert. Darunter war auch die politisch umstrittene Einstufung der Westbalkanstaaten als sichere Herkunftsstaaten. Insbesondere bei SPD und Grünen hatte dies für Streit gesorgt.

Bereits im November 2014 waren Bosnien und Herzegowina, Nordmazedonien[11] und Serbien als sichere Herkunftsländer eingestuft worden. Dazu war auch die Zustimmung eines Bundeslandes, in dem die Grünen an der Regierung beteiligt waren, erforderlich. Die 2015 geführte Diskussion über die Klassifizierung Albaniens, Montenegros und des Kosovo als sichere Herkunftsländer führte erneut zu heftigen Auseinandersetzungen innerhalb von SPD und Bündnis 90/Die Grünen[12]. Sowohl SPD als auch Grüne hatten sich zudem für die Schaffung von Möglichkeiten der Arbeitsmigration für Personen aus den Westbalkanstaaten ausgesprochen. Vor diesem Hintergrund kann die Westbalkanregelung als Teil eines politischen Kompromisses gesehen werden, der zudem im Krisenmodus während der Phase außergewöhnlich hoher Zuzüge von Schutzsuchenden im Herbst 2015 vereinbart wurde. Die Verabschiedung der Westbalkanregelung muss daher weniger als eine langfristige und wohlüberlegte migrationspolitische Strategie angesehen werden, sondern eher als kurzfristig ausgehandelter politischer Kompromiss ohne „klar durchdachte migrationspolitische Logik“ (Bither/Ziebarth 2018: 19). Teil dieses Kompromisspaketes waren auf der einen Seite restriktive Maßnahmen – insbesondere die

[10] Nicht Teil der Anwerbepolitik war hingegen Albanien. Auch von den kriegerischen Auseinandersetzungen der 1990er Jahre war das Land nicht betroffen.

[11] Vor dem Hintergrund eines politischen Streits mit dem Nachbarland Griechenland wurde Mazedonien zum 12. Februar.2019 in Nordmazedonien umbenannt. Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird in diesem Working Paper durchgehend die Bezeichnung Nordmazedonien verwendet.

[12] U. a. verabschiedete die Partei am 18. August 2015 eine Erklärung, in dem eine Ausweitung der Liste der sicheren Herkunftsländer abgelehnt wurde (Spiegel Online 2015).

Einstufung als sichere Herkunftsstaaten. Zeitgleich wurden auf der anderen Seite vereinfachte Migrationswege zur Aufnahme einer Erwerbsarbeit eröffnet.

Die Verknüpfung der Erschwerung der humanitären Zuwanderung mit der erleichterten Arbeitsmigration schienen sich beim Gesetzgeber auf zwei Kausalitätsannahmen zu stützen (Bither/Ziebarth 2018). Zum einen wurde vermutet, dass die gleichen Personen, die als Asylsuchende kamen, nun als Arbeitsmigrant*innen kommen würden. Dies wäre dann eine vielfach gewünschte „Umleitung“ von Migrant*innen in den „richtigen“ Migrationskanal und zugleich eine Entflechtung gemischter Migrationsbewegungen. Zugleich ging der Gesetzgeber davon aus, dass es auf dem deutschen Arbeitsmarkt auch einen Bedarf an Arbeitskräften aus dem Westbalkan gab, darunter auch an Personen mit geringer formaler Qualifikation. Denn mit der Westbalkanregelung wurden die Schwellen für den Arbeitsmarktzugang, die bis dahin u. a. durch hohe Qualifikationsanforderungen existierten, deutlich abgesenkt (Brücker/Burkert 2017).

2.3 Die Ausgestaltung der Regelungen: Gemeinsamkeiten und Unterschiede von § 26 Abs. 1 und 2 BeschV

Die Regelungen in § 26 Abs. 1 und 2 BeschV betreffen den Zugang zum Arbeitsmarkt und haben eine Reihe von Gemeinsamkeiten, weisen aber auch einige Unterschiede auf. Für beide Staatengruppen gilt, dass die Bundesagentur für Arbeit (BA) ihre Zustimmung zu jeder Art von Ausbildung und Beschäftigung erteilen kann. Dabei wird weder eine qualifizierte Berufsausbildung noch der Nachweis von Sprachkenntnissen oder ein Mindesteinkommen vorausgesetzt (BA 2016). Wie Geis-Thöne betont, handelt es sich bei der Regelung nicht um einen Aufenthaltstitel, sondern um „einen konkreten Zugangsweg“, der sowohl für die Erteilung von Aufenthaltstiteln zur qualifizierten Beschäftigung als auch zur nicht qualifizierten Beschäftigung genutzt werden kann (Geis-Thöne 2018: 16).[13] Gleiches gilt auch für die Aufnahme einer beruflichen Ausbildung nach § 17 AufenthG a.F. (§ 16a n.F.)[14]. Da diese Aufenthaltstitel auch mit anderen, in der Beschäftigungsverordnung festgeschriebenen Regelungen kombiniert werden konnten, kann die Anwendung von § 26 BeschV nicht direkt aus den Statistiken zu den Aufenthaltstiteln abgelesen werden.

Dennoch ist dieser Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt nicht voraussetzungslos. Erforderlich sind ein verbindliches Arbeitsplatzangebot und die Zustimmung der BA. Diese setzt bei Beschäftigungen nach § 26 BeschV voraus, dass es

[13] In der seit dem 1.3.2020 gültigen Fassung des Aufenthaltsgesetz sind dies §§ 18a, b AufenthG n.F. (qualifizierte Beschäftigung; § 18 Abs. 4 a.F.) und § 19c AufenthG (nicht qualifizierte Beschäftigung; § 18 Abs. 3 a.F.)

[14] Infolge der Verabschiedung des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes kam es zu zahlreichen Änderungen im Aufenthaltsgesetz. In diesem Papier werden im Falle von Änderungen immer die alte Fassung (a.F.) und bei der ersten Nennung im Text zusätzlich die seit dem 1. März 2020 neue Fassung (n.F.) angegeben. Bei Paragrafen, deren Bezeichnung nicht geändert wurde, wird keine ergänzende Angabe zur Fassung gemacht.

keine negativen Auswirkungen für den deutschen Arbeitsmarkt gibt und dass keine bevorrechtigten Arbeitnehmer*innen[15] zur Verfügung stehen (§ 39 AufenthG). Diese sogenannte Vorrangprüfung findet in der Praxis oft jedoch nicht als detaillierte Prüfung statt, sondern in Form einer Zustimmungsfiktion, bei der die Zustimmung zur Arbeitsaufnahme als erteilt gilt, wenn die BA innerhalb einer Frist von zwei Wochen nicht aktiv widerspricht (§ 36 Abs. 2 BeschV, SVR-Forschungsbereich 2018: 22).[16]

Zudem wird geprüft, ob die Arbeitsbedingungen nicht ungünstiger sind als bei vergleichbaren inländischen Arbeitnehmer*innen (sogenannte Vergleichbarkeitsprüfung). Bei der Prüfung der Arbeitsbedingungen wird die Einhaltung der orts- und branchenüblichen Löhne geprüft, die in einigen Regionen den gesetzlichen Mindestlohn deutlich übersteigen können. Um Missbrauch zu vermeiden, sind die Arbeitgeber gegenüber der BA verpflichtet, Auskunft über Arbeitsentgelt, Arbeitszeiten und sonstige Arbeitsbedingungen zu erteilen (IAB 2017).

Nicht nur bei den Zielen, sondern auch bei den Voraussetzungen und der Ausgestaltung gibt es aber auch deutliche Differenzen zwischen den Regelungen in § 26 Abs. 1 und 2 BeschV. Es gibt vier zentrale Unterschiede.

Erstens, können Bürger*innen der in Abs. 1 enthaltenen Staaten ihren Antrag auf einen Aufenthaltstitel auch in Deutschland stellen, während Bürger*innen der Westbalkanstaaten einen Visumsantrag nur bei der deutschen Auslandsvertretung im Herkunftsland stellen können. Das bedeutet, dass Arbeitssuchende aus diesen Ländern – mit Ausnahme des Kosovo – zwar im Rahmen der dreimonatigen visumfreien Einreise nach Deutschland kommen können, um hier einen Job zu suchen. Um einen Aufenthaltstitel zu beantragen, müssen sie aber zunächst zurückkehren und bei der Auslandsvertretung ihres Herkunftslandes[17] ein Visum beantragen, was aufgrund der langen Wartezeiten die Einreise deutlich verzögert.

Ein zweiter Unterschied liegt darin, dass Abs. 1 unbefristet gilt, während Abs. 2 zunächst auf fünf Jahre bis Ende 2020 befristet ist.

Drittens kann einer Beschäftigung nach Abs. 2 nur zugestimmt werden, wenn die antragstellende Person innerhalb der letzten 24 Monate vor dem Visum-Antrag keine Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) bezogen hat. Eine Ausnahme wurde für Personen, die zwischen dem 01.01.2015 und dem 24.10.2015 einen Asylantrag gestellt haben, am 24.10.2015 noch in Deutschland waren und dann unverzüglich ausgereist sind, geschaffen (BA 2016).

---

[15] Deutsche, EU-Bürger*innen oder rechtlich gleichgestellte Personen ohne deutschen Pass mit Niederlassungs- oder Aufenthaltserlaubnis.

[16] Bei beiden Ländergruppen ist eine Beschäftigung als Leiharbeitnehmer*in nicht möglich (§ 40 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG) (BA 2016).

[17] Möglich ist auch ein Verfahren in einer anderen Auslandsvertretung. In der Visumstatistik gibt es wenige Fälle, in denen die Anträge in anderen Staaten gestellt worden sind (Quelle BT-Drs. 19/14701: 51).

Ein vierter Unterschied zwischen beiden Gruppen besteht darin, dass bei § 26 Abs. 1 BeschV Entsendungen von im Ausland ansässigen Unternehmen möglich sind, während bei den Westbalkanstaaten eine Anstellung bei einem Arbeitgeber mit Sitz in Deutschland erfolgen muss.

Anträge konnten ab November 2015 gestellt werden. Bis Ende Oktober 2017 gab es ein Vorabprüfungsverfahren der BA (Vorabzustimmung), d. h. interessierte Arbeitgeber in Deutschland konnten bereits vor der Visumerteilung die Zustimmung der BA beantragen (Brücker/Burkert 2017: 8). Ab November 2017 erfolgte die Zustimmung der BA erst nach der Visumserteilung. Aufgrund der langen Bearbeitungszeiten bei der Visaerstellung waren die nur für sechs Monate gültigen Vorabzustimmungen der BA in vielen Fällen nicht mehr gültig und mussten erneut eingeholt werden.

Wortlaut § 26 BeschV - Beschäftigung bestimmter Staatsangehöriger

(1) Für Staatsangehörige von Andorra, Australien, Israel, Japan, Kanada, der Republik Korea, von Monaco, Neuseeland, San Marino sowie den Vereinigten Staaten von Amerika kann die Zustimmung zur Ausübung jeder Beschäftigung unabhängig vom Sitz des Arbeitgebers erteilt werden.

(2) Für Staatsangehörige von Albanien, Bosnien und Herzegowina, Kosovo, Mazedonien, Montenegro und Serbien können in den Jahren 2016 bis einschließlich 2020 Zustimmungen zur Ausübung jeder Beschäftigung erteilt werden. Die Zustimmung darf nur erteilt werden, wenn der Antrag auf Erteilung des Aufenthaltstitels bei der jeweils zuständigen deutschen Auslandsvertretung im Herkunftsstaat gestellt wurde. Die Zustimmung darf nicht erteilt werden, wenn der Antragsteller in den letzten 24 Monaten vor Antragstellung Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz bezogen hat. Satz 3 gilt nicht für Antragsteller, die nach dem 1. Januar 2015 und vor dem 24. Oktober 2015 einen Asylantrag gestellt haben, sich am 24. Oktober 2015 gestattet, mit einer Duldung oder als Ausreisepflichtige im Bundesgebiet aufgehalten haben und unverzüglich ausreisen.

3 Quantitative Entwicklung der Migrationsbewegungen

3.1 Industriestaaten

In einer langfristigen Betrachtung des Wanderungsgeschehens der sieben nicht-europäischen Industriestaaten seit Mitte der 1960er Jahre ist eine kontinuierliche Zunahme der Zuzüge zu erkennen (siehe Abbildung 1).

Dabei sind in früheren Jahrzehnten auch einige Schwankungen zu erkennen, die u. a. mit wirtschaftlichen Konjunkturzyklen erklärt werden können. Seit den frühen 2000er Jahren ist ein stetiger und deutlicher Zuwachs zu beobachten.[18] Ähnlich verhält es sich mit den Fortzügen (ohne Abbildung). Insgesamt kann also von einer deutlichen Dynamisierung des Wanderungsgeschehens zwischen der Bundesrepublik und der hier betrachteten Staatengruppe gesprochen werden. Dabei übersteigen die Zuzüge die Fortzüge, insbesondere seit den 2010er Jahren. Dies resultiert in einer wachsenden Wohnbevölkerung von Staatsangehörigen aus diesen Ländern, was sich auch in den Daten des AZR niederschlägt.

3.1.1 Wanderungsgeschehen insgesamt

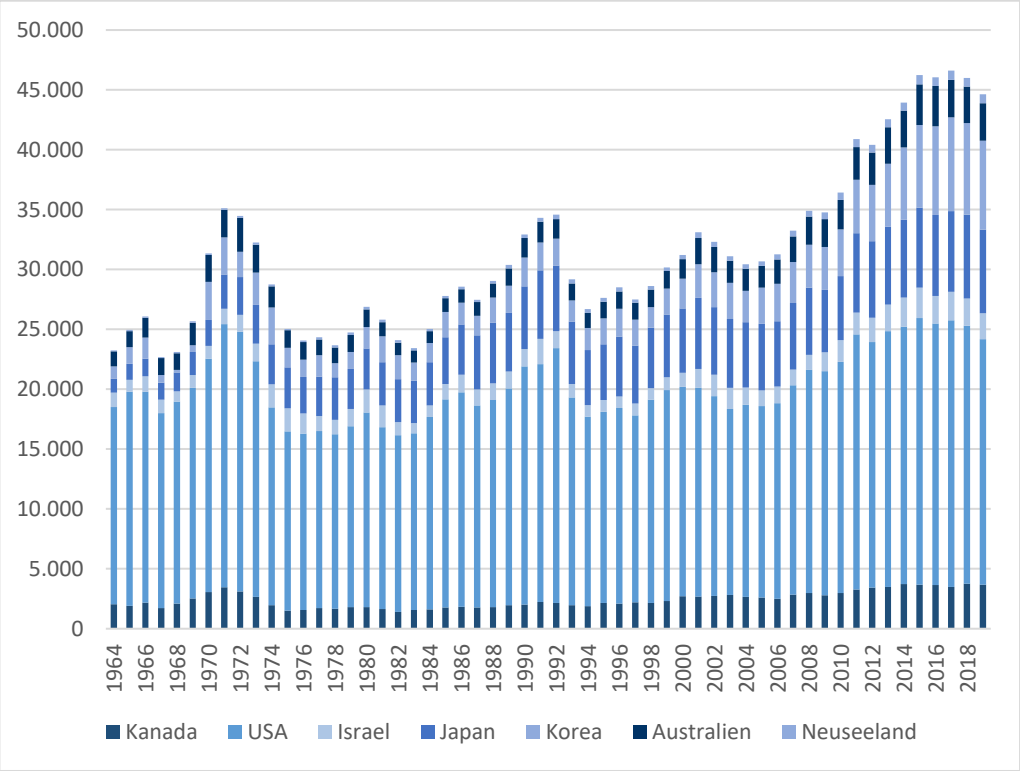

Abbildung 1: Zuzüge aus den Industriestaaten (1964-2019)

Eigene Darstellung nach Statistisches Bundesamt 1964-2019

[18] Bei der Betrachtung der langfristigen Wanderungsmuster gibt es – gerade in früheren Jahrzehnten – auch deutliche Unterschiede zwischen den sieben Staaten. Auf diese kann hier nicht im Detail eingegangen werden. Der Trend einer stetigen Zunahme seit Beginn des neuen Jahrtausends trifft aber auf alle Staaten zu.

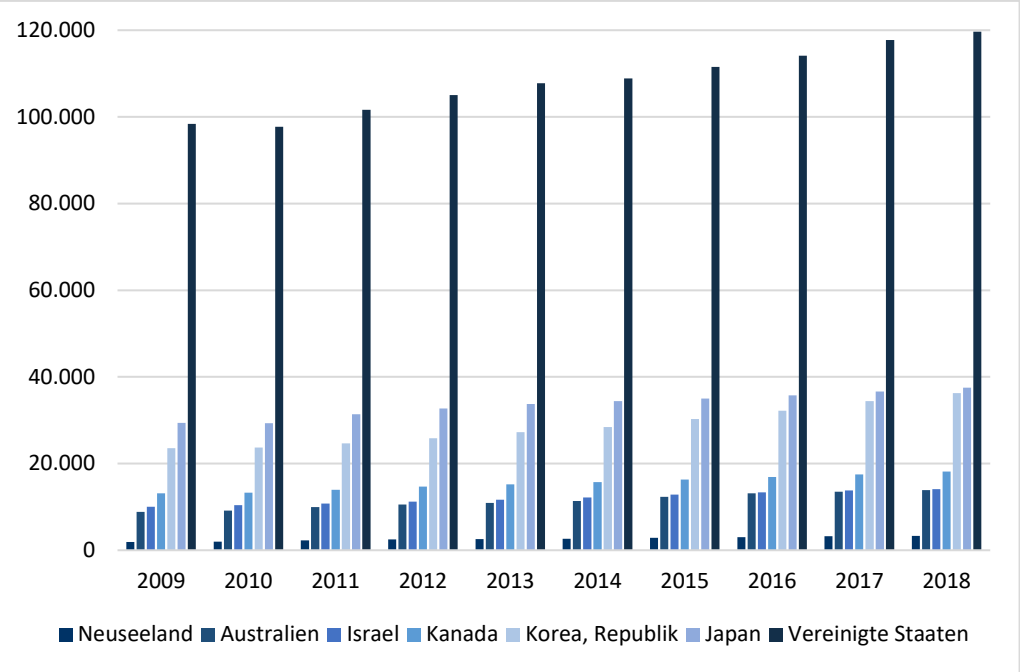

Abbildung 2: Industriestaaten – bestehende Aufenthaltstitel (2009-2018)

Eigene Darstellung nach Statistisches Bundesamt 2019

Im betrachteten Zehnjahreszeitraum (2009-2018) ist ein kontinuierlicher Anstieg der Zahl der im Ausländerzentralregister (AZR) registrierten Personen bei allen sieben Industriestaaten zu beobachten.[19] Der relative Anstieg lag zwischen 21,6 % für die USA und 72,5 % für Neuseeland. Dieser Trend kann zum einen als Ausdruck einer insgesamt gestiegenen internationalen Mobilität zwischen den Industriestaaten interpretiert werden, die u. a. durch geringere Transport- und Kommunikationskosten, die Globalisierung der Weltwirtschaft, wachsende transnationale Netzwerke und Bevölkerungen begünstig wird.[20] Zum anderen kann die gestiegene Migration aus den sieben Industriestaaten auch als Folge eines relativen Attraktivitätsgewinns der Bundesrepublik im Vergleich zu anderen potentiellen Zielländern von Migration gelesen werden. Ursächlich hierfür könnte v. a. eine in dem betrachteten Zeitraum positive Arbeitsmarktentwicklung sein. Auch Prozesse der interkulturellen Öffnung der Verwaltung und eines insgesamt positiveres Deutschlandbildes in vielen Herkunftsstaaten (GIZ 2018) könnte hierzu beigetragen haben.

Gemessen an den letzten verfügbaren Daten aus dem Jahr 2018 kamen mit Abstand die meisten Personen aus den USA, gefolgt von Japan und Korea (siehe Tabelle 2). Das Migrationsvolumen scheint somit u. a. abhängig von Faktoren wie der Bevölkerungsgröße, historischer Bezüge und geografischer Entfernung.

[19] Die Mikrostaaten Andorra, Monaco und San Marino wurden aus der detaillierten empirischen Analyse ausgeschlossen, da die sehr geringen Fallzahlen keine belastbaren Auswertungen erlauben.

[20] Spiegelbild dieser Entwicklung ist auch die langfristig gestiegene internationale Mobilität deutscher Staatsangehöriger (Engler et al. 2015).

	Absolute Zahl (2018)	Anstieg in % von 2009-2018
Australien	13.875	56,5 %
Israel	14.100	40,3 %
Japan	37.490	27,5 %
Kanada	18.135	38,3 %
Korea	36.230	53,8 %
Neuseeland	3.300	72,5 %
Vereinigte Staaten	119.645	21,6 %
Gesamt 7 Industriestaaten	**242.775**	**31,0 %**
Andorra	40	*
Monaco	10	*
San Marino	20	*

Tabelle 2: Industriestaaten - Aufenthaltstitel (2018) und relativer Anstieg der Aufenthaltstitel (2009-2018)

Eigene Darstellung und Berechnung nach Statistisches Bundesamt 2019

3.1.2 Erwerbs- und Ausbildungsmigration

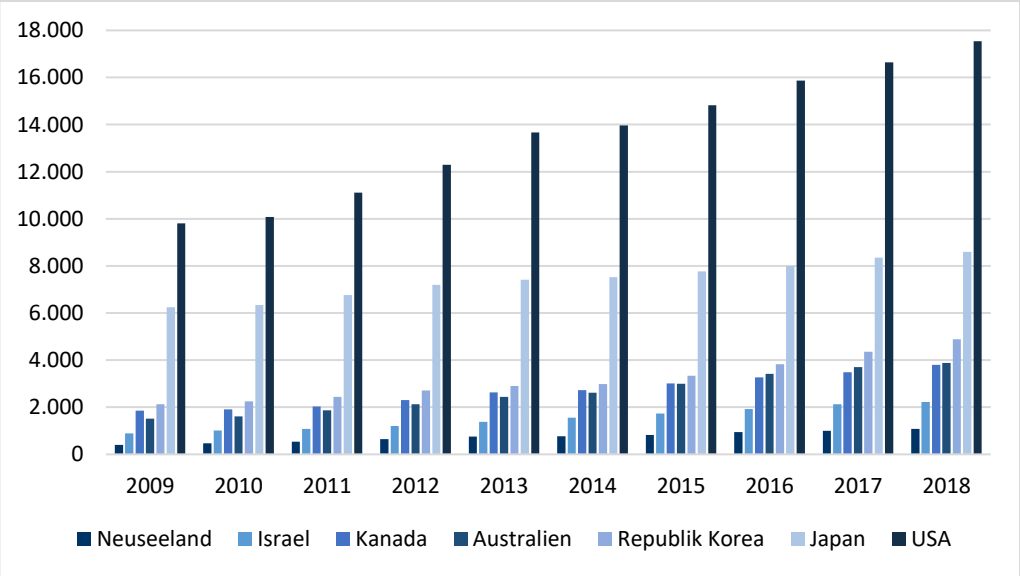

Abbildung 3: Industriestaaten – Aufenthaltstitel zum Zweck der Erwerbstätigkeit (2009-2018)

Eigene Darstellung nach Statistisches Bundesamt 2019; Aufenthaltstitel zum Zweck der Erwerbstätigkeit nach § 18 AufenthG a.F.[21]

[21] Damit ist nur ein Teil der Erwerbsmigration abgebildet. Nicht berücksichtigt sind hier die – zahlenmäßig geringeren – Formen der Erwerbsmigration: Hochqualifizierte Beschäftigung (§ 19 AufenthG a.F./ § 18c Absatz 3 n.F. bzw. 19a AufenthG a.F./ § 18b Absatz 2 n.F.),

Auch bei einer Betrachtung der Erwerbsmigration ist ein kontinuierlicher und moderater Anstieg bei den Bestandszahlen für alle sieben Staaten im Beobachtungszeitraum festzustellen. Die relativen Anstiege waren im Zehnjahreszeitraum 2009-2018 am stärksten für Neuseeland (170,7 %), Australien (155,9 %) und Israel (151,4 %). Etwas schwächer waren sie in Kanada (104,2 %), den USA (78,8 %) und Japan (37,6 %).

Besonders interessant für die Analyse des Einflusses des vereinfachten Zugangs zum Arbeitsmarkt nach § 26 BeschV ist die Republik Korea, die erst 2013 zu der Liste der privilegierten Staaten hinzugefügt wurde. Im Hinblick auf den relativen Anstieg liegt Korea im betrachteten Zeitraum mit 129,9 % genau in der Mitte. Es lässt sich hier also kein besonderer Effekt feststellen. Die Aufnahme des Landes in die Positivliste hat zu keinem besonderen Anstieg der Zuzüge geführt. Dies kann unterschiedliche Gründe haben. Möglicherweise war die Tatsache, dass Staatsangehörige der Republik Korea auf Grundlagen von § 41 AufenthV bereits vor 2013 visumfrei einreisen konnten und das Einholen eines Aufenthaltstitels im Bundesgebiet grundsätzlich möglich war, entscheidend. Zudem handelt es sich im Falle Koreas weit überwiegend um qualifizierte Beschäftigte (siehe Abbildung 4), für die eine Einwanderung tendenziell auch über andere Wege einfacher ist.

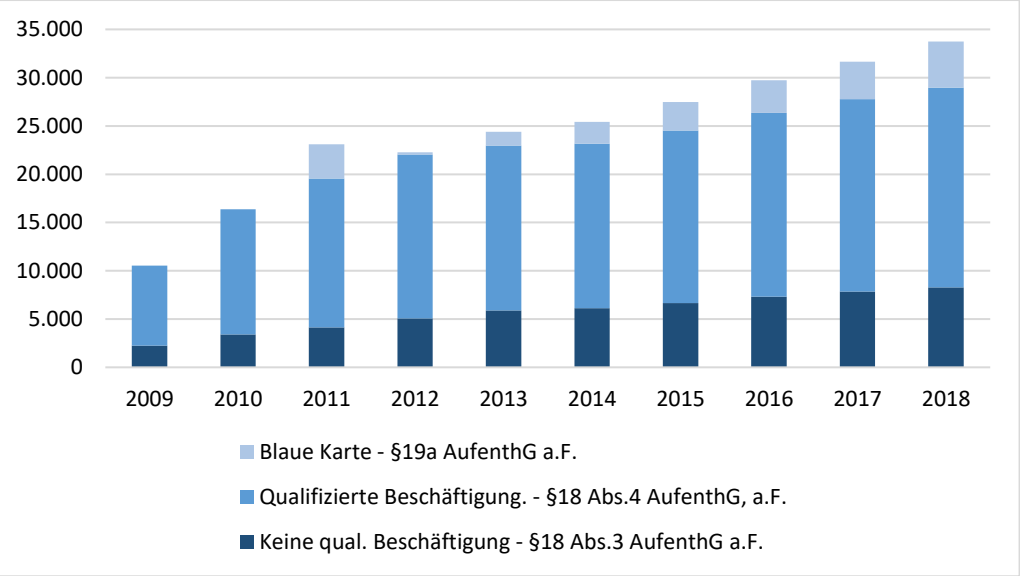

Abbildung 4: Industriestaaten – Aufenthaltstitel zur Beschäftigung nach Qualifikationsniveau (2009-2018)

Eigene Darstellung und Berechnung nach Statistisches Bundesamt 2019

Forschungstätigkeit (§ 20 AufenthG a.F./ § 18d n.F.) und Selbständigkeit (§ 21 AufenthG a.F.). Für diese gelten andere aufenthaltsrechtliche Regeln als für Erwerbsmigration nach § 18 Abs. 3 AufenthG a.F. / § 19c n.F. in Verbindung mit § 26 BeschV. Nicht berücksichtigt sind zudem Personen, die über einen Aufenthaltstitel verfügen, der entweder keinen spezifischen Aufenthaltszweck hat (Niederlassungserlaubnis) und Personen, die eine Aufenthaltserlaubnis zu einem anderen Aufenthaltszweck haben und die dem Arbeitsmarkt zum Teil auch zur Verfügung stehen. Nicht erfasst sind zudem Personen, die eingebürgert wurden.

Im Unterschied zur Gruppe der Westbalkanstaaten (siehe 3.2.3) gibt es bei den Industriestaaten ein deutliches Übergewicht qualifizierter Beschäftigung. Das Verhältnis von qualifizierter zu nicht qualifizierter Beschäftigung ist im Betrachtungszeitraum relativ konstant (2009: 21,2 %; 2018: 24,5 %, bei Berücksichtigung der Blauen Karte). Im Beobachtungszeitraum nimmt die Zahl der erteilten Aufenthaltstitel in allen Qualifikationskategorien kontinuierlich zu. Am stärksten ist der Anstieg bei den Hochqualifizierten, am schwächsten bei der qualifizierten Beschäftigung nach § 18 Abs. 4. AufenthG a.F. (§§ 18a, 18b Absatz 1 n.F.)

Interessanterweise gibt es bei der Qualifikationsstruktur deutliche Unterschiede zwischen den Ländern. Gemessen am Jahr 2018 weisen Japan (14,1 %) und Korea (10,6 %) nur einen sehr geringen Anteil an nicht-qualifizierter Beschäftigung auf. Bei Australien (45 %), Neuseeland (44,1 %) und Kanada (34,1 %) ist dieser Anteil deutlich höher. Die USA (26,7 %) und Israel (22,9 %) liegen hier im Mittelfeld (Abbildung 19). Im Zeitverlauf sind diese Muster für die einzelnen Staaten relativ stabil.

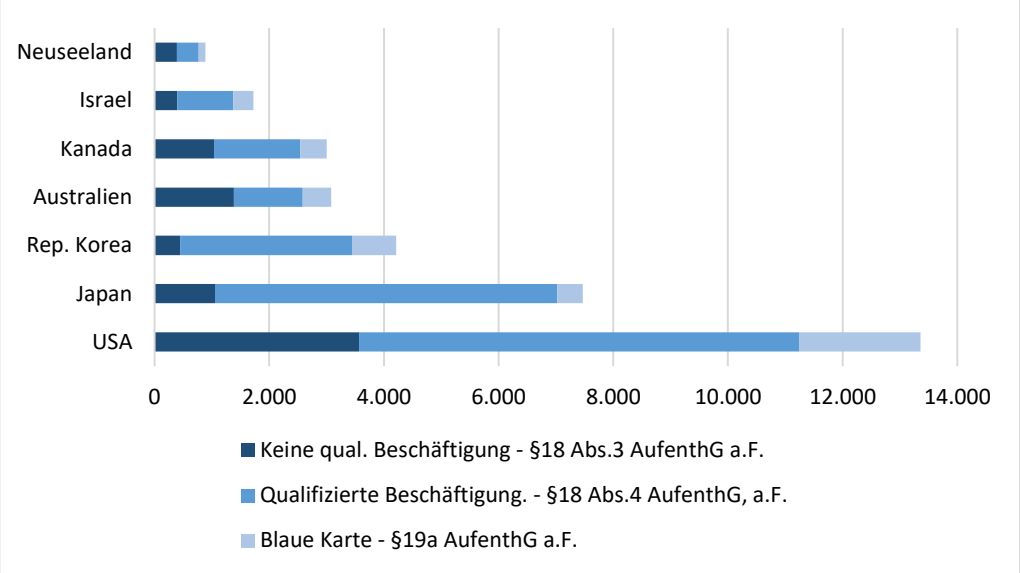

Abbildung 5: Industriestaaten – Qualifikationsstruktur nach Ländern (2018)

Eigene Darstellung nach Statistisches Bundesamt 2019

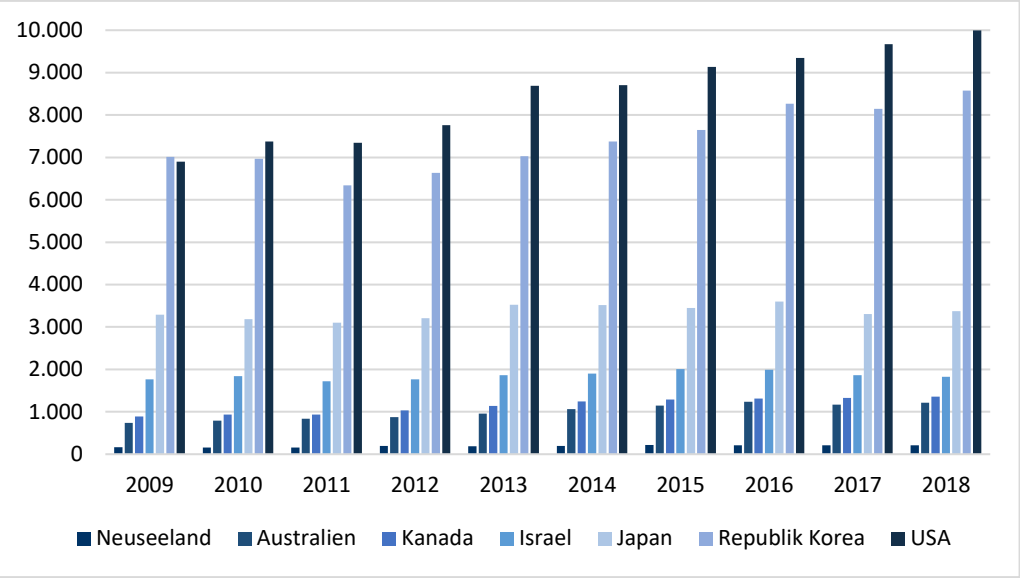

Abbildung 6: Industriestaaten – Aufenthaltstitel zum Zweck der Ausbildung (2009-2018)
Eigene Darstellung nach Statistisches Bundesamt 2019

Im Hinblick auf die Aufenthaltstitel zum Zweck der Ausbildung ist ebenso ein kontinuierlicher Anstieg zu beobachten. Die Zahl der zu diesem Zweck erteilten Titel ist im Vergleich zur Erwerbstätigkeit deutlich geringer. Auch fällt der Anstieg bei der Ausbildungsmigration im Zehnjahreszeitraum geringer (23,7 %) aus als bei der Erwerbsmigration (47,3 %). Mit Abstand die meisten Aufenthaltstitel zum Zweck der Ausbildung werden von Staatsangehörigen der USA und Koreas gehalten.

3.1.3 Zusammenfassung: „Best-Friends-Regelung“

Im Fall der Industriestaaten wird der in § 26 BeschV festgeschriebene erleichterte Zugang zum Arbeitsmarkt für Personen aus bestimmten Staaten seit vielen Jahren angewandt. Die Privilegierung wird dabei weder öffentlich noch wissenschaftlich intensiver diskutiert. Es scheint, als würde die Regelung als unproblematische und ökonomisch wünschenswerte Mobilität mit nicht-europäischen Industriestaaten wahrgenommen. Diese Regelung ist das Gegenstück zu den häufig ebenso vereinfachten Migrationsmöglichkeiten deutscher Staatsangehöriger in die Arbeitsmärkte anderer nicht-europäischen Industriestaaten. Zudem sind die erteilten Aufenthaltstitel zum Zweck der Erwerbstätigkeit als auch der Ausbildung quantitativ überschaubar und lediglich ein leichter kontinuierlichen Anstieg ist zu beobachten. Auch die Tatsache, dass es sich zum überwiegenden Teil um (höher)qualifizierte Personen handelt, dürfte dazu beitragen, dass diese an bestimmte Staatsangehörigkeit geknüpfter Öffnung des Arbeitsmarktzugangs in Politik und Gesellschaft wenig diskutiert wird.

Weiterer Forschungsbedarf wäre durchaus vorhanden, etwa im Hinblick auf die Unterschiede zwischen verschiedenen Herkunftsländern im Hinblick auf die Qualifikationsstruktur. Zu untersuchen wäre zudem die Verteilung der Beschäftigten auf bestimmte Regionen und Branchen sowie die Aufenthaltsdauer. Eine weitergehende Analyse könnte sich auch mit der Frage befassen, welche Staaten nicht auf der Liste in § 26 Abs. 1 BeschV stehen und den Gründen dafür.

Von den aktuell 36 OECD-Mitgliedsstaaten sind derzeit nur Staatsangehörige der Türkei, Chiles und Mexikos nicht privilegiert. Laut § 41 AufenthV können neben Staatsangehörige der in in § 26 Abs. 1 BeschV gelisteten Staaten auch Staatsangehörige von Brasilien, El Salvador und Honduras visumfrei in die Bundesrepublik einreisen und einen Aufenthaltstitel vor Ort beantragen. Im Unterschied zu den Industriestaaten kann dies aber nicht zum Zweck der Erwerbstätigkeit erfolgen. Sie können lediglich bestimmte Tätigkeiten in einem geringen zeitlichen Umfang ausüben (§ 17 Abs. 2 AufenthV). Aufgabe der Wissenschaft könnte es auch sein, objektive Kriterien für die Aufnahme von Staaten in diese Liste zu erarbeiten, auf deren Grundlage weitere Staaten in die Diskussion gebracht werden könnten.

3.2 Westbalkanstaaten

Es gibt eine längere und komplexe Geschichte der Migration aus den heutigen Westbalkanstaaten nach Deutschland. Zahlenmäßig bedeutsam waren dabei vor allem drei Phasen (siehe Abbildung 7): Die späten 1960er und frühen 1970er Jahre, die geprägt waren von der Abwerbung von Arbeitskräften; die 1990er Jahre, in denen Hundertausende in Deutschland Zuflucht vor den Bürgerkriegen suchten; und die gegenwärtige Phase, die Mitte der 2000er Jahre begonnen hat und in der Personen aus den Westbalkanstaaten aus unterschiedlichen Motiven nach Deutschland kommen.

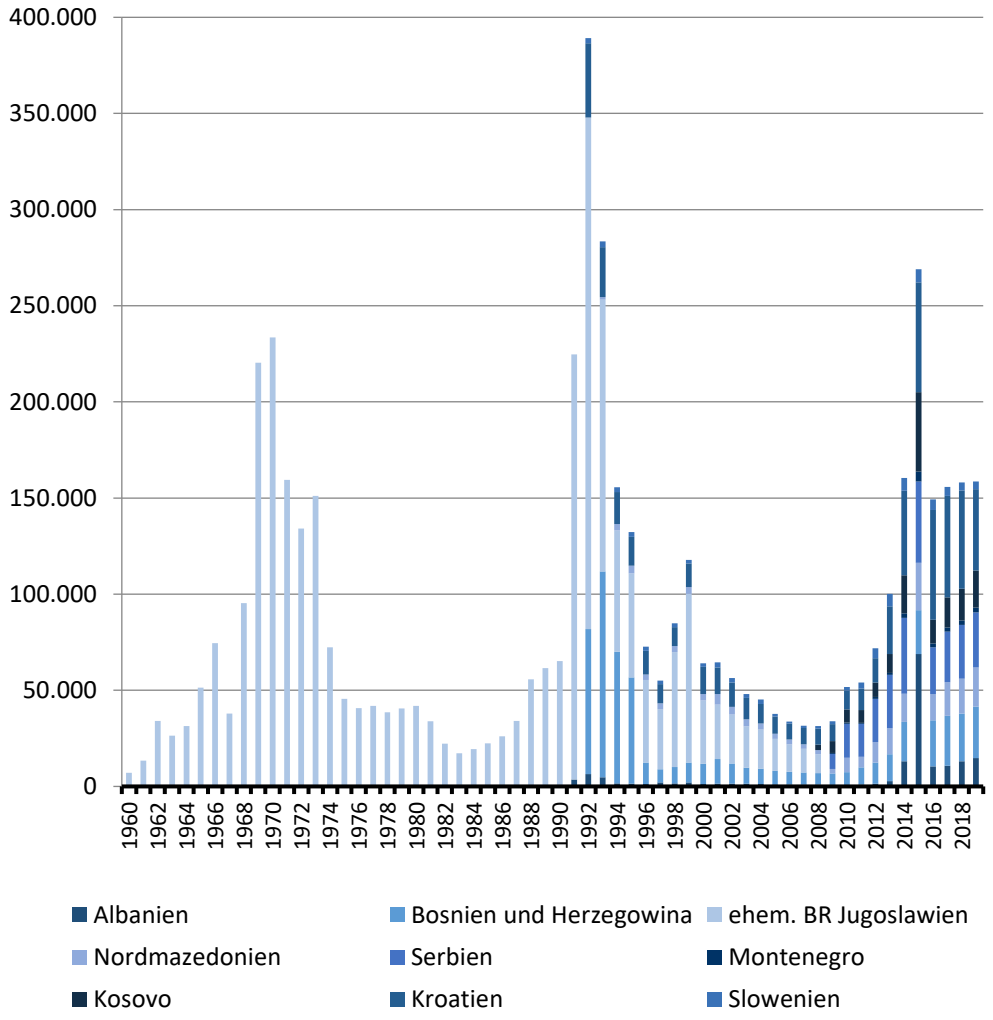

Abbildung 7: Zuzüge aus den Westbalkanstaaten (1960-2019)

BAMF-Sonderauswertung, in: Alscher/Obergfell/Roos 2015: 16 (für die Jahre 1960 bis 2013); aktualisiert und angepasst durch den Autor auf Grundlage von Statistisches Bundesamt 1960-2019. Bis zum Jahr 1991 umfassen die Daten zur ehem. BR Jugoslawien alle ehemaligen Teilrepubliken. Ab 1992 werden die Daten für Slowenien, Kroatien sowie Bosnien und Herzegowina getrennt registriert. Ab 1993 wird das heutige Nordmazedonien getrennt aufgeführt. Ab 2009 werden auch Serbien, Montenegro sowie Kosovo separat aufgeführt. Albanien wurde in früheren Jahrzehnten aufgrund der sehr geringen Zuwanderung teilweise in der Wanderungsstatistik nicht separat ausgewiesen, sondern unter „übriges Europa“ subsumiert. Erst ab 1991 wird Albanien durchgehend aufgeführt.

3.2.1 Wanderungsgeschehen insgesamt

Im Beobachtungszeitraum ist ein Wachstum der in Deutschland lebenden Bevölkerung aus den Westbalkanstaaten festzustellen. Diese wuchs von 683.915 Personen (2009) auf 878.470 im Jahr 2018, was einem Anstieg um 28,4 % entspricht. Dabei bleiben die Zahlen bis 2013 relativ stabil (712.525). In den Jahren 2014 und 2015 ist dann ein deutlicher Anstieg zu beobachten. Im Jahr 2016, in dem die Westbalkanregelung in Kraft trat und zugleich zahlreiche abgelehnte Asylsuchende zurückgekehrt sind, gehen die Zahlen zunächst leicht zurück, ab 2017 setzt sich dann der Anstieg fort.

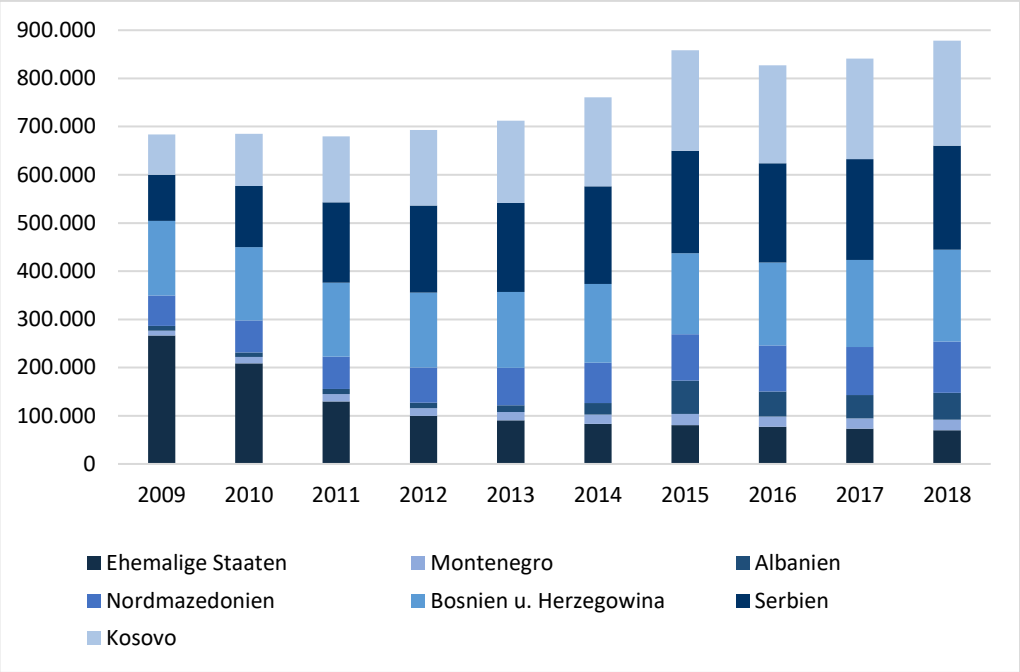

Abbildung 8: Westbalkanstaaten – Aufenthaltstitel insgesamt (2009-2018)

Eigene Darstellung nach Statistisches Bundesamt 2019. Die Daten haben eine eingeschränkte Aussagekraft, da sich die Staatsangehörigkeiten mehrfach verändert haben und die aktuelle Staatsangehörigkeit im AZR aufgrund personeller Engpässe in den Ausländerbehörden nicht immer sauber erfasst wurde. Abgebildet sind die Aufenthaltstitel zum Ende des jeweiligen Kalenderjahres.

Bei einer Betrachtung der Einzelstaaten sind erhebliche Unterschiede zu beobachten, sowohl bei den absoluten Zahlen, als auch bei den relativen Entwicklungen im Zeitverlauf. Der Rückgang bei der Kategorie der „ehemaligen-Staaten“[22] ist damit zu erklären, dass keine Personen mehr neu mit diesen Staatsangehörigkeiten registriert werden, während kontinuierlich Personen aus dieser Kategorie im AZR entfernt werden, weil ihre Staatsangehörigkeit aktualisiert wurde oder sie nicht mehr in Deutschland aufhältig sind.

Die Unterschiede bei den absoluten Zahlen scheinen abhängig v. a. von der Bevölkerungsgröße der Herkunftsländer und der Größe der migrantischen Community in Deutschland zu sein. Im Jahr 2018 waren die meisten im AZR gespeicherten Personen mit Pässen des Kosovo, Serbiens und Bosnien und Herzegowinas (Tabelle 3). Die größten relativen Anstiege sind bei Albanien, Kosovo und Serbien zu beobachten.

[22] Diese beinhaltet: Bundesrepublik Jugoslawien (27.04.1992-04.02.2003), Serbien und Montenegro (05.02.2003-02.06.2006); Serbien (einschl. Kosovo) (03.06.2006-16.02.2008).

	Absolute Zahl (2018)	Relativer Anstieg von 2009-2018
Albanien	55.495	455,4 %
Bosnien u. Herzegowina	190.495	23,2 %
Kosovo	218.150	159,6 %
Nordmazedonien	106.555	69,4 %
Montenegro	22.280	118,4 %
Serbien	215.840	125,2 %
EX-Staaten zus.	69.655	-73,9 %
Gesamt Westbalkan	**878.470**	**28,4 %**

Tabelle 3: Westbalkanstaaten - Aufenthaltstitel (2018) und relativer Anstieg der Aufenthaltstitel (2009-2018)

Eigene Darstellung und Berechnung nach Statistisches Bundesamt 2019

3.2.2 Asylanträge

Deutschland ist seit den 1990er Jahren ein wichtiges Zielland für Schutzsuchende aus den Westbalkanstaaten. Hervorgerufen wurden die Fluchtbewegungen zunächst durch den Jugoslawienkrieg. So kamen in den frühen 1990er Jahren insbesondere Schutzsuchende aus Bosnien und Herzegowina nach Deutschland. Nur ein Teil aller Geflüchteten stellte einen Asylantrag. Die Aufnahme war von Beginn an als temporäre Zuflucht gedacht (Ther 2017: 276-277) und das Asylrecht wurde restriktiv ausgelegt. Die Zahl der Asylanträge bildet daher nur einen Teil der Zuzüge von Geflüchteten ab. Die höchste Zahl an Asylanträgen aus den Westbalkanstaaten wurde 1992 erfasst, als 128.573 Anträge gestellt wurden (siehe Abbildung 8). Der größere Teil der Geflüchteten durchlief kein Asylverfahren und erhielt unterschiedliche Formen von temporärem Schutz. Die Behörden gehen von 350.000 Geflüchteten aus Bosnien und Herzegowina in den Jahren 1993 und 1994 aus (Herbert 2017: 289; Alscher/Obergfell/Roos 2015: 19-27).[23] In den folgenden Jahren sanken sowohl die Zuzugs- als auch die Bestandszahlen wieder. Dies wurde sowohl auf eine Entspannung des Konfliktes im zerfallenen Jugoslawien als auch auf eine restriktivere Asylpolitik in Deutschland (und anderen europäischen Staaten) zurückgeführt (Alscher/Obergfell/Roos 2015: 19-27). Viele der Geflüchteten kehrten zurück bzw. mussten ab 1997 zurückkehren, da ihre Aufenthaltstitel nicht verlängert wurden. Andere wurden im Rahmen von Resettlement-Programmen nach Kanada und in die USA umgesiedelt.

[23] Die Zahl der Asylantragsteller*innen und der Bürgerkriegsflüchtlinge ist nicht trennscharf.

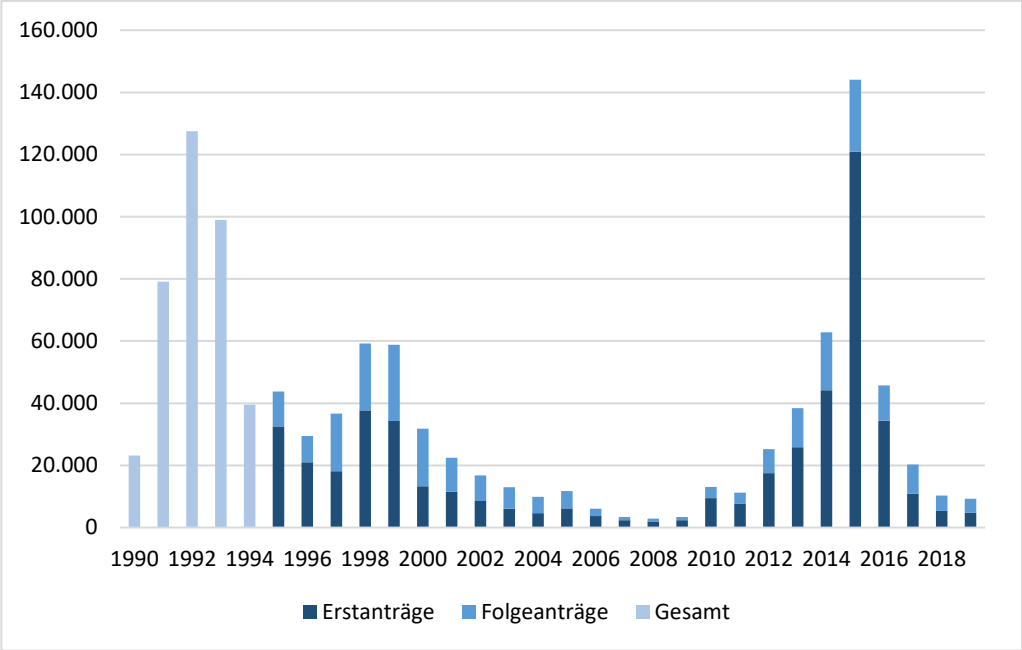

Abbildung 9: Asylanträge von Staatsangehörigen der Westbalkanstaaten (1990-2019)

BAMF-Sonderauswertung, in: Alscher/Obergfell/Roos 2015: 22 (für die Jahre 1990 bis 2014); aktualisiert und angepasst durch den Autor auf Grundlage von Eurostat 2020.

Ende der 1990er Jahre stiegen die Zuzugszahlen von Schutzsuchenden aus der Region infolge des „Kosovo-Konfliktes" erneut an (1998: 59.638 Asylanträge; 37.660 Erstanträge; 1999: 59.049 Asylanträge; 34.319 Erstanträge). Auch hier kamen Schutzsuchende auf verschiedenen Wegen. Rund 15.000 albanische Geflüchtete aus dem Kosovo wurden über ein Aufnahmeprogramm aufgenommen (Engler 2015: 33). Nach Beendigung der Kampfhandlungen sanken die Asylantragszahlen aus den Westbalkanstaaten seit dem Jahr 2000 – mit Ausnahme von 2005 – kontinuierlich und auf ein sehr niedriges Niveau. In den Jahren 2006 bis 2009 wurden deutlich weniger als 10.000 Anträge pro Jahr gestellt (2008: 1.810 Erstanträge). Ab 2010 stiegen die Anträge dann erneut kontinuierlich (Ausnahme 2011) an und erreichten 2015 mit 120.885 Erstanträgen einen Höhepunkt. Seit 2016 sind die Anträge wieder deutlich rückläufig (2018: 5.345 Erstanträge; 2019: 4.745).

Die meisten Asylerstanträge aus den Westbalkanstaaten wurden im Fünfjahreszeitraum 2014-2018 von Staatsangehörigen Albaniens (82.175), des Kosovo (47.175) und Serbiens (43.700) gestellt. Im gleichen Zeitraum wurden zudem 23.245 Anträge von Staatsangehörigen Nordmazedoniens, 13.370 von Bosnien und Herzegowina und 6.040 aus Montenegro registriert.

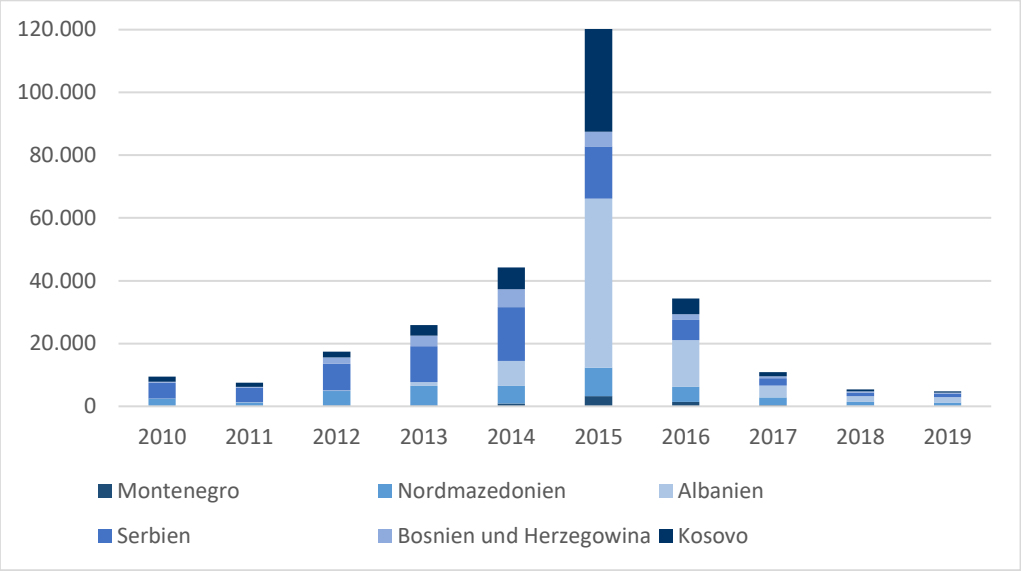

Abbildung 10: Asylerstanträge von Staatsangehörigen der Westbalkanstaaten (2010-2019)
Eigene Darstellung nach Eurostat 2020

Die Gründe für den Anstieg der Anträge seit 2010 sind vielfältig – und zum Teil umstritten – und lassen sich nicht eindeutig kausal bestimmen oder im Einzelnen quantifizieren. Zu nennen sind hier etwa die erleichterten Einreisemöglichkeiten für Staatsangehörige Nordmazedoniens, Montenegros und Serbiens durch die zum 19. Dezember 2009 erfolgte Aufhebung der Visumpflicht (ESI 2013; Alscher/Obergfell/Roos 2015: 45-46). Häufig angeführt wird auch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 18. Juli 2012, das die Höhe der Geldleistungen nach § 3 AsylbLG als zu niedrig beurteilt und eine Erhöhung verlangt hat. Forschungsergebnisse sehen demgegenüber eine begrenzte Bedeutung der Sozialleistungen. Zu nennen sind allgemeinere Gründe für die Wahl Deutschlands als Zielland, wie z. B. die Reputation als ein Land, in dem die Menschenrechte geachtet werden und Arbeitsmarktgelegenheiten bestehen. Zudem ist das Vorhandensein von Communities von großer Bedeutung (Brücker et al. 2016; Scholz 2013). Die Flucht- und Flüchtlingsforschung hat demgegenüber auf die große Bedeutung sogenannter „Push-Faktoren“ hingewiesen. Auch wenn die Fluchtgründe im Fall der Westbalkanstaaten in den allermeisten Fällen nicht als ausreichend für die Gewährung von internationalem Schutz anerkannt werden, gibt es doch erhebliche Probleme in der Region. Dies sind zum einen ökonomische Probleme, die u. a. in fragilen Arbeitsmärkten, Bildungssystemen und Gesundheitssystemen ihren Ausdruck finden. Zudem ist Armut weitverbreitet. In einigen Gebieten – etwa in Teilen Albaniens und des Kosovo – gibt es Konflikte in Form von vormodernen Traditionen wie z. B. sogenannte „Blutfehden“ (EASO 2013a: 9; 49).

Laut BAMF handelte es sich bei einem großen Teil der Asylbewerber*innen aus den Westbalkanstaaten der letzten Jahre um Roma (Müller 2019; Berlin-Institut

2017).[24] Diese sind in ihren Herkunftsstaaten stark marginalisiert und diskriminiert. Laut Brücker/Burkert (2017) gaben die meisten Asylantragsteller*innen „Diskriminierungserfahrungen, persönliche Armut und schlechte wirtschaftliche Lage in ihren Herkunftsländern als Motive“ für ihre Flucht an.

Geringe Anerkennungschancen

Die Schutzquoten von Antragsteller*innen aus den Westbalkanstaaten sind seit langem sehr niedrig in Deutschland (Alscher/Obergfell/Roos 2015). Seit 2010 lagen diese immer bei unter 2 % (bezogen auf die nicht bereinigte Gesamtschutzquote der erstinstanzlichen Entscheidungen). Mit Ausnahme von Albanien in den Jahren 2010 (14,3 %), 2011 (23,1 %) und 2012 (13,0 %) gab es keine großen Abweichungen nach oben.

	Albanien	**Bosnien und Herzegowina**	**Kosovo**	**Montenegro**	**Nordmazedonien**	**Serbien**	**WB6**
2009	60	205	1.355	80	75	675	**2.450**
2010	35	340	2.255	110	2.480	4.830	**10.050**
2011	65	350	1.850	90	1.740	6.105	**10.200**
2012	115	2.030	2.655	355	6.240	13.095	**24.490**
2013	485	3.075	2.860	280	6.020	11.685	**24.405**
2014	3.005	5.435	2.320	785	7.275	19.635	**38.455**
2015	31.590	5.210	27.370	2.085	7.190	19.540	**92.985**
2016	32.100	5.575	16.605	2.860	12.295	20.530	**89.965**
2017	8.645	1.960	4.365	950	6.200	6.975	**29.095**
2018	2.755	750	1.260	370	2.315	2.560	**10.010**
2009-2018	**78.855**	**24.930**	**62.895**	**7.965**	**51.830**	**105.630**	**332.105**

Tabelle 4: Westbalkanstaaten - Entscheidungen zu Asylanträgen in erster Instanz in Deutschland (2009-2018)

Eigene Darstellung nach Eurostat 2019

[24] In diesem Zusammenhang wurde auf eine starke saisonale Migration hingewiesen. Die Asylanträge aus den Westbalkanstaaten stiegen im Herbst an. Ziel der Antragsteller*innen war es offenbar die Wintermonate in Deutschland zu verbringen (Alscher/Obergfell/Roos 2015; Geis-Thöne 2018: 14).

	Albanien	Bosnien und Herzegowina	Kosovo	Montenegro	Nordmazedonien	Serbien	WB6
2009	8,3%	7,3%	5,5%	6,3%	6,7%	2,2%	**4,9%**
2010	14,3%	2,9%	4,0%	0,0%	0,2%	0,6%	**1,4%**
2011	23,1%	4,3%	2,7%	0,0%	0,3%	0,4%	**1,1%**
2012	13,0%	1,2%	2,1%	1,4%	0,2%	0,2%	**0,6%**
2013	7,2%	0,7%	1,2%	1,8%	0,2%	0,2%	**0,6%**
2014	2,5%	0,3%	1,7%	0,0%	0,3%	0,2%	**0,5%**
2015	0,2%	0,3%	0,5%	0,2%	0,6%	0,1%	**0,3%**
2016	0,5%	0,9%	0,9%	0,5%	0,4%	0,3%	**0,5%**
2017	1,6%	1,8%	2,6%	1,1%	0,9%	0,7%	**1,4%**
2018	1,5%	0,7%	2,4%	0,0%	0,9%	0,8%	**1,1%**

Tabelle 5: Westbalkanstaaten – Gesamtschutzquote bei Asylanträgen in erster Instanz in Deutschland (2009-2018)

Eigene Darstellung und Berechnung nach Eurostat 2019. Es handelt sich um die nicht-bereinigte Gesamtschutzquote.

Die Entscheidungspraxis des BAMF wurde in der ganz überwiegenden Zahl der Fälle von den Gerichten bestätigt.[25] Dennoch gab es immer wieder Kritik an der restriktiven Entscheidungspraxis von BAMF und Gerichten. Flüchtlingsorganisationen und Anwält*innen argumentierten, dass Schutzgründe durchaus im Sinne einer kumulativen Diskriminierung vorliegen könnten (Marx 2005; Müller 2016).

Auffällig ist auch, dass die Schutzquoten in Deutschland deutlich niedriger ausfallen als im Durchschnitt der anderen EU27-Staaten. Ob dies an einer besonders restriktiven Entscheidungspraxis liegt oder das Resultat einer anderen Zusammensetzung der Zugewanderten im Fluchtkontext aus den Westbalkanstaaten in Deutschland im Vergleich zu anderen EU-Staaten ist, kann nur durch weitergehende Analysen aufgeklärt werden.

[25] Dies wird aus der geringen Zahl der Fälle deutlich, in denen in der zweiten Instanz ein Schutzstatus zugesprochen wurde (Gesamtschutzquote für die WB6: 2014: 1 %; 2015: 0,5 %; 2016: 0,6 %; 2017: 1,6 %; 2018: 2,9 %; Eurostat 2019; eigene Berechnung).

	EU27	Deutschland
2009	7,6 %	4,9 %
2010	5,1 %	1,4 %
2011	6,6 %	1,1 %
2012	7,3 %	0,6 %
2013	7,4 %	0,6 %
2014	9,5 %	0,5 %
2015	9,1 %	0,3 %
2016	12,3 %	0,5 %
2017	8,8 %	1,4 %
2018	10,4 %	1,1 %

Tabelle 6: Gesamtschutzquote bei Asylanträgen in Deutschland und der EU27 (2009-2018)

Eigene Darstellung und Berechnung nach Eurostat 2019. Es handelt sich um die nicht-bereinigte Gesamtschutzquote.

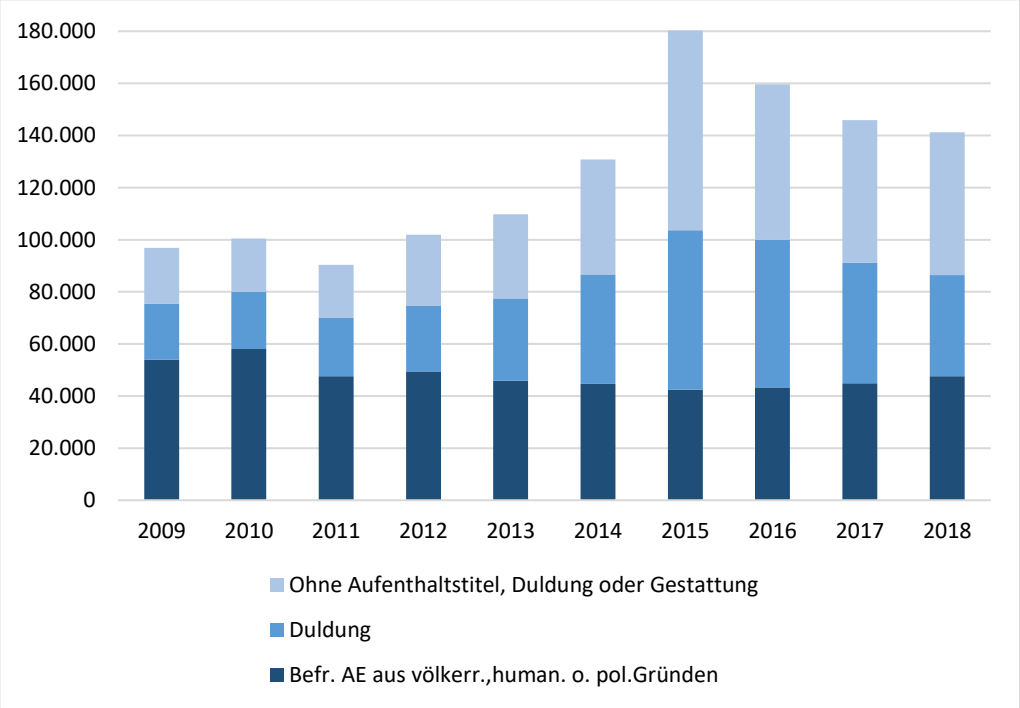

Abbildung 11: Westbalkanstaaten – ausgewählte Aufenthaltsstatus (2009 – 2018)

Eigene Darstellung nach Statistisches Bundesamt 2019.

Die Zahl derjenigen Personen, die einen befristeten humanitären Aufenthaltstitel innehaben, ist – mit kleineren jährlichen Schwankungen – zwischen 2009 und 2015 leicht gesunken. Trotz hoher Asylantragszahlen ist sie danach nur sehr leicht gestiegen, da die Anerkennungsquoten sehr gering waren. Die Zahl der Personen mit einer Duldung ist im Beobachtungszeitraum stetig gestiegen und hat 2015 einen Höhepunkt erreicht. Seit 2016 sinkt die Zahl der geduldeten

Personen aus den Westbalkanstaaten (2018: 38.855). Ähnlich sieht es bei Personen ohne Aufenthaltstitel, Duldung oder Gestattung aus. Hier ist ein Anstieg ab 2012 zu beobachten, der sich 2014 und 2015 intensivierte. Seit 2016 ist auch diese Gruppe wieder kleiner geworden.

Durch die Einstufung als „sichere Herkunftsstaaten“ müssen Asylbewerber*innen aus den Westbalkanstaaten bis zum Abschluss ihres Asylverfahrens oder ihrer Abschiebung in den Erstaufnahmeeinrichtungen verbleiben. Alle Personen, deren Asylantrag nach dem 31. August 2015 abgelehnt, zurückgenommen oder gar nicht gestellt - es sei denn, die Rücknahme ist auf die Beratung des BAMF erfolgt – worden ist, erhalten ein unbefristetes Arbeitsverbot. Trotz der Kooperationsbereitschaft der Herkunftsstaaten bei der Rückführung bleibt ein beträchtlicher Teil der Asylbewerber*innen zumindest eine Zeit lang in Deutschland, entweder mit einer Duldung oder ohne Aufenthaltstitel. Eine Regularisierung ihres Aufenthaltsstatus ist nur unter sehr hohen Voraussetzungen möglich, die hier nicht im Detail beschrieben werden können. Zu nennen wäre hier etwa das Gewähren einer Aufenthaltserlaubnis durch eine Härtefallkommission (§ 23a AufenthG), das Erteilen einer Aufenthaltserlaubnis für „gut integrierte Jugendliche und Heranwachsende“ (§ 25a AufenthG) bzw. bei nachhaltiger Integration (§ 25b AufenthG) sowie im Fall von qualifizierten Geduldeten das Erteilen einer Aufenthaltserlaubnis zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit (§ 18a AufenthG a.F./§ 19d n.F.).

Die restriktiven flüchtlingspolitischen Maßnahmen in Deutschland haben nicht oder zumindest nicht in einem quantitativ bedeutsamen Ausmaß dazu geführt, dass Staatsangehörige von Westbalkanstaaten Asylanträge in anderen EU-Staaten gestellt haben. Die Zahl der Asylerstanträge, die in den EU27-Staaten (ohne Deutschland) gestellt wurden, erreichte ebenso 2015 ihren Höhepunkt (51.340). Anders als in Deutschland, ist sie 2017 wieder leicht angestiegen. 2018 und 2019 sind die Werte wieder gesunken.

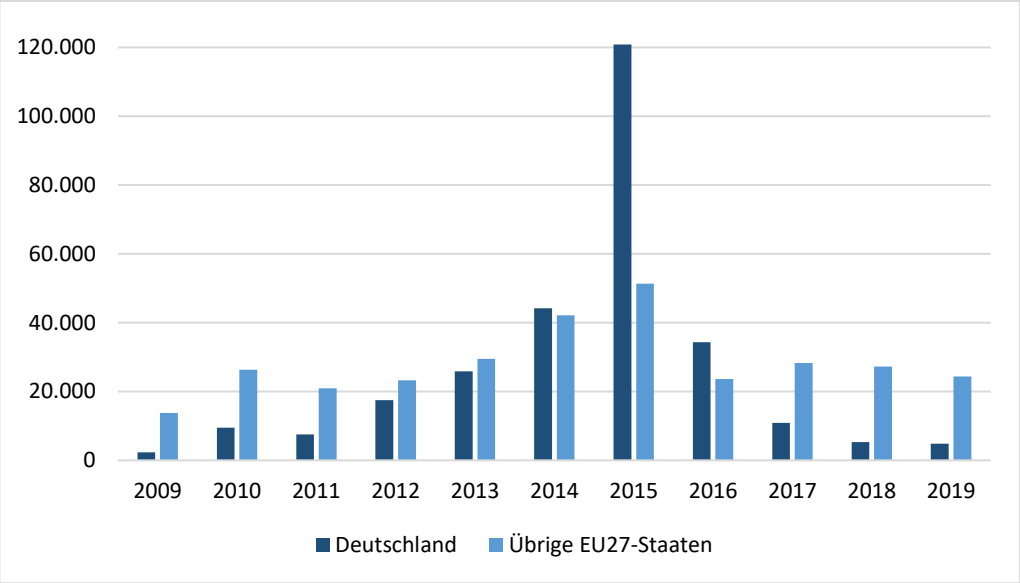

Abbildung 12: Asylerstanträge von Staatsangehörigen der Westbalkanstaaten in der EU27 und Deutschland (2009-2019)

Eigene Darstellung und Berechnung nach Eurostat 2019.

3.2.3 Erwerbs- und Ausbildungsmigration

Bei den Westbalkanstaaten ist im Beobachtungszeitraum (2009-2018) ein deutlicher und kontinuierlicher Anstieg der Zahl der bestehenden Aufenthaltstitel zum Zweck der Erwerbstätigkeit festzustellen (2009: 5.596; 2018: 63.130, siehe Abbildung 13). Dabei zeigt sich ein beschleunigter Anstieg zum Jahr 2016, dem Jahr des Inkrafttretens der Westbalkanregelung. Während dieser allgemeine Trend für alle sechs Westbalkanstaaten gilt, gibt es jedoch auch Unterschiede zwischen den Staaten. Bei Serbien und Bosnien und Herzegowina wurde bereits zu Beginn des Jahrzehnts eine vierstellige Zahl an Aufenthaltstiteln zum Zweck der Erwerbstätigkeit registriert. Bei Albanien, Kosovo, Nordmazedonien und Montenegro sind die Zahlen bis einschließlich 2015 deutlich geringer (<1.000). Am stärksten war der Anstieg für Kosovo. Im Vergleich von 2015 zu 2018 ist die Anzahl um den Faktor 32,2 gestiegen. Sehr hohe Anstiege gab es auch bei Montenegro (20,3), Nordmazedonien (10,7) und Albanien (9,7). Bei Bosnien und Herzegowina (2,6) sowie bei Serbien (2,2) fiel der Anstieg – von einem höheren Niveau ausgehend – deutlich geringer aus.

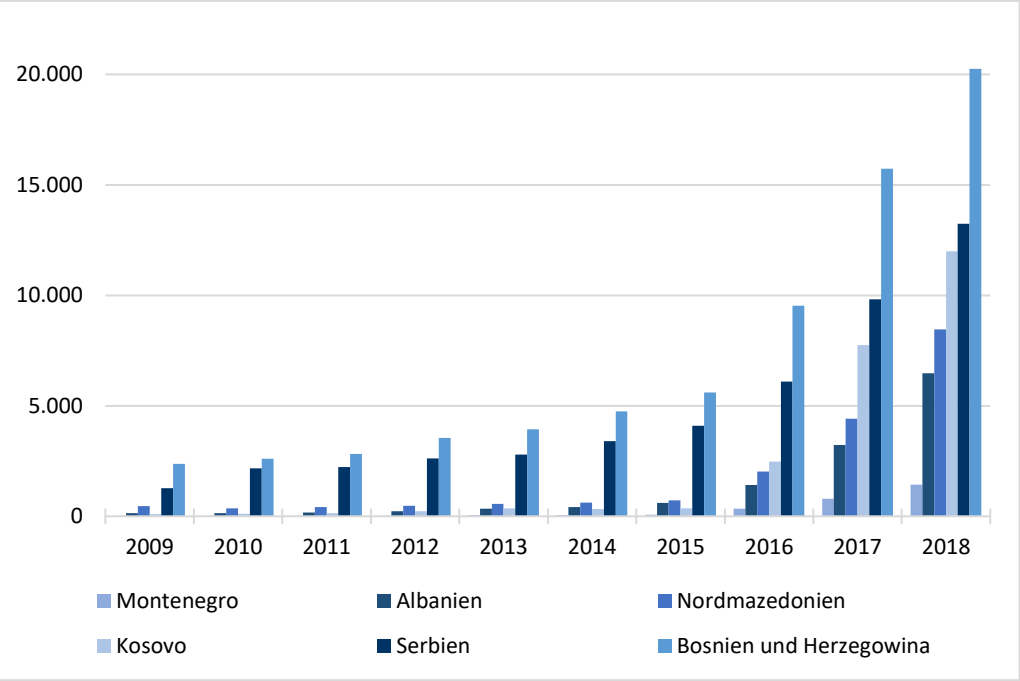

Abbildung 13: Westbalkanstaaten – Aufenthaltstitel zum Zweck der Erwerbstätigkeit (2009-2018)

Eigene Darstellung nach Statistisches Bundesamt 2019. Siehe Anmerkung in Fußnote 20.

Die meisten Aufenthaltstitel zum Zweck der Erwerbstätigkeit hatten 2018 Staatsangehörige von Bosnien und Herzegowina (20.255), Serbien (13.245) und dem Kosovo (11.995) inne. Die absoluten Zahlen zwischen den Ländern variieren. Dabei spielen wohl besonders Faktoren wie die Größe der Bevölkerung des Herkunftslandes und die Größe der bereits in Deutschland lebenden migrantischen Community eine Rolle.

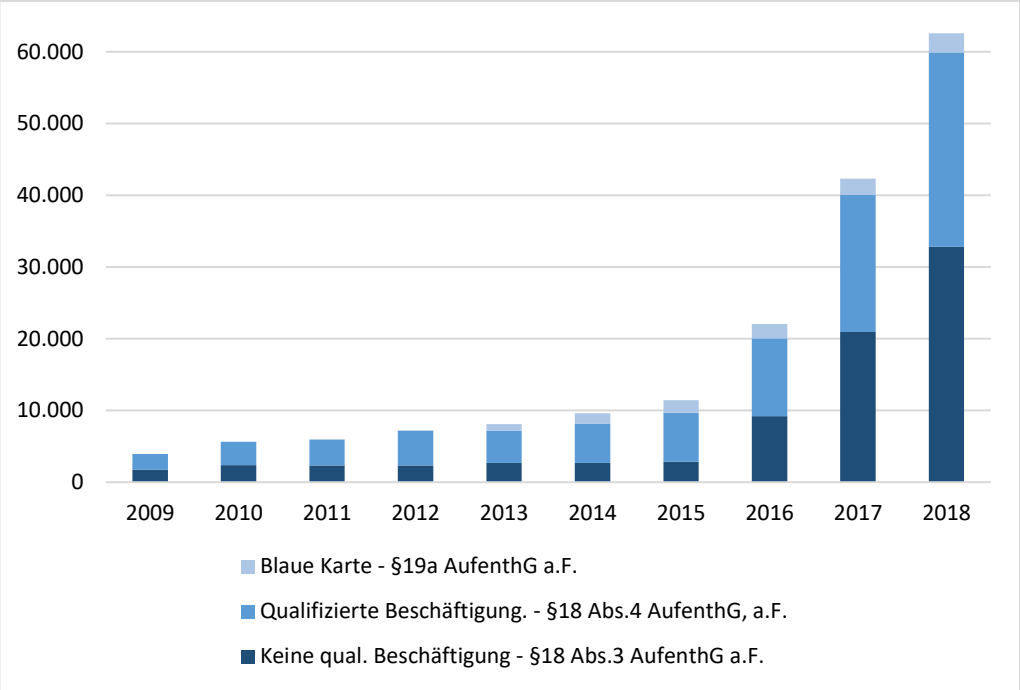

Abbildung 14: Westbalkanstaaten – Aufenthaltstitel zur Beschäftigung nach Qualifikationsniveau (2009-2018)

Eigene Darstellung und Berechnung nach Statistisches Bundesamt 2019. Die Daten sind kumuliert für alle sechs Westbalkanstaaten sowie für Fälle, die im AZR mit nicht mehr bestehenden Nachfolgestaaten Jugoslawiens codiert sind.

Im Betrachtungszeitraum ist ein Anstieg bei allen Qualifikationskategorien zu beobachten, wobei sich die Intensität des Anstiegs zwischen den Kategorein unterscheidet. Festzustellen ist ein moderater aber kontinuierlicher Anstieg bei der Blauen Karte seit deren Einführung im Jahr 2012 (126) bis 2018 (2.685). Zu beobachten ist ferner ein kontinuierlicher Anstieg bei den Aufenthaltstiteln zur qualifizierten Beschäftigung, der sich 2016 stark beschleunigt hat. Die Anzahl an Aufenthaltstiteln für eine nicht-qualifizierte Beschäftigung ist hingegen bis 2015 kaum und ab 2016 dafür umso deutlicher gestiegen. Im Jahr 2018 überstieg die Zahl der Aufenthaltstitel für eine nicht-qualifizierte Beschäftigung (32.790) jene für eine qualifizierte Beschäftigung (27.100) deutlich.

Der Anteil der Aufenthaltserlaubnisse zum Zwecke der Ausübung einer nicht-qualifizierten Beschäftigung lag 2009 bei 44,1 % und ist bis 2015 auf 25,2 % gesunken. Anschließend ist er auf 52,4 % (2018) gestiegen.

Dabei gibt es deutliche Unterschiede zwischen den Ländern: Bei Serbien (39,2 %) sowie bei Bosnien und Herzegowina (42,4 %) ist der Anteil der Aufenthalte zur Ausübung einer nicht-qualifizierten Beschäftigung geringer als bei den anderen Staaten (Abbildung 19 in Kapitel 4). Am höchsten ist der Anteil beim Kosovo (71,3 %), gefolgt von Montenegro (65,2 %), Nordmazedonien (64,9 %) und Albanien (55 %). Bei allen Staaten hat es seit 2015 einen überproportionalen Zuwachs bei den bestehenden Aufenthaltstiteln zum Zweck der nicht-qualifizierten Beschäftigung gegeben.

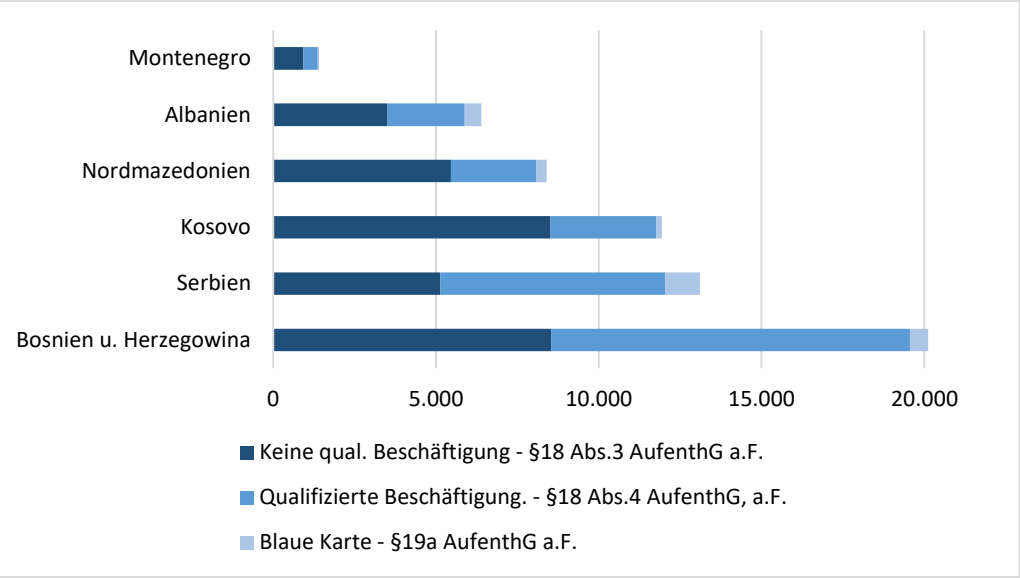

Abbildung 15: Westbalkanstaaten – Aufenthaltstitel zur Beschäftigung nach Qualifikationsniveau (2018)

Eigene Darstellung nach Statistisches Bundesamt 2019.

Im Hinblick auf die Aufenthaltstitel zum Zweck der Ausbildung ist ebenso ein kontinuierlicher Anstieg zu beobachten. Die Zahl der zu diesem Zweck erteilten Titel ist im Vergleich zur Erwerbstätigkeit deutlich geringer und ein beschleunigter Anstieg ab dem Jahr 2016 ist hier nicht feststellbar.

Im Vergleich von 2015 zu 2018 ist die Anzahl der bestehenden Aufenthaltstitel für alle Westbalkanstaaten um den Faktor 0,5 gestiegen (zum Vergleich: Bei der Erwerbstätigkeit betrug der Faktor 4,3).

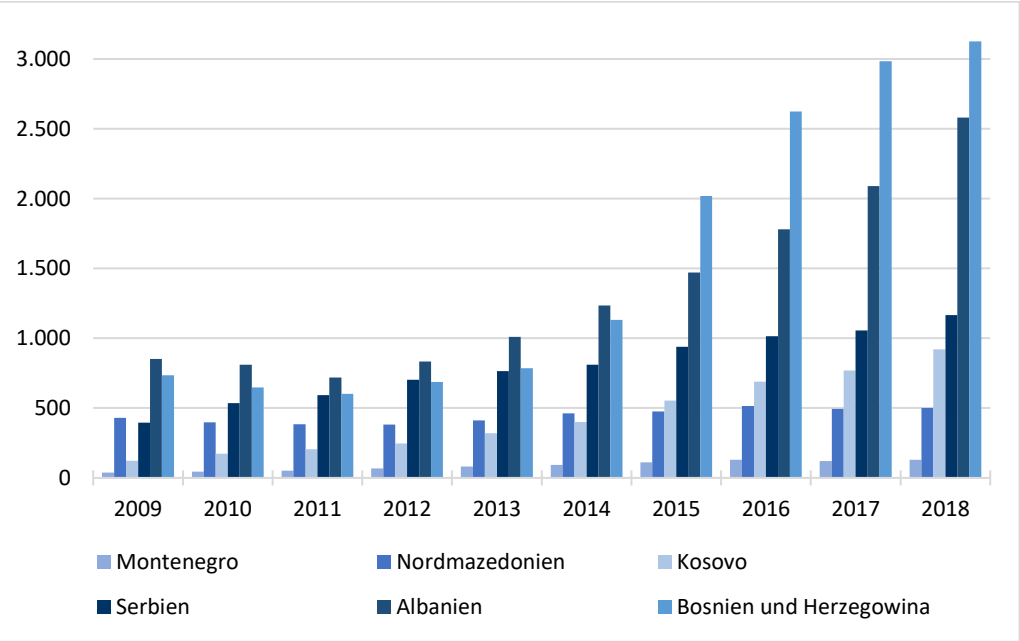

Abbildung 16: Westbalkanstaaten - Aufenthaltstitel zum Zweck der Ausbildung

Eigene Darstellung und Berechnung nach Statistisches Bundesamt 2019.

3.2.4 Vorabzustimmungen der Bundesagentur für Arbeit und Erteilungen von Visa

Ein weiterer Hinweis darauf, dass ein großes Interesse an der Westbalkanregelung besteht, bieten die Zahlen der BA zu den erteilten Vorabzustimmungen sowie zu den erteilten Visa.[26] Bei beiden fällt auf, dass es zunächst einen Anstieg von 2016 zu 2017 gab und die die Zahlen 2018 zurückgingen bevor sie 2019 erneut anstiegen (Tabelle 7 und Tabelle 8).

	2016	2017	2018	2019	2016-2019
Albanien	1.228	2.796	4.254	4.059	12.337
Bosnien und Herzegowina	5.581	5.933	2.612	7.223	21.349
Kosovo	5.102	6.012	4.710	4.777	20.601
Nordmazedonien	2.635	5.167	5.360	6.425	19.587
Montenegro	678	856	971	1.596	4.101
Serbien	3.528	4.577	3.171	3.179	14.455
Gesamt	18.752	25.341	21.078	27.259	92.430

Tabelle 7: Westbalkanregelung: Nach § 26.2 BeschV erteilte Visa (2016-2019)

Eigene Darstellung nach BT-Drs. 18/11124 (2016); 19/2018 (2017); 19/8229 (2018), 19/18548 (2019)

	2016	2017	2018	2019	2016-2019
Albanien	2.977	6.053	7.052	9.665	25.747
Bosnien und Herzegowina	11.330	17.220	9.684	14.862	53.096
Kosovo	14.419	28.816	10.693	13.802	67.730
Nordmazedonien	4.746	8.918	10.059	13.062	36.785
Montenegro	1.012	1.433	1.476	2.347	6.268
Serbien	8.059	12.135	7.154	8.595	35.943
Gesamt	42.546	74.577	46.118	62.334	225.575

Tabelle 8: Westbalkanregelung: Durch die BA erteilte (Vorab-) Zustimmungen nach § 26.2 BeschV (2016-2019)

Eigene Darstellung nach Bundesagentur für Arbeit 2019 und 2020

Es gibt jedoch Unterschiede zwischen den Ländern. So ist ein Rückgang bei den erteilten Visa im Jahr 2018 ist bei Bosnien und Herzegowina, Kosovo und Serbien zu beobachten. Während bei Bosnien und Herzegowina 2019 wieder ein

[26] Diese Zahlen können nicht mit tatsächlich realisierten Beschäftigungsverhältnissen gleichgesetzt werden. Die Statistik der BA erfasst Entscheidungen im Zustimmungsverfahrens zwischen den Auslandsvertretungen, örtlichen Ausländerbehörden und der BA. Dabei handelt es sich um Fallzahlen, d. h. für einen Drittstaatsangehörigen können mehrere Zustimmungen erteilt worden sein. Zudem geben weder die erteilten Zustimmungen der BA noch die erteilten Visa darüber Auskunft, ob ein Drittstaatsangehöriger tatsächlich zur Aufnahme einer Beschäftigung nach Deutschland eingereist ist (BT-Drs. 19/8229: 32).

deutlicher Anstieg zu beobachten ist, blieben die Werte für Kosovo und Serbien auf dem Vorjahresniveau. Bei Albanien, Nordmazedonien und Montenegro gibt es hingegen seit 2016 einen stetigen Anstieg, der sich auch 2019 fortsetzte.

Auffällig ist auch, dass die Zahl der erteilten Visa in allen sechs Staaten deutlich geringer ausfällt, als die Zahl der erteilten (Vorab-)Zustimmungen. Hierfür kann es unterschiedliche Gründe geben, wie Brücker/Burkert (2017: 6 f.; siehe auch Brücker et al. 2020: 26) betonen. So kann die Erteilung eines Visums trotz Zustimmung der BA u. a. daran scheitern, dass der*die Antragsteller*in Leistungen nach dem AsylbLG bezogen oder erforderliche Dokumente nicht fristgerecht eingereicht hat. Möglich ist auch, dass ein Arbeitgeber in Deutschland seine Arbeitsplatzzusage zurückgezogen hat oder in reglementierten Berufen aufgrund fehlender Ausbildungsnachweise keine Berufsausübungserlaubnis erteilt wurde.

Auch wenn die Daten zu den Zustimmungen der BA die tatsächlich aufgenommen Beschäftigungsverhältnisse nicht adäquat abbilden, geben sie dennoch gute Anhaltspunkte auf das Anforderungsniveau der Beschäftigungsverhältnisse und auf die Verteilung der Beschäftigungsverhältnisse auf die einzelnen Branchen in Deutschland (Tabelle 9).

	Staatsangehörige Westbalkanstaaten		**§ 26 Abs.2 BeschV**	
Helfer*innen	108.076	48,9%	85.897	52,6%
Fachkräfte	102.587	46,5%	72.794	44,6%
Spezialist*innen	5.281	2,4%	3.446	2,1%
Expert*innen	4.845	2,2%	1.104	0,7%
Alle	220.789	100,0%	163.241	100,0%

Tabelle 9: Zustimmungen der BA für Staatsangehörige der Westbalkanstaaten insgesamt und nach § 26 Abs.2 BeschV Anforderungsniveau der ausgeübten Tätigkeit (2016-2018)

Eigene Darstellung nach BT-Drs. 18/11124 (2016); 19/2018 (2017); 19/8229 (2018)

Nimmt man alle Zustimmungen der Jahre 2016 bis 2018 zusammen, so entfallen davon knapp 53 % auf sogenannte Helfertätigkeiten. Betrachtet man die Jahre getrennt, so ist ein leichter Anstieg bei der Helferkategorie zu beobachten (2016: 46,9 %; 2017: 53,0 %; 2018: 57,3 %). Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass knapp die Hälfte der Zustimmungen für qualifizierte Tätigkeiten erteilt worden sind. Dabei handelt es sich laut Geis-Thöne zum größten Teil „um Fachkrafttätigkeiten, die in der Regel eine abgeschlossene Berufsausbildung, aber keine weiterführende Qualifikation, wie zum Beispiel einen Meister, voraussetzen“ (Geis-Thöne 2018: 21). Geis-Thöne kommt daher zu der Schlussfolgerung, dass „die Westbalkanregelung in bedeutenden Maße auch für die qualifizierte Zuwanderung genutzt wird, zumal ein Teil der für eine Helfertätigkeit ins Land kommenden Personen auch einen berufsqualifizierenden Abschluss mitbringen dürfte.“ (Geis-Thöne 2018: 21-22).

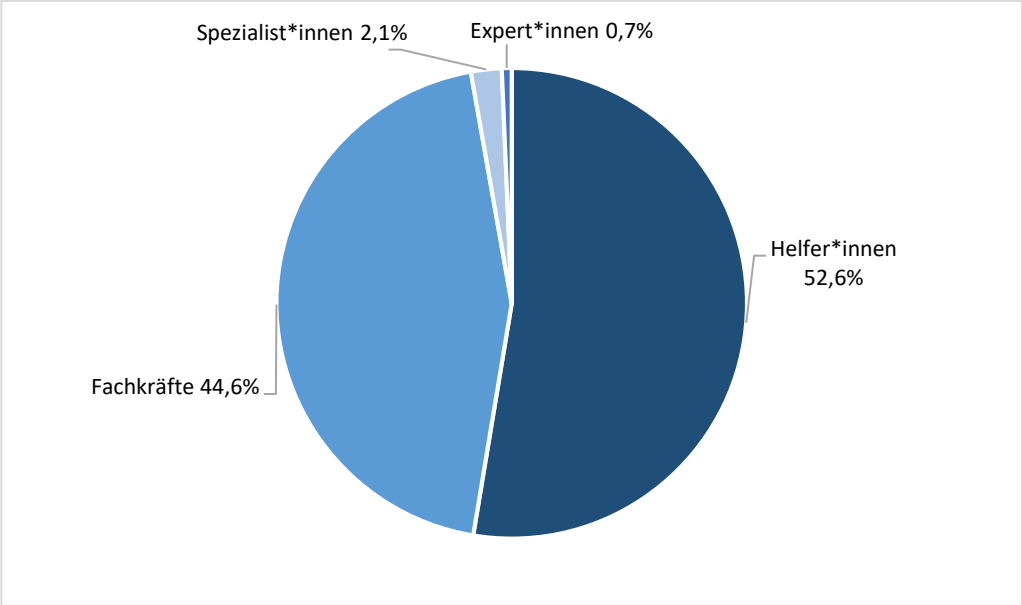

Abbildung 17: Zustimmung der BA nach Qualifikationsniveau (2016-2018)

Eigene Darstellung nach BT-Drs. 18/11124 (2016); 19/2018 (2017); 19/8229 (2018)

Branchen

Betrachtet man die Daten für die vorliegenden Jahre 2016 und 2017, so fällt eine Konzentration in wenigen Branchen auf: In diesem Zeitraum wurden 44,4 % aller 117.123 Zustimmungen im Baugewerbe vergeben. Weitere häufig vertretene Branchen waren das Gastgewerbe (15,1 %), das Gesundheits- und Sozialwesen (9,9 %) sowie die sonstigen wirtschaftlichen Dienstleistungen (9,7 %), wozu u. A. das Reinigungsgewerbe zählt.

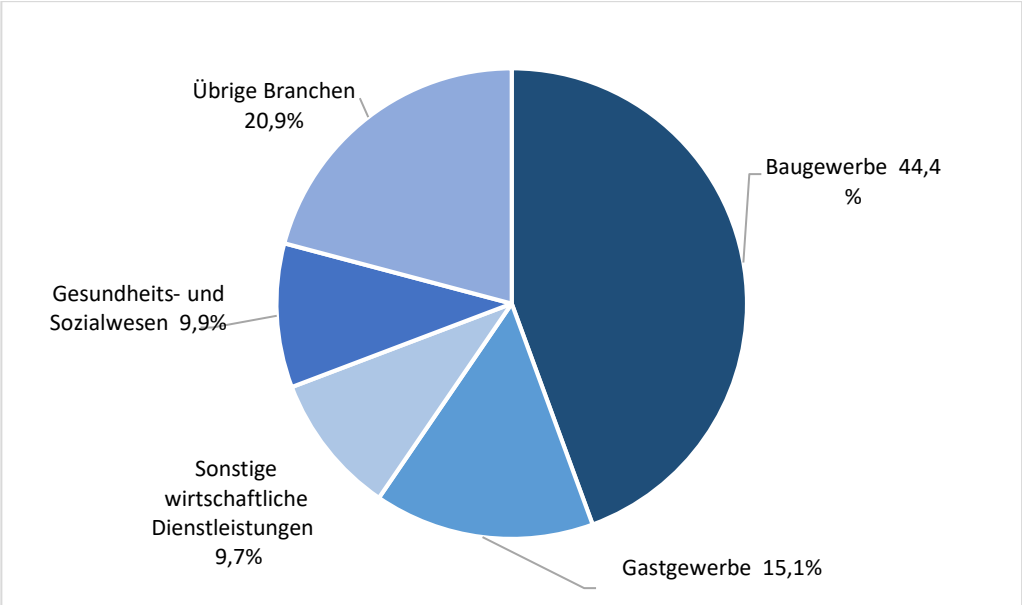

Abbildung 18: Zustimmungen der BA nach Branchen (2016/2017)

Eigene Darstellung nach BT-Drs. 18/11124 (2016); 19/2018 (2017)

Visumverfahren

Die sprunghaft gestiegene Anzahl von Visumsanträgen führte zu einer Überlastung der Auslandsvertretungen und somit zu Wartezeiten von mehr als zwölf Monaten. Daran änderte auch eine Aufstockung des Personals in den zuständigen Auslandsvertretungen nichts (BT-Drs.: 19/8229: 5). Ab November 2017 wurden bei der Terminvergabe Personen mit beruflichen Abschlüssen bevorzugt behandelt (Brücker/Burkert 2017: 8).[27]

3.2.5 Zusammenfassung: Westbalkanregelung

Die Westbalkanregelung wurde sehr schnell nach ihrer Verabschiedung in hohem quantitativem Umfang genutzt. Sie wurde seit 2016 zum wichtigsten Zuzugsweg für Erwerbsmigrant*innen aus Drittstaaten – wobei zu bemerken ist, dass die Erwerbsmigration aus Drittstaaten zuvor einen insgesamt relativ geringen Umfang hatte, wenngleich mit leicht ansteigender Tendenz.[28] Die Nachfrage nach einer Einreise auf diesem Weg nach Deutschland war zudem weitaus höher, als die Zahl der tatsächlich eingereisten Personen. Höhere Einreisezahlen wurden durch Umsetzungsschwierigkeiten beim Visumverfahren in den Auslandsvertretungen verhindert. Seit Ende 2017 wurden zudem Visumanträge von formal qualifizierten potentiellen Migrant*innen bevorzugt bearbeitet. Personen ohne formale Qualifikationen mussten daher länger auf ihr Visum warten. Insgesamt lag der Anteil von formal gering qualifizierten Beschäftigungen bei etwas über der Hälfte. Zu beobachten ist ferner eine Konzentration auf wenige Branchen.

[27] Dies kann am Beispiel der Botschaft in Pristina illustriert werden: „Entsprechend der sehr hohen Nachfrage ist die Wartezeit für Visa zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit ohne berufliche Qualifizierung nach der sogenannten Westbalkan-Regelung mit deutlich über einem Jahr am längsten. Für alle anderen nationalen Visa zur Arbeitsaufnahme, wozu auch qualifizierte Pflegekräfte in Anerkennung gehören, bestehen hingegen keine Wartezeiten.“ (BT-Drs. 19/11950: 45).

[28] Die Erwerbsmigration aus Drittstaaten – erteilte Aufenthaltserlaubnisse zum Zweck der Erwerbstätigkeit nach § 18 AufenthG – ist 2016 und 2017 deutlich gestiegen (2017: 48.523; 2016: 40.746; 2015: 29.822). 2018 wurden dann wieder weniger Aufenthaltstitel nach § 18 AufenthG erteilt (44.752). Diese Entwicklung ist zum großen Teil auf die Migration aus den Westbalkanstaaten zurückzuführen (BMI/BAMF 2019: 73 ff. und 2020: 69 ff.).

4 Vergleich der beiden Staatengruppen

Ein systematischer Vergleich zwischen der in § 26 Abs. 1 und 2 BeschV enthaltenen Staatengruppen ist im Rahmen dieses Working Papers nur eingeschränkt möglich. Dies liegt v. a. daran, dass hierzu erforderliche Daten – etwa bezüglich der Branchen und Anforderungskategorien bei den Industriestaaten – nicht in gleicher Weise wie bei den Westbalkanstaaten vorliegen.[29] Zudem gibt es wichtige Unterschiede bei den Antragsverfahren für beide Gruppen. Während Staatsangehörige der in § 26 Abs. 1 BeschV aufgeführten Industriestaaten ihren Antrag in Deutschland stellen können, müssen Staatsangehörige der Westbalkanstaaten dies im Herkunftsland tun und ein langwieriges Visumverfahren durchlaufen. Hinzu kommt die zeitliche Befristung der Regelung zum privilegierten Zugang zum Arbeitsmarkt für Staatsangehörige der Westbalkanstaaten. Ein weiterer Unterschied besteht darin, dass die Regelung für die Westbalkanstaaten erst 2016 eingeführt wurde und dazu noch im Rahmen eines migrations- und flüchtlingspolitischen Gesamtpaketes. Im Gegensatz dazu besteht die Reglung für die Industriestaaten seit langem.[30]

Der zentrale Unterschied zwischen beiden Staatengruppen besteht darin, dass der erleichterte Zugang zum Arbeitsmarkt von Staatsangehörigen der Westbalkanstaaten in sehr viel stärkerem Ausmaß genutzt wurde, als von den Staatsangehörigen der privilegierten Industriestaaten. Dieser Unterschied wird umso deutlicher, wenn man mitbedenkt, dass die Bevölkerungen der Westbalkanstaaten deutlich kleiner sind als die Bevölkerungen der meisten hier betrachteten Industriestaaten (siehe Tabelle 9).

[29] Wahrscheinlich gibt es hier auch große Unterschiede bei der regionalen Verteilung der einzelnen Staatsangehörigkeitsgruppen im Bundesgebiet und auf bestimmte Branchen, sowohl im Vergleich zu den Westbalkanstaaten, als auch zwischen den Industriestaaten – abhängig u. a. von migrantischen Communities und Qualifikationsstrukturen der eingewanderten Personen.

[30] Am ehesten ist noch der Vergleich mit der Republik Korea möglich, für die die Regelung 2013 neu eingeführt wurde. Wie in Kapitel 3.1.2 beschrieben wurden, hatte dies jedoch keinen erkennbaren Effekt auf den Umfang der Zuzüge aus dem Land.

	Bevölkerung	Aufenthaltstitel nach § 18 Abs. 3 und 4 AufenthG a.F.
Bosnien und Herzegowina	3.323.930	19.560
Serbien	6.982.080	12.050
Kosovo	1.845.300	11.760
USA	327.167.430	11.250
Nordmazedonien	2.082.960	8.075
Japan	126.529.100	7.020
Albanien	2.866.380	5.885
Korea	51.635.260	3.445
Australien	24.992.370	2.585
Kanada	37.058.860	2.540
Israel	8.883.800	1.375
Montenegro	622.350	1.365
Neuseeland	4.885.500	770

Tabelle 10: Westbalkanstaaten und Industriestaaten – Bevölkerung und Aufenthaltstitel in Deutschland (2018)

Eigene Darstellung nach Statistisches Bundesamt 2019 und Worldbank 2019b

Dieser quantitative Unterschied kann mit einer Reihe von Faktoren erklärt werden. Zunächst gilt es, die deutlich größeren migrantischen Communities der Westbalkanstaaten gegenüber den Industriestaaten zu berücksichtigen, die die Zirkulation von Informationen, die Vermittlung einer Arbeitsstelle sowie die Unterstützung zu Beginn eines Aufenthaltes erleichtern können. Damit verbunden ist auch eine größere Vertrautheit mit dem Land, zum Teil durch frühere Besuche und Voraufenthalte in Deutschland bei Teilen der Migrant*innen aus den Westbalkanstaaten, inklusive des Vorhandenseins von Deutschkenntnissen.

Die erheblich größeren Einkommensunterschiede zwischen den Westbalkanstaaten und Deutschland im Vergleich zu den Industriestaaten, in denen die Einkommen zum Teil höher als in Deutschland sind, ist ein weiterer sehr wichtiger Faktor. Dies bedeutet auch, dass Migrant*innen aus den Westbalkanstaaten eher bereit sind, in Branchen bzw. zu Bedingungen zu arbeiten, die für die einheimische Bevölkerung weniger attraktiv sind und die daher auf dem Arbeitsmarkt weniger umkämpft sind. Zudem haben weitere Migrationsmotive wie z. B. Korruption, Unzufriedenheit mit der politischen Lage in den Westbalkanstaaten im Vergleich zu den Industriestaaten größeres Gewicht (Atoyan et

al. 2016).[31] Aufgrund der deutlich geringeren geografischen Distanz der Westbalkanstaaten sind auch die Mobilitätskosten niedriger. Dies betrifft auch die kostengünstigeren und zeitlich weniger aufwendigen Möglichkeiten der Besuche im Herkunftsland.

Ein weiterer Einflussfaktor dürfte auch darin liegen, dass Staatsangehörige der Industriestaaten nicht nur im eigenen Land vergleichsweise bessere Erwerbsmöglichkeiten haben, sondern auch über leichtere Möglichkeiten der Erwerbsmigration in anderen Industriestaaten verfügen.

Die zeitliche Befristung der Regelung für die Westbalkanstaaten kann ferner dazu geführt haben, dass Personen ihr Migrationsvorhaben möglichst schnell realisieren wollten. Staatsangehörige der Industriestaaten können hingegen davon ausgehen, dass vereinfachte Möglichkeiten der Erwerbsmigration auch künftig bestehen werden.

Ein weiterer Unterschied ist das Verhältnis zwischen erteilten Aufenthaltstiteln für qualifizierte bzw. keine qualifizierte Beschäftigung (siehe 3.1.2 und 3.2.3). Bereits betont wurde, dass es auch erhebliche Unterschiede innerhalb beider Gruppen gibt. Wie aus der folgenden Abbildung deutlich wird, ist etwa der Anteil der Personen mit einem Aufenthaltstitel für keine qualifizierte Beschäftigung bei Staatsangehörigen von Australien und Neuseeland höher als bei Staatsangehörigen aus Serbien und Bosnien und Herzegowina. Durchgehend deutlich höher bei den Industriestaaten ist jedoch der Anteil von Personen mit einer Blauen Karte EU für Hochqualifizierte (2018: 14,1 % gegenüber 4,3 %). Einzige Ausnahme ist hier Japan (6 %), dessen Anteil unter dem von Albanien (8 %) und Serbien (8,1 %) liegt.

[31] Diese Motive wurden auch in den Interviews, die im Rahmen einer Studie des Projektes „Europäisches Berlin“ mit Migrant*innen aus den Westbalkanstaaten geführt wurden, deutlich. Es ist sehr plausibel, dass diese Motive bei Staatsangehörigen aus den Industriestaaten keine oder eine nur geringe Rolle spielen. Im Rahmen des Projekts wurden u. a. 24 Personen aus den Westbalkanstaaten befragt, die in letzten zehn Jahren nach Berlin gekommen sind. Darunter waren auch zahlreiche Personen, die ab 2016 nach Berlin eingewandert sind und die von der Westbalkanregelung Gebrauch gemacht haben. Vgl. Pfeffer-Hoffmann (2020).

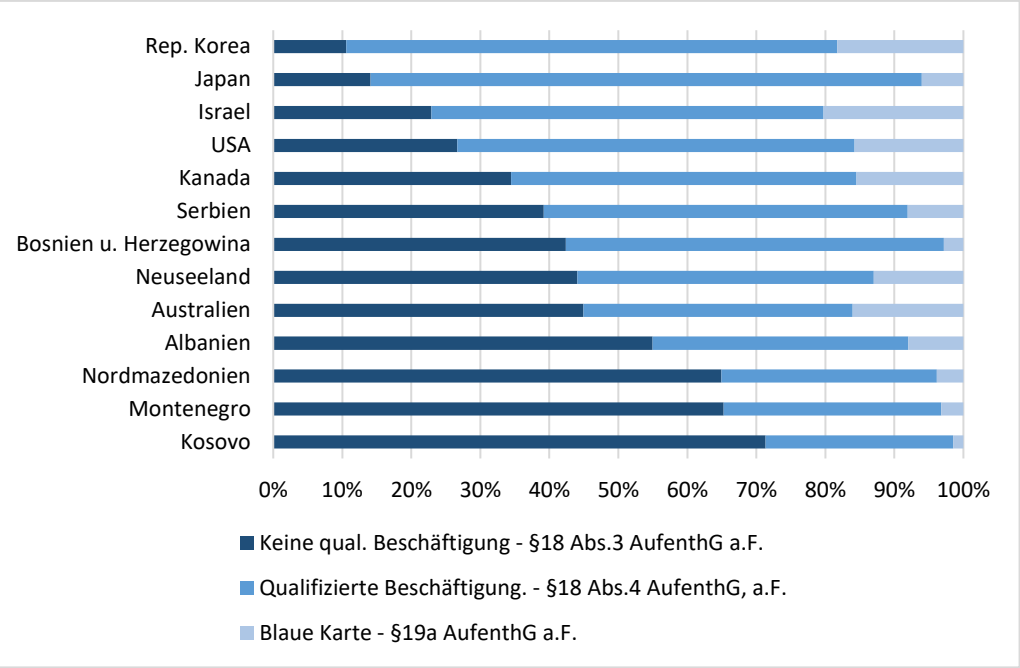

Abbildung 19: Westbalkanstaaten und Industriestaaten – Qualifikationsstruktur (2018)

Eigene Darstellung und Berechnung nach Statistisches Bundesamt 2019.

5 Komplexe Kausalitäten: Die Auswirkungen der Westbalkanregelung

Die mit der Westbalkanregelung verfolgten Ziele sind komplex und die genauen Wirkungszusammenhänge bleiben in ihrer Intention etwas diffus. Zudem können aufgrund von beschränkt verfügbaren Daten die Kausalitäten nicht immer eindeutig empirisch überprüft werden. In den folgenden Abschnitten sollen dennoch, soweit es im Rahmen dieses Working Papers möglich ist, Auswirkungen auf zentrale Akteure und Institutionen diskutiert werden.

5.1 Folgen für Migrant*innen

Für die nach Deutschland gekommenen Bürger*innen der Westbalkanstaaten stellt der vereinfachte Arbeitsmarkzugang eine willkommene Chance dar. In den Staaten der Region gibt es eine hohe strukturelle Arbeitslosigkeit und die Löhne liegen deutlich unterhalb des Niveaus in Westeuropa (Geis-Thöne 2018: 4-8; Berlin-Institut 2017). Vor diesem Hintergrund sind viele der auf diesem Weg nach Deutschland gekommenen Personen mit der Regelung und den dadurch eröffneten Arbeitsmöglichkeiten grundsätzlich zufrieden.[32] Neben besseren Arbeitsbedingungen und höheren Einkommen in Deutschland gaben zahlreiche Personen weitere Motive für die Migration nach Deutschland an. Insbesondere nannten sie weitverbreitete Korruption und Vetternwirtschaft, schlecht funktionierende Gesundheits- und Rentensysteme und eine generelle Perspektivlosigkeit in ihren Herkunftsstaaten.

Bezüglich der Erfahrung bei der administrativen Umsetzung der Westbalkanregelung haben die befragten Personen sehr unterschiedliche Erfahrungen gemacht. Viele kritisierten den bürokratischen Aufwand und insbesondere die langen Wartezeiten bei der Visavergabe. Die überwiegende Zahl der Befragten gab an, längerfristig oder dauerhaft in Deutschland bleiben zu wollen. Zugleich äußerten Viele ihre Unsicherheit, ob dies gelingen werde, u. a. da ihr Aufenthaltstitel von der Ausübung einer Beschäftigung abhängt. Die Befragung machte zudem deutlich, dass Migrant*innen aus den Westbalkanstaaten sehr unterschiedliche Erfahrungen auf dem Arbeitsmarkt machen. Diese hängt u. a. von ihrem Beruf und Qualifikationsniveau ab. In der strukturellen Abhängigkeit von einem Arbeitgeber sehen befragte Expert*innen ein Potential für Ausbeutung der Arbeitsmigrant*innen. In welchem Umfang bzw. Ausmaß Ausbeutung tatsächlich stattfindet sei jedoch nur schwer aufzudecken oder gar zu quantifizieren, da wenige der Migrant*innen die arbeitsrechtlichen Rahmenbedingungen in Deutschland – wie z. B. den gesetzlichen Mindestlohn – kennen würden. Zudem seien Viele bereit, Arbeitsbedingungen zu akzeptieren, die vom jeweiligen Standard der Branche in Deutschland abweichen, wenn diese immer noch deutlich höher liegen als in den Herkunftsstaaten. Mehrere Befragte gaben zudem an, dass sie bereit waren, schlechtere Bezahlung oder Arbeitsbedingungen wie unbezahlte Überstunden zu akzeptieren, da sie aus ihrer Sicht „keine Wahl“

[32] Die Einschätzungen in diesem Unterkapitel basieren auf Interviews mit Personen aus den Westbalkanstaaten und mit Experten, die im Rahmen des Projekts „Europäisches Berlin“ geführt wurden. Vgl. Pfeffer-Hoffmann (2020).

hätten. Sie äußerten in diesem Zusammenhang auch die Hoffnung, dass sich die Arbeitsbedingungen verbessern würden, wenn sie besser Deutsch sprechen werden oder ihre Qualifikationen formal anerkannt worden sind.

5.2 Auswirkungen für die Westbalkanstaaten

Aus Sicht der Herkunftsländer bedeuten die vereinfachten und stark genutzten Migrationsmöglichkeiten nach Deutschland kurzfristig eine Beschleunigung des Braindrains. Dies ist der Fall, da es sich um Personen im erwerbsfähigen Alter handelt und zu einem großen Teil um Personen mit beruflichen Qualifikationen. Dieser Braindrain betrifft viele Staaten Ost- und Südosteuropas seit langem. Auch EU-Mitgliedsstaaten wie z. B. Kroatien oder Griechenland sind hiervon betroffen. Der Verlust von Arbeitskräften ist also nicht auf die Westbalkanregelung beschränkt, wurde aber für die entsprechende Staatengruppe zweifelsohne beschleunigt (Vracic 2018; Rolandi/Elia 2019).

Technologische, fiskalische und soziale Verluste für die Herkunftsstaaten entstehen dabei infolge der Abwesenheit insbesondere qualifizierter Personen. Konkret sind dies u. a. ausbleibende Steuereinnahmen, der Verlust von Innovationsfähigkeit sowie makroökonomische Produktivitätsverluste, die durch nicht zu besetzende Fachkräftestellen entstehen (Atoyan et al. 2016; Boeri/Brücker/Docquier 2012). Diese Braindrain-These muss jedoch ein Stück nuanciert werden. Denn die Auswanderung von Staatsangehörigen hat nicht nur negative Folgen für die Herkunftsstaaten. Kurzfristig kann Abwanderung zur Reduktion von Ungleichgewichten auf dem Arbeitsmarkt und sozialen Spannungen führen. Kapur und McHale (2005) weisen zudem auf weitere potenziell positive Auswirkungen von Abwanderung hin. Der offensichtlichste Aspekt sind finanzielle Rücküberweisungen der Auswanderer. Im Falle der Westbalkanstaaten sind dies nicht unerhebliche Summen (World Bank Group 2019), die in den Jahren 2016 bis 2018 in allen Westbalkanstaaten gestiegen sind (Worldbank 2019a). Durch Migration entstandene geschäftliche Verbindungen zwischen Ausgewanderten und Menschen im Herkunftsland können sich in Handels- oder Kapitalströmen niederschlagen und Bruttoinlandsprodukt, Steueraufkommen oder Außenhandelsbilanz positiv beeinflussen. Zudem können soziale, berufliche und akademische Netzwerke, die Wirtschaftsbeziehungen und nicht zuletzt den Austausch von Wissen fördern.

Potenziell positive Auswirkungen für die Herkunftsländer kann auch die spätere Rückkehr ausgewanderter Staatsangehöriger haben. Die tatsächlichen Effekte hängen dabei u. a. davon ab, in welchem Alter Migrant*innen zurückkehren und ob eher „Erfolgreiche“ oder im Ausland auf dem Arbeitsmarkt „Gescheiterte“ zurückkehren. Mit anderen Worten, geht es um die Frage, ob es sich in einer mittel- und langfristigen Betrachtung um Braindrain oder eher um „Brain Circulation“ handelt. Prinzipiell können die Herkunftsländer von den Erfahrungen, dem neuen Wissen, den aufgebauten Netzwerken und den neu erworbenen Kompetenzen der Rückkehrer profitieren, die diese im Ausland gewonnen haben.

Eine detaillierte empirische Analyse der Auswirkungen kann in diesem Working Paper nicht geleistet werden, schon allein deshalb, weil im Moment noch nicht abzusehen ist, wie dauerhaft die Migration aus den Westbalkanstaaten sein wird. Im Sinne einer ökonomischen, demografischen und politischen Stabilisierung der Herkunftsregion wäre es förderlich, wenn ein substanzieller Teil der ausgewanderten Personen zurückkehren würde. Aufgrund der engen Verflechtung und der geografischen Nähe, die geringe Mobilitätskosten nach sich zieht, sind die Voraussetzungen dafür bzw. für unterschiedliche Formen zirkulärer Migration günstiger als im Falle von Staaten aus anderen Weltregionen.

5.3 Effekte auf den deutschen Arbeitsmarkt

Wenn man die Zahl der im Rahmen der Westbalkanregelung abgeschlossenen Arbeitsverträge als Maßstab nimmt, so scheint es einen Bedarf an Arbeitskräften v. a. in bestimmten Branchen zu geben.[33] In diesem Sinn machen auch die Branchenorganisationen – v. a. Baugewerbe, Hotel- und Gastronomie – Lobbying. Sie argumentieren, dass es im Inland keine entsprechenden Arbeitskräfte geben würde. Sie zeigten sich „sehr zufrieden“ mit der Qualifikation und dem Einsatz der Arbeitskräfte (Breyton 2018). Dass es tatsächlich einen Bedarf in diesen Bereichen gibt, wird auch dadurch bestätigt, dass die BA im Zuge der durchgeführten Vorrangprüfung keine bereits in Deutschland lebenden bevorrechtigten Arbeitnehmenden identifiziert hat.

Vor diesem Hintergrund hat die Westbalkanregelung für Deutschland sehr wahrscheinlich positive volkswirtschaftliche Effekte im Sinne einer gesteigerten Wertschöpfung und damit verbundener zusätzlicher Steuereinnahmen. Zu diesem Ergebnis kommt auch ein Evaluationsbericht des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB). Dem Bericht zufolge ist die Arbeitsmarktintegration der Migrant*innen, die über die Westbalkanregelung eine Beschäftigung gefunden haben, auch im Vergleich zu anderen Migrantengruppen, erfolgreich verlaufen (Brücker et al. 2020). Die Autor*innen leiten diese Schlussfolgerung von stabilen Beschäftigungsverhältnissen und sehr geringen Anteilen von Personen, die arbeitslos geworden sind und/oder Sozialleistungen beziehen, ab.

Bither/Ziebarth sind etwas skeptischer und stellen dagegen eine gewisse „Eignungsdiskrepanz“ (2018: 34) fest, da es sich bei der Mehrheit der über die Westbalkanregelung nach Deutschland gekommenen Personen – gemessen an den Zustimmungen der BA – um geringqualifizierte oder ungelernte Personen handelt. Demgegenüber würde auf dem deutschen Arbeitsmarkt ein sehr viel größerer Bedarf an Fachkräften bestehen. Den Autorinnen zufolge waren im Mai 2018 von knapp 800.000 offenen Stellen weniger als ein Fünftel Stellen der Helferkategorie, in der keine formelle Ausbildung vorausgesetzt wird. Bei

[33] Ein weiteres Indiz hierfür ist die gestiegene Beschäftigungsquote bei den Staatsangehörigen der Westbalkanstaaten. Im Zuge des hohen Zuzugs von Asylsuchenden in den Jahren 2014 und 2015 war diese zunächst etwas gesunken. Seit 2016 ist sie wieder deutlich angestiegen (SVR 2019: 115).

knapp zwei Dritteln der Stellen handelte es sich hingegen um Fachkräftestellen. Die Westbalkanregelung habe demnach nur in geringem Umfang dazu beigetragen, diesen Fachkräftemangel zu beheben. Hiergegen kann eingewandt werden, dass das tatsächliche Qualifikationsniveau der über die Westbalkanregelung nach Deutschland eingewanderten Personen nicht bekannt ist. Es scheint aber plausibel, dass zumindest ein Teil derjenigen Personen, die auf Grundlage eines Aufenthaltstitel zur „nicht-qualifizierten" Beschäftigung nach Deutschland gekommen sind, über formale Qualifikationen verfügen, die sie etwa aufgrund von langwierigen Anerkennungsverfahren zunächst nicht geltend gemacht haben.

Ein häufig geäußerter Kritikpunkt an der Westbalkanregelung – wie an arbeitgeberzentrierten Modellen generell, etwa in Schweden – ist die Anfälligkeit für Missbrauch (SVR-Forschungsbereich 2019: 31-33). Ein solcher würde dann bestehen, wenn die tatsächlichen Arbeitsbedingungen und Löhne von den bei der Antragstellung angegeben in negativer Weise abweichen würden. Diese Fälle gibt es durchaus. Im Jahr 2018 gab es 46.118 Zustimmungen der BA. Im gleichen Zeitraum wurden 17.123 Prüfvorgänge bei Arbeitgebern durchgeführt. In 1.241 Fällen wurden Unregelmäßigkeiten festgestellt (BT-Drs: 19/8229: 6). Auch bei Kontrollen werden immer wieder Fälle von Missbrauch in den Branchen bekannt, in denen auch viele Migrant*innen aus den Westbalkanstaaten beschäftigt sind.

Anzeichen für einen umfassenden Missbrauch gibt es bislang nicht. Demgegenüber muss jedoch eingewandt werden, dass das Wissen über die tatsächlichen Arbeitsbedingungen und deren Veränderungen im Zeitverlauf sehr begrenzt ist. Einige Ökonom*innen plädieren daher für eine genauere Beobachtung der Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt (Breyton 2018). Die insgesamt überschaubare Zahl der erteilten Arbeitsvisa – in Relation zur Größe des deutschen Arbeitsmarktes und angesichts einer in den letzten Jahren positiven Konjunktur – habe bisher zwar keine erkennbaren negativen Auswirkungen. Bei höheren Zahlen könnte es negative Auswirkungen auf Personen mit ähnlichem Qualifikationsprofil geben.

5.4 Beeinflussung der Fluchtmigration: Umleitung oder Ausschluss?

Rein statistisch betrachtet ist es ab 2016 zu einer deutlichen Veränderung bei den Migrationswegen von Staatsangehörigen der Westbalkanstaaten gekommen: Einem starken Rückgang bei den Asylanträgen standen starke Anstiege bei der Erwerbsmigration gegenüber (siehe 3.2). Die empirische Entwicklung deckt sich somit mit den formulierten politischen Zielen (siehe 2.2). Expert*innen sind sich jedoch einig, dass die Kausalitäten nicht eindeutig rekonstruierbar und quantifizierbar sind. Wie bereits Bither/Ziebarth (2018: 31 f.) bemerken, gibt es keine Daten, die es erlauben würden zu prüfen, wie die Westbalkanregelung die Wanderungsentscheidungen von Personen tatsächlich beeinflusst hat, ob z. B. Personen, die einen Asylantrag stellen wollten, sich um ein Arbeitsvisum bemüht haben oder nicht. Die Westbalkanregelung war Teil eines Gesamtpakets unterschiedlicher migrations- und flüchtlingspolitischer Maßnahmen (Brücker/Burkert 2017: 3). Der mit der Westbalkanregelung umgesetzten

erleichterten Einwanderung zu Erwerbszwecken standen dabei verschärfende Maßnahmen für Schutzsuchende gegenüber. Letztere wurden bereits seit 2014 sukzessive implementiert und umfassten u. a. eine beschleunigte Bearbeitung der Verfahren, eine Umstellung von Geld- auf Sachleistungen für Asylsuchende, eine Verlängerung der Beschäftigungsverbote und der Aufenthaltsverpflichtungen in Erstaufnahmeeinrichtungen. Außerdem wurden im Sommer 2015 Öffentlichkeitskampagnen in den Herkunftsländern gestartet und zum Teil Ausreisekontrollen implementiert. Die Einstufung als sichere Herkunftsstaaten hat zudem einen symbolischen Effekt.

Vor dem Hintergrund fehlender Daten kommen Beobachter*innen zu unterschiedlichen Einschätzungen. Brücker/Burkert halten es für „durchaus plausibel, dass die Westbalkanregelung zur rückläufigen Zahl von Asylanträgen beigetragen hat“ (2017: 3). Geis-Thöne hingegen ist skeptischer und findet, dass „die Bedeutung der Westbalkanregelung für die Vermeidung der Asylanträge mit sehr geringen Erfolgsaussichten auch nicht überschätzt werden“ (Geis-Thöne 2018: 29) sollte. Für wichtiger hält er die „Verschärfungen im Asylsystem“ (ebd.) sowie die Kooperationsbereitschaft der Länder bei der Durchsetzung der Ausreisepflicht.

Zu einer empirisch bisher nur schwer belegbaren These, die jedoch durchaus plausibel erscheint, kommt Müller (2019). Er verweist auf die Tatsache, dass unter den Asylbewerber*innen sehr viele Angehörige der Roma-Minderheit waren (siehe 3.2.2), deren Anträge fast alle abgelehnt wurden und die zum großen Teil zurückgekehrt sind. Aufgrund ihrer Diskriminierung in den Westbalkanstaaten sind Roma dort häufig vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen und auch im Bildungssystem marginalisiert. Müller zufolge wäre daher der Zugang zu legalen Arbeitsmigrationsmöglichkeiten in Deutschland besonders wichtig. Dies sei über die Westbalkanregelung auch möglich gewesen, da hier keine formalen Qualifikationsnachweise erbracht werden müssten. Müller zufolge seien Roma jedoch „von der Westbalkanregelung ausgeschlossen [ge]blieben“ (Müller 2019). Er leitet dies von der Beobachtung ab, dass bei Personen, die über die Westbalkanregelung nach Deutschland gekommen sind, vielfach zumindest ein gewisses formales Qualifikationsniveau festzustellen ist.[34] Müller kritisiert zudem, dass von der Bundesregierung keine gezielten Anstrengungen unternommen wurden, um Roma eine Nutzung der Westbalkanregelung zu ermöglichen.

Auch Geis-Thöne kommt zu der Schlussfolgerung, dass über die Westbalkanregelung eher weniger Roma kommen, sondern „Personen aus anderen Bevölkerungsschichten“. Hindeuten darauf würde, dass ein großer Teil der Asylbewerber*innen aus den Westbalkanländern, die in der ersten Hälfte der 2010er Jahre gekommen waren, ein sehr niedriges Bildungsniveau gehabt hatten. Im Gegensatz dazu handelt es sich bei den ab 2016 einwandernden Personen „vielfach um gut qualifizierte Fachkräfte“ (Geis-Thöne 2018: 16).

[34] Anhand der vorliegenden Daten kann hierzu allerdings keine belastbare Aussage getroffen werden, da das Merkmal der ethnischen Zugehörigkeit weder im Visumverfahren noch bei der Erteilung eines Aufenthaltstitels statistisch erfasst wird.

6 Die Westbalkanregelung in der Diskussion: Verlängern? Ausweiten?

Seitdem sich gezeigt hat, dass mit der Einführung der Westbalkanregelung die Erwerbsmigration aus den Westbalkanstaaten nach Deutschland substantiell gestiegen ist, gibt es eine kontroverse Diskussion über die Bewertung der Reglung und damit verbunden auch über deren mögliche Verlängerung, Ausweitung oder sogar Generalisierung.[35] Mit dem Näherrücken des Auslaufens der Westbalkanregelung zum Jahresende 2020[36] nimmt die Diskussion um eine mögliche Verlängerung in Fachkreisen an Fahrt auf. Im Folgenden werden zentrale Argumente dieser Debatte rekonstruiert und diskutiert.

6.1 Verlängerung der Westbalkanregelung

Kritiker*innen wie der Präsident des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) Hans-Eckhard Sommer plädieren dafür, die Westbalkanregelung auslaufen zu lassen. Sie befürchten einen Missbrauch der Regelung etwa in Form von gegenüber der Antragstellung abweichenden Tätigkeiten oder Arbeitsbedingungen. Zudem würden die Arbeitskräfte in ihren Herkunftsländern gebraucht (Handelsblatt 2019). Vertreter*innen von Branchen wie dem Baugewerbe, dem Handwerk oder der Gastronomie, in denen vielen Migrant*innen aus den Westbalkanstaaten tätig sind, sprachen sich hingegen wiederholt für eine Verlängerung der Regelung aus (Gassmann 2019; ZDB 2019), da sie dringend auf die Arbeitskräfte angewiesen seien. Sie befürchten, dass von ihnen benötigte Arbeitskräfte nicht unter das neue Fachkräfteeinwanderungsgesetz fallen werden, da die darin enthaltenen formalen Kriterien viele Personen – insbesondere ohne qualifizierte Berufsausbildung – ausschließen würden (Brücker et al. 2020). Sollte die Westbalkanregelung wegfallen, rechnen sie mit einem Anstieg der irregulären Beschäftigung von Bürger*innen der Westbalkanstaaten (Brücker et al 2020: 93). Andere Beobachter*innen befürchten eine Ausbeutung der Migrant*innen oder negative Auswirkungen für den deutschen Arbeitsmarkt (Breyton 2018).

Im Sinne einer Planungs- und Rechtssicherheit für Unternehmen und potenzielle Migrant*innen sollte möglichst schnell über eine Verlängerung der Westbalkanregelung entschieden werden.

6.2 Übertragbarkeit auf andere Staaten

Die Übertragbarkeit des Arbeitsmarktinstruments des § 26 BeschV auf andere Länder oder Ländergruppen war und ist immer wieder Gegenstand von Diskussionen. Auch eine Generalisierung der Westbalkanregelung wurde bereits diskutiert. Vollkommen abwegig erscheint dies schon deshalb nicht, weil

[35] Demgegenüber wird weiterhin kaum über die Best-Friends-Regelung diskutiert.

[36] Hierbei gilt es zu berücksichtigen, dass davor erteilte Zustimmungen zum Zweck der Beschäftigung der BA ihre Gültigkeit nicht verlieren, wenn die ihnen zugrundeliegende Rechtsgrundlage wegfällt. Erteilte Aufenthaltstitel behalten ihre Gültigkeit bis zum Ende ihrer Geltungsdauer.

Schweden eine vergleichbare Regelung generalisiert hat, d.h. für alle Länder anwendet (SVR-Forschungsbereich 2019). Die einer solchen Politik zugrundeliegende Logik lautet, dass Unternehmen den Bedarf auf dem Arbeitsmarkt besser einschätzen können und ihnen die Auswahlentscheidung überlassen werden kann (Brücker et al. 2020). Wenn es eine Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt gibt, dann soll diese auch durch Einwanderung gedeckt werden können. Vor diesem Hintergrund spricht der SVR daher von einer „De-facto-Privatisierung der Erwerbsmigrationspolitik“ (2019: 40). Die Rolle des Staates bei der Implementierung beschränkt sich dann auf das Kontrollieren der Voraussetzungen durch die Auslandsvertretungen und die BA.

Die Bundeskanzlerin Angela Merkel bezeichnete die Westbalkanregelung im Juli 2018 als „prototypisch auch für Vereinbarungen mit anderen Ländern“ (Breyton 2018). Deutlich wurde auch, dass bei einer Übertragung auf andere Staaten Anpassungen erforderlich sein würden. Die Motivkonstellation für eine Übertragbarkeit der Regelung z. B. auf nordafrikanische Staaten war ähnlich wie bei den Westbalkanstaaten. Die Migration von Personen ohne Schutzbedarf über Asylanträge oder in Form von irregulärer Migration sollte soweit wie möglich in reguläre Migration überführt werden. Zugleich sollte ein Beitrag zum Schließen von Arbeits- und Fachkräfteengpässen geleistet werden.

Detailliert hat der Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) die Übertragbarkeit der Regelung diskutiert. Der SVR betonte grundsätzlich die Bedeutung der Westbalkanregelung für die Findung politischer Kompromisse, die es auch mit anderen Staaten geben könnte. Ein Beispiel hierfür sind etwa die Maghreb-Staaten, deren Einstufung als sichere Herkunftsstaaten für Asylsuchende bisher am Widerstand von Bündnis90/Die Grünen gescheitert ist. Aus Sicht des SVR (2019: 43) wäre eine einfache Übertragung der Westbalkanreglung auf andere Staaten aber nicht zielführend. Denn im Falle der Westbalkanstaaten würden zwei Voraussetzungen für eine gute Funktionsweise der Regelung erfüllt sein, die bei anderen Staaten – etwa den Maghrebstaaten – nicht zutreffen. Zum einen sind dies die dichten Community-Netzwerke, die eine zentrale Vermittlungs- und Unterstützungsfunktion übernehmen könnten. Dies ist jedoch kein grundsätzliches Gegenargument. Es würde lediglich zur Folge haben, dass deutlich weniger Personen diese Regelung in Anspruch nehmen würden, da sie wahrscheinlich nicht so leicht einen Arbeitgeber finden könnten.

Der zweite und wahrscheinlich bedeutsamere Unterschied ist die Kooperationsbereitschaft der Herkunftsstaaten bei der Rücknahme eigener Staatsangehörigen. Die Westbalkanstaaten gelten in dieser Hinsicht als „Musterkooperationsländer“, was u. a. daran liegt, dass sie Beitrittskandidaten für die Europäische Union sind (SVR 2019: 88-89). Beobachter*innen wie der SVR gehen davon aus, dass das Stellen eines Asylantrags attraktiv bleibt, „solange eine Rückführung nicht regelmäßig erfolgt“ (SVR 2019: 44). Hier ist einzuwenden, dass die Zahl der Asylanträge aus den Maghrebstaaten nie sehr hoch war und dass es andere Möglichkeiten gibt, Personen aus vermeintlich sicheren Herkunftsstaaten vom Stellen eines Asylantrags abzuhalten. So wäre etwa eine deutlich beschleunigte Bearbeitung der Verfahren auch ohne die Einstufung als sicheres

Herkunftsland möglich. Die Frage der Rücknahmebereitschaft ist dennoch relevant: Denn Personen, deren Beschäftigungsverhältnis beendet wurde (oder bei denen nach der Einreise durch eine Kontrolle ein Missbrauch entdeckt wurde), wären ausreisepflichtig. Sollte sich zeigen, dass viele dieser Personen nicht ausreisen sollten, könnte ein Legitimationsproblem für den Gesetzgeber entstehen.

Es bleibt zu bedenken, dass das Bestehen eines regulären Arbeitsmigrationsprogramms – gegenüber dem Status quo – die Migrations- und Rückkehrentscheidungen maßgeblich beeinflussen würde. Zum einen würden die Kosten der Migration dadurch sinken und die mit einer irregulären Einreise verbundenen Risiken verschwinden. Zum anderen wäre eine Rückkehr aus Sicht von zunächst auf dem Arbeitsmarkt gescheiterter Migrant*innen insofern leichter vorstellbar, als dass eine Wiedereinreise zu einem späteren Zeitpunkt im Rahmen des Erwerbsmigrationsprogramm möglich wäre, vorausgesetzt, dass dieses von einer längeren Dauer ist.

Zusammengefasst lässt sich sagen, dass aufgrund der beachtlichen Komplexität der Faktoren, die die Migrationsentscheidungen und das Verhalten von Arbeitgebern beeinflussen können, die genaueren Auswirkungen einer Ausweitung der Westbalkanregelung Spekulation bleiben. Vor dem Hintergrund des relativen Erfolges der Westbalkanregelung, eines langfristigen Bedarfs an Arbeitskräften sowie andere migrations- und entwicklungspolitischer Zielstellungen, erscheint das Ausprobieren der Regelung an einem anderen Länderkontext – im Zusammenhang mit einer umfassenderen Beobachtung und Evaluation – eine gangbare Option zu sein.

7 Ausblick

Die vorliegende Erkenntnisse des Working Papers legen weiteren Forschungsbedarf zu dem Arbeitsmarktinstrument des privilegierten Arbeitsmarktzugangs für ausgewählte Drittstaatsangehörige nahe. Für eine differenziertere Analyse der entfalteten Wirkung für Migration und Entwicklung des Arbeitsmarktes werden mehr Informationen über die Qualifikationsstrukturen und die Migrationsmotive der Migrant*innen sowie über die Kriterien für die Aufnahme eines Staates auf die Liste privilegierte Staaten benötigt.

Insbesondere ist die – von der Politik beabsichtigte – Wirkung des Instruments hinsichtlich einer gewollten Umleitung von Asyl- in Erwerbsmigration nicht ausreichend nachgewiesen, auch wenn starke Indizien darauf hinweisen. Gegenstand weiterer Analysen müsste zudem sein, inwiefern sich die Lebenslage derjenigen Personen, deren Asylanträge abgelehnt wurden bzw. Personen mit ähnlichen Lebenslagen und Migrationsmotiven seit Einführung der Regelung verändert hat. Darüber hinaus müssten die Arbeits- und Lebensbedingungen derjenigen Personen, die über die Westbalkanregelung nach Deutschland gekommen sind, genauer analysiert werden.[37]

Im Hinblick auf § 26 Abs. 1 BeschV werden sich wohl auch in Zukunft kaum oder nur in geringem Maße Fragen nach der Sinnhaftigkeit und Effektivität der Regelung stellen. Hier sind – selbst durch die Maßnahmen zur Eindämmung des Coronavirus – keine großen Debatten zu erwarten.

Vor Inkrafttreten der Maßnahmen zur Eindämmung der Corona-Pandemie deutete Einiges auf eine Verlängerung der Westbalkanregelung über 2020 hinaus hin (Bubrowski 2020). Die Maßnahmen zur Eindämmung des Coronavirus haben dazu geführt, dass die weitere Diskussion über die Zukunft der Regelung vollkommen offen ist. Die kurz- und mittelfristigen Auswirkungen der Eindämmungsmaßnahmen auf den Arbeitsmarkt und somit auch auf den Bedarf an Arbeitskräften aus dem Ausland sind derzeit noch nicht vollständig abzusehen, auch wenn die Arbeitslosigkeit derzeit schon stark steigt. Langfristig hingegen dürfte sich trotz der Pandemie wenig an dem grundsätzlichen Bedarf nach einer arbeitsmarktbezogenen Zuwanderung ändern.

Eine baldige Verlängerung wäre in mehrerer Hinsicht von Bedeutung. Zunächst ist sie relevant für die Personen, die über die Westbalkanregelung nach Deutschland gekommen sind und hier bereits arbeiten. Viele haben im Zuge der Einwanderung zum Teil hohe Kosten auf sich genommen und ihr Lebensumfeld in den Herkunftsstaaten aufgegeben. Im Hinblick auf die Planungssicherheit für Eingewanderte, ihre Familien und Arbeitgeber gleichermaßen erscheint eine baldige Verlängerung der Westbalkanregelung vor diesem Hintergrund aus den dargelegten Gründen sinnvoll. Für einen Teil von ihnen besteht außerdem das Risiko, dass sie infolge der Maßnahmen zur Eindämmung des Coronavirus ihren Arbeitsplatz verlieren. Mit der Verlängerung der Westbalkanregelung würde

[37] Die Studie des Projektes „Europäisches Berlin“ bietet hierzu erste Einblicke (Pfeffer-Hoffmann 2020).

zwar der dadurch folgende (kurzfristige) Verlust des Aufenthaltsrechts nicht verhindert, allerdings bleiben perspektivisch der vereinfachte Arbeitsmarktzugang und somit die Möglichkeit einer erneuten Beschäftigungsaufnahme bestehen.

Bezüglich zusätzlicher künftiger Migration aus den Westbalkanstaaten – und Erwerbsmigration aus Drittstaaten generell – dürfte eine Verlängerung der Regelung im Hinblick auf das (vermeintliche) Risiko der Überlastung des Arbeitsmarktes in Deutschland unproblematisch sein. Schließlich ist die Erwerbsmigration stark an die Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt gebunden. Dies gilt insbesondere nach der Einführung des Fachkräfteeinwanderungsgesetzt und die Abschaffung der Positivlisten. Das bedeutet, dass Arbeitgeber – sofern sie keinen Bedarf an Arbeitskräften haben – auch keine neuen Arbeitsverträge mit potenziellen Migrant*innen aus privilegierten Staaten abschließen. Im Falle einer Erholung der Wirtschaft und des Arbeitsmarktes könnten unter Zuhilfenahme des erleichterten Arbeitsmarktzugangs wieder notwendige Arbeitskräfte gewonnen werden.

Ein möglicher Kompromiss könnte darin bestehen, die Westbalkanregelung zunächst um weitere fünf Jahre zu verlängern und im Rahmen der geplanten Evaluation der Neuregelungen des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes beide migrationspolitischen Instrumente zu überprüfen. Zu berücksichtigen sind hierbei sowohl die kurz- und mittelfristigen Entwicklungen, bei der innereuropäische Mobilität und der Integration Geflüchteter in Deutschland sowie der Entwicklung der Konjunktur – insbesondere angesichts der Maßnahmen zur Eindämmung des Coronavirus. Daneben sollten auch Fragen eines langfristen Arbeitskräftebedarfs sowie die Auswirkungen auf die Herkunftsregionen ernsthafter in den Blick genommen werden.

8 Quellenverzeichnis

Alscher, S. / Obergfell, J. / Roos / Stefanie R., 2015: Migrationsprofil Westbalkan: Ursachen, Herausforderungen und Lösungsansätze, BAMF Working Paper Nr. 63, Nürnberg.

Atoyan, R. / Christiansen, L. / Dizioli, A. / Ebeke, C. / Ilahi, N. / Ilyina, A. / Mehrez, G. / Qu, H. / Raei, F. / Rhee, A. / Zakharova, D., 2016: Emigration and Its Economic Impact on Eastern Europe, IMF Staff Discussion Note, July 2016, https://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2016/sdn1607.pdf (abgerufen am 12.03.2020).

[BA] Bundesagentur für Arbeit, 2016: Durchführungsanweisungen Beschäftigungsverordnung vom 20.06.2016.

[BA] Bundesagentur für Arbeit, 2020: Zustimmungen und Ablehnungen zur Arbeitsaufnahme von Drittstaatsangehörigen, Deutschland, Berichtsjahr 2019.

[BA] Bundesagentur für Arbeit, 2019: Zustimmungen und Ablehnungen zur Arbeitsaufnahme von Drittstaatsangehörigen, Deutschland, Berichtsjahr 2018.

[BAMF] Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, 2016d: Migration, Integration, Asyl. Politische Entwicklungen in Deutschland 2015. Jährlicher Bericht der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN), Nürnberg.

Berlin-Institut, 2017: Beschäftigung und Migration in der Region Westbalkan. Übersicht der Wanderungsbewegungen und Arbeitsmärkte, Berlin.

Bither, J. /Ziebarth, A., 2018: Creating Legal Pathways to Reduce Irregular Migration? What We Can Learn from Germany's „Western Balkan Ruling". German Marshall Fund of the United States, Berlin.

BMI/BAMF, 2020: Migrationsbericht der Bundesregierung. Migrationsbericht 2018, Nürnberg.

Boeri, T. /Brücker, H. /Docquier, F. (Hrsg.) 2012: Brain Drain and Brain Gain: The Global Competition to Attract High-Skilled Migrants, Oxford.

Breyton, R., 2018, Das System ist anfällig für Missbrauch, Welt, 30.7.2018, https://www.welt.de/print/welt_kompakt/print_politik/article180188978/Das-System-ist-anfaellig-fuer-Missbrauch.html (abgerufen am 12.01.2020).

Burkert, C. / Haase, M., 2017: Westbalkanregelung. Ein neues Modell für die Migrationssteuerung?, WISO Direkt 02, Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn. (abgerufen am 07.01.2020).

Brücker, H. / Falkenhain, M. / Fendel, T. / Promberger, M. / Raab, M. / Trübswetter, P., Blaževic, L. (Mitarb.) / Trmkoli, M. (Mitarb.), 2020: Evaluierung der Westbalkanregelung: Registerdatenanalyse und Betriebsfallstudien. Abschlussbericht. Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Forschungsbericht, 544, Berlin. https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/Forschungsberichte/fb544-evaluierung-der-westbalkanregelung.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (abgerufen 18.04.2020)

Brücker, H. / Burkert, C., 2017: Westbalkanregelung: Arbeit statt Asyl?, IAB-Forum, 15. Dezember 2017. https://www.iab-forum.de/westbalkanregelung-arbeit-statt-asyl/ (abgerufen am 07.01.2020).

Brücker, H./ Kunert, A. /Mangold, U. / Kalusche, B. / Siegert, M. / Schupp, J., 2016: Geflüchtete Menschen in Deutschland – eine qualitative Befragung, IAB-Forschungsbericht 09/2016, Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. http://doku.iab.de/forschungsbericht/2016/fb0916.pdf (abgerufen am 12.03.2020).

Bubrowski, H., 2020: Seehofer lobt neues Gesetz: „Meilenstein der deutschen Migrationspolitik", faz.net, 28.02.2020, https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/horst-seehofer-lobt-fachkraefteeinwanderungsgesetz-16656623.html (abgerufen am 12.03.2020)

Bundesregierung 2017: Rückkehr abgelehnter Asylbewerber. Kooperation mit Herkunftsländern verbessert. Beitrag vom 26.04.2017, https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2017/04/2017-04-26-bericht-rueckkehr.html (abgerufen am 07.01.2020).

Clemens, M. / Gough, K., 2018: Can Regular Migration Channels Reduce Irregular Migration? Lessons for Europe from the United States. CDG Brief des Center for Global Development, Washington.

Die Welt 2018: Wird das migrationspolitische Experiment noch ausgeweitet?, 29.07.2018, https://bit.ly/2NVWUu659 (abgerufen am 12.03.2020).

Deutsche Welle 2018: Betrüger und Betrogene vom Balkan - Schwarzarbeit in Deutschland, 01.02.2018. https://bit.ly/2J6xnMf (abgerufen am 12.03.2020).

Engler, M. / Erlinghagen, M. / Ette, A. / Sauer, L. / Scheller, F. / Schneider, J. / Schultz, C. 2015: International Mobil. Motive, Rahmenbedingungen und Folgen der Aus- und Rückwanderung deutscher Staatsbürger. Studie des SVR-Forschungsbereich, Berlin.

Eurostat 2020: Online Datenbank, Tabelle Asylum and first time asylum applicants by citizenship, age and sex Annual aggregated data (migr_asyappctza), https://ec.europa.eu/eurostat/data/database (abgerufen am 12.03.2020).

Eurostat 2019: Online Datenbank, Tabelle First instance decisions on applications by citizenship, age and sex Annual aggregated data [migr_asydcfsta], https://ec.europa.eu/eurostat/data/database (abgerufen am 18.11.2019).

Henkel, Felix; Hoppe, Bert (Hrsg.) 2015: Flucht und Migration: Debattenbeiträge aus den Ländern des Westbalkans, Friedrich-Ebert-Stiftung, Internationale Politikanalyse (abgerufen am 12.03.2020).

[GAP/SVR] GAP Institut; Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration 2020: The emigration of Kosovo's labor force to Germany. A brief assessment of positive and negative returns, https://www.institutigap.org/documents/38227_emigration-.pdf (abgerufen am 18.03.2020).

Geis-Thöne, W., 2018: Kaum noch Asylsuchende, dafür viele qualifizierte Erwerbszuwanderer, Aktuelle Zahlen zur Zuwanderung aus den Westbalkanländern, IW-Report 41/18.

[GIZ] Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, 2018: Germany in the Eyes of the World, Findings of the 2017/2018 GIZ Survey, Eschborn.

Gassmann, M. 2019: „Schwerer Rückschlag“ – Bau warnt vor Ende der Westbalkan-Regelung, Welt.de, 12.11.2019, https://www.welt.de/wirtschaft/article203435732/Bauwirtschaft-fordert-Verlaengerung-der-Westbalkan-Regelung.html (abgerufen am 12.03.2020).

Handelsblatt 2019: Interview mit Hans-Eckhard Sommer BAMF-Chef: „Wer kein Bleiberecht hat, muss gehen“, 25.05.2019, https://www.handelsblatt.com/interview-mit-hans-eckhard-sommer-bamf-chef-wer-kein-bleiberecht-hat-muss-gehen/24373754.html?ticket=ST-44808060-fGs3uxjk5GSplbATeJBF-ap1 (abgerufen am 12.03.2020).

Herbert, U., 2017/2001: Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland. Saisonarbeiter, Zwangsarbeiter, Gastarbeiter, Flüchtlinge. München

[IAB] Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 2017: Westbalkanregelung, IAB-Glossar, 20. November 2017, https://www.iab-forum.de/glossar/westbalkanregelung (abgerufen am 12.03.2020).

[IAB] Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 2020a: Evaluation der Westbalkanregelung, https://www.iab.de/138/section.aspx/Projektdetails/k180109310 (abgerufen am 12.03.2020).

[IAB] Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 2020b: Abschlussbericht Evaluierung der Westbalkanregelung: Registerdatenanalyse und Betriebsfallstudien, https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/Forschungsberichte/fb544-evaluierung-der-westbalkanregelung.pdf (abgerufen am 28.04.2020).Kapur, D. / McHale, J., 2005: Give Us Your Best and Brightest – The Global Hunt for Talent and its Impact on the Developing World, East Peoria.

Lutz, A. K., 2016: § 26 Beschäftigung bestimmter Staatsangehöriger, in Offer, Bettina/Mävers, Gunther: Beschäftigungsverordnung. Kommentar, München: C.H.Beck.

Marx, R, 2005: Handbuch zur Flüchtlingsanerkennung. Erläuterungen zur Richtlinie 83/2004/EG (Qualifikationsrichtlinie), Loseblattsammlung, 10. Ergänzungslieferung 8/2005. Neuwied: Luchterhand.

Müller, S. 2019: Westbalkan-Regelung: Wie eine Bevölkerungsgruppe ausgeschlossen wird, Beitrag für den Fluchtforschungsblog, https://blog.fluchtforschung.net/westbalkan-regelung-wie-eine-bevolkerungsgruppe-ausgeschlossen-wird/ (abgerufen am 12.03.2020).

Müller, S., 2016: Roma aus dem Westlichen Balkan: Ursachen ihrer Flucht, Beitrag für den Fluchtforschungsblog, https://fluechtlingsforschung.net/roma-aus-dem-westlichen-balkan-ursachen-ihrer-flucht/ (abgerufen am 12.03.2020).

OECD, 2013: Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte: Deutschland. Paris: OECD Publishing.

Pfeffer-Hoffmann, C. (Hrsg.), 2020: Zuwanderung aus dem Westbalkan. Berlin: Mensch und Buch.

Ponert, K., 2018: Migration zum Zweck der Erwerbstätigkeit, in: Weizsäcker, Esther/von Harbou, Frederik (Hrsg.): Einwanderungsrecht: Das Recht der Arbeits- und Bildungsmigration, München, 11–46.

Rolandi, F. / Elia, C., 2019: Escape from the Balkans, Osservatorio Balcani Caucaso Transeuropa, 25/11/2019, https://www.balcanicaucaso.org/eng/Areas/Balkans/2019-escape-from-the-Balkans-197872 (abgerufen am 12.03.2020).

Scholz, Antonia. 2013. Warum Deutschland?: Einflussfaktoren bei der Zielstaatssuche von Asylbewerbern: Ergebnisse einer Expertenbefragung. Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.

Schönwälder, K. 2004: Why Germany's guestworkers were largely Europeans: The selective principles of post-war labour recruitment policy, and Racial Studies, 27:2, 248-265.

Shehu, U. / Plaku, G,. 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. https://bit.ly/2J7BJCE (abgerufen am 12.03.2020).

Specht, F. 2019: IAB-Forscher zum Fachkräfteeinwanderungsgesetz: „Die formalen Hürden sind weiter sehr hoch", Handelsblatt, 16.12.2019, https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/interview-iab-forscher-zum-fachkraefteeinwanderungsgesetz-die-formalen-huerden-sind-weiter-sehr-hoch/25339488.html?ticket=ST-3206094-ZUySHWSbrBbBnMY5GfCK-ap2 (abgerufen am 12.03.2020).

Spiegel Online, 2015: Grüne gegen Ausweitung sicherer Herkunftsländer, 18.8.2015, https://bit.ly/2KY2OgK (abgerufen am 10.01.2020).

Statistisches Bundesamt 2019: Genesis Onlinedatenbank, Tabelle 12521-0008 - Ausländer: Deutschland, Stichtag, Geschlecht, Aufenthaltstitel/Ausgewählte Aufenthaltstitel, Ländergruppierungen/Staatsangehörigkeit. https://www-genesis.destatis.de/genesis/online (abgerufen am 20.12.2019).

Statistisches Bundesamt 1964-2019: Wanderungen über die Auslandsgrenzen des Bundesgebietes nach Herkunfts- und Zielländern, diverse Jahrgänge.

Süddeutsche Zeitung, 2019: NPD-Plakat ist keine Volksverhetzung Zentralrat der Sinti und Roma unterliegt mit Klage gegen Stadt Ingolstadt, 19. September 2019, https://www.sueddeutsche.de/bayern/diskriminierend-nicht-strafbar-npd-plakat-ist-keine-volksverhetzung-1.4607357 (abgerufen am 12.03.2020).

[SVR] Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration, 2014: Deutschlands Wandel zum modernen Einwanderungsland. Jahresgutachten 2014 mit Integrationsbarometer. Berlin: SVR.

[SVR] Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration 2017a: Chancen in der Krise: Zur Zukunft der Flüchtlingspolitik in Deutschland und Europa. Jahresgutachten 2017, Berlin.

[SVR] Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration 2017b: ‚Spurwechsel' aus der Asyl- in die Erwerbsmigration. Chancen und Risiken. Positionspapier, aktualisierte Fassung vom 18. September 2017, Berlin.

[SVR] Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration 2018a: Steuern, was zu steuern ist: Was können Einwanderungs- und Integrationsgesetze leisten? Jahresgutachten 2018, Berlin.

SVR-Forschungsbereich 2019: Legale Wege nach Europa. Arbeits- und Ausbildungsmöglichkeiten für Personen ohne Schutzperspektive. Studie des SVR-Forschungsbereichs 2019-2, in Kooperation mit dem Migration Policy Institute Europe.

SVR-Forschungsbereich 2018b: Alternativen zum Asylantrag? Legale Migrationswege nach Deutschland für Drittstaatsangehörige ohne Schutzperspektive. Studie des SVR-Forschungsbereichs 2018-2, in Kooperation mit dem Migration Policy Institute Europe.

Thym, D. 2017: Einwanderungsgesetzgebung. Chancen und Illusionen (Teil 1), in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 37: 8, 297–304.

Vracic, A. 2018: The Way Back: Brain Drain and Prosperity in the Western Balkans, European Council on Foreign Relations, Policy Brief, https://www.ecfr.eu/?ACT=48&path=publications%2Fpdf-template%2Fthe_way_back_brain_drain_and_prosperity_in_the_western_balkans&siz (abgerufen am 12.03.2020).

Worldbank 2019a: Annual Remittances Data (updated as of Oct. 2019), http://pubdocs.worldbank.org/en/988911571664813952/Remittance-Inflows-October-2019.xlsx (abgerufen am 12.03.2020).

Worldbank 2019b: Online database, population, https://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL (abgerufen am 12.03.2020)

World Bank Group 2019: Rising Uncertainties. Western Balkans Regular Economic Report No.16, http://documents.worldbank.org/curated/en/643781570478210132/pdf/Rising-Uncertainties.pdf (abgerufen am 12.03.2020).

[ZDB] Zentralverband Deutsches Baugewerbe 2019: Trotz Fachkräfteeinwanderungsgesetz Verlängerung der Westbalkan-Regelung unerlässlich, 27.6.2019, https://www.zdb.de/zdb-cms.nsf/id/trotz-fachkraefteeinwanderungsg-verlaengerung-der-westbalkan-regelung-unerlaesslich-de (abgerufen am 12.03.2020).

9 Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Zuzüge aus den Industriestaaten (1964-2019) 17

Abbildung 2: Industriestaaten – bestehende Aufenthaltstitel (2009-2018).... 18

Abbildung 3: Industriestaaten – Aufenthaltstitel zum Zweck der Erwerbstätigkeit (2009-2018) 19

Abbildung 4: Industriestaaten – Aufenthaltstitel zur Beschäftigung nach Qualifikationsniveau (2009-2018) 20

Abbildung 5: Industriestaaten – Qualifikationsstruktur nach Ländern (2018) 21

Abbildung 6: Industriestaaten – Aufenthaltstitel zum Zweck der Ausbildung (2009-2018) 22
Abbildung 7: Zuzüge aus den Westbalkanstaaten (1960-2019)..... 24
Abbildung 8: Westbalkanstaaten – Aufenthaltstitel insgesamt (2009-2018)..... 25
Abbildung 9: Asylanträge von Staatsangehörigen der Westbalkanstaaten (1990-2019) 27
Abbildung 10: Asylerstanträge von Staatsangehörigen der Westbalkanstaaten (2010-2019)..... 28
Abbildung 11: Westbalkanstaaten – ausgewählte Aufenthaltsstatus (2009 – 2018)..... 31
Abbildung 12: Asylerstanträge von Staatsangehörigen der Westbalkanstaaten in der EU27 und Deutschland (2009-2019)..... 33
Abbildung 13: Westbalkanstaaten – Aufenthaltstitel zum Zweck der Erwerbstätigkeit (2009-2018)..... 34
Abbildung 14: Westbalkanstaaten – Aufenthaltstitel zur Beschäftigung nach Qualifikationsniveau (2009-2018) 35
Abbildung 15: Westbalkanstaaten – Aufenthaltstitel zur Beschäftigung nach Qualifikationsniveau (2018)..... 36
Abbildung 16: Westbalkanstaaten - Aufenthaltstitel zum Zweck der Ausbildung..... 36
Abbildung 17: Zustimmung der BA nach Qualifikationsniveau (2016-2018)... 39
Abbildung 18: Zustimmungen der BA nach Branchen (2016/2017) 39
Abbildung 19: Westbalkanstaaten und Industriestaaten – Qualifikationsstruktur (2018) 44

10 Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Liste der Staaten mit erleichtertem Zugang zur Beschäftigung in Deutschland..... 11
Tabelle 2: Industriestaaten - Aufenthaltstitel (2018) und relativer Anstieg der Aufenthaltstitel (2009-2018)..... 19
Tabelle 3: Westbalkanstaaten - Aufenthaltstitel (2018) und relativer Anstieg der Aufenthaltstitel (2009-2018)..... 26
Tabelle 4: Westbalkanstaaten - Entscheidungen zu Asylanträgen in erster Instanz in Deutschland (2009-2018)..... 29
Tabelle 5: Westbalkanstaaten – Gesamtschutzquote bei Asylanträgen in erster Instanz in Deutschland (2009-2018) 30
Tabelle 6: Gesamtschutzquote bei Asylanträgen in Deutschland und der EU27 (2009-2018)..... 31
Tabelle 7: Westbalkanregelung: Nach § 26.2 BeschV erteilte Visa (2016-2019)..... 37

Tabelle 8: Westbalkanregelung: Durch die BA erteilte (Vorab-) Zustimmungen nach § 26.2 BeschV (2016-2019)..... 37

Tabelle 9: Zustimmungen der BA für Staatsangehörige der Westbalkanstaaten insgesamt und nach § 26 Abs.2 BeschV Anforderungsniveau der ausgeübten Tätigkeit (2016-2018)..... 38

Tabelle 10: Westbalkanstaaten und Industriestaaten – Bevölkerung und Aufenthaltstitel in Deutschland (2018) 42