

Stellungnahme zur geplanten Verlängerung der „Westbalkanregelung“

Die sogenannte Westbalkanregelung gem. § 26 Abs. 2 Beschäftigungsverordnung (BeschV) ermöglicht es Staatsangehörigen von Albanien, Bosnien-Herzegowina, Kosovo, Montenegro, Nordmazedonien und Serbien, zur Ausübung einer Beschäftigung nach Deutschland zu kommen und zwar unabhängig von einer formalen Qualifikation bzw. einem formellen Qualifikations-Nachweis.

In der derzeitigen Fassung läuft die Regelung am 31. Dezember 2020 aus. Die Bundesregierung hat dem Bundesrat Ende August einen Verordnungsentwurf zur Verlängerung der Westbalkanregelung zur Zustimmung vorgelegt.¹

Aus Sicht des Initiativsausschuss für Migrationspolitik ist die Verlängerung der Westbalkanregelung richtig und wichtig. Zu kritisieren ist allerdings die im Verordnungsentwurf vorgesehene künftige Ausgestaltung der Westbalkanregelung. Hier besteht erheblicher Verbesserungsbedarf.

Ausgangssituation

Die Westbalkanregelung wurde im Rahmen des Ende 2015 verabschiedeten „Asylpaket I“ eingeführt und ist zum 01. Januar 2016 in Kraft getreten. Die Regelung war Teil eines politischen „Trade-Offs“, mit dem einzelne Landesregierungen dazu bewegt werden sollten, der Erweiterung der Liste sicherer Herkunftsländer im Sinne von § 29a Asylgesetz um Albanien, Kosovo und Montenegro zuzustimmen.² Die Einstufung als „sicheres Herkunftsland“ hat zur Folge, dass Asylanträge von Staatsangehörigen aus diesen Ländern faktisch keine Aussicht auf Erfolg haben.

Es handelt sich bei der Westbalkanregelung originär also nicht um ein erwerbsmigrationspolitisches, sondern um ein asylpolitisches Instrument mit dem Ziel der Eingrenzung der Asylzuwanderung aus den Westbalkanstaaten. Dies wird besonders deutlich durch den Ausschluss von Personen, die in den letzten 24 Monaten vor Antragstellung Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) bezogen haben (§ 26 Abs. 2 S. 3 BeschV bzw. § 26 Abs. 2 S. 4 BeschV n.F.). Laut Verordnungsbegründung soll dieser Ausschluss verhindern, „dass eine Person zunächst einen nicht erfolgsversprechenden Asylantrag stellt und in der Folge Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz in Anspruch nimmt, obwohl ihr ein Verfahren für die Einreise und der Aufenthalt im Bundesgebiet zur Aufnahme einer Beschäftigung offensteht.“ Daraus ergibt sich eine Sonderstellung der Westbalkanregelung in der Gesamtkonzeption der Regelungen zur Erwerbsmigration.

¹ Sechste Verordnung zur Änderung der Beschäftigungsverordnung vom 27. August 2020, BR-Drucksache 490/20, abrufbar unter: <http://dipbt.bundestag.de/dip21/brd/2020/0490-20.pdf>. Vorangegangen war ein Verordnungsentwurf des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales vom 14. Juli 2020, abrufbar unter: https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Gesetze/Referentenentwuerfe/ref-sechste-verordnung-zur-aenderung-der-beschaef-tigungsverord-nung.pdf?__blob=publicationFile&v=3

² Kolb, Das Fachkräfteeinwanderungsgesetz und die „Westbalkanregelung“ – Spannungen und Widersprüche, ZAR 2020, 267.

Derzeit setzt die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis nach der Westbalkanregelung voraus, dass

- ein konkretes Arbeitsplatzangebot vorliegt,
- die Bundesagentur für Arbeit (BA) ihre Zustimmung erteilt hat (nach Prüfung der Arbeitsbedingungen und Vorrangprüfung),
- der Visumsantrag bei der jeweils zuständigen deutschen Auslandsvertretung im Herkunftsstaat gestellt wurde und
- in den letzten 24 Monaten vor Antragstellung keine Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz bezogen worden sind.

Der jetzt vorgelegte Verordnungsentwurf sieht vor, dass

- die Westbalkanregelung bis zum 31. Dezember 2023 verlängert wird und
- die Vorrangprüfung beibehalten wird.
- Neu eingeführt werden soll ein jährliches maximales Kontingent für die Zustimmungen der Bundesagentur für Arbeit (BA) in Höhe von 25.000.
- Neu vorgesehen ist auch ein Ausschluss von § 9 BeschV mit der Folge, dass künftig auch nach zwei- bzw. dreijähriger versicherungspflichtiger Beschäftigung für jeden Arbeitsplatzwechsel erneut die Zustimmung der BA (nach Vorrang- und Arbeitsbedingungsprüfung) erforderlich ist.
- Ebenfalls neu ist die Möglichkeit, den Visumsantrag bei einer deutschen Auslandsvertretung in einem anderen Westbalkanstaat als dem Herkunftsland zu stellen, sofern der/die Antragsteller*in dort den gewöhnlichen Aufenthalt hat.

Ziel des Verordnungsentwurfes ist, „den inländischen Arbeitsgebern über den 31. Dezember 2020 hinaus die Möglichkeit zu eröffnen, Arbeitskräfte aus den Westbalkanstaaten für das Inland einzustellen. Darüber hinaus soll den inländischen Arbeitsgebern, den Arbeitskräften in den Staaten des Westbalkans sowie der Verwaltung Planungssicherheit gegeben werden.“

Position des Initiativsausschuss für Migrationspolitik in RLP

Die Evaluation der auslaufenden Westbalkanregelung durch das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB)³ zeigt, dass die Regelung in nicht zu vernachlässigendem Umfang genutzt wird. So sind von November 2015 bis Juni 2019 von der BA 204.799 (Vorab-) Zustimmungen zur Ausübung einer Beschäftigung im Kontext der Westbalkanregelung erteilt worden. Allein für das Jahr 2019 lag die Zahl der erteilten Visa laut Verordnungsentwurf bei über 27.000 und insgesamt seit Inkrafttreten der Regelung bei 92.400.

Der Initiativsausschuss für Migrationspolitik in Rheinland-Pfalz begrüßt deshalb die Verlängerung der Westbalkanregelung grundsätzlich. Auch wenn die Verlängerung sich ausschließlich an den Interessen von Wirtschaft und Arbeitgeber*innen orientiert, bietet die Regelung Menschen eine Perspektive nach Deutschland zu kommen, denen der Weg über die allgemeinen Regelungen der Erwerbsmigration versperrt bliebe. Die von der Bundesregierung vorgeschlagene Ausgestaltung hält der Initiativsausschuss aber für nicht sachgerecht. Er mahnt daher Änderungen an (s.u.).

³Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Evaluierung der Westbalkanregelung: Registerdatenanalyse und Betriebsfallstudien, April 2020, abrufbar unter: https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/Forschungsberichte/fb544-evaluierung-der-westbalkanregelung.pdf?__blob=publicationFile&v=1

Zwar sind mit Inkrafttreten des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes (FKEG) am 01. März 2020 die Möglichkeiten der Erwerbsmigration für alle Staatsangehörigen erweitert worden, insbesondere indem die Mangelberufsbeschränkung bei beruflich qualifizierten Fachkräften abgeschafft, Nachqualifikations- und Anpassungsmaßnahmen ausgebaut und die Möglichkeiten der Einreise zur Ausbildungs- und Arbeitsplatzsuche erweitert bzw. neugeschaffen wurden.

Dennoch wird dieser Weg auch in Zukunft denjenigen Staatsangehörigen der Westbalkanstaaten verschlossen bleiben, die einer unqualifizierten Tätigkeit nachgehen oder zwar als Fachkräfte, Spezialist*innen oder Expert*innen beschäftigt werden sollen, aber beim Nachweis ihrer Qualifikation an formellen Hürden scheitern. Die Evaluation der Westbalkanregelung durch das IAB hat ergeben, dass 42% der Menschen, die in der Vergangenheit über die Regelung eingereist sind, einer unqualifizierten Tätigkeit nachgehen und 58% als Fachkräfte, Spezialist*innen oder Expert*innen beschäftigt sind. Dabei ist zu beachten, dass der von der BA verwendete Fachkräftebegriff nicht deckungsgleich mit dem Begriff der „Fachkraft“ im Sinne des Aufenthaltsgesetz (AufenthG) ist. Laut Bundesregierung kann derzeit nicht prognostiziert werden, wie viele der Personen, die in den Anwendungsbereich der Westbalkanregelung fallen, alternativ auch eine Aufenthaltserlaubnis als „Fachkraft“ gem. §§ 18a, 18b AufenthG erhalten könnten.⁴ Nach den Erfahrungen mit der auslaufenden Westbalkanregelung ist allerdings davon auszugehen, dass mindestens 50% der betroffenen Personen nicht als „Fachkraft“ nach Deutschland kommen könnten.

Die Verlängerung der Westbalkanregelung darf jedoch nicht als Alternative zur Fachkräfteeinwanderung missbraucht werden. Kurz gesagt: Menschen aus den Westbalkanstaaten, die „Fachkraft“ im Sinne von §§ 18a, 18b AufenthG sind oder bei denen die Aussicht besteht, dass sie zeitnah als solche nach- bzw. neuqualifiziert werden können, sollten vorrangig die entsprechenden Aufenthaltstitel erteilt werden. Es ist deshalb zu gewährleisten, dass interessierte Personen sich vor der Stellung des Visumsantrags im Herkunftsland dahingehend beraten lassen können, ob ihnen dieser Weg offen steht oder ob es für sie lediglich die Möglichkeit der Einwanderung über die Westbalkanregelung gibt.

Bewertung des Verordnungsentwurfs der Bundesregierung

Die von der Bundesregierung vorgeschlagene konkrete Ausgestaltung der Westbalkanregelung hält der Initiativ Ausschuss für Migrationspolitik in Rheinland-Pfalz aus folgenden Gründen für nicht sachgerecht.

1. Über den im Verordnungsentwurf der Bundesregierung vorgesehenen Ausschluss der Anwendbarkeit von § 9 BeschV besteht die Gefahr, dass im Bereich der Erwerbsmigration eine Gruppe von Migrant*innen entsteht, die noch weniger Rechte hat als z.B. Unionsbürger*innen und Fachkräfte aus Drittstaaten. Durch den dauerhaften bzw. bis zur Erteilung einer Niederlassungserlaubnis fortbestehenden Zustimmungsvorbehalt der BA zu einem Arbeitsplatzwechsel wird ein Arbeitgeber*innenwechsel erschwert und damit eine größere Abhängigkeit geschaffen. Mit einer solchen Abhängigkeit von der Arbeitgeber*innenseite wächst gleichzeitig die Gefahr ausbeuterischer Arbeitsverhältnisse und einer Bezahlung unterhalb des Anforderungs- und Qualifizierungsniveaus⁵.
2. Die geplante erneute Befristung der Westbalkanregelung führt dazu, dass für die Personen keine dauerhafte Aufenthaltsperspektive geschaffen wird. Denn bei Auslaufen der Regelung

⁴ Sechste Verordnung zur Änderung der Beschäftigungsverordnung vom 27. August 2020, BR-Drucksache 490/20, S. 4.

⁵ vgl. Deutscher Gewerkschaftsbund, Stellungnahme zum Entwurf der Sechsten Verordnung zur Änderung der Beschäftigungsverordnung – Westbalkanregelung – vom 04. August 2020.

stünden die Betroffenen vor dem Problem, dass sie nach drei Jahren, die sie in Deutschland gelebt und gearbeitet haben, keine Möglichkeit mehr haben, einen Aufenthaltstitel zu erlangen, sofern ihnen in der Zwischenzeit nicht eine entsprechende Nachqualifizierung (oder der Nachweis einer vorhandenen Qualifizierung) gelungen ist oder sie einen anderen Aufenthaltsweg, z.B. familiäre Gründe, geltend machen können.

Gleichzeitig erfüllen drei Jahre nicht die erforderlichen Voraufenthaltszeiten für die Verfestigung des Aufenthalts durch einen unbefristeten Aufenthaltstitel unabhängig von einem bestimmten Aufenthaltsweg.

3. Die geplante Kontingentierung der Zustimmungen der BA dient laut Verordnungsentwurf „*der Steuerung der Ressourcen der Verwaltung sowie der Planbarkeit der Termine für Arbeitgeber*“ vor dem Hintergrund der derzeit langen Wartezeiten bei den Auslandsvertretungen für Termine zur Beantragung von Visa. Es ist nicht ersichtlich, dass die vorgesehene Kontingentierung geeignet und erforderlich ist, um dieses Ziel zu erreichen.⁶ Zudem bergen Kontingentregelungen die Gefahr bürokratischer Hürden und rechtlicher Unsicherheiten sowie eines nicht planbaren Antragsverhaltens. Weiterhin ist zu befürchten, dass auf einen eventuellen Mehrbedarf nicht reagiert werden kann.⁷ Dies gilt insbesondere, da der Verordnungsentwurf lediglich Mechanismen für eine Korrektur des Kontingents nach unten, nicht aber nach oben, vorsieht.

Bundratsinitiative des Landes Rheinland-Pfalz

Der Initiativ Ausschuss für Migrationspolitik begrüßt es vor dem Hintergrund seiner Kritik an dem Verordnungsentwurf der Bundesregierung, dass die rheinland-pfälzische Landesregierung - gemeinsam mit Bremen, Hamburg und Thüringen - eine eigene Bundratsinitiative zur Verlängerung der Westbalkanregelung ins Leben gerufen hat⁸. Der Verordnungsentwurf sieht

- keine erneute zeitliche Befristung der Westbalkanregelung,
- keine Festlegung von jährlichen Kontingenten,
- keine rechtliche Schlechterstellung beim freien Arbeitsmarktzugang nach mehrjähriger Beschäftigung (Anmerkung Initiativ Ausschuss: weiterhin Anwendbarkeit von § 9 BeschV auf Inhaber*innen von Aufenthaltserlaubnissen über die Westbalkanregelung) sowie
- die Streichung des Ausschlusses von Personen vor, die in den letzten 24 Monaten vor Stellung des Visums-Antrages Leistungen nach dem AsylbLG bezogen haben.

⁶ Zum einen sind die Zahlen zu den jährlich gestellten Visaanträgen pro Auslandsvertretungen spätestens seit der Evaluierung durch das IAB sowie die durchschnittlichen Wartezeiten bekannt und können somit als Grundlage für die Steuerung von Ressourcen und Kapazitätserweiterungen bei den Auslandsvertretungen genutzt und entsprechend nach außen kommuniziert werden, damit sowohl Arbeitgeber*innen als auch Arbeitnehmer*innen die Wartezeiten in ihre Planung mit einbeziehen können. Zum anderen erschließt sich nicht, wie die Auslandsvertretungen und die BA, wie in dem Verordnungsentwurf dargelegt, ausreichend Ressourcen zur Bearbeitung des Kontingents in Höhe von „etwas mehr als 90 Prozent der erteilten Visa im Jahr 2019“ haben sollen, es aber gleichzeitig zu derart langen Wartezeiten und Kapazitätsengpässen kommen konnte, dass nun die Einführung eines Kontingents für nötig erachtet wird – zumal aufgrund der Auswirkungen der Coronavirus-Pandemie mit einem deutlich geringeren Antragsaufkommen gerechnet wird.

⁷ Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege, Stellungnahme zum Verordnungsentwurf der Sechsten Verordnung zur Änderung der Beschäftigungsverordnung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales vom 14. Juli 2020, abrufbar unter: https://www.bagfw.de/fileadmin/user_upload/Veroeffentlichungen/Stellungnahmen/2020/2020-08-04_Stellungnahme_Verl%C3%A4ngerung_Westbalkanregelung.pdf

⁸ Verordnungsentwurf der Länder Rheinland-Pfalz, Bremen, Thüringen, Entwurf einer Verordnung zur Änderung der Beschäftigungsverordnung vom 02. September 2020, BR-Drucksache 501/20, abrufbar unter: <http://dipbt.bundes-tag.de/dip21/brd/2020/0501-20.pdf>

Damit würden einige der wesentlichen Schwachstellen des Regierungs-Entwurfs ausgeglichen werden.

Zu bemängeln ist hingegen, dass in der Länderinitiative die bisherige Beschränkung der Möglichkeit der Antragstellung ausschließlich auf den Herkunftsstaat des/der Antragstellers*in beibehalten wird. Der Entwurf der Bundesregierung sieht zumindest die Erweiterung auf alle Westbalkanstaaten vor.

Weitergehende Forderungen/Erwartungen

Nach Auffassung des Initiativ Ausschusses für Migrationspolitik in RLP sollten bei der zukünftigen Ausgestaltung der Westbalkanregelung folgende Punkte berücksichtigt werden, um eine Gleichstellung von Inhaber*innen von Aufenthaltserlaubnissen nach der Westbalkanregelungen zu erreichen:

- Ermöglichung der Stellung des Visumsantrages auch bei deutschen Auslandsvertretungen außerhalb der Westbalkanstaaten. Es ist zwar zu begrüßen, dass im Rahmen der Verlängerung die Möglichkeit geschaffen werden soll, den Visumsantrag nicht mehr nur im Herkunftsstaat, sondern in allen sechs Westbalkanstaaten stellen zu können. Die Begrenzung auf die Westbalkanstaaten trägt aber weiterhin nicht ausreichend dem Umstand Rechnung, dass Personen sich aus beruflichen oder familiären Gründen auch außerhalb des Westbalkans befinden können;
- Gleichstellung hinsichtlich der Erteilung der Niederlassungserlaubnis nach 4 Jahren mit Fachkräften (vgl. § 18c Abs. 1 AufenthG). Für die Integration macht es keinen Unterschied, ob eine Person, die in Deutschland lebt, als „Fachkraft“ oder als „Nicht-Fachkraft“ arbeitet.