minor

# Zuwanderung aus dem Westbalkan

Christian Pfeffer-Hoffmann (Hrsg.)

*Christian Pfeffer-Hoffmann (Hrsg.)*

# Zuwanderung aus dem Westbalkan

Christian Pfeffer-Hoffmann (Hrsg.)

# Zuwanderung aus dem Westbalkan

Autor*innen: Max Behrendt, Kareem Elcheikh, Marcus Engler, Vjollca Hajdari und Boris Zujko

**Impressum**

ISBN 978-3-96729-048-6

© 2020 Mensch und Buch Verlag

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Herausgebers unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Diese Publikation entstand im Rahmen von „Europäisches Berlin. Analyse und Modellentwicklung zur Arbeitsmarktintegration von EU-Zugewanderten“, einem Projekt von

minor projektkontor für bildung und forschung

www.minor-kontor.de

Umschlaggestaltung: Markel Anasagasti Intxausti

Das Projekt „Europäisches Berlin. Analyse und Modellentwicklung zur Arbeitsmarktintegration von EU-Zugewanderten“ wird aus Mitteln der Berliner Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales gefördert.

Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales | be Berlin

# Inhaltsverzeichnis

**Vorwort** ..... **9**

**I. Rahmenbedingungen der Migration aus den Westbalkanstaaten** ..... **15**

1. Einleitung: Einordnung in die migrationspolitische Debatte .....16

*1.1. Westbalkanstaaten: Eine heterogene Staatengruppe .....16*

*1.2. Zuwandernde aus den Westbalkanstaaten: Eine wachsende Gruppe in Deutschland und Berlin .....17*

*1.3. Der Westbalkan als migrationspolitisches Laboratorium .....18*

2. Geschichte der Migration aus den Westbalkanstaaten .....19

*2.1. „Gastarbeiter"-Migration .....20*

*2.2. Fluchtmigration in den 1990er-Jahren .....23*

*2.3. Jüngere Migrationsbewegungen: Wanderungen aus unterschiedlichen Motiven .....25*

3. Steuerungsinstrumente und rechtlicher Rahmen .....36

*3.1. Asylrechtliche Regelungen .....37*

*3.2. Westbalkanregelung .....39*

*3.3. Bilanz: Auswirkungen der Maßnahmen .....43*

4. Ökonomische, politische und gesellschaftliche Rahmenbedingungen der Migration .....47

*4.1. Migrationspotenzial .....48*

*4.2. Soziale Netzwerke .....49*

*4.3. Politische und ökonomische Entwicklung in den Westbalkanstaaten.49*

*4.4. Deutschland als attraktiver Zielstaat .....51*

5. Zusammenfassung und Ausblick .....53

**II. Bevölkerungsentwicklung und räumliche Verteilung der Zuwanderungsgruppen aus den Staaten des Westbalkans in Berlin ..... 55**

1. Entwicklung der Bevölkerung aus den Staaten des Westbalkans in Berlin... ..... 56

2. Wohnorte der Bevölkerung aus dem Westbalkan in Berlin..... 60

3. Rückgang der Bevölkerung aus dem Westbalkan zwischen 2015 und 2016. ..... 66

Anhang Kapitel II ..... 68

**III. Zugewanderte aus dem Westbalkan auf dem Berliner Arbeitsmarkt: Ein Blick auf die Zahlen ..... 75**

1. Beteiligung am Arbeitsmarkt ..... 76

2. Qualität der Beschäftigung ..... 83

*2.1. Beschäftigungsverhältnisse ..... 84*

*2.2. Anforderungsniveau ..... 85*

*2.3. Entlohnung..... 89*

3. Berufe ..... 91

Anhang Kapitel III ..... 95

**Exkurs: Zugewanderte aus den Ländern des Westbalkans im Berliner Sozialsystem ..... 97**

1. Grundsicherung nach SGB II..... 97

2. Arbeitslosengeld ..... 100

**IV. Die zentrale Bedeutung von Arbeit für Zugewanderte aus dem Westbalkan: Motive, Erfahrungen und Perspektiven ..... 105**

1. Arbeit als zentrales Migrationsmotiv ..... 107

*1.1. Schwierige Arbeitssuche im Herkunftsland..... 108*

*1.2. Schlechte Arbeitsbedingungen und generelle Perspektivlosigkeit ... 110*

*1.3. Allgemeine und berlinspezifische Migrationsmotive .....111*

2. Wege in den Berliner Arbeitsmarkt .....113

*2.1. Arbeitssuche aus dem Herkunftsland .....113*

*2.2. Einreise zur Arbeitssuche .....115*

*2.3. Arbeitsaufnahme nach längerem Voraufenthalt .....116*

3. Bedingungen und Erfahrungen auf dem Berliner Arbeitsmarkt .....119

*3.1. Subjektive Wahrnehmungen und Erwartungen .....120*

*3.2. Anerkennung von Qualifikationen als Herausforderung.....123*

*3.3. Ausbeutung und Betrug .....125*

4. Zukunftsperspektiven: Bleiben, zurückkehren, weiterwandern? .....128

*4.1. Berlin oder andere (Bundes-)Länder .....128*

*4.2. Rückkehr? Später, eventuell und unter bestimmten Bedingungen ...131*

**V. Auswirkungen der Westbalkanregelung ..... 137**

1. Einleitung .....138

2. Auswirkungen im Berliner Kontext – ein quantitativer Überblick .....139

*2.1. Beschäftigung und Ausbildung.....139*

*2.3. Humanitäre Migration .....146*

3. Die Perspektive von Zugewanderten aus den Westbalkanstaaten auf die Westbalkanregelung, deren Konsequenzen und Umsetzung .....148

*3.1. Befürwortung der erleichterten Arbeitsmigration.....148*

*3.2. Brain-Drain als Problem für die Herkunftsstaaten .....150*

*3.3. Zugangswege: Hohe Hürden und komplizierte Verfahren.....151*

*3.4. Erfahrungen mit den Behörden in Deutschland .....155*

*3.5. Zusammenfassung .....159*

**VI. Fazit** ..... **161**

**Literaturverzeichnis** ..... **166**

**Abbildungsverzeichnis** ..... **174**

**Tabellenverzeichnis** ..... **177**

# Vorwort

*Max Behrendt*

Den Zugang von Zugewanderten aus den Westbalkanstaaten[1] zum Berliner Arbeitsmarkt zu analysieren, verstehen und verbessern ist aus verschiedenen Gründen ein lohnenswertes Unterfangen. Alle Westbalkanländer verfügen über eine grundsätzliche Beitrittsperspektive zur Europäischen Union (EU). Zwar verlaufen die Beitrittsprozesse, je nach Land, in unterschiedlicher Geschwindigkeit. Das Ziel des finalen Beitritts in die EU wird jedoch klar verfolgt. Der Zuzug von Menschen aus dieser Region könnte sich also perspektivisch noch erhöhen, sobald die europäischen Freizügigkeitsrechte auch für Bürgerinnen und Bürger des Westbalkans gelten.

Durch die deutlich gestiegene Fluchtzuwanderung aus der Region in den Jahren 2014/2015 kamen die Staaten des Westbalkans ins Zentrum der öffentlichen Aufmerksamkeit. Im Mittelpunkt der Debatten standen v. a. die steigenden, in der Regel abgelehnten Asylanträge von Menschen aus der Region, wobei die Themen vermeintlicher Asylmissbrauch und Rückkehrförderung dominierten.

In solch turbulenten Zeiten kann schnell aus dem Blick geraten, dass sich das Verhältnis zwischen Deutschland und den Staaten des Westbalkans keineswegs auf diese vergleichsweise kurze Zeitspanne reduzieren lässt. Im Gegenteil: Deutschland und die Region teilen eine bewegte, komplexe Geschichte der Migration. Ein wichtiger Grund für diese gemeinsame Geschichte ist die geografische Nähe und somit die relative Nachbarschaft Deutschlands zu dem Westbalkan. Durch die verschiedenen Phasen der Einwanderung sind in Deutschland und in Berlin bedeutsame Communities[2] von Zugewanderten aus den Westbalkanstaaten entstanden.

---

[1] Albanien, Bosnien-Herzegowina, Kosovo, Montenegro, Nordmazedonien, Serbien.

[2] Der Begriff der Community bezieht sich in diesem Text auf das Vorhandensein einer größeren Gruppe von Personen aus der gleichen Herkunftsregion. Es wird angenommen, dass es zwischen diesen Personen vielfältige und intensive Interaktionen und Netzwerke gibt. Ob und in welcher Weise sich Personen dieser Gruppe mit dieser Community identifizieren und in welchem Ausmaß ein Zusammengehörigkeitsgefühl unter ihnen besteht, soll hier nicht vorausgesetzt werden, sondern müsste Gegenstand weiterer Studien sein.

Die Wanderungsbewegungen aus dem Westbalkan nach Deutschland und Berlin zeichnen sich durch eine Vielfalt an unterschiedlichen Motiven aus. Wichtige Bewegründe für die Migrationsentscheidung können u. a. der Wunsch nach einer Familienzusammenführung, die Aufnahme eines Studiums oder einer Ausbildung oder die Suche nach Schutz sein. Eine zentrales Migrationsmotiv für Menschen aus den Westbalkanstaaten – sowohl historisch als auch gegenwärtig – bildet der Wunsch nach einer Arbeit (mit besseren Arbeitsbedingungen als im Herkunftsland).

Bisher gibt es jedoch nur wenige Beiträge, die sich mit der konkreten, regionalen Arbeitsmarktintegration der Zugewanderten aus dem Westbalkan auseinandersetzen. Mit dieser Publikation möchten die Autorinnen und Autoren einen Beitrag zum Schließen dieser Lücke leisten. Berlin als ausgewählte Region bietet sich für eine solche Betrachtung an, da die Metropole ein Magnet für Migrantinnen und Migranten aus aller Welt und auch aus den Westbalkanstaaten darstellt. Wie unter einem Vergrößerungsglas werden hier Potenziale, aber auch Hürden in der Arbeitsmarktintegration von Zugewanderten deutlich.

Folgende Leitfragen sind für diese Publikation zentral:

> Wie gestalte(te)n sich die Zuwanderungswege aus dem Westbalkan nach Deutschland und Berlin in der Vergangenheit und Gegenwart? Welche Rolle kommt dabei dem Migrationsmotiv „Arbeit“ zu?

> Welche Hürden, Barrieren und Potenziale bestehen für die Zielgruppe bei der Integration in den Berliner Arbeitsmarkt?

> Welche Muster und Trends lassen sich im Hinblick auf die demografische Entwicklung der unterschiedlichen Zuwanderungsgruppen aus dem Westbalkan in Berlin nachzeichnen?

> Welche Auswirkungen hatten die erleichterten Möglichkeiten der Arbeitsmigration, die seit 2016 im Rahmen von § 26 Beschäftigungsverordnung bestehen?

> Welche Erfahrungen machen Zugewanderte aus den Westbalkanstaaten auf dem Berliner Arbeitsmarkt?

Ein Ziel dieser Publikationen ist es, ein möglichst vielschichtiges und facettenreiches Bild von der Lage von Migrantinnen und Migranten aus den Ländern des Westbalkans in Berlin zeichnen zu können. Dazu werden mit Hilfe von

qualitativen Interviews sowohl die Perspektiven von Zugewanderten aus den sechs Westbalkanländern als auch von Expertinnen und Experten aus unterschiedlichen Berufsfeldern wie der Beratung, der Verwaltung, Gewerkschaften und weiteren Organisationen eingeholt. Eine Analyse ausgewählter, in Facebook identifizierter Diskussionsforen der Zielgruppe ergänzt und erweitert diese Perspektiven. Zudem wurden öffentlich verfügbare Daten, u. a. des Berliner Melderegisters und des statistischen Bundesamtes, genutzt, um die Bevölkerungsentwicklung und die aufenthaltsrechtliche Situation dieser Personengruppe zu beschreiben. Im Rahmen einer Sonderabfrage bei der Bundesagentur für Arbeit (BA) wurden zusätzliche Daten eingeholt, die es erlauben, die Arbeitsmarktintegration der Zielgruppe differenziert zu betrachten.

In Kapitel I werden zunächst die Rahmenbedingungen der Migration aus den Westbalkanstaaten nach Deutschland und Berlin analysiert. Die Geschichte der Zuwanderung aus den Westbalkanländern nach Deutschland ist eine Geschichte wechselseitiger Verflechtung. Seit den frühen 1960er-Jahren haben eine Reihe von unterschiedlichen Push- und Pull-Faktoren vielfältige Wanderungsbewegungen ausgelöst. Die Erweiterung des § 26 der Beschäftigungsverordnung – besser bekannt als Westbalkanreglung – markiert den bislang jüngsten, im Ausgang noch offenen Versuch, die Zuwanderung aus der Region zu gestalten.

Im Mittelpunkt dieses Buches steht jedoch die aktuelle Zuwanderung und Arbeitsmarktintegration von Menschen aus den Westbalkanländern in Berlin. Um ein tiefgreifendes und empirisch belastbares Verständnis dafür zu gewinnen, wie sich diese Zuwanderung entwickelt hat, ist zunächst ein Blick auf die Zahlen notwendig. In Kapitel II wird daher ein Überblick darüber gegeben, wie sich die Anzahl der gemeldeten Personen aus dem Westbalkan von 2008 bis 2018 entwickelt hat. Neben einer Betrachtung der Entwicklung der Meldezahlen wird auch die sozialräumliche Verteilung der Zielgruppe auf die Berliner Bezirke beleuchtet.

Nachdem geklärt ist, wie die demografische Entwicklung der Zielgruppe in der letzten Dekade[3] verlaufen ist, wird in Kapitel III analysiert, wie es um die

[3] Die Daten des Berliner Melderegisters lagen bei der Verschriftlichung der empirischen Teile nur bis zum 31.12.2018 vor. Wenn also im Rahmen dieser Publikation Begrifflichkeiten wie „Dekade“ oder

Arbeitsmarktintegration der Zielgruppe bestellt ist. Neben dem quantitativen Zugang zum Arbeitsmarkt, nachgezeichnet anhand der Entwicklung der Beschäftigungs- und Arbeitslosenquote im Zeitverlauf, wird dafür ein besonderes Augenmerk auf die Qualität der Beschäftigung gelegt: Gemeint ist hiermit die Frage danach, ob die ausgeübten Beschäftigungen auch soziale und finanzielle Sicherheit bieten, angemessen entlohnt werden und den mitgebrachten Qualifikationen entsprechen. Dieses Kapitel enthält zudem einen Exkurs zu der Inanspruchnahme ausgewählter Leistungen des Sozialstaates (ALG I und ALG II) sowie eine knappe Übersicht über die rechtlichen Zugangsmöglichkeiten zu diesen.

In Kapitel IV stehen zunächst die Migrationsmotive von Menschen, die in den letzten zehn Jahren aus den Westbalkanstaaten nach Deutschland und Berlin gezogen sind, im Vordergrund. Zudem werden die Erfahrungen und Wahrnehmungen dieser Zugewanderten sowie von Expertinnen und Experten bezüglich des Zugangs zu Beschäftigung und Arbeitsbedingungen dieser Gruppe dargestellt. Ebenso diskutiert werden langfristige Rückkehr- und Bleibeperspektiven.

In Kapitel V wird analysiert, inwiefern sich an den offiziellen Statistiken für Berlin Auswirkungen der modifizierten Rechtslage für Zuwandernde aus den Westbalkanstaaten ablesen lassen. Anschließend wird dargestellt, wie Zugewanderte aus den Staaten des Westbalkans selbst die Verabschiedung und Umsetzung der Westbalkanregelung wahrnehmen.

Die Zahlen des Berliner Melderegisters zeigen, dass die Zahl der gemeldeten Zugewanderten aus dieser Region seit dem Jahr 2008 insgesamt gestiegen ist. Um eine langfristige Bleibeperspektive zu entwickeln und am gesellschaftlichen Leben teilzuhaben, ist die Integration in den Arbeitsmarkt eine wichtige Voraussetzung. Zudem ist Berlin dringend auf den Zuzug weiterer Fachkräfte angewiesen. Aus diesem Grund ist die nachhaltige Integration von wachsenden Zuwanderungsgruppen wie den Menschen aus den Ländern des Westbalkans im Kerninteresse der Stadt.

---

„Zehnjahreszeitraum“ verwendet werden, bezieht sich die Aussage, außer anders markiert, auf den Zeitraum zwischen den Jahren 2008 und 2018.

Ein kurzes, gebündeltes Fazit mit besonderem Augenmerk auf mögliche Schritte zur Verbesserung der Arbeitsmarktintegration von Zugewanderten, rundet daher diese Publikation ab.

Berlin, Juni 2020

# I. Rahmenbedingungen der Migration aus den Westbalkanstaaten

*Marcus Engler*

*Das Wichtigste in Kürze*

> Die Westbalkanstaaten und Deutschland verbindet eine lange und komplexe Geschichte der Migration. Berlin war und ist dabei eine wichtige Zielregion.
> Zahlenmäßig bedeutsam waren zunächst die späten 1960er- und frühen 1970er-Jahre, die geprägt waren vom Zuzug angeworbener Arbeitskräfte.
> In den 1990er-Jahren suchten Hundertausende in Deutschland Zuflucht vor den Bürgerkriegen im zerfallenden Jugoslawien. Berlin nahm einen überproportionalen Teil dieser Menschen auf.
> Seit den frühen 2010er-Jahren kommen erneut mehr Menschen – aus unterschiedlichen Motiven – aus den Westbalkanstaaten in die Bundesrepublik bzw. nach Berlin.
> Diese Migrationsbewegungen haben zur Entstehung umfangreicher und vielfältiger Communities aus den Westbalkanstaaten in Deutschland bzw. Berlin geführt.
> Die jüngste Phase der verstärkten Zuwanderung hat zahlreiche Ursachen, die sowohl mit der anhaltend schwierigen ökonomischen und politischen Lage in den Westbalkanstaaten als auch mit einer positiven Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt in Deutschland zu tun haben.
> Die politischen Regulierungen im Asylrecht und bei der Erwerbsmigration haben dazu beigetragen, dass seit 2016 weniger Asylsuchende und mehr Arbeitsmigrantinnen und Arbeitsmigranten aus der Region nach Deutschland kommen. Aufgrund fehlender belastbarer Daten bleiben die genauen Wirkungszusammenhänge jedoch unscharf.
> Aufgrund der umfangreichen bereits in Deutschland lebenden Communities sowie weiterer migrationserleichternder Faktoren werden die Westbalkanstaaten auch in Zukunft ein wichtiger Herkunftsraum von Einwanderung bleiben. Zahlenmäßig dürften die Zuzüge allerdings begrenzt sein, da bereits viele der potenziellen Migrantinnen und Migranten die Herkunftsregion verlassen haben.

# 1. Einleitung: Einordnung in die migrationspolitische Debatte

## 1.1. Westbalkanstaaten: Eine heterogene Staatengruppe

Die Bezeichnung Westbalkanstaaten ist ein historisch relativ jung. Verstärkt wurde sie im Zuge des noch laufenden Europäischen Beitrittsprozesses der Länder, die zu diesen Staaten gezählt werden, verwendet. Im Rahmen dieser Studie bezieht sich die Bezeichnung auf die folgenden sechs Staaten: Albanien, Bosnien und Herzegowina, Kosovo, Montenegro, Nordmazedonien[4] und Serbien.[5] Gemein ist diesen sechs hier als Westbalkanstaaten bezeichneten Ländern, dass die EU ihnen – seit dem Thessaloniki-Gipfel von 2003 – grundsätzlich eine EU-Beitrittsperspektive in Aussicht gestellt hat. Beitrittsverhandlungen wurden mit Montenegro im Juni 2012 und mit Serbien im Januar 2014 begonnen. Albanien (seit Juni 2014) und Nordmazedonien (seit Dezember 2005) sind formal Beitrittskandidaten. Bosnien und Herzegowina sowie Kosovo sind potenzielle Beitrittsstaaten.[6] Der weitere Verlauf des Beitrittsprozesses bleibt – trotz der Westbalkanstrategie der EU-Kommission aus dem Februar 2018, die die Beitrittsperspektive der Westbalkanstaaten untermauert, – ungewiss.[7] Dennoch ist die EU und somit auch Deutschland eng mit der Region verbunden. Dies hat u. a. mit der

---

[4] 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 Text durchgehend die Bezeichnung Nordmazedonien verwendet, auch für den Zeitraum vor der Umbenennung.

[5] Im exakten geografischen Sinne gehören zu den Westbalkanstaaten auch Slowenien und Kroatien. Bürgerinnen und Bürger aus diesen Staaten stehen im Falle einer Einwanderung nach Deutschland vor ähnlichen Herausforderungen etwa beim Spracherwerb, auf dem Arbeitsmarkt oder bei der Wohnungssuche. Beide Staaten sind jedoch bereits der Europäischen Union beigetreten (2004 bzw. 2013). Daher können Bürgerinnen und Bürger dieser Staaten die europäische Freizügigkeit in Anspruch nehmen, was die Migration in vielerlei Hinsicht erleichtert. Die Bezeichnung Westbalkan grenzt sich von zwei anderen Bezeichnungen für die Region ab. Zum einen von der Bezeichnung ‚ehemaliges Jugoslawien', zum anderen von ‚Südosteuropa'. Letzteres umfasst eine deutlich größere Zahl von Staaten, worunter neben der Westbalkanstaaten u. a. auch Bulgarien, Rumänien, Ungarn und Griechenland gefasst werden.

[6] Ein Überblick über den aktuellen Stand des Beitrittsprozesses findet sich auf der Webseite der Europäischen Kommission: http://ec.europa.eu/environment/enlarg/candidates.htm (12.03.2020).

[7] Sowohl bei der Aufnahme von Beitrittsverhandlungen als auch beim Beitritt selbst müssen alle EU-Mitgliedsstaaten zustimmen. Im Oktober 2019 hatte sich Frankreich gegen die Aufnahme von offiziellen Beitrittsgesprächen mit Albanien und Nordmazedonien ausgesprochen und für eine Reform des Beitrittsprozesses insgesamt plädiert. Zudem ist ungewiss, ob und wann die Westbalkanstaaten die Bedingungen für einen EU-Beitritt erfüllen werden.

geografischen Nähe zu tun. Im Zuge des Beitrittsprozesses und der Nachbarschaftspolitik gibt die EU umfangreiche finanzielle Hilfen an die Westbalkanstaaten. Im Gegenzug sollen die Staaten ihre jeweiligen Rechtssysteme an die Vorgaben der EU angleichen. Im Zusammenhang mit dieser Beitrittsperspektive ist auch der Wegfall der Visumpflicht für Bürgerinnen und Bürger der Westbalkanstaaten zu sehen – mit Ausnahme Kosovos.

Die Verwendung des Begriffs Westbalkanstaaten suggeriert eine gewisse Homogenität dieser Staaten. Die Staaten liegen in unmittelbarer Nachbarschaft und haben eine gemeinsame, zum Teil konfliktreiche Geschichte. Zudem handelt es sich um relativ kleine Staaten – sowohl territorial als auch demografisch. Sie haben ein ähnliches ökonomisches Entwicklungsniveau und ähnliche politische Strukturen. Dabei wird häufig ausgeblendet, dass es auch erhebliche Unterschiede zwischen den Westbalkanstaaten gibt, sowohl in ihrer Entwicklung als auch mit Blick auf das internationale Wanderungsgeschehen (Goeke 2007). Bei näherer Betrachtung unterscheiden sich die Staaten etwa im Hinblick auf ihre Religion, Sprache und ihre historische Entwicklung zum Teil erheblich. Während die Staaten des ehemaligen Jugoslawiens – in unterschiedlichem Ausmaß – schon seit Jahrzehnten eine Herkunftsregion von Migrantinnen und Migranten sind, ist dies bei Albanien, das lange Zeit international isoliert war, erst seit kurzer Zeit der Fall.

Diese Unterschiede können in dieser Studie jedoch nicht immer systematisch reflektiert werden. Es wird aber versucht, so oft wie möglich darauf hinzuweisen.

## 1.2. Zuwandernde aus den Westbalkanstaaten: Eine wachsende Gruppe in Deutschland und Berlin

Es gibt eine längere und vielfältige Geschichte der Migration aus den heutigen Westbalkanstaaten nach Deutschland und Berlin. Infolge eines Anwerbeabkommens mit der damaligen sozialistischen Republik Jugoslawien im Jahr 1968 kamen mehrere hunderttausend Menschen aus der Region als Arbeitsmigrantinnen und -migranten nach Deutschland. Auch nach dem Anwerbestopp blieben viele von ihnen in Deutschland (Berlin-Institut 2017: 4). Aufgrund des Zerfalls des ehemaligen Jugoslawiens und der damit verbundenen Bürgerkriege suchten in den 1990er-Jahren Hunderttausende Zuflucht in der Bundesrepublik. Nach dem Ende der kriegerischen Auseinandersetzungen kehrte ein Teil von ihnen wieder in ihre Heimatregion zurück, ein Teil blieb in Deutschland. Auch Berlin war in

diesen beiden Phasen eine wichtige Zielregion der Migration aus den Westbalkanstaaten (Kleff & Seidel 2009; Lanz 2007; Schölzel 1999).

Diese beiden Migrationsbewegungen haben zur Entstehung größerer Communities von Zugewanderten aus den Westbalkanstaaten in Deutschland und Berlin geführt. Die Lebensbedingungen dieser Gruppe sowie deren Integration in den Arbeitsmarkt und die Gesellschaft sind bislang wenig erforscht. Am Beispiel Berlins soll diese Studie hierzu einen Beitrag leisten.

Aus der Forschung ist bekannt, dass Netzwerke von Migrantinnen und Migranten künftige Migrationsbewegungen erleichtern (De Haas 2019: 896). Vor diesem Hintergrund sind auch die deutlich gestiegenen Zuzugszahlen seit Mitte der 2010er-Jahre zu sehen. Zunächst wurde ein deutlicher Anstieg der Asylanträge aus den Westbalkanstaaten registriert, die fast alle abgelehnt wurden. Kommunen klagten über eine Überforderung bei der Unterbringung von Asylbewerberinnen und Asylbewerbern und rechtsextreme politische Kräfte mobilisierten gegen den vermeintlichen Asylmissbrauch. Um die Zahl der Asylanträge zu begrenzen, wurde seit 2014 eine Reihe von Maßnahmen verabschiedet und implementiert. Dazu zählte auch die politisch umstrittene Einstufung der Westbalkanstaaten als sichere Herkunftsstaaten. Parallel und besonders ab 2016 stiegen die Zuzüge zum Zweck der Erwerbsarbeit, die infolge der geänderten Migrationsgesetze für die Menschen aus der Region deutlich leichter möglich waren als zuvor.

## 1.3. Der Westbalkan als migrationspolitisches Laboratorium

Die Analyse der Migrationsbewegungen aus den Westbalkanstaaten ist auch deshalb ein interessanter Forschungsgegenstand, weil sie in der jüngeren Vergangenheit im Zentrum migrationspolitischer Debatten stand und für die Region spezifische migrationspolitische Regelungen erlassen wurden.

Vor dem Hintergrund der hohen Zahl – überwiegend erfolgloser – Asylgesuche und eines wachsenden Arbeitskräftebedarfs in bestimmten Branchen und Regionen startete die Bundesregierung im Herbst 2015 ein migrationspolitisches Experiment: Auf Grundlage der sogenannten Westbalkanregelung (§ 26 Abs. 2 BeschV) wurde der Zugang zum Arbeitsmarkt für Bürgerinnen und Bürger der sechs Westbalkanstaaten geöffnet. Seit 2016 können diese auch ohne den Nachweis von Qualifikationen und Sprachkenntnissen nach Deutschland kommen und eine Erwerbsarbeit aufnehmen.

Ziel der Regelung war es zum einen, die Zahl der Asylbewerberinnen und Asylbewerber aus den Westbalkanstaaten deutlich zu reduzieren. Zugleich diente sie der „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 Verabschiedung der Westbalkanregelung ist als Teil des ersten Asylpaketes[8] im Herbst 2015 in der Öffentlichkeit zunächst wenig diskutiert worden. Nachdem deutlich geworden ist, dass die Regelung quantitativ sehr bedeutsam und sogar zum wichtigsten Zuzugsweg für Erwerbsmigrantinnen und Erwerbsmigranten aus Drittstaaten insgesamt geworden ist, hat sich eine kontroverse Diskussion in Politik und Wissenschaft darüber entwickelt, ob die bis Ende 2020 befristete Regelung in ihrer aktuellen Form verlängert bzw. modifiziert werden oder auslaufen soll. Ebenso wurde diskutiert, inwiefern die Regelung auf andere Staaten(gruppen) übertragen werden kann (SVR 2019; Breyton 2018). Auch in der Wissenschaft gibt es inzwischen eine kontroverse Debatte über die Auswirkungen und migrationspolitischen Schlussfolgerungen. Zu dieser Debatte will die Analyse in diesem Kapitel einen Beitrag leisten.

## 2. Geschichte der Migration aus den Westbalkanstaaten

In der Geschichte der Migration aus den heutigen Westbalkanstaaten nach Deutschland waren dabei vor allem drei Phasen (Abbildung 1, Abbildung 2) zahlenmäßig bedeutsam: Die späten 1960er- und frühen 1970er-Jahre, die geprägt waren von der Abwerbung von Arbeitskräften; die 1990er-Jahre, in denen Hundertausende in Berlin und Deutschland Zuflucht vor den Bürgerkriegen suchten und die gegenwärtige Phase, die seit Mitte der 2010er-Jahre begonnen hat und in der Personen aus den Westbalkanstaaten aus unterschiedlichen Motiven nach Deutschland kommen.

[8] Als Reaktion auf die außergewöhnlich hohen Zuzüge seit den Sommermonaten 2015 beschloss die Bundesregierung am 29. September 2015 umfangreiche Änderungen des Asylrechts sowie damit verbundener Maßnahmen in der Verwaltung und Integrationspolitik (SVR 2019: 67). Die Änderungen im Asylrecht sind überwiegend durch das Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz am 24. Oktober 2015 in Kraft getreten.

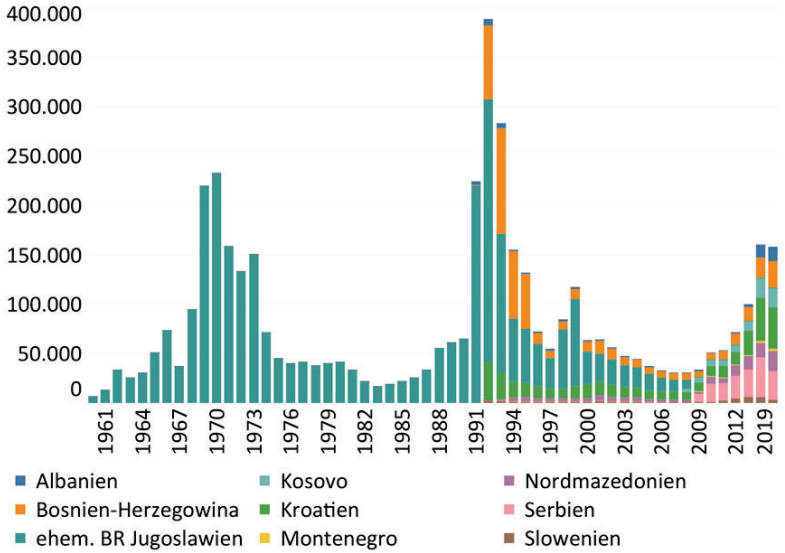


**Abbildung 1: Zuzüge nichtdeutscher Staatsangehöriger aus den Westbalkanstaaten (1960 bis 2019)**
BAMF-Sonderauswertung, in: Alscher et al. 2015: 16 (für die Jahre 1960 bis 2013); aktualisiert und angepasst durch den Autor auf Grundlage von Daten des Statistisches Bundesamts 1960-2019[9]© Minor

## 2.1. „Gastarbeiter"-Migration

Ein erster Meilenstein der Migration aus den Westbalkanstaaten in der Nachkriegsgeschichte war ein Anwerbeabkommen mit der damaligen sozialistischen Republik Jugoslawien im Jahr 1968.[10] Im Rahmen dieses Abkommens kamen mehrere hunderttausend Menschen aus der Region als Arbeitsmigrantinnen und

[9] 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.

[10] Ähnliche Abkommen schloss die damalige sozialistischen Republik Jugoslawien auch mit Österreich (1965), Frankreich (1966), Schweden (1967), Luxemburg (1969) sowie mit Belgien, den Niederlanden und Australien (1970) (Goeke 2007: 732; Alscher et al. 2015: 15).

Arbeitsmigranten nach Deutschland.[11] Im Jahr 1973 waren laut der jugoslawischen Statistik knapp 500.000 jugoslawische Bürgerinnen und Bürger in der Bundesrepublik beschäftigt. Insgesamt wurden im Zeitraum 1968 bis 1973 knapp eine Million Zuzüge von Bürgerinnen und Bürgern des damaligen Jugoslawiens registriert. Der Saldo für diesen Zeitraum beträgt 523.162 Personen.[12] Die Phase der Erwerbsmigration endete jedoch nach nur wenigen Jahren mit dem Anwerbestopp. Im selben Jahr erschwerte auch Jugoslawien die Auswanderung seiner Staatsbürgerinnen und Staatsbürger mit dem „Gesetz zum Schutz der im Ausland beschäftigten Arbeitskräfte" (Goeke 2013). Mit diesem beschränkte die jugoslawische Regierung die Vermittlung von Erwerbspersonen auf Arbeitslose und ausgewählte Berufsgruppen. Damit sollte eine Abwanderung von im Land benötigten Arbeitskräften verhindert werden.

Die Zuzüge gingen nach 1974 deutlich zurück und verblieben bis 1990 auf relativ geringem Niveau (Abbildung 2). Von 1974 bis 1986 (Ausnahme 1980) überstiegen die Fortzüge die Zuzüge. Der Saldo betrug in diesem Zeitraum rund -217.000 Personen.[13]

---

[11] Keine Zielregion der Anwerbepolitik war Albanien. Es kamen jedoch Angehörige der albanischen Minderheiten u. a. aus Kosovo, Nordmazedonien oder Griechenland als Arbeitsmigrantinnen und -migranten nach Deutschland. Schätzungen von albanischen Vereinen zufolge sind von Ende der 1960er- bis Ende der 1980er-Jahre etwa 5.000 bis 6.000 Albanerinnen und Albaner als Gastarbeiterinnen und Gastarbeiter oder Familienangehörige nach Berlin gekommen (Burchard 1999: 29f.).

[12] Diese Zahl basiert auf einer Auswertung der Wanderungsstatistik durch den Autor. Mehrfache Einreisen von Personen werden dabei auch mehrfach gezählt.

[13] Es gab auch Vertragsarbeiterinnen und Vertragsarbeiter und Akademikerinnen und Akademiker aus Jugoslawien in der DDR und Ostberlin. Die Zahlen waren allerdings sehr gering. Laut Schölzel (1999: 80) waren es 1989 rund 2.100 Personen in der gesamten DDR.

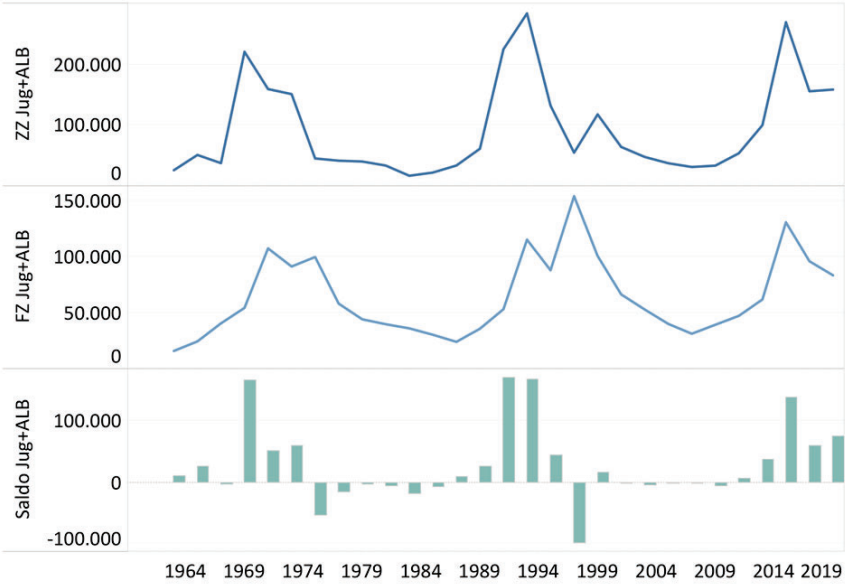


**Abbildung 2: Zuzüge, Fortzüge und Saldo nichtdeutscher Staatsangehöriger aus den Westbalkanstaaten (1962 bis 2019)**
Eigene Darstellung nach Statistisches Bundesamt 1962-2019. Die Daten umfassen alle ehemaligen Teilrepubliken der Bundesrepublik Jugoslawien sowie Albanien© Minor

Auch nach dem Anwerbestopp im Herbst 1973 blieben viele Menschen aus dem ehemaligen Jugoslawien in Deutschland (Berlin-Institut 2017: 4) und holten Familienangehörige nach. Dennoch schrumpfte die jugoslawische Wohnbevölkerung in Deutschland in den folgenden Jahren von ihrem Höhepunkt im Jahr 1974 (ca. 708.000 Personen) auf rund 632.000 im Jahr 1981 (Herbert 2017: 199, 226).

Auch West-Berlin war ein bedeutsames Ziel für Arbeitsmigrantinnen und Arbeitsmigranten aus Jugoslawien. Laut Lanz (2007: 60) waren Jugoslawinnen und Jugoslawen nach Türkinnen und Türken und vor Griechinnen und Griechen die zweitwichtigste Gruppe der Arbeitsmigrantinnen und Arbeitsmigranten in Berlin. Bemerkenswert war ein mit 30 Prozent recht hoher Anteil an Frauen. Kleff und Seidel zufolge kamen die jugoslawischen Gastarbeiterinnen und Gastarbeiter vor allem aus „unterentwickelten, ländlichen Regionen“ (2009: 79). Im Jahr 1989 lebten etwa 34.000 Jugoslawinnen und Jugoslawen in Berlin, womit diese die zweitgrößte Gruppe von Personen ohne deutschen Pass darstellten. Im

Gegensatz zu anderen Gruppen von Zugewanderten spielten sie in der öffentlichen Diskussion keine große Rolle (Kleff & Seidel 2009).

Die Arbeitsmigration der späten 1960er- und frühen 1970er-Jahre führte zur Entstehung umfangreicher Migrationsnetzwerke zwischen Deutschland und den Westbalkanstaaten. Diese Netzwerke trugen dazu bei, dass in den 1990er-Jahren hunderttausende Menschen aus dem zerfallenden Jugoslawien vor den kriegerischen Auseinandersetzungen nach Deutschland flohen und zum Teil Schutz bei Angehörigen suchten.

## 2.2. Fluchtmigration in den 1990er-Jahren

Deutschland ist seit den 1990er-Jahren ein wichtiges Zielland für Schutzsuchende aus den Westbalkanstaaten. Hervorgerufen wurden die Fluchtbewegungen zunächst durch die Jugoslawienkriege. So kamen in den frühen 1990er-Jahren insbesondere Geflüchtete aus Bosnien und Herzegowina nach Deutschland.[14] Nur ein Teil aller Geflüchteten stellte einen Asylantrag. Die Aufnahme war von den deutschen Behörden von Beginn an als temporäre Zuflucht gedacht (Ther 2017: 276f.) und das Asylrecht wurde restriktiv ausgelegt. Die Anerkennungschancen für Bürgerkriegsflüchtlinge, die keine individuelle Verfolgung geltend machten konnten, waren zum damaligen Zeitpunkt sehr gering. So lag die Anerkennungsquote für Geflüchtete aus Jugoslawien in den Jahren 1991 und 1992 in erster Instanz bei ca. 2 % (Bundestag-Drucksache 12/3589). Vor diesem Hintergrund haben Behörden Schutzsuchenden teilweise vom Stellen eines Antrags abgeraten. 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. Der größere Teil der Schutzsuchenden durchlief kein Asylverfahren und sie erhielten als sogenannte De-facto-Flüchtlinge temporären Schutz, viele in Form einer Duldung, die immer wieder verlängert wurde. Die Behörden gingen von 350.000 Geflüchteten

[14] Albanien war von den Kriegen der 1990er-Jahre nicht betroffen. Dennoch kamen zu Beginn der 1990er-Jahre einige Tausend Schutzsuchende nach Deutschland, darunter auch 3.000 „Botschaftsflüchtlinge“, die in der deutschen Botschaft in Tirana Zuflucht gesucht hatten (Burchard 1999: 30).

aus Bosnien und Herzegowina in den Jahren 1993 und 1994 aus (Herbert 2017: 289; Alscher et al. 2015: 19-27).[15]

Auch das Land Berlin nahm in dieser Zeit viele Schutzsuchende aus der Region auf. Nach offiziellen Angaben gewährte Berlin Anfang der 1990er-Jahre etwas mehr als 30.000 Bürgerkriegsflüchtlingen Schutz. Darunter waren laut Kleff und Seidel etwa 10.000 Roma (Kleff & Seidel 2009). In Berlin fand Will zufolge etwa ein Zehntel aller Bürgerkriegsflüchtlinge aus Bosnien und Herzegowina, die in Deutschland in dieser Zeit aufgenommen wurden, Zuflucht. Dies war – gemessen an der Bevölkerung und Wirtschaftskraft des Bundeslandes (Will 2008: 17) — ein deutlich überproportionaler Anteil.

Ab 1995 sanken die Zuzugs- und Bestandszahlen wieder. Dies wurde sowohl auf eine Entspannung des Konfliktes im zerfallenen Jugoslawien als auch auf eine Restriktivierung der Asylpolitik in Deutschland mit dem sogenannten Asylkompromiss zurückgeführt (Alscher et al. 2015: 19-27). Viele der Flüchtlinge kehrten zurück bzw. mussten in der zweiten Hälfte der 1990er-Jahre zurückkehren, da ihre Aufenthaltstitel nicht verlängert wurden und sie zur Rückkehr aufgefordert wurden (Hohlfeld 2008).

Ein Teil der Geflüchteten blieb jedoch und konnte später, etwa aufgrund eines medizinischen oder psychologischen Behandlungsbedarfs, einen regulären Aufenthaltstitel erhalten (Will 2008). Andere wurden im Rahmen von Resettlement-Programmen nach Kanada und in die USA umgesiedelt. Der Wanderungssaldo war in den Jahren 1996 bis 2000, mit Ausnahme von 1999, (Abbildung 2) negativ. Ende der 1990er-Jahre stiegen die Zuzugszahlen von Schutzsuchenden aus der Region infolge des „Kosovo-Konfliktes“[16] erneut an (1998: 59.638 Asylanträge; 1999: 59.049 Asylanträge). Auch hier kamen Schutzsuchende auf verschiedenen Wegen. Rund 15.000 albanische Flüchtlinge aus Kosovo wurden über ein Aufnahmeprogramm temporär aufgenommen (Engler 2015: 33).

---

[15] Die Gruppen der Asylantragstellerinnen und Asylantragsteller und der Bürgerkriegsflüchtlinge überlappen sich zum Teil.

[16] Streitpunkt dieses bewaffneten Konflikts war die Kontrolle Kosovos. Während sich die mehrheitlich ethnisch albanische Bevölkerung Kosovos für eine Abspaltung von Serbien aussprach, versuchte die serbische Regierung dies zu verhindern. Dies führte im Jahr 1999 zu einer militärischen Intervention der NATO, an der sich auch die Bundesrepublik beteiligte.

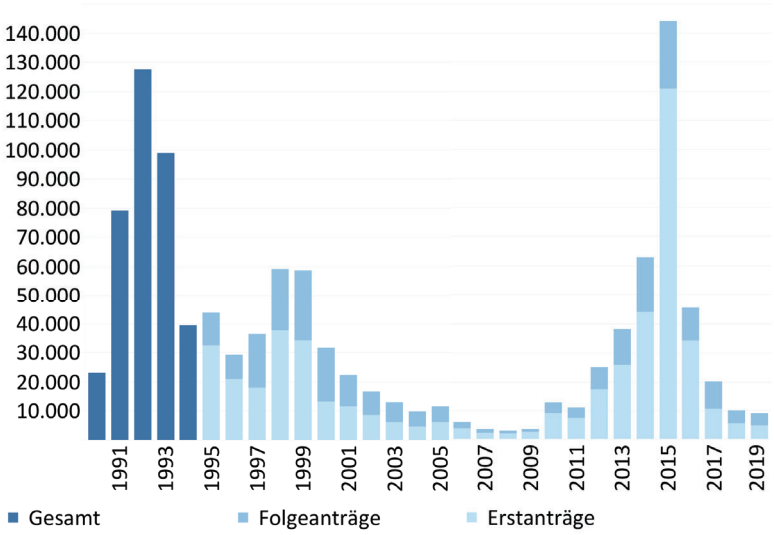


**Abbildung 3: Asylanträge von Staatsangehörigen der Westbalkanstaaten (1990 bis 2019)**
BAMF-Sonderauswertung, in: Alscher et al. 2015: 22 (für die Jahre 1990 bis 2014); aktualisiert und angepasst durch den Autor auf Grundlage von Eurostat 2020© Minor

Nach Beendigung der Kampfhandlungen sanken die Asylantragszahlen aus den Westbalkanstaaten seit dem Jahr 2000 – mit Ausnahme von 2005 – kontinuierlich 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).

## 2.3. Jüngere Migrationsbewegungen: Wanderungen aus unterschiedlichen Motiven

Ab 2010 stieg die Zahl der Zuzüge aus den Westbalkanstaaten erneut kontinuierlich an (Ausnahme 2011) (Abbildung 4). Dabei handelte es sich sowohl um Personen, die in Deutschland einen Asylantrag stellten, als auch um Personen, die über andere Migrationswege nach Deutschland kamen. Die Zuzüge erreichten im Jahr 2015 mit 205.078 für die sechs Westbalkanstaaten (WB6) insgesamt einen Höhepunkt. 2016 gab es dann einen starken Rückgang; nur noch 86.637 Zuzüge wurden registriert. Seit 2017 steigt die Zahl wieder leicht an (2017: 98.361 Zuzüge; 2018: 102.781; 2019: 112.296).

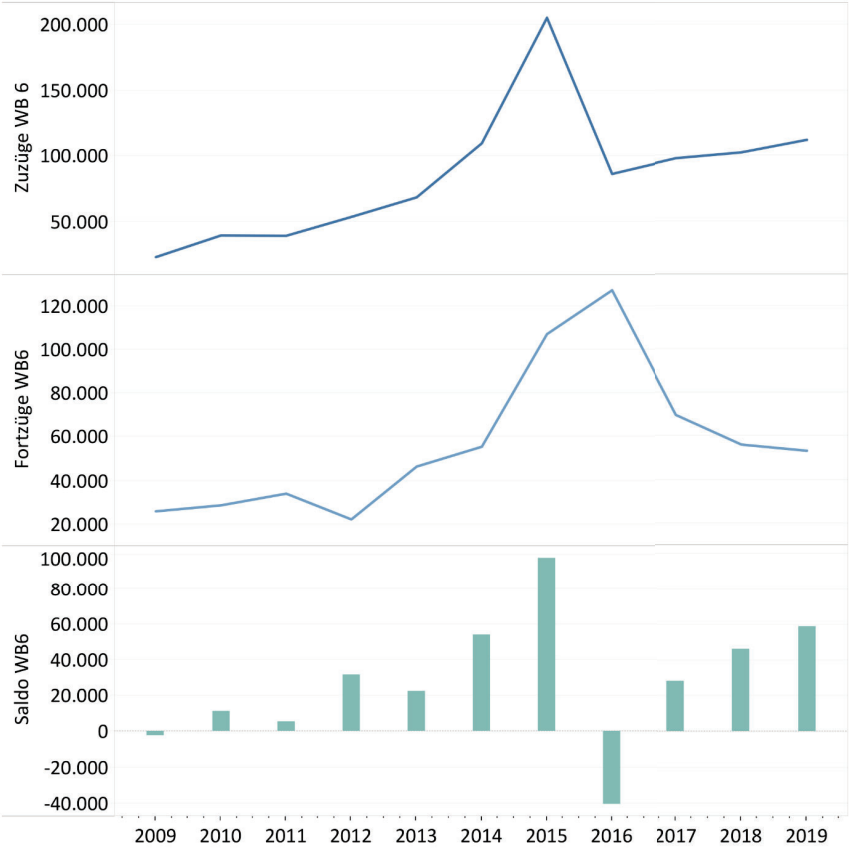


**Abbildung 4: Zuzüge, Fortzüge und Saldo nichtdeutscher Staatsangehöriger aus den sechs Westbalkanstaaten (2009 bis 2019)**
Eigene Darstellung und Berechnung nach Statistisches Bundesamt 2009-2019 © Minor

Eine länderspezifische Analyse zeigt erhebliche quantitative Unterschiede bei den Wanderungsbewegungen. Die meisten Zuzüge im Zehnjahreszeitraum 2010 bis 2019 wurden von Bürgerinnen und Bürgern Serbiens (274.221), Bosnien und Herzegowinas (185.515) sowie Kosovos (155.405) registriert. Aus Nordmazedonien zogen 146.274 Personen zu, aus Albanien waren es 136.650 und aus Montenegro 19.548. Bei fast allen Staaten ist ein starker Anstieg der Zuzüge bis 2015 zu beobachten, ein starker Rückgang 2016 und ein erneuter leichter Anstieg ab 2017. Eine Ausnahme stellt Bosnien und Herzegowina dar: Hier fiel der Anstieg kontinuierlich aus (nur ein leichter Rückgang 2018 gegenüber 2017). Dies kann

zumindest zum Teil darauf zurückgeführt werden, dass im Beobachtungszeitraum im Vergleich zu den anderen Staaten und in Relation zum gesamten Migrationsvolumen relativ gesehen weniger Asylsuchende aus Bosnien und Herzegowina nach Deutschland kamen. Der Rückgang der Asylantragszahlen von 2015 zu 2016 fiel hier daher nicht so stark ins Gewicht wie bei den anderen Staaten (Abbildung 5).

| *Mehrfachidentitäten und Staatsbürgerschaften* |
| --- |
| Bei den Westbalkanstaaten handelt es sich – in unterschiedlichem Ausmaß – um multiethnische und -religiöse Staaten. Daran haben auch die Kriege der 1990er-Jahre nichts Grundsätzliches geändert. Zudem bestanden innerhalb des ehemaligen Jugoslawiens – und darüber hinaus – vielfach multinationale Familienkonstellationen. Die Zuordnung in den meisten deutschen amtlichen Statistiken – wie z. B. der Wanderungsstatistik und im Ausländerzentralregister – basiert auf der Staatsangehörigkeit. Viele Personen aus den Westbalkanstaaten haben jedoch mehrfache Identitäten und auch Staatsangehörigkeiten. Relevant wird dies nicht nur in der Selbstbeschreibung von Gruppen – z. B. als Albanerinnen und Albaner (mit unterschiedlichen Staatsangehörigkeiten). Es ist auch im Hinblick auf jene Personen von Bedeutung, die neben ihrer Westbalkanstaatsangehörigkeit zusätzlich die Staatsangehörigkeit eines EU-Mitgliedstaates besitzen bzw. diese zur Erleichterung ihres Migrationsvorhabens angenommen haben. Diese Personen sind dann in Statistiken nicht als Bürgerinnen und Bürger der Westbalkanstaaten zu identifizieren. Es handelt sich potenziell um eine quantitativ durchaus bedeutsame Gruppe. So besaßen im Jahr 2008 etwa 20 % aller jungen Erwachsenen (18 bis 30 Jahre) in Bosnien-Herzegowina auch die kroatische Staatsbürgerschaft (Pobri 2015: 11). Weitere größere Gruppen sind Serbinnen und Serben mit ungarischem Pass und Nordmazedonierinnen und Nordmazedonier mit bulgarischem Pass. Der Personenkreis der Migrantinnen und Migranten aus den sechs Westbalkanstaaten in Deutschland dürfte daher etwas größer sein, als aus den amtlichen Statistiken hervorgeht. |

### *2.6.1. Asylanträge*

Besonders deutlich gestiegen sind in dem Zeitraum seit 2010 die Asylanträge von Menschen aus den Westbalkanstaaten. Den Höhepunkt bildete 2015 mit 120.885 eingereichten Erstanträgen. Seit 2016 sind die Anträge wieder deutlich rückläufig und verbleiben auf einem sehr niedrigen Niveau (2019: 4.745 Erstanträge) (Abbildung 5).

Die meisten Asylerstanträge aus den Westbalkanstaaten wurden im Zehnjahreszeitraum 2010 bis 2019 von Staatsbürgerinnen und Staatsbürgern Albaniens (85.465), Serbiens (74.335) und Kosovos (55.900) gestellt. Im gleichen Zeitraum wurden zudem 38.710 Anträge von Bürgerinnen und Bürgern Nordmazedoniens, 19.610 von Bosnien und Herzegowina und 6.825 aus Montenegro registriert.

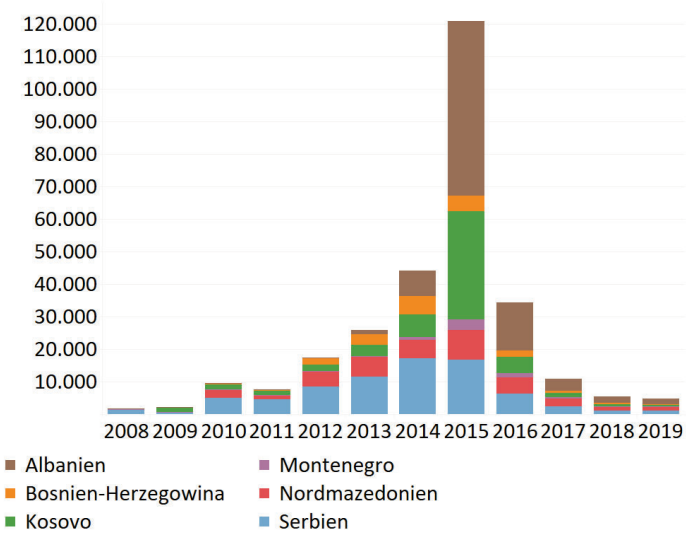


**Abbildung 5: Asylerstanträge von Staatsangehörigen der Westbalkanstaaten (2009 bis 2019)**
Eigene Darstellung nach Eurostat 2020 © Minor

Die Schutzquoten von Antragstellenden aus den Westbalkanstaaten sind seit langem sehr niedrig in Deutschland (Alscher et al. 2015). Seit 2010 lagen diese – bezogen auf die nicht bereinigte Gesamtschutzquote[17] der erstinstanzlichen Entscheidungen – immer bei unter 2 %. Mit Ausnahme von Albanien in den Jahren

[17] Die Gesamtschutzquote gibt den Anteil aller positiven Asylentscheidungen (Asylanerkennung, Flüchtlingsstatus, subsidiärer Schutz und Abschiebeverbot) an der Gesamtzahl der in einem bestimmten Zeitraum getroffenen Entscheidungen des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF) an. Die bereinigte Gesamtschutzquote ergibt sich, wenn die sogenannten „formellen Entscheidungen" heraus gerechnet werden. Dabei handelt es sich um Entscheidungen, in denen das BAMF die Asylanträge nicht inhaltlich prüft, weil ein Asylantrag zurückgezogen wird oder ein anderes EU-Mitgliedsland für die Durchführung des Asylverfahrens zuständig ist. Die bereinigte Gesamtschutzquote liegt daher höher als die nicht bereinigte Gesamtschutzquote.

2010 (14,3 %), 2011 (23,1 %) und 2012 (13,0 %) gab es keine großen Abweichungen nach oben (Tabelle 1).

**Tabelle 1: Gesamtschutzquote bei Asylanträgen in erster Instanz in Deutschland nach Herkunftsland bzw. Herkunftsregion (2009 bis 2018)**
Eigene Darstellung und Berechnung nach Eurostat 2019, nicht bereinigte Gesamtschutzquote.

| | 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 %** |

Die Entscheidungspraxis des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) wurde in der ganz überwiegenden Zahl der Fälle von den Gerichten in den Klageverfahren bestätigt.[18] Jedoch gab es immer wieder Kritik an der restriktiven Entscheidungspraxis des BAMF und der Gerichte. Flüchtlingsorganisationen sowie Anwältinnen und Anwälte argumentierten, dass Schutzgründe durchaus im Sinne einer kumulativen Diskriminierung vorliegen könnten (Marx 2005; Müller 2016; Guild & Zwaan 2014) und verweisen auf die systematische Ausgrenzung,

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

von der Roma in zentralen Lebensbereichen wie Arbeit, Bildung oder Gesundheitsversorgung betroffen sind.[19]

### 2.6.2. Erwerbsmigration

Parallel zum Anstieg der Asylanträge nahmen auch die Zuzüge über andere Migrationswege zu, wenngleich zunächst in geringerem Umfang. Personen aus den Westbalkanstaaten kamen auch nach Deutschland zum Familiennachzug, aus Gründen der Arbeitsmigration und zum Zweck der (Aus-)Bildung (siehe auch Kapitel III und IV).

Aus der Migrationsforschung ist bekannt, dass die Gründe für eine Migrationsentscheidung häufig komplex sind und das mehrere Motive eine Rolle spielen. Daher kann nicht unmittelbar von dem erteilten Aufenthaltstitel (und damit von dem im Ausländerländerzentralregister gespeicherten Aufenthaltszweck) auf die Migrationsmotive der Personen geschlossen werden. Denn auch bei Personen, die über einen Aufenthaltstitel verfügen, der entweder keinen spezifischen Aufenthaltszweck hat (wie die Niederlassungserlaubnis) und Personen, die eine Aufenthaltserlaubnis zu einem anderen Aufenthaltszweck haben, können nach Deutschland gekommen sein, um hier (u. a.) zu arbeiten.

Bei den Westbalkanstaaten ist im Beobachtungszeitraum (2009 bis 2018) ein deutlicher und kontinuierlicher Anstieg der Zahl der bestehenden Aufenthaltstitel zum Zweck der Erwerbstätigkeit festzustellen (2009: 5.596; 2018: 63.130) (Abbildung 6). Dabei zeigt sich ein beschleunigter Anstieg zum Jahr 2016, dem Jahr des Inkrafttretens der Westbalkanregelung. Dieser allgemeine Trend gilt für alle sechs Westbalkanstaaten. Es gibt jedoch auch Unterschiede zwischen den Staaten. So ist bei Serbien und Bosnien und Herzegowina 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

[19] Auffällig ist auch, dass die Schutzquoten in Deutschland deutlich niedriger ausfallen als im Durchschnitt der anderen EU-27-Staaten. So lag diese im Jahr 2018 in Deutschland bei 1,1 %, während sie im Durchschnitt der EU-27-Staaten 10,4 % betrug (Eurostat 2019, eigene Berechnung). Dies kann sowohl auf eine besonders restriktive Entscheidungspraxis hindeuten als auch auf eine andere Zusammensetzung der Flüchtlingspopulation aus den Westbalkanstaaten in Deutschland im Vergleich zu anderen EU-Staaten.

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 dieser Anstieg – bei höherem Ausgangsniveau – geringer aus.

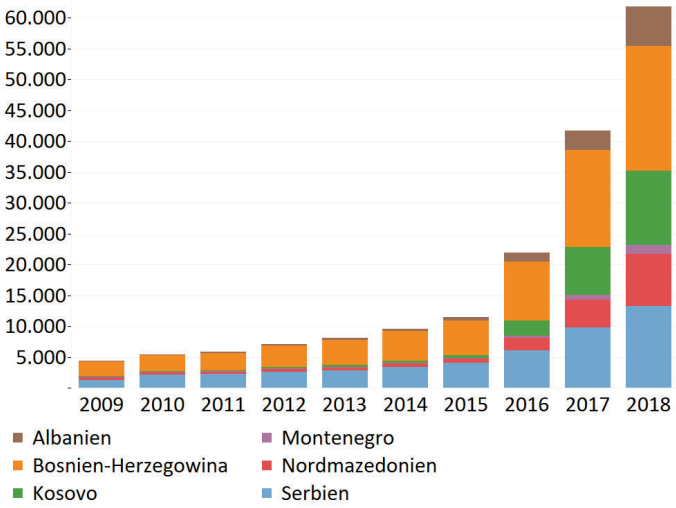


**Abbildung 6: Bestehende Aufenthaltstitel zum Zweck der Erwerbstätigkeit (2009 bis 2018) nach Staatsangehörigkeit.**
Eigene Darstellung nach Statistisches Bundesamt 2019a © Minor

Am häufigsten verfügten 2018 Bürgerinnen und Bürger Bosnien und Herzegowinas (20.255), Serbiens (13.245) und Kosovos (11.995) über Aufenthaltstitel zum Zweck der Erwerbsarbeit.

Im Hinblick auf die Aufenthaltstitel zum Zweck der Ausbildung ist ebenso ein kontinuierlicher Anstieg zu beobachten (Abbildung 7). Die Zahl der zu diesem Zweck erteilten Titel ist im Vergleich zur Erwerbstätigkeit deutlich geringer. Ein beschleunigter Anstieg ab dem Jahr 2016 ist hier nicht feststellbar. Im Vergleich von 2015 zu 2018 ist die Anzahl für alle Westbalkanstaaten um den Faktor 0,5 gestiegen (zum Vergleich: bei der Erwerbstätigkeit betrug der Faktor 4,3).

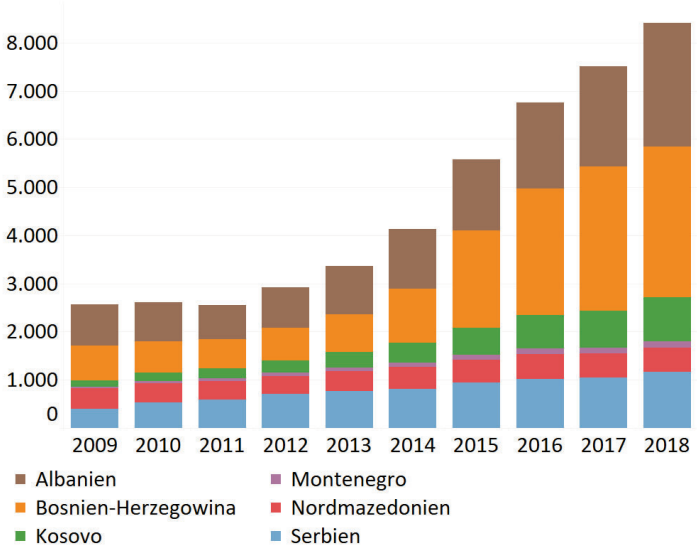


**Abbildung 7: Bestehende Aufenthaltstitel zum Zweck der Ausbildung nach Staatsangehörigkeit (2009 bis 2018)**
Eigene Darstellung nach Statistisches Bundesamt 2019a © Minor

### *2.6.3. Wohnbevölkerung insgesamt*

Infolge der beschriebenen Migrationsbewegungen sind im Laufe der Jahrzehnte relativ große Wohnbevölkerungen entstanden. Im Zehnjahreszeitraum 2009 bis 2018 ist insgesamt eine deutliche Zunahme der in Deutschland lebenden Menschen aus den Westbalkanstaaten festzustellen (2009: 683.915; 2018: 878.470; Anstieg um 28,4 %) (Abbildung 8). Dabei blieben die Zahlen bis 2013 relativ stabil (712.525). In den Jahren 2014 und 2015 ist dann ein deutlicher Anstieg zu beobachten. Im Jahr 2016 gehen die Zahlen zunächst leicht zurück, ab 2017 setzt sich dann der Anstieg fort.

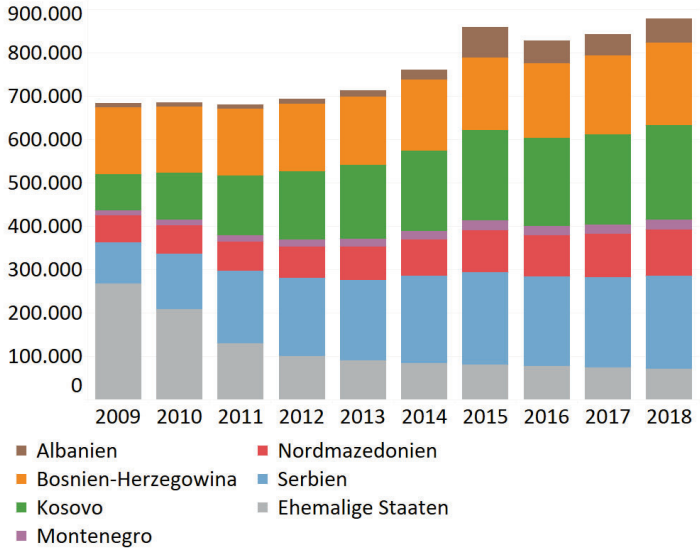


**Abbildung 8: In Deutschland registrierte Bürgerinnen und Bürger mit Staatsangehörigkeit der Westbalkanstaaten (2009 bis 2018)**
Eigene Darstellung nach Statistisches Bundesamt 2019a[20] © Minor

Bei einer Betrachtung der Einzelstaaten sind erhebliche Unterschiede zu beobachten, sowohl bei den absoluten Zahlen als auch bei den relativen Entwicklungen im Zeitverlauf. Im Jahr 2018 waren die meisten im Ausländerzentralregister (AZR) gespeicherten Personen Bürgerinnen und Bürger Kosovos, Serbiens und Bosnien und Herzegowinas (Tabelle 2). Die größten relativen Anstiege sind bei Albanien, Kosovo und Serbien zu beobachten.

Bei Berücksichtigung von eingebürgerten Personen fallen die Zahlen noch höher aus. Laut Mikrozensus lebten Ende 2018 knapp 1,9 Mio. Menschen mit einem

[20] Die Daten haben eine eingeschränkte Aussagekraft, da sich die Staatsangehörigkeiten mehrfach verändert haben und die aktuelle Staatsangehörigkeit im Ausländerzentralregister (AZR) aufgrund personeller Engpässe in den Ausländerbehörden nicht immer sauber erfasst wurde. Der Rückgang bei der Kategorie der „ehemaligen Staaten“ ist damit zu erklären, dass keine Personen mehr neu mit diesen Staatsangehörigkeiten eingetragen werden, während kontinuierlich Personen aus dieser Kategorie im AZR gelöscht werden, weil ihre Staatsangehörigkeit aktualisiert wurde oder sie nicht mehr in Deutschland aufhältig sind.

Migrationshintergrund „ehemaliges Jugoslawien“[21] in Deutschland. Darunter waren 463.000 Personen mit Migrationshintergrund „Kosovo“, 415.000 mit „Bosnien und Herzegowina“ und 316.000 mit „Serbien“ (Statistisches Bundesamt 2019b).

**Tabelle 2: Im AZR registrierte Personen mit Staatsangehörigkeit eines Westbalkanstaates (2018) sowie relative Veränderung (2009 bis 2018)**
Eigene Darstellung und Berechnung nach Statistisches Bundesamt 2019a

| | **Absolute Zahl (Ende 2018)** | **Relative Veränderung von 2009 bis 2018** |
|---|---|---|
| **Albanien** | 55.495 | +455,4 % |
| **Bosnien und 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 % |
| **Ehemalige Staaten** | 69.655 | -73,9 % |
| **Gesamt Westbalkan** | **878.470** | **+28,4 %** |

Die meisten der Migrantinnen und Migranten aus den Nachfolgestaaten Jugoslawiens befinden schon seit langer Zeit in Deutschland. Knapp die Hälfte lebte Ende 2017 seit mindestens 20 Jahren in Deutschland, weitere knapp 20 % seit mindestens 10 Jahren (Geis-Thöne 2018: 10). Anders verhält es sich im Fall der Zugewanderten aus Albanien. Etwa drei Viertel von ihnen waren 2017 erst in den letzten 4 Jahren nach Deutschland gekommen.

Die Zugewanderten unterscheiden sich auch im Hinblick auf die aufenthaltsrechtliche Situation. Ein Teil verfügt über eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis, ein anderer Teil über befristete Aufenthaltstitel mit unterschiedlich langer Gültigkeit. Ein beachtlicher Teil der Migrantinnen und Migranten aus den

[21] Dies beinhaltet auch Personen mit einem Migrationshintergrund mit Bezug zu Kroatien und Slowenien, nicht jedoch Personen mit Wurzeln in Albanien.

Westbalkanstaaten hat einen unsicheren Aufenthaltsstatus in Form einer Duldung oder befindet sich ohne Aufenthaltstitel in Deutschland (Abbildung 9).

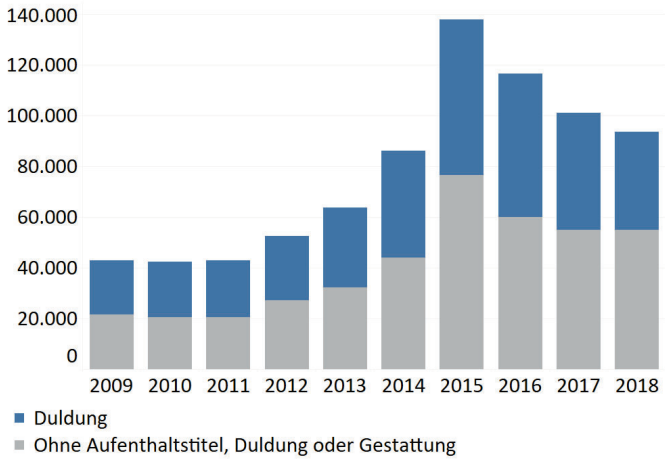


**Abbildung 9: Registrierte Personen aus Westbalkanstaaten mit einer Duldung oder ohne Aufenthaltstitel 2009 bis 2018)**
Eigene Darstellung nach Statistisches Bundesamt 2019a © Minor

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 legalen Aufenthaltstitel aus, die in der amtlichen Statistik als ausreisepflichtig geführt werden.[22] Hier ist ein Anstieg ab 2012 zu beobachten, der sich 2014 und 2015 intensivierte. Seit 2016 ist auch diese Gruppe wieder kleiner geworden.

[22] Die Zahl der Personen, die sich ohne Aufenthaltstitel in Deutschland aufhalten, ist nicht bekannt. Die hier angegeben Zahlen basieren auf Daten des Ausländerzentralregisters (AZR). Die Belastbarkeit dieser Daten wurde vielfach in Frage gestellt (SVR 2019: 87), da unter anderem Personen, die eigenständig und von den Behörden unbemerkt ausgereist sind, noch im AZR gespeichert sein können. Zugleich ist davon auszugehen, dass sich Personen ohne Aufenthaltsrecht in Deutschland aufhalten, ohne dass sie jemals im AZR erfasst worden sind.

# 3. Steuerungsinstrumente und rechtlicher Rahmen

Die Migration aus den Westbalkanstaaten stand in der jüngeren Vergangenheit im Zentrum politischer Debatten und hat auch dazu geführt, dass für die Region spezifische migrations- und arbeitsmarktpolitische Regelungen erlassen wurden. Im folgenden Abschnitt wird ein kurzer Überblick über die rechtlichen Regelungen der Migration und des Zugangs zum deutschen Arbeitsmarkt aus den Westbalkanstaaten gegeben. Relevant ist zum einen das allgemeine Migrationsrecht, dass auf alle Staatsangehörigen aus Drittstaaten Anwendung findet. Hier sieht das Gesetz eine Vielfalt von Einwanderungsmöglichkeiten zum Zweck der Erwerbstätigkeit, der Ausbildung und der Familienzusammenführung vor. Daneben bestehen Möglichkeiten der Migration aus humanitären Gründen (BMI & BAMF 2020; SVR 2019).

Spätestens seit der Jahrtausendwende gibt es vor dem Hintergrund der demografischen Alterung der Gesellschaft wieder eine intensivere Diskussion über den Bedarf an und die Steuerung von Erwerbsmigration. Zahlreichen Prognosen zufolge ist eine substanzielle und kontinuierliche Einwanderung in den deutschen Arbeitsmarkt erforderlich, wenn die umlagefinanzierten Systeme der sozialen Sicherung aufrechterhalten und das Erwerbspersonenpotenzial stabilisiert werden sollen. Die Prognosen gehen dabei davon aus, dass sich das Wanderungspotenzial innerhalb der EU – der gegenwärtig zahlenmäßig bedeutsamsten Form der Migration – reduzieren und zunehmend Migration aus Drittstaaten erforderlich sein wird. Vor diesem Hintergrund erleichterte die Bundesregierung kontinuierlich die Möglichkeiten der Erwerbsmigration für hochqualifizierte Drittstaatsangehörige. Bereits im Jahr 2013 bezeichnete die OECD die deutsche Erwerbsmigrationspolitik für Hochqualifizierte als eine der liberalsten der Welt (OECD 2013; SVR 2014: 45ff.). Von diesen vereinfachten Möglichkeiten können auch Bürgerinnen und Bürger der Westbalkanstaaten Gebrauch machen (BMI & BAMF 2020; SVR 2019). Zunächst wurden die Einwanderungsmöglichkeiten für akademische Fachkräfte sowie für Personen mit einer in Deutschland anerkannten beruflichen Qualifikation in einem Mangelberuf erleichtert. Mit dem Fachkräfteeinwanderungsgesetz, das am 1. März 2020 in Kraft getreten ist, können auch Personen mit anerkannten beruflichen Qualifikationen außerhalb von Mangelberufen nach Deutschland kommen und arbeiten (SVR 2019: 45-47).

Im Hinblick auf die längerfristige Entwicklung der rechtlichen Rahmenbedingungen der humanitären Migration ist bis Mitte 2015 ebenfalls punktuell eine tendenzielle Liberalisierung zu beobachten. Dies betrifft etwa den schnelleren Zugang bestimmter Zuwanderungsgruppen mit Fluchthintergrund zu Integrationsmaßnahmen und zum Arbeitsmarkt sowie die europarechtlich bedingte Verbesserung der Rechtsstellung subsidiär geschützter Personen, ebenfalls beim Zugang zu Integrationsmaßnahmen und dem Arbeitsmarkt (Engler & Schneider 2015). Infolge der hohen Zuzüge von Schutzsuchenden und der damit einhergehenden politischen und gesellschaftlichen Konflikte kam es anschließend zu zahlreichen Verschärfungen asylrechtlicher Regelungen sowie zu einer zunehmend stärker differenzierten Behandlung von Schutzsuchenden, abhängig von der Erfolgswahrscheinlichkeit ihres Asylgesuchs (Schultz 2019).

Die besonderen, historisch gewachsenen Migrationsbeziehungen zwischen Deutschland und den Westbalkanstaaten in Verbindung mit den hohen Zuzugszahlen in der jüngeren Vergangenheit haben zur Entstehung spezifischer rechtlicher Regelungen und arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen für die Westbalkanstaaten sowohl im Asylrecht als auch bei der Erwerbsmigration geführt. Neben den auf nationaler Ebene erlassenen Regelungen ist im Hinblick auf die Westbalkanstaaten die auf EU-Ebene beschlossene Möglichkeit der visumfreien Einreise für Bürgerinnen und Bürger der Westbalkanstaaten zu beachten. Diese besteht für Bürgerinnen und Bürger Nordmazedoniens, Montenegros und Serbiens seit dem 19. Dezember 2009 (Alscher et al. 2015). Für die Bürgerinnen und Bürger Albaniens sowie Bosnien und Herzegowinas ist eine visumfreie Einreise in die EU seit Ende 2010 möglich. Staatsangehörige dieser Staaten können sich bis zu 90 Tage innerhalb eines Zeitraums von 180 Tagen ohne Visum in Deutschland aufhalten, wenn sie einen biometrischen Pass haben. Bei diesen Kurzaufenthalten ist die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit nicht erlaubt. Eine Ausnahme bildet Kosovo, bei dem die Visumpflicht weiter besteht.

## 3.1. Asylrechtliche Regelungen

Von 2012 bis 2015 sind die Asylantragszahlen für Personen aus den Westbalkanstaaten deutlich angestiegen. Fast alle Anträge wurden abgelehnt. In diesem Zeitraum kam es zum einen zu Debatten in der Öffentlichkeit um „Asylmissbrauch“. Zum anderen wurden seit 2014 zahlreiche restriktive Maßnahmen verabschiedet und implementiert, die die Zahl der Asylanträge aus der Region

reduzieren sollten. Dabei überlagern sich Maßnahmen für die Westbalkanstaaten mit allgemeingültigen Restriktionen des Asylrechts seit Herbst 2015 (SVR 2019: 57-72). Diese Maßnahmen umfassten u. a. eine beschleunigte Bearbeitung der Verfahren, eine Umstellung von Geld- auf Sachleistungen, eine Verlängerung der Beschäftigungsverbote und der Aufenthaltsverpflichtungen in Erstaufnahmeeinrichtungen. Zudem wurden im Sommer 2015 Öffentlichkeitskampagnen in den Westbalkanstaaten gestartet, die das Ziel hatten, Personen vom Stellen eines Asylantrags in Deutschland abzuhalten. Zum Teil wurden Ausreisekontrollen implementiert (Alscher et al. 2015).

Die Einstufung als sichere Herkunftsstaaten hat zudem einen symbolischen Effekt. Sie erfolgte in zwei Schritten: Im November 2014 wurden Bosnien und Herzegowina, Nordmazedonien und Serbien als sichere Herkunftsländer eingestuft. Ende 2015 dann die übrigen drei Westbalkanstaaten. Durch die Einstufung als „sichere Herkunftsstaaten“ müssen Asylbewerberinnen und Asylbewerber aus den Westbalkanstaaten bis zum Abschluss ihres Asylverfahrens oder ihrer Abschiebung in einer Erstaufnahmeeinrichtung bleiben. Alle Personen, deren Asylantrag nach dem 31.08.2015 abgelehnt worden ist, erhalten ein unbefristetes Arbeitsverbot. Zudem gelten weitere Restriktionen, die zuletzt durch Inkrafttreten des Gesetzes über Duldung bei Ausbildung und Beschäftigung am 01.01.2020 für Personen aus den „sicheren Herkunftsstaaten“ noch einmal verschärft wurden (SVR 2019: 66-71; Fachstelle Einwanderung 2019a: 3).[23]

Zu erwähnen sind in diesem Zusammenhang auch die intensivierten Maßnahmen zur Rückführung von Personen aus den Westbalkanstaaten (und darüber hinaus). Dies betrifft sowohl die sogenannte freiwillige Rückkehr als auch Abschiebungen. Die Westbalkanstaaten gelten in dieser Hinsicht als „Musterkooperationsländer“, da sie ihre Staatsangehörigen zurücknehmen. Dies wird darauf zurückgeführt, dass sie einen Beitritt zur EU anstreben. In den Jahren 2015 und 2016 sind sowohl die Zahlen der Abschiebungen als auch der sogenannten

[23] Personen aus sicheren Herkunftsländern können dennoch einen Asylantrag in Deutschland stellen und ihren Schutzbedarf in einer Anhörung darlegen. Dabei gehen die Behörden jedoch von der Regelvermutung aus, dass keine Verfolgungsgefahr besteht. Zudem gelten nach der Ablehnung verkürzte Rechtsbehelfsfristen.

freiwilligen Ausreisen in die Westbalkanstaaten deutlich angestiegen. Ab 2017 sind beide Zahlen wieder deutlich gesunken (SVR 2019: 88f.).

Trotz der grundsätzlichen Kooperationsbereitschaft der Westbalkanstaaten bei der Rückführung bleibt ein beträchtlicher Teil der abgelehnten Asylbewerberinnen und Asylbewerber in Deutschland, entweder mit einer Duldung oder ohne legalen Aufenthaltsstatus. Einige Personen wandern nach einer Abschiebung oder Ausreise erneut nach Deutschland ein. Andere entziehen sich einer Abschiebung oder werden aus humanitären Gründen davon ausgenommen. Eine Regularisierung ihres Aufenthaltsstatus ist nur unter sehr eingeschränkten Bedingungen möglich, die hier nicht im Detail beschrieben werden können. Zu nennen wären hier etwa das Erteilen eines Aufenthaltsrechts durch eine Härtefallkommission (§ 23a AufenthG), das Erlangen eines Aufenthaltsrecht bei guter Integration (§ 25a und b AufenthG) sowie bei qualifizierten Geduldeten das Erteilen eines Aufenthaltstitel zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit (§ 18a AufenthG a.F./§ 19d n.F.) oder neuerdings auch die Möglichkeit der Erteilung einer Beschäftigungsduldung (§ 60d AufenthG).

## 3.2. Westbalkanregelung

Von besonderer Bedeutung im Bereich der Erwerbs- und Ausbildungsmigration ist die sogenannte Westbalkanregelung (§ 26 Abs. 2 BeschV), auf deren Grundlage der Zugang zum Arbeitsmarkt für Staatsangehörige der sechs Westbalkanstaaten zu jeder Beschäftigung geöffnet und somit die Möglichkeit eines Aufenthalts zum Zweck der Erwerbsarbeit und der Ausbildung erleichtert wurde. Diese Regelung bestand in ähnlicher Weise bereits für eine Reihe von nicht-europäischen Industriestaaten und europäischen Zwergstaaten (§ 26 Abs. 1 BeschV).

Die Westbalkanregelung war Teil des sogenannten Asylpaket I und trat zum 1. Januar 2016 in Kraft. Sie ist bis Ende 2020 befristet. Hintergrund sind die in den 2010er-Jahren wieder deutlich gestiegenen Asylanträge aus den Westbalkanstaaten, die fast alle abgelehnt wurden (siehe Kap. 2.3.) und die dadurch hervorgerufenen gesellschaftlichen und politischen Spannungen. Die Regelung wurde unter dem Eindruck der außergewöhnlich hohen Zuzüge von überwiegend syrischen Flüchtlingen in den Sommermonaten 2015 ausgehandelt. Sie ist Teil eines kurzfristig geschlossenen politischen Kompromisses zwischen den

Unionsparteien auf der einen sowie SPD und Bündnis 90/Die Grünen[24] auf der anderen Seite. Die Verabschiedung der Westbalkanregelung kann daher nicht als eine langfristige und durchdachte migrationspolitische Strategie angesehenen werden. Bither und Ziebarth zufolge fehlt es dafür an einer „klar durchdachte(n) migrationspolitische(n) Logik“ (Bither & Ziebarth 2018: 19).

Die Verknüpfung der Erschwerung der humanitären Zuwanderung mit der erleichterten Arbeitsmigration schien 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 Arbeitsmigrantinnen und Arbeitsmigranten kommen würden. Dies hätte dann eine vielfach gewünschte „Umleitung“ von Migranten in den „richtigen“ Migrationskanal bzw. eine Entflechtung gemischter Migrationsbewegungen bedeutet. Dabei wurde ein direkter Spurwechsel von einem humanitären Aufenthaltstitel zu einem Aufenthaltstitel zum Zweck der Erwerbsarbeit verhindert, da ein Antrag nur vom Herkunftsland aus gestellt werden konnte. Zugleich ging der Gesetzgeber davon aus, dass es auf dem deutschen Arbeitsmarkt auch einen Bedarf an Arbeitskräften aus dem Westbalkan gab. Mit der Westbalkanregelung wurden die Schwellen für den Arbeitsmarktzugang, die bis dahin u. a. in der Form von hohen Qualifikationsanforderungen bestanden, deutlich abgesenkt (Brücker & Burkert 2017).

Dennoch ist der Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt nicht voraussetzungslos. Erforderlich sind ein verbindliches Arbeitsplatzangebot und die Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit (BA). Diese wird erteilt, wenn es keine negativen Auswirkungen für den deutschen Arbeitsmarkt gibt und keine bevorrechtigten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer[25] für das Arbeits- oder Ausbildungsplatzangebot zur Verfügung stehen (§ 39 AufenthG). Diese sogenannte Vorrangprüfung findet in vielen Fällen jedoch nicht als detaillierte Prüfung statt, sondern in Form einer Zustimmungsfiktion, bei der die Zustimmung zur Arbeitsaufnahme als

[24] Für die Zustimmung zur Einstufung als sichere Herkunftsländer war im Bundesrat die Stimme eines Bundeslandes erforderlich, in dem Bündnis 90/Die Grünen an der Regierung beteiligt ist.

[25] Deutsche, EU-Bürgerinnen und EU-Bürger oder rechtlich gleichgestellte ausländische Staatsbürgerinnen und Staatsbürger mit Niederlassungs- oder Aufenthaltserlaubnis.

erteilt gilt, wenn die BA innerhalb einer Frist von zwei Wochen nicht aktiv widerspricht (§ 36 Abs. 2 BeschV, SVR-Forschungsbereich 2018: 22).[26]

Zudem wird durch die BA geprüft, ob die Arbeitsbedingungen nicht ungünstiger sind als bei vergleichbaren inländischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern (sog. Vergleichbarkeitsprüfung). Bei der Prüfung der Beschäftigungsbedingungen wird die Einhaltung der orts- und branchenüblichen Löhne geprüft, die in einigen Regionen und Branchen den Mindestlohn deutlich übersteigen können. Um Missbrauch zu vermeiden, sind die Arbeitgeber gegenüber der BA verpflichtet, Auskunft über Arbeitsentgelt, Arbeitszeiten und sonstige Arbeitsbedingungen zu erteilen.

Im Rahmen der Westbalkanregelung kann die BA ihre Zustimmung zur Aufnahme jeder Art von Ausbildung und Beschäftigung erteilen. Dabei wird weder eine anerkannte qualifizierte Berufsausbildung noch der Nachweis von Sprachkenntnissen vorausgesetzt. Jedoch gilt durch das Fachkräfteeinwanderungsgesetz vom 01.03.2020 die Bedingung, dass bei der erstmaligen Erteilung der Zustimmung durch die BA Menschen, die das 45. Lebensjahr vollendet haben, ein Gehalt in Höhe von 55 % der jährlichen Bemessungsgrenze in der allgemeinen Rentenversicherung nachweisen müssen. Ausnahmen können nur bei begründetem regionalem öffentlichem Interesse an der Beschäftigung bejaht werden (siehe auch Fachstelle Einwanderung 2019b: 16). Bei der Regelung handelt es nicht um einen Aufenthaltstitel, sondern um einen konkreten Zugangsweg zum Arbeitsmarkt, der sowohl für die Erteilung von Aufenthaltstiteln zur qualifizierten Beschäftigung nach § 18a AufenthG als auch zur nicht qualifizierten Beschäftigung nach § 19c AufenthG jeweils in Verbindung mit der BeschV genutzt werden kann.

Gleiches gilt auch für die Aufnahme einer beruflichen Ausbildung nach § 16a AufenthG. Da diese Aufenthaltstitel auch mit anderen, in der Beschäftigungsverordnung festgeschriebenen Zugangswegen kombiniert werden konnten, kann die Nutzung der Regelungen in § 26 BeschV nicht direkt aus den Statistiken zu den Aufenthaltstiteln abgelesen werden.

---

[26] Eine Beschäftigung als Leiharbeitnehmerin bzw. Leiharbeitnehmer ist nicht möglich (§ 40 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG) (BA 2016). Ebenso nicht möglich ist eine Entsendung von im Ausland ansässigen Unternehmen. Es muss eine Anstellung bei einem Arbeitsgeber mit Sitz in Deutschland erfolgen.

Im Gegensatz zu den in § 26 BeschV Abs. 1 aufgeführten Staaten müssen Staatsangehörige der Westbalkanstaaten den Antrag vom Herkunftsland aus stellen. Das bedeutet, dass Arbeitssuchende aus diesen Ländern – mit Ausnahme Kosovos – zwar im Rahmen der visumfreien Einreise nach Deutschland kommen können. Um einen Aufenthaltstitel zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit oder Absolvieren einer Berufsausbildung zu beantragen, müssen sie aber zurückkehren und bei einer deutschen Auslandsvertretung in ihrem Herkunftsland ein Visum beantragen, was aufgrund der langen Wartezeiten von mehr als zwölf Monaten die Einreise deutlich verzögert (Bundestag-Drucksache: 19/8229: 5).

Des Weiteren kann einer Beschäftigung nach Absatz 2 nur zugestimmt werden, wenn die oder der Antragstellende innerhalb der letzten 24 Monate vor dem Visumantrag keine Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) bezogen hat.[27] Anträge konnten ab November 2015 gestellt werden. Bis Ende Oktober 2017 gab es ein Vorabprüfungsverfahren der BA (Vorabzustimmung), d. h. Arbeitgebende in Deutschland, die Interesse an der Anstellung einer Person aus einem Westbalkanstaat hatten, konnten bereits vor der Visumserteilung die Zustimmung der BA beantragen (Brücker & Burkert 2017: 8). Danach erfolgte die Zustimmung der BA erst nach der Visumserteilung. Aufgrund der langen Bearbeitungszeiten bei der Visumserstellung waren die nur für sechs Monate gültigen Vorabzustimmungen der BA in vielen Fällen nicht mehr gültig und mussten erneut eingeholt werden.

| *Der Westbalkan im Fokus von Anwerbung* |
| --- |
| Ein weiteres Steuerungsinstrument, das bei den Westbalkanstaaten seit einigen Jahren erneut zum Einsatz kommt, sind Anwerbeprogramme. Bosnien und Herzegowina und Serbien sind bereits seit mehreren Jahren Teil des sogenannten Triple-Win-Projekts. Im Rahmen von bilateralen Vermittlungsabsprachen zwischen der Zentralen Auslands- und Fachvermittlung (ZAV) der BA und den Arbeitsagenturen in der Herkunftsstaaten werden seit 2013 Arbeitskräfte im Gesundheitsbereich an Arbeitgeber in Deutschland vermittelt. Eine Auswei- |

[27] Eine Ausnahme wurde für Personen geschaffen, die zwischen dem 1. Januar 2015 und dem 24. Oktober 2015 einen Asylantrag gestellt haben, am 24. Oktober noch in Deutschland waren und dann unverzüglich ausgereist sind. Ihnen kann – nach einer durch den Arbeitgeber beantragten Prüfung der zuständigen Ausländerbehörde – auch trotz Bezugs von AsylbLG-Leistungen eine Zustimmung erteilt werden (BA 2016).

tung der Anwerbung von Arbeitskräften aus den Westbalkanstaaten ist in Vorbereitung (Hassenkamp 2018). Anwerbevereinbarungen für Pflegekräfte wurden 2019 auch mit Albanien und Kosovo geschlossen (Hannoversche Allgemeine 2019). Anwerbebemühungen gibt es auch in anderen Branchen, z. B. der Baubranche. An der Anwerbung sind zahlreiche Akteure auf unterschiedlichen Ebenen beteiligt, neben staatlichen Institutionen – wie der ZAV oder der GIZ – spielen auch private Agenturen bei der Vermittlung eine wichtige Rolle.

## 3.3. Bilanz: Auswirkungen der Maßnahmen

Nachdem deutlich geworden ist, dass die Westbalkanregelung quantitativ sehr bedeutsam und sogar zum wichtigsten Zuzugsweg für Erwerbsmigranten aus Drittstaaten insgesamt geworden ist, hat sich eine kontroverse Diskussion in Politik und Wissenschaft darüber entwickelt, ob die bis Ende 2020 befristete Regelung in ihrer aktuellen Form verlängert bzw. modifiziert werden oder auslaufen soll. Ebenso wurde diskutiert, inwiefern die Regelung auf andere Staaten(gruppen) übertragen werden kann (SVR 2019; Breyton 2018).

Kritikerinnen und Kritiker wie der Präsident des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) Hans-Eckhard Sommer plädieren dafür, die Regelung auslaufen zu lassen. Sie befürchteten einen Missbrauch und sehen keinen Bedarf für Arbeitsmigrantinnen und Arbeitsmigranten ohne Qualifikationen. Zudem würden die Arbeitskräfte in ihren Herkunftsländern gebraucht (Handelsblatt 2019). Vertreterinnen und Vertreter von Branchen wie dem Baugewerbe, dem Handwerk oder der Gastronomie, in denen viele Menschen aus den Westbalkanstaaten tätig sind, sprachen sich hingegen wiederholt für eine Verlängerung der Regelung aus (Gassmann 2019; ZDB 2019), da sie auf die Arbeitskräfte angewiesen seien. Ihrer Auffassung nach würde daran auch das im März 2020 in Kraft getretene Fachkräfteeinwanderungsgesetz nichts ändern. Andere Beobachtende befürchten hingegen die Ausbeutung der Migrantinnen und Migranten oder negative Auswirkungen für den deutschen Arbeitsmarkt (Breyton 2018) oder kritisieren, dass Bevölkerungsgruppen wie die Roma nun weder Schutz erhalten noch Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt (Müller 2019).

Aufgrund von beschränkt verfügbaren Daten können die Auswirkungen der Westbalkanregelung und der asylpolitischen Maßnahmen auf das Wanderungsgeschehen sowie auf den Arbeitsmarkt in Deutschland nicht eindeutig empirisch überprüft werden. Trotz dieser Limitierungen sollen im Folgenden dennoch

Auswirkungen der Westbalkanregelung auf zentrale Akteure und Institutionen kurz diskutiert werden.

Für die nach Deutschland gekommenen Bürgerinnen und Bürger der Westbalkanstaaten stellt die vereinfachte Möglichkeit der Einwanderung zu Erwerbszwecken eine willkommene Chance dar. In den Staaten der Region gibt es eine hohe strukturelle Arbeitslosigkeit und die Löhne sind deutlich geringer (Geis-Thöne 2018: 4-8; Berlin-Institut 2017).

Für die Herkunftsländer bedeuten die vereinfachten und stark genutzten Migrationsmöglichkeiten nach Deutschland kurzfristig eine Intensivierung 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 Brain-drain betrifft viele Staaten Ost- und Südosteuropas seit langem. Der Verlust von Arbeitskräften ist also nicht nur auf die Westbalkanregelung zurückzuführen, wurde aber für die entsprechende Staatengruppe zweifelsohne beschleunigt (Vracic 2018; Rolandi & Elia 2019; Atoyan et al. 2016). Die negativen Folgen dieses Brain-drain werden jedoch teilweise kompensiert. Denn die Auswanderung von Staatsbürgerinnen und Staatsbürgern 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 Ausgewanderten. Im Falle der Westbalkanstaaten sind dies nicht unerhebliche Summen (World Bank Group 2019). Die Rücküberweisungen in die Westbalkanstaaten sind in den Jahren 2016 bis 2018 in allen Westbalkanstaaten gestiegen (Worldbank 2019a).[28] Durch die Migration entstandene geschäftliche Verbindungen zwischen Ausgewanderten und Menschen im Herkunftsland können sich in Handels- oder Kapitalströmen niederschlagen und Bruttoinlandsprodukt, Steueraufkommen oder Außenhandelsbilanz positiv

[28] 2018 hat die Weltbank Rücküberweisungen (in Millionen US-Dollar) in folgendem Umfang dokumentiert: Albanien (1.458), Bosnien und Herzegowina (2.118), Kosovo (1.236), Montenegro (589), Nordmazedonien (344) und Serbien (4.324). Gemessen an den vorläufigen Werten für 2019 liegt der Anteil der Rücküberweisungen am Bruttoinlandsprodukt dabei zwischen 2,5 % (Nordmazedonien) und 15,1 % (Kosovo) (Worldbank 2019a).

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. Prinzipiell können die Herkunftsländer von den Erfahrungen, dem neuen Wissen, den aufgebauten Netzwerken und den neu erworbenen Kompetenzen der Rückkehrenden profitieren, die diese im Ausland gewonnen haben.

Aus deutscher Sicht wurde die Westbalkanregelung bisher überwiegend positiv bewertet. Wenn man die Zahl der im Rahmen der Regelung abgeschlossenen Arbeitsverträge als Maßstab nimmt, so scheint es v. a. in bestimmten Branchen einen Bedarf an Arbeitskräften zu geben. In diesem Sinn betreiben auch Branchenorganisationen – v. a. aus dem Baugewerbe und der Hotel- und Gastronomiebranche – Lobbyarbeit. 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). Vor diesem Hintergrund hat die Westbalkanregelung sehr wahrscheinlich positive volkswirtschaftliche Effekte. Zu diesem Schluss kommt auch eine vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) durchgeführte Evaluation der Westbalkanregelung (Brücker et al. 2020). Dieser Analyse zufolge hat sich die Arbeitsmarktintegration derjenigen Personen, die über die Westbalkanregelung eine Beschäftigung gefunden haben, sehr positiv entwickelt. Dies zeige sich etwa an stabilen Beschäftigungsverhältnissen und äußerst geringen Anteilen an Arbeitslosigkeit und Sozialleistungsbezug.

Ein häufig geäußerter Kritikpunkt an der Westbalkanregelung – wie an arbeitgeberzentrierten Arbeitsmigrationsmodellen generell – ist die Anfälligkeit für Missbrauch (Bither & Ziebarth 2018; SVR 2015: 38-39). Ein solcher würde dann bestehen, wenn die tatsächlichen Arbeitsbedingungen und Löhne von den bei der Antragstellung angegebenen in negativer Weise abweichen würden. Diese Fälle gibt es durchaus. Im Jahr 2018 gab es 46.118 Zustimmungen der BA. Im gleichen Zeitraum führte die BA 17.123 Prüfvorgänge bei Arbeitgebern durch. In 1.241 Fällen wurden Unregelmäßigkeiten festgestellt (Bundestag-Drucksache: 19/8229: 6).

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. So wird die Kontrolldichte von Gewerkschaftsseite als eher gering eingeschätzt (Interview IG BAU). Strukturell haben Arbeitnehmende oft keine sehr starken Anreize, sich über schlechte Arbeitsbedingungen und/oder geringe Bezahlung zu beschweren. Zum einen kennen viele der Migrantinnen und Migranten nicht die rechtlichen Rahmenbedingungen in Deutschland – wie z. B. den Mindestlohn. Zum anderen sind 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. Zudem kann die aufenthaltsrechtliche Abhängigkeit von einem Arbeitgeber dazu führen, dass Eingewanderte befürchten müssen, ihr Aufenthaltsrecht zu verlieren, wenn ihr Arbeitsvertrag aufgelöst wird. Ausländerbehörden verfügen hier zwar über einen Ermessensspielraum. So erlaubte das Landesamt für Einwanderung in Berlin seit der Einführung der Regelung einen Wechsel des Arbeitgebers und sogar der Branche, wenn die sonstigen Erteilungsvoraussetzungen erfüllt waren.[29] Ein solcher Wechsel ist daher nicht in allen Fällen möglich und Befürchtungen, dass Aufenthaltsrecht zu verlieren, wenn ein Arbeitsverhältnis beendet wird, sind bei Personen aus den Westbalkanstaaten verbreitet (siehe Kapitel IV).

Kontrovers diskutiert wird zudem die Frage, ob die Westbalkanregelung dazu geführt hat, dass sich der von Bürgerinnen und Bürgern der Westbalkanstaaten genommene Zuwanderungsweg geändert hat. Rein statistisch betrachtet stehen ab 2016 starke Rückgänge bei den Asylanträgen einem starken Anstieg bei der Erwerbsmigration gegenüber. Die Wirkungszusammenhänge lassen sich jedoch nicht eindeutig rekonstruieren oder gar quantifizieren. Wie bereits Bither & Ziebarth (2018: 31f.) bemerken, fehlen Daten, die es erlauben würden zu prüfen, wie die Westbalkanregelung die Wanderungsentscheidungen von Personen tatsächlich beeinflusst hat, ob sich z. B. Personen, die ursprünglich einen Asylantrag stellen wollten, stattdessen um ein Arbeitsvisum bemüht haben. Die Westbalkanregelung war zudem Teil eines Gesamtpakets unterschiedlicher migrations- und flüchtlingspolitischer Maßnahmen (Brücker & Burkert 2017: 3). Der mit der Westbalkanregelung umgesetzten erleichterten Einwanderung zu Erwerbszwecken standen dabei Restriktionen für Schutzsuchende gegenüber.

[29] Auskunft des Direktors des Landesamts für Einwanderung von Berlin.

Zu einer – aufgrund fehlender Daten – empirisch bisher nur schwer belegbaren These, die jedoch durchaus plausibel erscheint, kommen Müller (2019) und Geis-Thöne (2018). Sie verweisen auf die Tatsache, dass unter den Asylbewerberinnen und Asylbewerbern sehr viele Angehörige der Roma-Minderheit waren, 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 für diesen Personenkreis besonders wichtig. Dies sei über die Westbalkanregelung prinzipiell 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 Personen, die über die Westbalkanregelung nach Deutschland gekommen sind, zumindest ein gewisses formales Qualifikationsniveau aufweisen. Müller kritisiert zudem, dass von der Bundesregierung keine gezielten Anstrengungen unternommen wurden, um Roma eine Einbeziehung in der Westbalkanregelung zu ermöglichen.

## 4. Ökonomische, politische und gesellschaftliche Rahmenbedingungen der Migration

Zum Verständnis internationaler Migrationsprozesse reicht eine Analyse der politischen Zielstellungen und der juristischen Rahmenbedingungen nicht aus. Internationale Migrationsentscheidungen und -bewegungen werden von vielfältigen Faktoren beeinflusst. Analytisch vereinfacht werden häufig Faktoren unterschieden, die den Herkunftsländern zuzuschreiben sind („Pushfaktoren") und solche, die potenziellen Zielstaaten – in diesem Fall Deutschland – zuzurechnen sind („Pullfaktoren"). Eine Gewichtung der Bedeutung der einzelnen Faktoren ist aufgrund ihrer Komplexität und den bestehenden Wechselwirkungen zwischen ihnen häufig nicht ohne Weiteres möglich. Einfache Versionen des Push-/Pull-Modells, die vor allem auf sozioökonomische Unterschiede fokussieren, wurden häufig kritisiert, weil sie dieser Komplexität nicht gerecht werden und wichtige Faktoren, wie z. B. die Rolle von sozialen Netzwerken oder anderen Faktoren, die den Migrationsprozess selbst betreffen, vernachlässigen (De Haas 2019: 896). Ebenso werden Entwicklungen in alternativen Zielstaaten nicht betrachtet.

Die vielfältigen Faktoren, die einen Einfluss auf Migrationsprozesse haben, können hier nur recht allgemein benannt werden. Inwiefern und in welchem Ausmaß sie für Migrationsentscheidungen tatsächlich von Bedeutung sind, kann nur durch empirische Forschung geklärt werden.

## 4.1. Migrationspotenzial

Bei den Westbalkanstaaten handelt es sich geografisch und demografisch gesehen um relative kleine Staaten. Vor allem Albanien, Bosnien und Herzegowina und Serbien verlieren zudem seit Jahrzehnten Einwohnerinnen und Einwohner durch Auswanderung (Berlin-Institut 2017: 23). Serbien ist mit knapp sieben Millionen Einwohnerinnen und Einwohnern das mit Abstand bevölkerungsreichste Land der Region, Montenegro mit etwas über 600.000 Einwohnern das kleinste Land (Abbildung 10). Rechnet man die Bevölkerungen aller sechs Westbalkanstaaten zusammen, so kommt man auf weniger als 18 Millionen Menschen, was in etwa der Bevölkerung von Nordrhein-Westfalen entspricht. Wenn man berücksichtigt, dass in den vergangenen Jahren sehr viele Personen ausgewandert sind und die zusammengefasste Geburtenziffer in allen Staaten deutlich unter dem bestandserhaltenen Niveau von 2,1 liegt (Geis-Thöne 2018: 4), so kommt man zu der Schlussfolgerung, dass das Potenzial künftiger Migration aus der Region quantitativ eher gering ist.

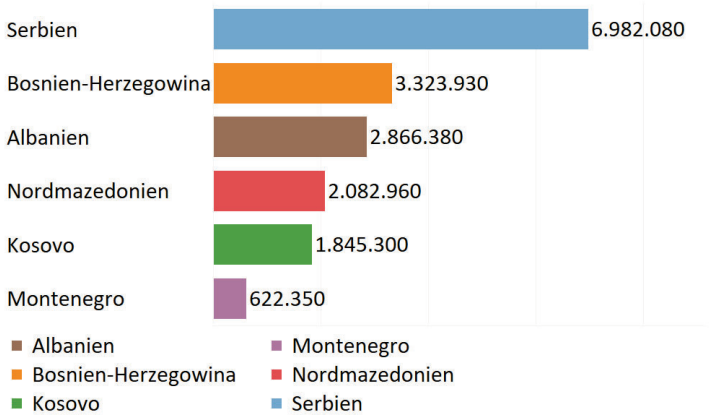


**Abbildung 10: Bevölkerung der Westbalkanstaaten**
Quelle: Worldbank 2019b © Minor

## 4.2. Soziale Netzwerke

Wie bereits angedeutet wurde, bestehen zwischen Deutschland und den Westbalkanstaaten umfangreiche und dichte transnationale soziale Netzwerke, die vielfältige Effekte hervorbringen. Dabei handelt es sich um Netzwerke von Einzelpersonen oder Familien, aber auch beispielsweise von Unternehmen oder kulturellen Einrichtungen. Im Zuge der langen Einwanderungsgeschichte sind in Deutschland und Berlin auch viele Migrantenselbstorganisationen entstanden (Tomić 2016; Schölzel 1999; Burchard 1999). Diese sind zum Teil entlang nationaler oder ethnischer Merkmale organisiert. Es gibt jedoch auch Organisationen, die sich an größere Teile der Menschen aus den Westbalkanstaaten richten.

Diese Netzwerke erleichtern die Zirkulation von Informationen, die Vermittlung einer Arbeitsstelle sowie die Unterstützung zu Beginn eines Aufenthaltes in Deutschland. Damit verbunden ist auch eine größere Vertrautheit mit dem Land, zum Teil durch frühere Besuche und Voraufenthalte, inklusive dem Vorhandensein von Deutschkenntnissen bei einigen Personen. Aufgrund der Visumfreiheit und der geringen geografischen Distanz der Westbalkanstaaten sind die Mobilitätskosten niedrig. Dies betrifft auch die vergleichsweise kostengünstigen und zeitlich wenig aufwendigen Möglichkeiten von Besuchen im Herkunftsland. Die mit einer internationalen Wanderung verbundenen Kosten und Risiken fallen für die Westbalkanstaaten im Vergleich zu anderen Herkunftsregionen deutlich geringer aus.

## 4.3. Politische und ökonomische Entwicklung in den Westbalkanstaaten

Als eine zentrale Ursache für die anhaltende Auswanderung aus der Region wird sehr häufig auf die stagnierende ökonomische Entwicklung verwiesen, die sich u. a. in einer hohen Arbeitslosigkeit und vergleichsweise niedrigen Löhnen äußert (Tabelle 3).

Zwar sind die Arbeitslosenquoten in den vergangenen Jahren leicht gesunken – wobei auch die substanzielle Auswanderung von Personen im erwerbsfähigen Alter eine Rolle spielt. Dennoch liegen die Arbeitslosenquoten in den Westbalkanstaaten weiterhin deutlich höher als in Deutschland und auch über dem Schnitt der EU. Besonders stark betroffen von Arbeitslosigkeit sind bestimmte Gruppen, wie zum Beispiel Jugendliche bzw. junge Erwachsene.

Aber auch jene, die über einen Arbeitsplatz verfügen, haben durchaus ein Motiv zur Migration nach Deutschland oder in andere westeuropäische Staaten, denn die Durchschnittslöhne sind deutlich niedriger als in Deutschland. Die sozialen Sicherungssysteme funktionieren nur sehr eingeschränkt. Risiken wie Krankheit, Arbeitslosigkeit oder Behinderung können nur unzureichend abgesichert werden (Taleski 2015).

**Tabelle 3: Arbeitslosigkeit und Lohnniveau in den Westbalkanstaaten**
Eigene Darstellung nach World Bank Group 2019

| | Arbeitslosenquote (Q2 2018) in % | Jugendarbeitslosenquote (15-24 Jahre) (Q2 2018) in % | Durchschnittslohn in Euro (2017) | Durchschnittslohn in Kaufkraftparität in Euro (2017) |
|---|---|---|---|---|
| **Albanien** | 12,4 | 27,3 | 372 | 843 |
| **Bosnien und Herzegowina** | 18,4 | 38,8 | 676 | 1.369 |
| **Kosovo** | 29,2 | 54,9 | 511 | 1.123 |
| **Montenegro** | 14,4 | 23,9 | 765 | 1.513 |
| **Nordmazedonien** | 21,1 | 47,6 | 547 | 1.229 |
| **Serbien** | 11,9 | 27,5 | 544 | 1.130 |

Insgesamt ist der Lebensstandard – etwa gemessen am durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommen – sehr niedrig. Die Westbalkanstaaten zählen zu den ärmsten Ländern auf dem europäischen Kontinent. Die Pro-Kopf-Einkommen (Kaufkraft bereinigt) liegen in der EU im Schnitt rund zweieinhalb- bis knapp viermal so hoch wie in den Westbalkanstaaten (Berlin-Institut 2017: 2).

Zudem tragen auch der in den Herkunftsländern vorherrschende Klientelismus sowie Korruptionspraktiken zur Unzufriedenheit und somit zur Migrationsbereitschaft bei. So bemerkt etwa Taleski, dass es in Nordmazedonien wichtiger ist, „das richtige Parteibuch“ zu haben als eine gute Ausbildung (Taleski 2015: 21). Ebenso angeführt werden „Nationalismus und die religiöse Intoleranz“ (Pobri 2015: 11) als Gründe dafür, das Land zu verlassen.

Als übergreifendes Motiv findet sich eine weit verbreitete Perspektivlosigkeit. Es fehlt bei vielen Menschen aus der Region der Glaube, dass sich die

wirtschaftlichen, politischen und gesellschaftlichen Verhältnisse in absehbarer Zeit zum Positiven verändern könnten (ebd.).

Als zusätzliches Migrationsmotiv weisen einige Autorinnen und Autoren darauf hin, dass Ausgewanderte, die in westeuropäischen Staaten einen gewissen materiellen Wohlstand erworben haben, diesen bei Besuchen in den Herkunftsländern „zur Schau" stellen und nur über die positiven Seiten ihrer Migration berichten, weniger über Probleme (Lapins 2015: 15).

Zahlreiche Studien haben darauf hingewiesen, dass sich die schwierigen wirtschaftlichen Verhältnisse für bestimmte Gruppen, wie z. B. Roma, besonders negativ auswirken. Diese sind in vielerlei Hinsicht stark diskriminiert und beim Zugang etwa zu Arbeitsmarkt, Wohnraum, Bildung oder Gesundheitsversorgung stark benachteiligt. Zudem werden sie immer wieder Opfer von rassistisch motivierter Gewalt (Licht & Henkel 2015: 3). In einigen Gebieten – etwa in Teilen Albaniens und Kosovos – gibt es Konflikte in Form von vormodernen Traditionen wie z. B. Blutfehden (EASO 2015: 19/20).

## 4.4. Deutschland als attraktiver Zielstaat

Deutschland insgesamt und auch Berlin sind seit langem Zielregionen von Migrantinnen und Migranten aus den Westbalkanstaaten. Im Folgenden wird eine Reihe von Faktoren diskutiert, die mit der jüngeren Entwicklung in Deutschland zu tun haben und dazu beigetragen haben könnten, dass die Migration aus den Westbalkanstaaten in den letzten Jahren zugenommen hat.

In starkem Kontrast zu der stagnierenden ökonomischen und politischen Entwicklung in den Westbalkanregion steht die prosperierende Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt in Deutschland. Die vergleichsweise hohen Löhne und die geringe Arbeitslosigkeit (De Haas et al. 2019: 897) sind auch im internationalen Vergleich der wichtigste Einflussfaktor für internationale Migration. Bereits hingewiesen wurde auf die vereinfachten Möglichkeiten bei der Erwerbs- und Ausbildungsmigration in Deutschland. Diese wird begleitet von Bemühungen zur Anwerbung von Arbeitskräften durch unterschiedliche Akteure, darunter Arbeitgeber, Bundesländer oder die BA.

Die Befristung der Westbalkanregelung kann dazu beigetragen haben, dass sehr viele Personen in den letzten Jahren versucht haben, über diesen Weg nach Deutschland zu kommen, da sie nicht sicher sein können, ob vergleichbare Wege

auch in Zukunft offenstehen werden (sogenannte „Now-or-never migration"; de Haas et al. 2019: 910).

Häufig als Erklärung für die gestiegenen Zuzüge von Asylsuchenden angeführt wurde das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 18. Juli 2012, dass die Höhe der Geldleistungen nach § 3 des Asylbewerberleistungsgesetzes als zu niedrig beurteilt und eine Erhöhung verlangt hat. Migrationsforscherinnen und -forscher schätzen dagegen die Bedeutung der Sozialleistungen als eher gering ein, zumal die Erhöhung der Sozialleistungen moderat ausfiel. Sie betonen, dass Schutzsuchende v. a. wegen der schon genannten Communities und Arbeitsgelegenheiten nach Deutschland kommen würden. Daneben unterstreichen sie auch die Bedeutung der Reputation Deutschlands als ein Land, in dem die Menschenrechte geachtet werden (Brücker et al. 2016; Scholz 2013).

Zu berücksichtigen sind auch die Entwicklungen in anderen traditionellen Zielregionen von Migrantinnen und Migranten aus den Westbalkanstaaten. Einige dieser Staaten – insbesondere Griechenland und Italien – in denen es größere Westbalkan-Communities gibt, haben sich in den vergangenen Jahren und insbesondere seit der Finanzkrise von 2008 weniger positiv entwickelt als Deutschland. Hierdurch ist es in diesen Ländern für Zuwandernde aus den Westbalkanstaaten deutlich schwieriger geworden, eine auskömmliche Beschäftigung zu finden.

Bei der konkreteren Entscheidung für eine Migration spielen für einige Migrantinnen und Migranten auch Faktoren eine Rolle, die sich auf konkrete Städte oder Regionen beziehen. Von großer Bedeutung sind hier bestehende Kontakte zu Personen aus dem eigenen Herkunftsland. Häufig handelt es sich um Familienangehörige oder enge Freunde. Für andere sind persönliche Erfahrungen durch Voraufenthalte, wie z. B. touristische Besuche, von Bedeutung. Relevant sind nicht zuletzt Arbeitgeber, die Arbeitskräfte für ihren Betrieb suchen. Alle diese Gründe wurden auch von den im Rahmen des Projektes „Europäisches Berlin" befragten Personen angeführt (siehe Kapitel IV). Zusätzlich gaben die Befragten auch Gründe an, die für Berlin (oder zum Teil auch für andere Großstädte) gelten. Dies sind das Vorhandensein großer Communities aus den Westbalkanstaaten und darüber hinaus. Damit ginge eine größere Weltoffenheit einher. Zudem könnten sich Neuzuwandernde auch ohne gute Deutschkenntnisse zurechtfinden. Einige Befragte verwiesen auch auf die vielfältigen kulturellen, politischen und sonstigen Angebote der Metropole Berlin.

## 5. Zusammenfassung und Ausblick

Die Westbalkanstaaten und Deutschland sind schon lange durch vielfältige Migration verflochten. Berlin war und ist dabei eine wichtige Zielregion. Zahlenmäßig bedeutsam waren dabei vor allem die späten 1960er- und frühen 1970er-Jahre, die geprägt waren vom Zuzug angeworbener Arbeitskräfte. In den 1990er-Jahren suchten Hundertausende in Deutschland Zuflucht vor den Bürgerkriegen im zerfallenen Jugoslawien. Berlin nahm einen überproportionalen Teil dieser Menschen auf. Seit den frühen 2010er-Jahren kommen erneut mehr Menschen – aus unterschiedlichen Motiven – aus den Westbalkanstaaten in die Bundesrepublik.

Diese Migrationsbewegungen haben zur Entstehung umfangreicher und vielfältiger Communities aus den Westbalkanstaaten in Deutschland und zugleich zu dichten und weitgespannten transnationalen sozialen Netzwerken geführt, die zukünftige Migration erleichtern. Weitere migrationsfördernde Faktoren in diesem Raum sind die Visumfreiheit und die geografische Nähe. Die Kombination dieser Faktoren begünstigt unterschiedliche Formen von Migration, darunter auch zirkuläre Wanderungen, also wiederholter Wanderungen zwischen den Westbalkanstaaten und Deutschland.

Die jüngste Phase umfangreicher Migration hat zahlreiche Ursachen, die sowohl mit der anhaltend schwierigen ökonomischen und politischen Lage in den Westbalkanstaaten zu tun hat, als auch mit einer positiven Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt in Deutschland. Letztere führt zunehmend zu Fachkräfteengpässen in bestimmten Branchen und Regionen. Die politischen Regulierungsbemühungen im Asylrecht und bei der Erwerbsmigration haben dazu beigetragen, dass seit 2016 weniger Asylsuchende und mehr Arbeitsmigrantinnen und Arbeitsmigranten aus der Region nach Deutschland kommen.

Aufgrund der bereits in Deutschland verankerten umfangreichen Communities sowie der anderen migrationserleichternden Faktoren werden die Westbalkanstaaten auch in Zukunft ein wichtiger Herkunftsraum von Zuwanderung bleiben. Dies wird auch dadurch verstärkt, dass die Region im Fokus von Anwerbeprogrammen von Arbeitskräften steht. Genauere quantitative Prognosen sind dabei nicht in zuverlässiger Weise zu treffen. Zahlenmäßig dürften die Zuzüge vermutlich aufgrund einer Erschöpfung des Migrationspotenzials begrenzt sein. Dies ist

durch bereits erfolgte massive Auswanderungen aus der Region sowie schrumpfende und alternde Bevölkerungen bedingt.

Neben anderen Faktoren werden auch die rechtlichen Rahmenbedingungen Einfluss haben. Sollte die die Westbalkanregelung auslaufen oder deutlich restriktiver gestaltet werden, könnte sich die Migration aus der Region wieder verlangsamen. Ein EU-Beitritt der gesamten Region oder einzelner Staaten könnte die Auswanderung hingegen beschleunigen, wie dies im Fall Kroatiens zu beobachten war.

# II. Bevölkerungsentwicklung und räumliche Verteilung der Zuwanderungsgruppen aus den Staaten des Westbalkans in Berlin

*Max Behrendt*

*Das Wichtigste in Kürze*

- Im Betrachtungszeitraum von 2007 bis 2018 wird deutlich, dass die Anzahl der Zugewanderten aus den Staaten des Westbalkans in Berlin insgesamt gestiegen ist – und zwar um 17,3 %.
- Im Rahmen einer geschlechtsspezifischen Betrachtung der Bevölkerungszahlen wird deutlich, dass etwas mehr Männer als Frauen aus den sechs Westbalkanstaaten in Berlin gemeldet sind.
- Es zeigt sich, dass die Meldezahlen der Personen im erwerbsfähigen Alter (15 bis unter 65 Jahre) sowie der älteren Zugewanderten (65 Jahre aufwärts) zwischen den Jahren 2007 und 2018 angestiegen sind, während ein relativer Rückgang der gemeldeten Minderjährigen (unter 15 Jahre) zu beobachten ist.
- Bei der Auswertung der Meldedaten lassen sich sozialräumliche Ballungen beobachten: Über 50 % der in Berlin gemeldeten Personen aus den Staaten des Westbalkans ohne deutschen Pass leben in den Bezirken Tempelhof-Schöneberg, Mitte, Charlottenburg-Wilmersdorf und Neukölln.
- Im Zeitverlauf hat die Konzentration dieser Bevölkerungsgruppe am Stadtrand zugenommen.
- Es lassen sich erste Hinweise auf mögliche Auswirkungen der Einstufung als sichere Herkunftsstaaten und der sogenannten Westbalkanregelung nachzeichnen: Für den Zeitraum zwischen dem 31.12.2015 und dem 31.12.2016 lässt sich ein Rückgang der gemeldeten Personen aus den Staaten des Westbalkans zu beobachten. Zwar ziehen nach Einführung der Westbalkanregelung wieder verstärkt Personen mit der Staatsangehörigkeit eines Westbalkanstaates nach Berlin, doch auch zum 31.12.2018 weisen drei der sechs Zuwanderungsgruppen noch geringere Meldezahlen auf als im Jahr 2015.

# 1. Entwicklung der Bevölkerung aus den Staaten des Westbalkans in Berlin

Zum 31.12.2018 waren in Berlin rund 3,8 Mio. Menschen gemeldet. Ungefähr jede fünfte Person besaß keinen deutschen Pass. Staatsangehörige aus den Staaten des Westbalkans machten 1,2 % der Berliner Gesamtbevölkerung aus und damit ca. 6 % der Bevölkerung ohne deutschen Pass (Abbildung 11).[30]

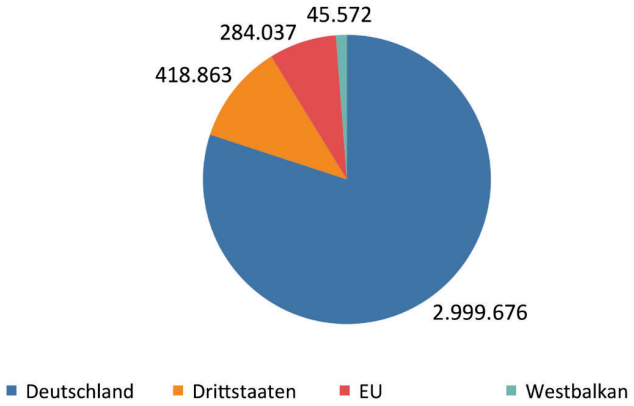


**Abbildung 11: Zusammensetzung der Berliner Bevölkerung**
Anteil der in Berlin gemeldeten Personen nach Staatsangehörigkeit. Stichtag 31.12.2018. Eigene Darstellung nach Amt für Statistik Berlin-Brandenburg © Minor

Bei einer genaueren Betrachtung wird offensichtlich, dass Zugewanderte aus Serbien mit Abstand die größte der sechs Zuwanderungsgruppen aus dem Westbalkan in Berlin darstellen (siehe Abbildung 12). Die Hauptstadt wird dabei von in Deutschland lebenden Serbinnen und Serben besonders häufig als Wohnort gewählt: Im Jahre 2018 lebten 4,1 % der Deutschen in Berlin, während der entsprechende Anteil für Serbinnen und Serben mit 9,2 % deutlich höher lag. In geringerem Maße ist dies mit ca. 6 % auch bei Menschen aus Bosnien und

[30] Hierbei werden auch die offiziellen Meldedaten des Amtes für Statistik Berlin-Brandenburg herangezogen, die als Zugewanderte nur Menschen erfassen, die über keinen deutschen Pass verfügten. Diesen bilden nur einen Teil der hier untersuchten Communities ab. Zum einen muss berücksichtigt werden, dass die offiziellen Meldedaten nicht alle Neuzuwandernden in Berlin erfassen. Es kann angenommen werden, dass nicht alle Zugewanderten, die sich in Berlin aufhalten, amtlich gemeldet sind bzw. sich bei einem Fortzug aus Berlin zeitnah abmelden. Zum anderen tauchen Eingebürgerte, die aus den Westbalkanstaaten zugewandert sind, durch ihren deutschen Pass nicht mehr in der Statistik als Zugewanderte auf. Es ist also von erheblich höheren Zahlen von Zugewanderten aus Westbalkanstaaten auszugehen, als in der Meldestatistik sichtbar.

Herzegowina sowie aus Nordmazedonien der Fall. Demgegenüber liegt der Anteil der albanischen Bevölkerung mit 4,1 % gleichauf mit der Verteilung der deutschen Bevölkerung; die Anteile der montenegrinischen und kosovarischen Bevölkerung liegen mit jeweils 2,2 % deutlich darunter (Statistisches Bundesamt 2019: 29).

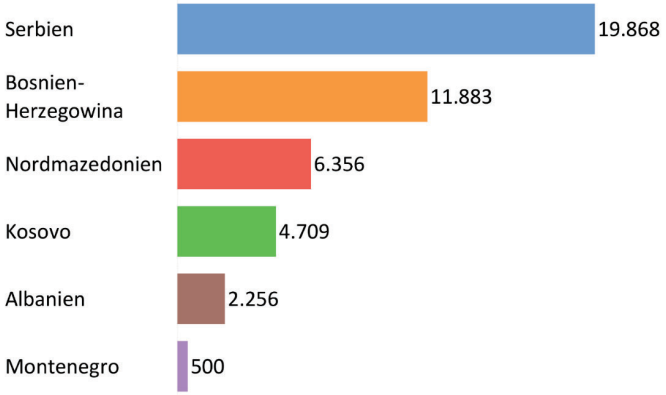


**Abbildung 12: Zugewanderte aus den Staaten des Westbalkans in Berlin**
Anzahl der in Berlin gemeldeten Personen aus dem Westbalkan nach Staatsangehörigkeit. Stichtag 31.12.2018. Eigene Darstellung nach Amt für Statistik Berlin-Brandenburg © Minor

Im Betrachtungszeitraum von 2007 bis 2018 wird deutlich, dass die Gruppe der Zugewanderten aus den Westbalkanstaaten insgesamt gewachsen ist – und zwar um 17,3 %. Dabei haben sich, relativ zum Ausgangsniveau im Jahr 2007, die Zuwanderungsgruppen aus Kosovo, Albanien und Montenegro vervielfacht.[31] Die Zuwanderungsgruppen der Personen aus Nordmazedonien und Bosnien und Herzegowina weisen mit 40,3 % bzw. 12,3 % ebenfalls einen Anstieg der gemeldeten Bevölkerung auf.[32] Ein umgekehrter Trend lässt sich für die gemeldeten Serbinnen und Serben beobachten: Relativ zu dem Ausgangsniveau im Jahr 2007 ist ihre Anzahl um ca. 15 % gesunken. Während der Anteil der Serbinnen und

[31] Es handelt sich um einen Zuwachs von 528,4 % (Albanien; von 359 auf 2.256 Personen) und 1.415,2 % (Montenegro; von 33 auf 500 Personen). Für Kosovo ist aufgrund der Staatsgründung ein Anstieg von null auf 4.709 Personen zu beobachten. Allerdings sind diese Angaben aufgrund des geringen Ausgangsniveaus nur begrenzt aussagekräftigt.

[32] Dabei ist anzumerken, dass das Ausgangsniveau im Jahr 2007 mit 4.530 Personen (Mazedonien) bzw. 10.580 Personen (Bosnien und Herzegowina) deutlich über den Meldezahlen der Zugewanderten aus Kosovo, Albanien und Montenegro lag.

Serben an den sechs Zuwanderungsgruppen im Jahr 2007 noch 60,1 % betrug, ist für die folgende Dekade bis 2018 ein erheblicher Rückgang zu beobachten. Ein zentraler Grund dafür scheint die Unabhängigkeitserklärung Kosovos von Serbien im Jahr 2008 zu sein (Abbildung 13).

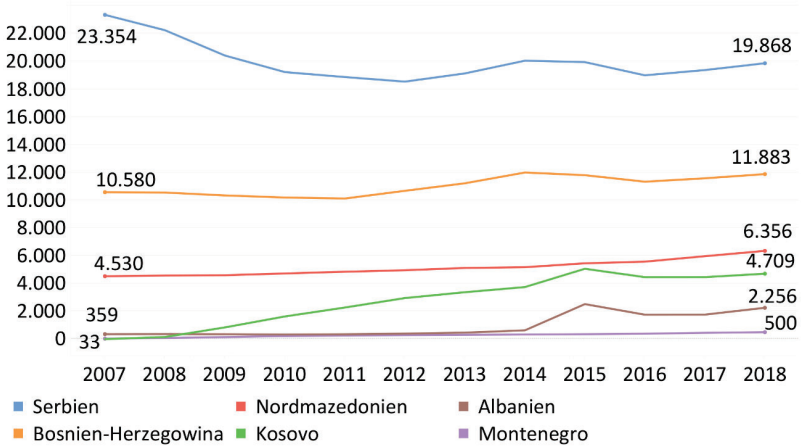


**Abbildung 13: Entwicklung der Bevölkerung aus den Staaten des Westbalkans in Berlin**
Anzahl der in Berlin gemeldeten Personen aus dem Westbalkan nach Staatsangehörigkeit 2007 bis 2018. Stichtag jeweils der 31.12. Eigene Darstellung nach Amt für Statistik Berlin-Brandenburg © Minor

Im Rahmen einer geschlechtsspezifischen Betrachtung der Bevölkerungszahlen wird deutlich, dass etwas mehr Männer als Frauen aus den sechs Westbalkanstaaten in Berlin gemeldet sind (51,5 % vs. 48,5 %). Dabei ist die Anzahl der gemeldeten Frauen zwischen den Jahren 2007 und 2018 um ca. 20 % gestiegen. Bei den männlichen Zugewanderten ist ein Anstieg von 14,8 % zu beobachten (Abbildung 14).

Eine Auswertung nach Alter ergibt weitere, aufschlussreiche Muster. So kann den Meldedaten entnommen werden, dass der Anteil der gemeldeten Personen im erwerbsfähigen Alter (15 bis unter 65 Jahre) aus dem Westbalkan zwischen den Jahren 2007 und 2018 um 17,5 % gestiegen ist. Für die Gruppe der älteren Zugewanderten ab 65 Jahren lässt sich sogar ein Anstieg von über 80 % beobachten. Für die jüngeren Zugewanderten unter 15 Jahren hingegen sind die Meldezahlen in dem betrachteten Zeitraum rückläufig: Der relative Anteil dieser

Gruppe ist um 11,8 % gesunken, wenn man die Bevölkerungswerte des Jahres 2007 zum Ausgangspunkt nimmt (Abbildung 15).

**Abbildung 14: Entwicklung der Bevölkerung aus den Staaten des Westbalkans in Berlin nach Geschlecht.**
Anzahl der in Berlin gemeldeten Personen aus dem Westbalkan ohne deutschen Pass nach Geschlecht 2007-2018. Stichtag jeweils der 31.12. Eigene Darstellung nach Amt für Statistik Berlin-Brandenburg. © Minor

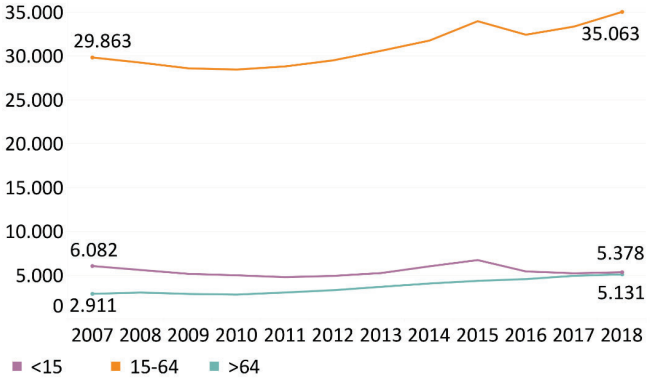


**Abbildung 15: Entwicklung der Bevölkerung aus den Staaten des Westbalkans in Berlin nach Alter.**
Anzahl der in Berlin gemeldeten Personen aus dem Westbalkan ohne deutschen Pass nach Alter 2007-2018. Stichtag jeweils der 31.12. Eigene Darstellung nach Amt für Statistik Berlin-Brandenburg. © Minor

## 2. Wohnorte der Bevölkerung aus dem Westbalkan in Berlin

Bei einer tiefergehenden Betrachtung der Wohnorte in Berlin fällt eine starke Ballung der sechs Zuwanderungsgruppen in den Bezirken Tempelhof-Schöneberg, Mitte, Charlottenburg-Wilmersdorf und Neukölln auf (Abbildung 16).[33] Über 50 % der in Berlin gemeldeten Personen aus dem Westbalkan leben in diesen ehemals Westberliner Bezirken, in denen auch Zugewanderte mit anderen Staatsangehörigkeiten häufig leben. So liegt beispielsweise der Anteil bei Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern ohne deutschen Pass, die in einem der vier Bezirke wohnen, ebenfalls bei über 50 %.[34]

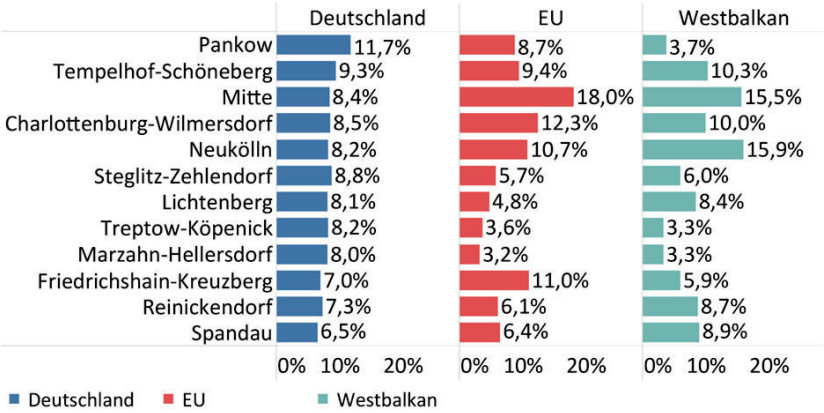


**Abbildung 16: Verteilung der Bevölkerung auf die Berliner Bezirke nach Staatsangehörigkeit**
Anteil der in Berlin gemeldeten Personen mit deutschem Pass sowie aus dem Westbalkan und der EU nach Staatsangehörigkeit in den Bezirken. Stichtag 31.12.2018. Eigene Darstellung nach Amt für Statistik Berlin-Brandenburg © Minor

Allerdings zeigen die Meldedaten auch, dass die Verteilung auf die einzelnen Bezirke zeitlich keineswegs statisch ausfällt. Die Entwicklung ist im Gegenteil durch

[33] Innerhalb der vier Bezirke zeichnen sich insbesondere die Ortsteile Wedding, Tempelhof, Charlottenburg und Neukölln-Außenstadt durch einen vergleichsweise hohen Bestand, sowie einen Anstieg an gemeldeten Personen aus den sechs Westbalkanstaaten aus. Die Ortsteile Schöneberg und Neukölln Innenstadt sind hingegen durch einen niedrigen Bestand und rückläufige Tendenzen hinsichtlich der gemeldeten Personen aus den sechs Westbalkanstaaten gekennzeichnet. Für den Ortsteil Mitte zeigen die Meldedaten, dass der Bestand der Zugewanderten mit einer der sechs Staatsangehörigkeiten vergleichsweise niedrig ausfällt (siehe Abbildung 26, Abbildung 28, Abbildung 32 und Abbildung 33).

[34] Unter den in Berlin gemeldeten Deutschen wohnen 34,4 % in diesen vier Bezirken.

eine erhebliche Dynamik gekennzeichnet (siehe Abbildung 17). Zwar verzeichnen die Bezirke Mitte und Neukölln im Jahre 2018 hohe Meldezahlen der Bevölkerung aus dem Westbalkan ohne deutschen Pass, jedoch hat sich die absolute Anzahl der gemeldeten Personen seit 2007 deutlich verringert (-17,3 % in Neukölln und -12 % in Mitte). Diese Rückgänge sind umso bemerkenswerter, als es sich hinsichtlich der im Fokus stehenden Gruppe um die bevölkerungsstärksten Bezirke handelt. Ein ähnlich starker Rückgang ist sonst nur für den Bezirk Friedrichshain-Kreuzberg mit knapp -15 % zu erkennen, der sich hinsichtlich der absoluten Anzahl der gemeldeten Personen aus dem Westbalkan allerdings im Mittelfeld befindet. Die deutlichen Mietsteigerungen in Ortsteilen der Bezirke Neukölln, Mitte und Friedrichshain-Kreuzberg könnten, auch aufgrund der im Durchschnitt geringer ausfallenden Entlohnung der Zielgruppe, eine zentrale Erklärung für diese innerstädtische Wanderungsbewegung darstellen.[35]

In Marzahn-Hellersdorf und Treptow-Köpenick hingegen haben sich die Bevölkerungszahlen von Menschen aus dem Westbalkan mehr als verdoppelt, wobei sie sich auf dem vergleichsweise niedrigen Niveau von unter 2.000 Personen insgesamt bewegen. Hohe Zuwächse verzeichnen auch die Bezirke Spandau (ca. +90 %), Lichtenberg (rund +81 %) und Reinickendorf (knapp über +70 %). Dort liegen die absoluten Werte eher auf mittlerem Niveau. Diese Entwicklung lässt sich auch zwischen Ortsteilen desselben Bezirks nachvollziehen. Exemplarisch veranschaulicht dabei die Dynamik innerhalb des Bezirkes Neukölln, dass in der Tendenz eine Bewegung in Richtung Stadtrand stattfindet. So ist die Anzahl der gemeldeten Personen aus den Staaten des Westbalkans in der Neuköllner Außenstadt zwischen den Jahren 2007 und 2018 um fast 66 % angewachsen, während für den Ortsteil Neukölln Innenstadt eine Abnahme von 40,1 % zu beobachten ist. Für den Ortsteil Schöneberg lässt sich ebenfalls ein Rückgang von 23,4 % seit 2007 nachzeichnen, während es in Tempelhof zu einem Zuwachs von 47,4 % gekommen ist (vgl. Abbildung 26 und Abbildung 33, Anhang).

[35] Für den Zeitraum zwischen den Jahren 2007 und 2018 lassen sich in den Ortsteilen Neukölln, Wedding und Kreuzberg berlinweit die höchsten Mietsteigerungen beobachten. Nach Angaben des Tagesspiegels, der sich auf eine Umfrage des Portals Immobilienscout24 bezieht, liegen die Mietsteigerungen bei 146 % (Ortsteil Neukölln), 121 % (Wedding) und 114 % (Kreuzberg) (Kluge 2019).

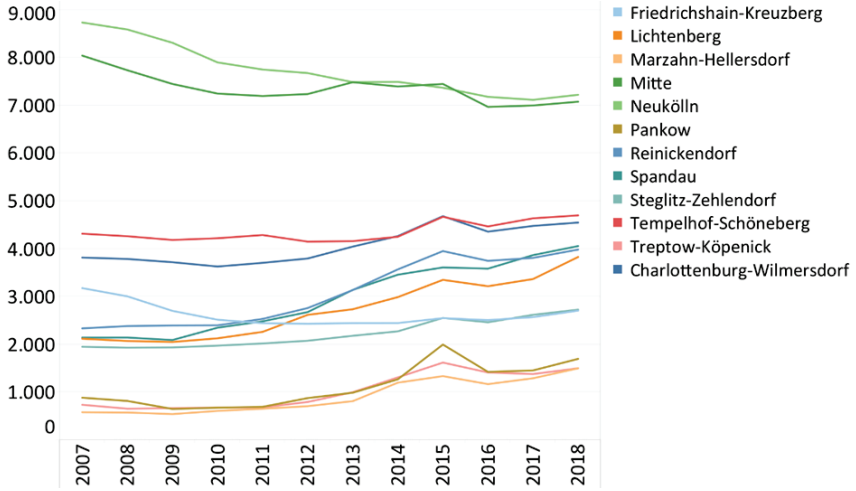


**Abbildung 17: Entwicklung der Bevölkerung aus dem Westbalkan in den Berliner Bezirken**
Anzahl der in den Berliner Bezirken gemeldeten Personen aus dem Westbalkan 2007 bis 2018. Stichtag jeweils der 31.12. Eigene Darstellung nach Amt für Statistik Berlin-Brandenburg. © Minor

Bei der Analyse der Meldedaten auf der Ebene der Berliner Planungsräume[36] wird deutlich, dass die Zugewanderten aus den Westbalkanstaaten im Schnitt seltener im Berliner Innenstadtbereich leben. Dichter bevölkert hingegen sind Gegenden, die außerhalb des S-Bahn-Ringes liegen und weniger stark von den steigenden Mietpreisen betroffen sind. Für die Zugewanderten aus Kosovo zeigt sich eine Ballung in den Bezirken Lichtenberg und Neukölln (siehe Abbildung 20). So finden sich unter den zwanzig Planungsräumen mit der relativ höchsten Bevölkerungsdichte der kosovarischen Bevölkerung nur vier wieder, die sich nicht diesen beiden Bezirken zuordnen lassen. Betrachtet man die Verteilung der Zugewanderten aus Nordmazedonien und Bosnien und Herzegowina näher, fällt auf, dass sich diese insbesondere im Süden und Westen Berlins konzentrieren (siehe Abbildung 19 und 21). Ähnliches lässt sich für die Zugewanderten aus Serbien feststellen (siehe Abbildung 22). Die Zugewanderten aus Albanien scheinen relativ verstreut zu leben (siehe Abbildung 18). Für die zahle nmäßig kleinste

[36] Die Planungsräume werden als kleinste Einheit der sogenannten „lebensweltlich orientierten Räume“ (LOR, siehe SenSW 2020) geführt, variieren aber stark in Bezug auf Größe und Bevölkerungsdichte.

Zuwanderungsgruppe, nämlich der montenegrinischen Bevölkerung, lässt sich in der Tendenz eine Konzentration im südlichen Teil von Berlin feststellen. Insgesamt zeigt sich somit, dass im Zeitverlauf die Konzentration der Bevölkerung aus dem Westbalkan in der Stadtperipherie zunahm.

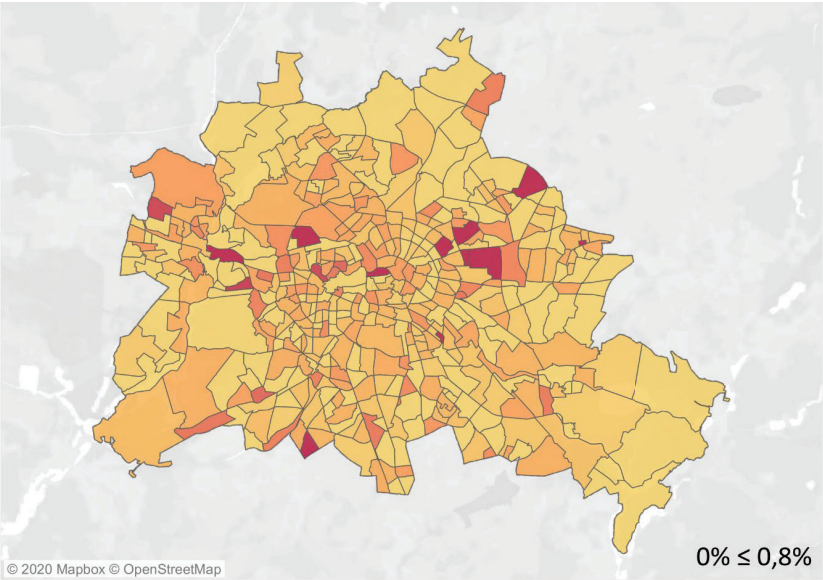


**Abbildung 18: Personen mit albanischer Staatsangehörigkeit in Berlin (2018)[37]**
© Minor

Diese Entwicklung steht im Gegensatz zu der räumlichen Verteilung anderer Zuwanderungsgruppen wie etwa derer der Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern aus den älteren EU-Mitgliedsstaaten, weist aber Ähnlichkeiten zu den geografischen Verteilungsmustern der zugewanderten Menschen aus Rumänien und Bulgarien auf (Dubois & Kraußlach 2019: 226).

[37] Die in Abbildung 18 bis Abbildung 22 gezeigten Abbildungen stellen den Anteil der gemeldeten Personen aus den sechs Staaten des Westbalkans an der Gesamtbevölkerung nach Planungsraum dar. Die dunkelrot eingefärbten Planungsräume sind Regionen, in denen der relative Anteil der gemeldeten Personen der jeweiligen Nationalität an der Gesamtbevölkerung im Planungsraum, in Relation zu den Anteilen derselben Nationalität in den anderen Planungsräumen, am höchsten ausfällt. Die prozentualen Werte am rechten, unteren Rand der Karte zeigt den geringsten und höchsten Anteil der jeweiligen Staatsangehörigkeit an der Gesamtbevölkerung in den unterschiedlichen Planungsräumen.

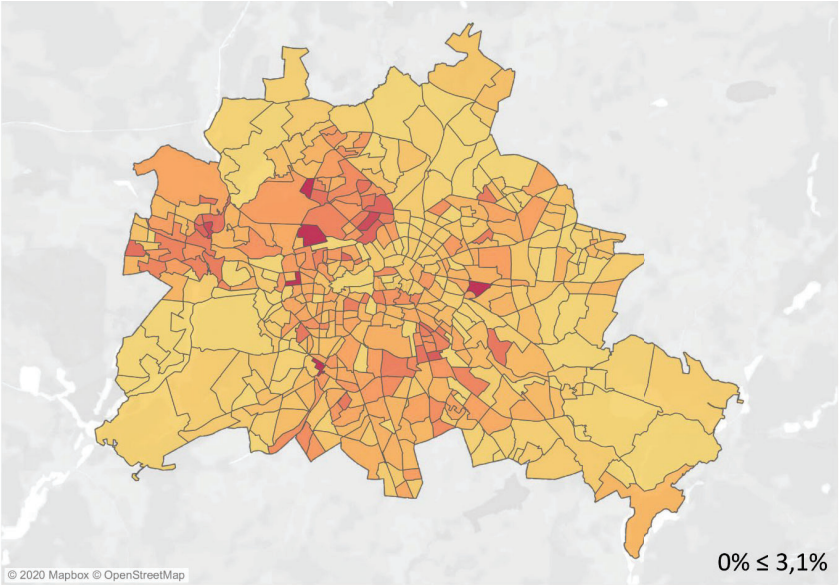


**Abbildung 19: Personen mit bosnisch-herzegowinischer Staatsangehörigkeit in Berlin (2018)**
© Minor

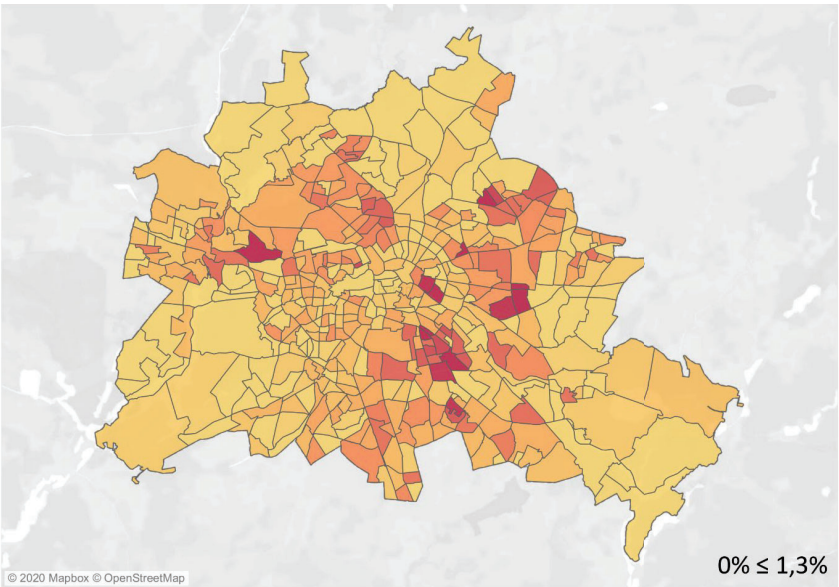


**Abbildung 20: Personen mit kosovarischer Staatsangehörigkeit in Berlin (2018)**
© Minor

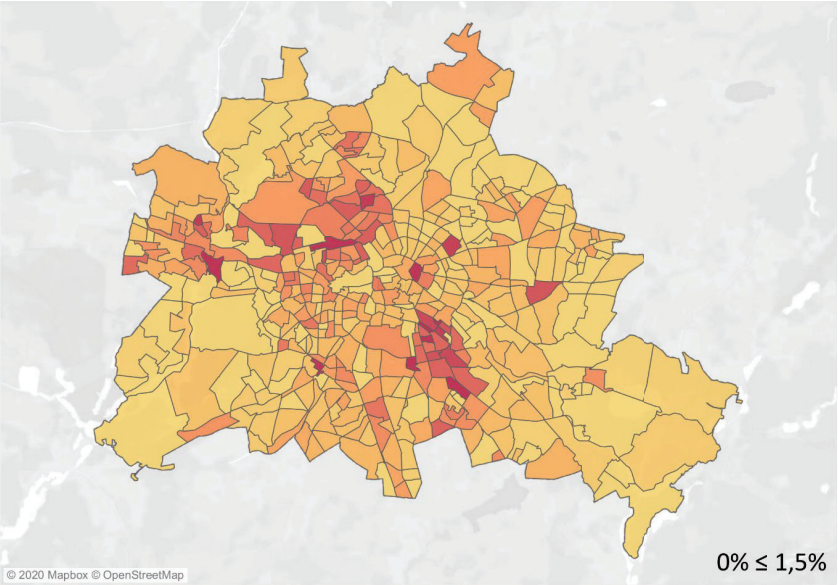


**Abbildung 21: Personen mit nordmazedonischer Staatsangehörigkeit in Berlin (2018)**
© Minor

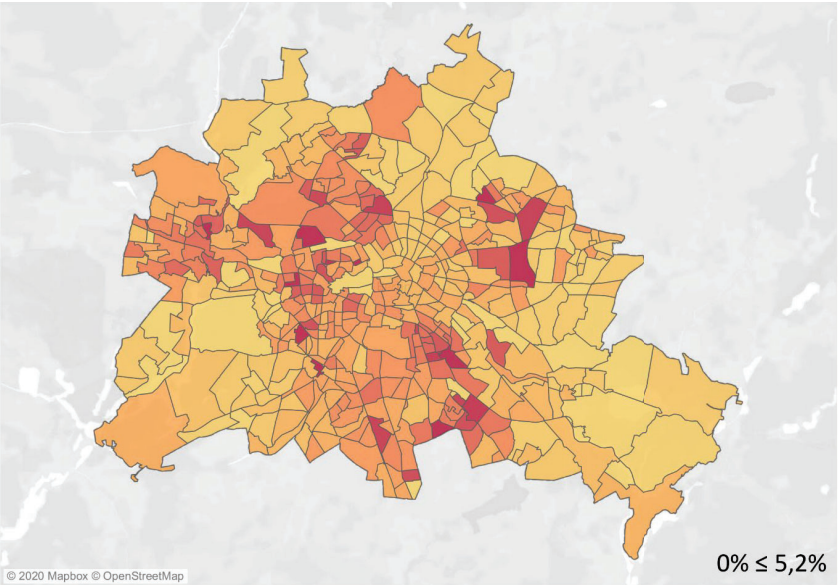


**Abbildung 22: Personen mit serbischer Staatsangehörigkeit in Berlin (2018)**
© Minor

## 3. Rückgang der Bevölkerung aus dem Westbalkan zwischen 2015 und 2016

Anhand der Meldedaten werden auch erste Auswirkungen der Neuregelungen in der deutschen Migrationspolitik ersichtlich: So ging die Anzahl an in Berlin gemeldeten Personen aus Kosovo, Serbien, Bosnien und Herzegowina sowie Albanien zwischen den Jahren 2015 und 2016 relativ stark zurück. Während für vier der genannten Zuwanderungsgruppen in den Jahren 2014 bzw. 2015 innerhalb des berücksichtigten Zeitraums eine hohe (Serbien) bzw. die höchste Anzahl (Kosovo, Albanien, Bosnien und Herzegowina) an in Berlin lebenden Personen mit der entsprechenden Staatsangehörigkeit zu verzeichnen war, sanken die Werte im Jahr 2016 deutlich. Zum Jahresende 2018 haben sie das Ausmaß aus den Jahren 2014 bzw. 2015 noch nicht wieder erreicht (Abbildung 13).

Ein Grund dieses Rückganges sind die Beschränkung der Asylzuwanderung aus den Westbalkanstaaten, u. a. durch deren Einstufung als sichere Herkunftsländer (siehe Kapitel I.3). Parallel wurde die sogenannte Westbalkanregelung (§ 26 Abs. 2 BeschV) mit dem Ziel verabschiedet, durch die Öffnung des Arbeitsmarktes gleichzeitig alternative, legale Zuwanderungswege zu schaffen (SVR 2019: 43; Müller 2019). Hintergrund dieser Regelung war die Zunahme an Asylanträgen von Menschen aus den Ländern Albanien, Bosnien und Herzegowina, Kosovo, Serbien, Montenegro und Nordmazedonien (Bither & Ziebarth 2018: 5).[38]

Der Bevölkerungsrückgang der gemeldeten Personen aus den Westbalkanstaaten könnte also u. a. darauf zurückzuführen sein, dass es im Jahr 2015 verstärkt Rückführungen und Rückwanderungen gab – sowohl aufgrund von Ablehnungen von Asylanträgen als auch, um sich die Chance zu erhalten, statt über das

[38] Die Westbalkanregelung und die damit einhergehende Einstufung der sechs Westbalkanstaaten als sichere Herkunftsländer in den Jahren 2014 und 2015 ist durchaus umstritten. So argumentieren bspw. Guild und Zwaan, dass die Gruppe der Roma auf Grund von kumulativer Diskriminierung ein Anrecht auf Asyl haben sollte (Guild & Zwaan 2014). Die Daten zur Fluchtzuwanderung zeigen, dass die Gruppe der Roma besonders stark unter den Asylantragstellerinnen und -stellern aus den Westbalkanstaaten vertreten war (BMI 2015). Durch die Einführung der Westbalkanregelung hat sich die demografische Zusammensetzung der Zuwanderungsgruppen aus den Westbalkanstaaten deutlich verändert. So zeigt Geis-Thöne, dass seit der Einführung der Westbalkanregelung insbesondere die Zuwanderung an qualifizierten Fachkräften aus diesen Ländern zugenommen hat (Geis-Thöne 2018). Da den Roma häufig eine Schulbildung verwehrt bleibt, gehören sie nicht zu der Gruppe, die von dieser Regelung profitiert (Müller 2019). Vgl. ausführlich Kapitel I.3.

Asylsystem über den Weg der Erwerbs- und Ausbildungsmigration nach Deutschland zu kommen. Gleichzeitig kam die Erwerbsmigration über die Westbalkanregelung nur langsam in Gang, u. a. wegen der zeitaufwändigen Visaverfahren.

Im Rahmen einer geschlechtsspezifischen Betrachtung wird deutlich, dass zwischen den Jahren 2015 und 2016 anteilig etwas mehr Männer (-7 %) als Frauen (-4,5 %) aus Deutschland verzogen sind. Weiterhin zeigt eine Auswertung nach Alter, dass der beschriebene Rückgang die Gruppe der Personen über 65 Jahre nicht betrifft. Dies könnte ein weiteres Indiz dafür sein, dass der Rückgang der gemeldeten Personen aus den Westbalkanstaaten – zumindest in Teilen – in einem Zusammenhang mit der Einschränkung des Asylrechtes und der Einführung der Westbalkanregelung stand.

# Anhang Kapitel II

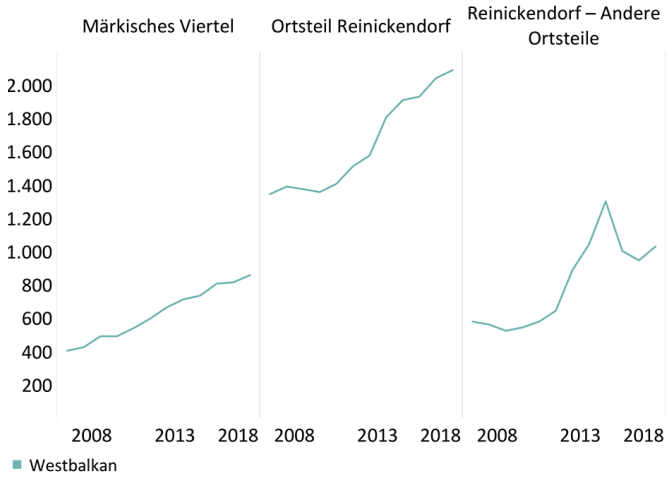


**Abbildung 23: Entwicklung der Bevölkerung aus dem Westbalkan in Reinickendorf**
Anzahl der im Bezirk Reinickendorf gemeldeten Personen ohne deutschen Pass aus dem Westbalkan 2007-2018 nach Stadtteil. Stichtag jeweils 31.12. Eigene Darstellung nach Amt für Statistik Berlin-Brandenburg © Minor

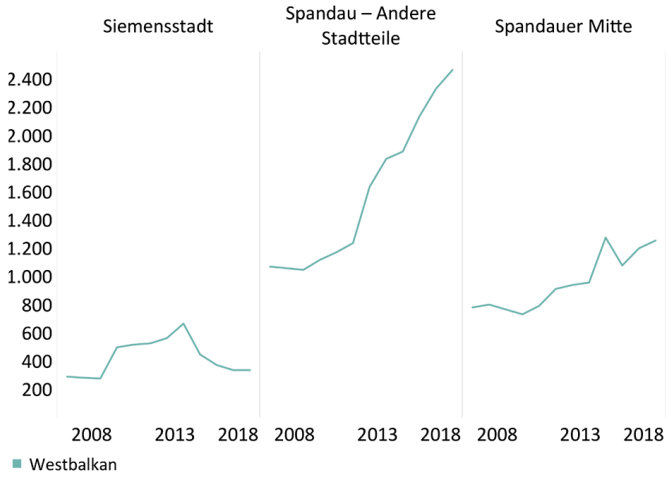


**Abbildung 24: Entwicklung der Bevölkerung aus dem Westbalkan in Spandau**
Anzahl der im Bezirk Spandau gemeldeten Personen ohne deutschen Pass aus dem Westbalkan 2007-2018 nach Stadtteil. Stichtag jeweils 31.12. Eigene Darstellung nach Amt für Statistik Berlin-Brandenburg © Minor

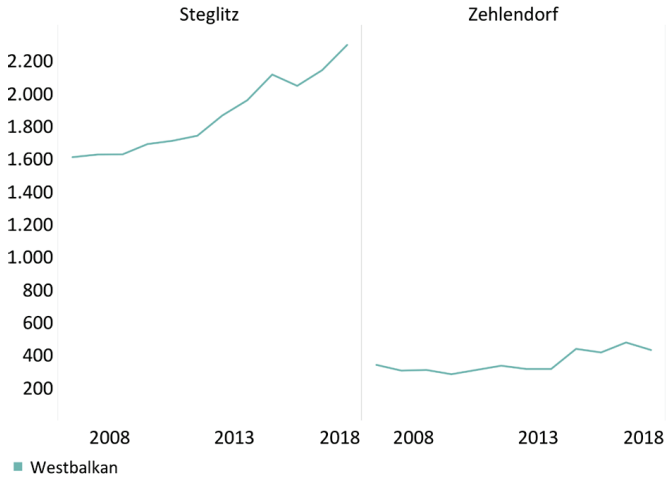


**Abbildung 25: Entwicklung der Bevölkerung aus dem Westbalkan in Steglitz**
Anzahl der im Bezirk Steglitz gemeldeten Personen ohne deutschen Pass aus dem Westbalkan 2007-2018 nach Stadtteil. Stichtag jeweils 31.12. Eigene Darstellung nach Amt für Statistik Berlin-Brandenburg © Minor

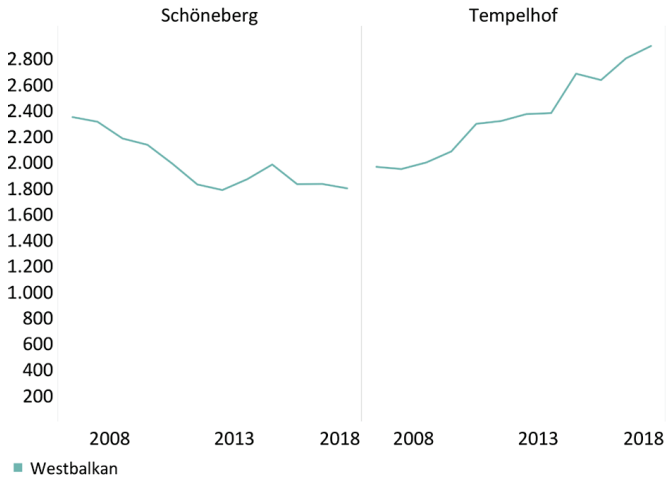


**Abbildung 26: Entwicklung der Bevölkerung aus dem Westbalkan in Tempelhof-Schöneberg**
Anzahl der im Bezirk Tempelhof-Schöneberg gemeldeten Personen ohne deutschen Pass aus dem Westbalkan 2007-2018 nach Stadtteil. Stichtag jeweils 31.12. Eigene Darstellung nach Amt für Statistik Berlin-Brandenburg © Minor

*Zuwanderung aus dem Westbalkan*

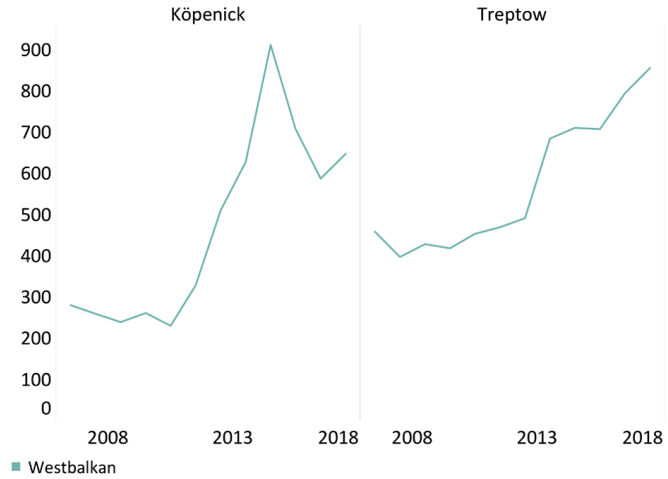


**Abbildung 27: Entwicklung der Bevölkerung aus dem Westbalkan in Treptow-Köpenick**
Anzahl der im Bezirk Treptow-Köpenick gemeldeten Personen ohne deutschen Pass aus dem Westbalkan 2007-2018 nach Stadtteil. Stichtag jeweils 31.12. Eigene Darstellung nach Amt für Statistik Berlin-Brandenburg © Minor

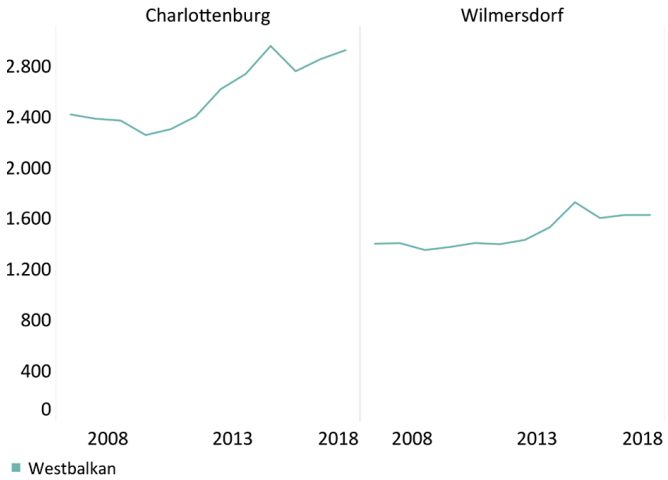


**Abbildung 28: Entwicklung der Bevölkerung aus dem Westbalkan in Charlottenburg-Wilmersdorf**
Anzahl der im Bezirk Charlottenburg-Wilmersdorf gemeldeten Personen ohne deutschen Pass aus dem Westbalkan 2007-2018 nach Stadtteil. Stichtag jeweils 31.12. Eigene Darstellung nach Amt für Statistik Berlin-Brandenburg © Minor

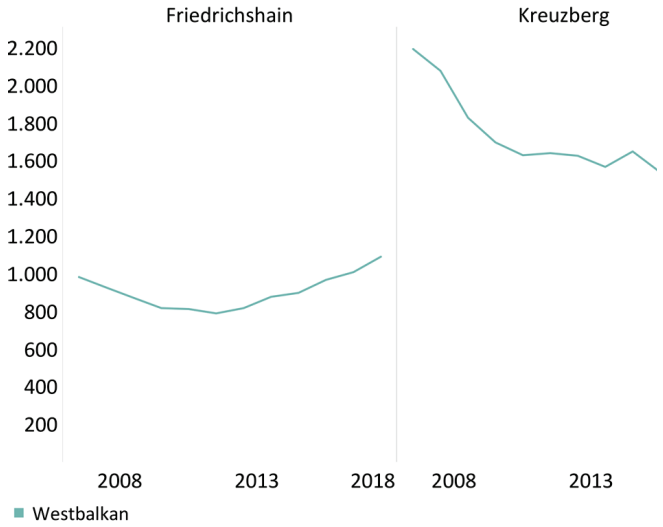


**Abbildung 29: Entwicklung der Bevölkerung aus dem Westbalkan in Friedrichshain-Kreuzberg**
Anzahl der im Bezirk Friedrichshain-Kreuzberg gemeldeten Personen aus dem Westbalkan ohne deutschen Pass nach Staatsangehörigkeit 2007-2018. Stichtag jeweils der 31.12. Eigene Darstellung nach Amt für Statistik Berlin-Brandenburg. © Minor

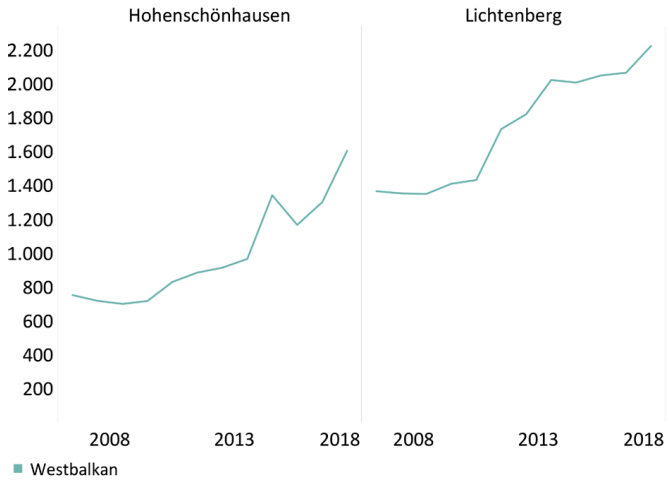


**Abbildung 30: Entwicklung der Bevölkerung aus dem Westbalkan in Lichtenberg**
Anzahl der im Bezirk Lichtenberg gemeldeten Personen aus dem Westbalkan ohne deutschen Pass nach Staatsangehörigkeit 2007-2018. Stichtag jeweils der 31.12. Eigene Darstellung nach Amt für Statistik Berlin-Brandenburg. © Minor

*Zuwanderung aus dem Westbalkan*

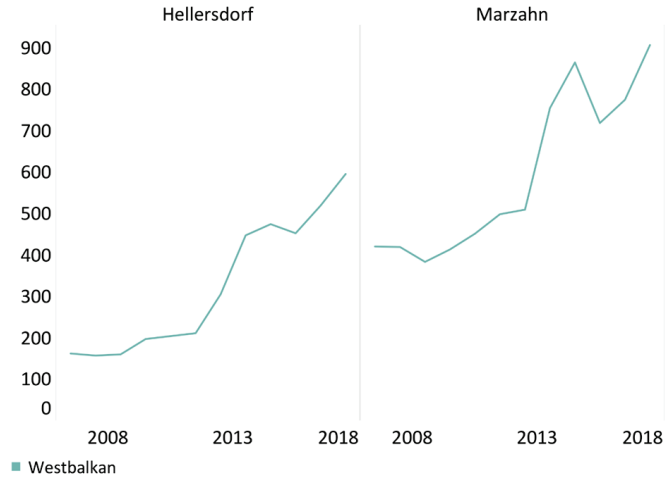


**Abbildung 31: Entwicklung der Bevölkerung aus dem Westbalkan in Marzahn-Hellersdorf**
Anzahl der im Bezirk Marzahn-Hellersdorf gemeldeten Personen aus dem Westbalkan ohne deutschen Pass nach Staatsangehörigkeit 2007-2018. Stichtag jeweils der 31.12. Eigene Darstellung nach Amt für Statistik Berlin-Brandenburg. © Minor

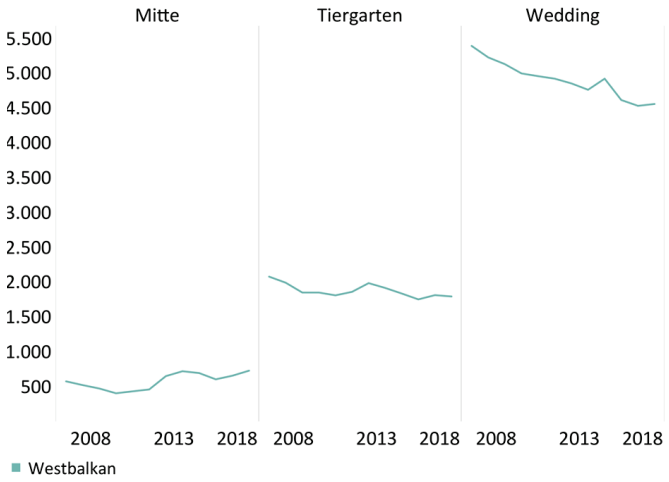


**Abbildung 32: Entwicklung der Bevölkerung aus dem Westbalkan in Mitte**
Anzahl der im Bezirk Mitte gemeldeten Personen aus dem Westbalkan ohne deutschen Pass nach Staatsangehörigkeit 2007-2018. Stichtag jeweils der 31.12. Eigene Darstellung nach Amt für Statistik Berlin-Brandenburg. © Minor

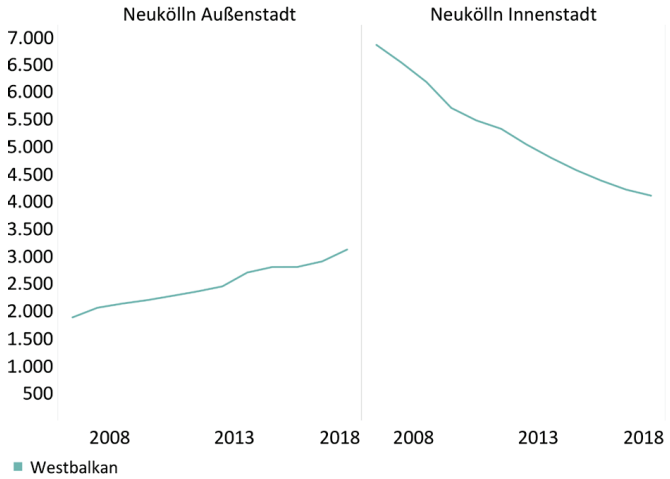


**Abbildung 33: Entwicklung der Bevölkerung aus dem Westbalkan in Neukölln**
Anzahl der im Bezirk Neukölln gemeldeten Personen aus dem Westbalkan ohne deutschen Pass nach Staatsangehörigkeit 2007-2018. Stichtag jeweils der 31.12. Eigene Darstellung nach Amt für Statistik Berlin-Brandenburg. © Minor

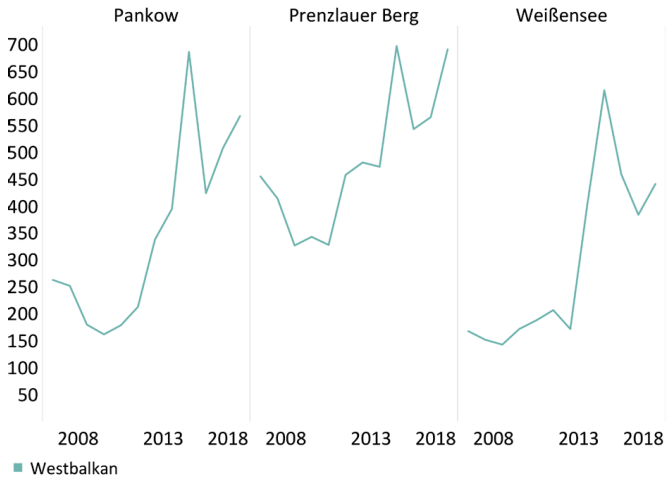


**Abbildung 34: Entwicklung der Bevölkerung aus dem Westbalkan in Pankow**
Anzahl der im Bezirk Pankow gemeldeten Personen aus dem Westbalkan ohne deutschen Pass nach Staatsangehörigkeit 2007-2018. Stichtag jeweils der 31.12. Eigene Darstellung nach Amt für Statistik Berlin-Brandenburg. © Minor

# III. Zugewanderte aus dem Westbalkan auf dem Berliner Arbeitsmarkt: Ein Blick auf die Zahlen

*Max Behrendt und Kareem Elcheikh*

*Das Wichtigste in Kürze*

- Bei den Zugewanderten aus den Ländern des Westbalkans handelt es sich mehrheitlich um Menschen im erwerbsfähigen Alter.
- Die Zielgruppe ist in geringerem Ausmaß als der Durchschnitt am Arbeitsmarkt beteiligt: Im Schnitt fällt ihre Beschäftigungsquote niedriger aus, gleichzeitig sind Zugewanderte aus dem Westbalkan häufiger arbeitslos.
- Eine Betrachtung im Zeitverlauf zeigt, dass die Beschäftigungsquote der Zugewanderten aus den Westbalkanstaaten zwischen 2008 und 2018 deutlich angestiegen ist.
- Die Analyse der Beschäftigungs- und Arbeitslosenquote nach Geschlecht ergibt ein gemischtes Bild: Männer sind im Schnitt häufiger beschäftigt und zugleich häufiger arbeitslos als Frauen.
- Hinsichtlich der Beschäftigungsverhältnisse folgen die Geschlechterunterschiede dem allgemeinen Muster in Berlin: Frauen sind deutlich häufiger in Teilzeit- oder Minijobs beschäftigt als Männer.
- Bezüglich des Bildungsniveaus fällt auf, dass für über ein Drittel der Beschäftigten keine Angaben zum Bildungsabschluss vorliegen. Gründe für diese hohen Werte könnten die fehlende Anerkennung der mitgebrachten Qualifikationen oder die fehlende Angabe der Qualifikation durch die Arbeitgeber sein.
- Im Hinblick auf die Entlohnung lässt sich beobachten, dass Zugewanderte aus den sechs Westbalkanländern im Schnitt über 30 % weniger verdienen als der Berliner Durchschnitt. Eine Ursache dafür ist die höhere Repräsentation dieser Gruppe in gering entlohnten Berufen. Auch innerhalb der Berufsgruppen, für die Daten zur Verfügung stehen, zeigt sich, dass Zugewanderte aus den Westbalkanstaaten z. T. deutlich geringer entlohnt werden als der Berliner Durchschnitt.

Die große Mehrheit der gemeldeten Bevölkerung aus den Westbalkanstaaten (knapp 77 %) ist im erwerbsfähigen Alter.[39] Wie ist es um die Arbeitsmarktintegration dieser Zuwanderungsgruppe im Berliner Arbeitsmarkt bestellt? Handelt es sich bei den von Menschen aus den Westbalkanstaaten in Berlin ausgeübten Beschäftigungen um „gute Arbeit" – also qualifikationsentsprechende und angemessen entlohnte Erwerbstätigkeit? Welche Entwicklungen lassen sich im zeitlichen Verlauf nachzeichnen und sind geschlechtsspezifische Unterschiede zu beobachten? Im Rahmen dieses Kapitels sollen diese Fragen vertieft analysiert werden.

## 1. Beteiligung am Arbeitsmarkt

Die Beschäftigungs- und Arbeitslosenquote gelten als zwei der zentralen ökonomischen Indikatoren zur Analyse des Arbeitsmarktes. Dabei geben die beiden Quoten nicht nur Aufschluss über die Arbeitsmarktsituation insgesamt, sondern liefern auch wertvolle Informationen hinsichtlich der Arbeitsmarktintegration einzelner Gruppen. Betrachtet man zunächst die Beschäftigungsquote der Zugewanderten aus den Westbalkanstaaten in Berlin im Jahr 2018, sind 43 % dieser Personen beschäftigt. Dieser Wert liegt ca. 16 Prozentpunkte unter dem Berliner Durchschnitt. Allerdings zeigt eine gesonderte Auswertung nach Staatsangehörigkeit, dass zwischen den unterschiedlichen Zuwanderungsgruppen z. T. erhebliche Differenzen bestehen: Während beispielsweise die Menschen aus Albanien und Montenegro überdurchschnittlich häufig beschäftigt sind, fallen die Quoten für Menschen aus Serbien, Kosovo, Nordmazedonien sowie Bosnien und Herzegowina unterdurchschnittlich aus (Abbildung 35).

Im Zeitverlauf zeigt sich, dass sich der Anteil der Beschäftigten aus den Westbalkanstaaten an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter zwischen 2008 und 2018 zum Teil deutlich erhöht hat. So ist z. B. der Anteil für die serbischen Zugewanderten um 23,3 Prozentpunkte, der der Zugewanderten aus Nordmazedonien um 20,7 Prozentpunkte und der der Zugewanderten aus Bosnien und Herzegowina um 11,5 Prozentpunkte gestiegen. Für die Zugewanderten aus Kosovo,

[39] Dies gilt nur für 63,6 % der Bevölkerung mit deutscher Staatsangehörigkeit (Amt für Statistik Berlin-Brandenburg, Stichtag 31.12.2018).

Montenegro und Albanien lässt sich auf Grund der Datenlage keine verlässliche Angabe über einen Zehnjahreszeitraum machen.

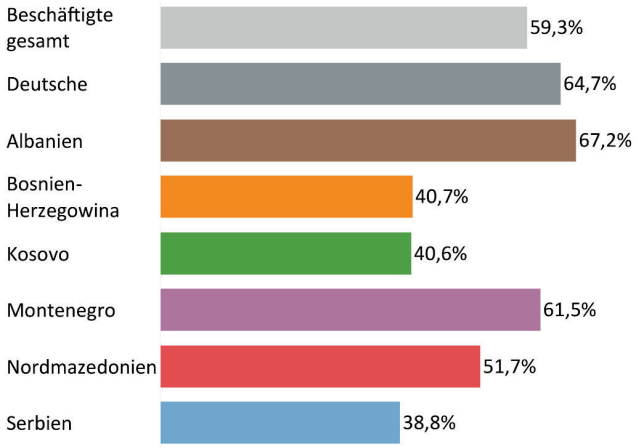


**Abbildung 35: Beschäftigungsquote**[40]
Anteil der Beschäftigten im erwerbsfähigen Alter (Stichtag: 30.06.2018) an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (Stichtag: 31.12.2017) in Berlin nach Staatsangehörigkeiten (n = 1.511/1.915.224/371/2.500.520/4.897/8.675/3.668/14.266). Eigene Darstellung nach Bundesagentur für Arbeit und Amt für Statistik Berlin-Brandenburg © Minor

| *Herausforderungen im Zusammenhang mit statistischen Daten zur Situation von Zugewanderten aus dem Westbalkan* |
|---|
| Für einzelne Zuwanderungsgruppen aus dem Westbalkan bestehen Herausforderungen bei der Analyse von Daten zur Arbeitsmarktbeteiligung, da die Kriterien und Kategorien bei der Erfassung der Daten (z. B. nach Nationalitäten) sich im Zeitverlauf änderten und z. T. uneinheitlich erfasst wurden. Das führt insbesondere bei Personen mit Staatsangehörigkeiten des ehemaligen Jugoslawiens zu Problemen der Vergleichbarkeit. Die Datenlage ist, je weiter man zurückgeht, umso schwerer einzuschätzen. Der Zerfall der ethnisch vielfältigen Sozialistischen Föderativen Republik Jugoslawien (einer Föderation aus den sechs Republiken Slowenien, Bosnien-Herzegowina, Kroatien, Serbien, Montenegro und Mazedonien), Europas letztem „Vielvölkerstaat“ (Friedel 2017: 3) |

[40] In dieser und in allen weiteren Abbildungen subsumieren sich unter der Beschriftung „… gesamt“ alle Staatsangehörigkeiten.

im Jahre 1992 löste tiefgreifende, bis heute anhaltende Transformationsprozesse in der Region aus.

Die BA passte ihre Erfassung der Staatsangehörigkeiten entsprechend an. Die Trennung in die Staatsangehörigkeiten Serbien und Montenegro sowie Serbien und Kosovo erfolgte allerdings sukzessive. So sind beispielsweise im System der Grundsicherung im Jahr 2008 Serbinnen und Serben sowie Personen aus Montenegro und dem heutigen Kosovo 2008 noch zum größten Teil mit der Staatsangehörigkeit Serbien-Montenegro verschlüsselt. Auch bei den Arbeitslosenzahlen im Jahr 2008 ist ein Teil der Zugewanderten aus Serbien, Montenegro und dem heutigen Kosovo weiterhin der Staatsangehörigkeit Serbien-Montenegro zugeordnet.

Zudem ist nicht bekannt, wie schnell die Personen selbst in offiziellen Dokumenten (z. B. im Pass) die entsprechenden Staatsangehörigkeiten übernommen haben. Folgende länderspezifischen Informationen stehen zur Verfügung:

- **Kosovo**: Kosovo ist erst seit dem 31.12.2008 als Staatenschlüssel in der Statistik der BA verfügbar. Zugewanderte aus Kosovo werden zum Stichtag des 30. Juni 2008 noch als serbische Staatsangehörige geführt, da erst am 17. Februar 2008 die Unabhängigkeit Kosovos proklamiert wurde.
- **Montenegro**: Die Darstellung der Beschäftigungsdaten der montenegrinischen Bevölkerung unterliegt vermutlich ähnlichen Einschränkungen. Zwar wurde die Unabhängigkeit Montenegros von der gemeinsamen Staatenunion mit Serbien bereits am 3. Juni 2006 ausgerufen, allerdings wurden auch Angehörige dieses Staates zum Stichtag des 30.06.2008 noch nicht vollständig unter der neuen Staatsangehörigkeit Montenegro, sondern weiterhin unter der des Staatenbundes der ehemaligen jugoslawischen Teilstaaten Serbien und Montenegro geführt.
- **Serbien**: Auf Grund der beschriebenen, besonderen Situation bei der Erfassung von Menschen mit montenegrinischer und kosovarischer Staatsangehörigkeit sind auch die Daten in Bezug auf serbische Staatsangehörige nur eingeschränkt aussagekräftig (siehe auch oben aufgeführte Beispiele zu der Grundsicherung oder den Arbeitslosenzahlen).
- **Albanien**: Auch im Fall der Menschen mit albanischer Staatsangehörigkeit bestehen Schwierigkeiten im Zusammenhang mit der Datenlage. Bei der Berechnung der Beschäftigungsquote ergab sich bspw. Folgendes: Mehr Personen mit albanischer Staatsangehörigkeit waren im Jahr 2008 bei der BA als in Berlin Beschäftigte gemeldet, als laut Angaben des Melderegisters (Stichtag 31.12.2007) überhaupt Personen im erwerbsfähigen Alter (zwischen 15 und 65) in der Hauptstadt ihren Wohnsitz hatten. Auch wenn die

Meldedaten vom 31.12.2008 als Berechnungsgrundlage verwendet werden, ergibt sich eine Quote von über 100 %.

Welche Aussagen zur Beschäftigungssituation der Zielgruppe lassen sich treffen, wenn die Arbeitslosenquote als zweiter Schlüsselindikator herangezogen wird? Deutlich wird zunächst, dass der durchschnittliche Anteil der Arbeitslosen aus den Westbalkanstaaten an der erwerbsfähigen Bevölkerung mit 11,8 % nahezu doppelt so hoch ausfällt wie der Berliner Durchschnitt von 6,2 % im Jahr 2018.

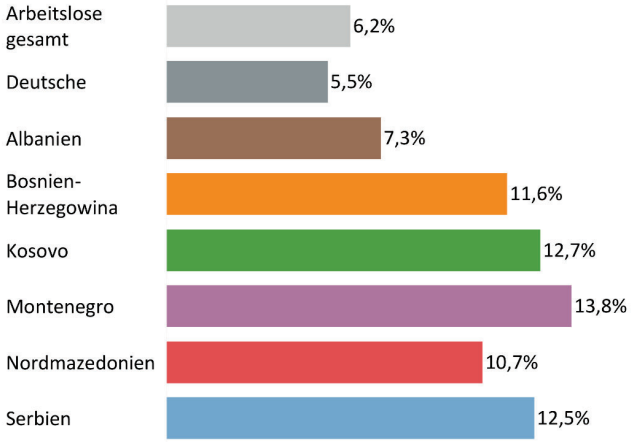


**Abbildung 36: Arbeitslosenquote**
Anteil der Arbeitslosen[41] (Jahresdurchschnitt 2018) an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (Stichtag: 31.12.2017) in Berlin nach Staatsangehörigkeiten (n = 2.500.520/1.915.224/1.511/8.675/3.668/371/4.897/14.266). Eigene Darstellung nach Bundesagentur für Arbeit und Amt für Statistik Berlin-Brandenburg © Minor

[41] Die hier angegebene Arbeitslosenquote entspricht dem Anteil der Arbeitslosen an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (15 bis unter 65 Jahre alt). Sie weicht somit ab von der allgemeinen verwendeten Arbeitslosenquote der Bundesagentur für Arbeit, die auf Basis aller zivilen Erwerbspersonen (Erwerbstätige und Arbeitslose) berechnet wird. Die Bundesagentur für Arbeit berechnet staatsangehörigkeitsbezogene Arbeitslosenquoten, allerdings auf Basis einer eingeschränkten Bezugsgröße (ohne Selbstständige, Beamte, Grenzpendlerinnen und Grenzpendler). Im Vergleich zu der Beschäftigungsquote, die (auch von der Bundesagentur für Arbeit) auf Basis der erwerbsfähigen Bevölkerung berechnet wird, wird die Arbeitslosigkeit so überzeichnet. In dieser Publikation werden aus diesem Grund Beschäftigungsquote und Arbeitslosenquote auf der gleichen Basis der erwerbsfähigen Bevölkerung errechnet.

Dabei zeigen die Daten, dass auch die Arbeitslosenquoten aller Zuwanderungsgruppen für sich betrachtet deutlich über dem Berliner Durchschnitt liegen (Abbildung 36).

Ähnlich wie bei der Beschäftigungsquote, allerdings in deutlich geringeren Umfang, lässt sich jedoch auch für die Arbeitslosenquote im Zeitverlauf eine positive Beobachtung machen: So wird deutlich, dass sich der Anteil der Arbeitslosen an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter zwischen 2008 und 2018 um 1,6 Prozentpunkte verringert hat.

Dieses Bild kann an mehreren Stellen geschärft werden. Zum einen ist auffällig, dass der Rückgang der Arbeitslosigkeit keineswegs konstant verlaufen ist. So erreichte der Anteil der Arbeitslosen an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter aus den Westbalkanstaaten noch im Jahr 2013 einen Höchststand von 15,6 %. Damit dürfte sich der Rückgang der Arbeitslosigkeit zum großen Teil auf die insgesamt positive wirtschaftliche Entwicklung der letzten fünf Jahre in Berlin zurückführen lassen (siehe hierzu SenWEB 2019). Zum anderen fällt auf, dass die Arbeitslosenquoten trotzdem höher ausfallen als beispielsweise die vergleichbaren Anteile für Menschen aus den meisten Mitgliedsstaaten der EU-Osterweiterung oder den älteren EU-Mitgliedsstaaten.

Eine Betrachtung der Arbeitslosen- und Beschäftigungsquote nach Geschlecht ergibt weitere, aufschlussreiche Muster. Hinsichtlich der Beschäftigungsquote wird deutlich, dass, außer im Fall der albanischen Bevölkerung, die männlichen Zugewanderten deutlich höhere Werte aufweisen (Abbildung 37).[42]

Unter den männlichen Zugewanderten weist die Gruppe der Serben zwischen den Jahren 2008 und 2018 mit 27,6 Prozentpunkten den höchsten Anstieg auf, dicht gefolgt von den Zugewanderten aus Nordmazedonien mit einem Zuwachs um 22,4 Prozentpunkte. Auch der Anstieg der Beschäftigungsquote unter den männlichen Zugewanderten aus Bosnien und Herzegowina fällt mit 15,1 Prozentpunkten bemerkenswert aus.

[42] Am höchsten fällt der Abstand innerhalb der Bevölkerung aus Kosovo mit 21,3 Prozentpunkten aus. Der geringste Abstand ist unter den Zugewanderten aus Bosnien und Herzegowina mit 9,9 Prozentpunkten zu beobachten.

Auch für die Frauen zeigt sich im Zeitverlauf, dass die Beschäftigungsquote in den letzten 10 Jahren unter einzelnen Zuwanderungsgruppen eine rasante Entwicklung genommen hat: So ist die Beschäftigungsquote der weiblichen Zugewanderten aus Serbien um 19,1, aus Bosnien und Herzegowina um 8,3 und aus Nordmazedonien um 20,7 Prozentpunkte gestiegen.

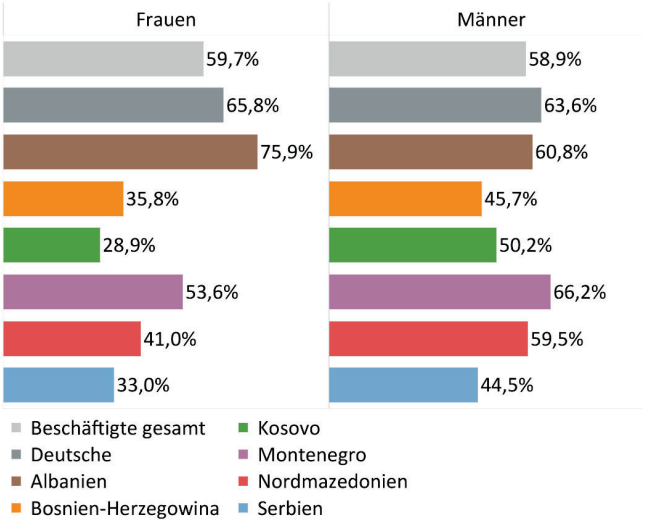


**Abbildung 37: Beschäftigungsquote von Frauen und Männern**
Anteil der Beschäftigten im erwerbsfähigen Alter (Stichtag: 30.06.2018) an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (Stichtag: 31.12.2017) in Berlin nach Staatsangehörigkeiten (n = 635/953.817/140/1.228.414/2.071/4.364/1.655/7.129/876/961.407/231/1.272.106/2.826/4.311/2.013/7.137). Eigene Darstellung nach Bundesagentur für Arbeit und Amt für Statistik Berlin-Brandenburg © Minor

Im Hinblick auf die anderen drei Staatsangehörigkeiten wird ein weiteres Mal die Unübersichtlichkeit der Datenlage offensichtlich: So können die Quoten für die Zugewanderten aus Montenegro und Kosovo erst ab dem Jahr 2013 ausgewertet werden und die Beschäftigungsquote für die männlichen Zugewanderten aus Albanien ist im Jahr 2008 unplausibel.[43] Allerdings zeigen sich auch für

[43] Die Beschäftigungsquote der Männer liegt im Jahr 2008 bei 130,1 %. Dieser Wert ist rechnerisch unmöglich. Neben einem statistischen Fehler könnten mögliche Erklärungen darin begründet sein, dass seitens der Meldebehörde, der Arbeitnehmenden oder der Arbeitgeber unterschiedliche Meldungen/Erfassungen hinsichtlich der Staatsangehörigkeit gemacht wurden. So könnte es bspw. sein, dass

Zugewanderte aus diesen drei Ländern geschlechtsspezifische Differenzen. So lässt sich hinsichtlich der Beschäftigungsquote für die zugewanderten Frauen aus Kosovo zwischen den Jahren 2013 und 2018 nur ein minimaler Anstieg um 0,2 Prozentpunkte ermitteln, während die Beschäftigungsquote der Männer um 7,7 Prozentpunkte gesunken ist. Anders fällt die Entwicklung für die montenegrinischen Zugewanderten aus: Während die Beschäftigungsquote der Frauen zwischen 2013 und 2018 um 14,1 Prozentpunkte zurückgegangen ist, ist die der Männer um 3,1 Prozentpunkte gestiegen.

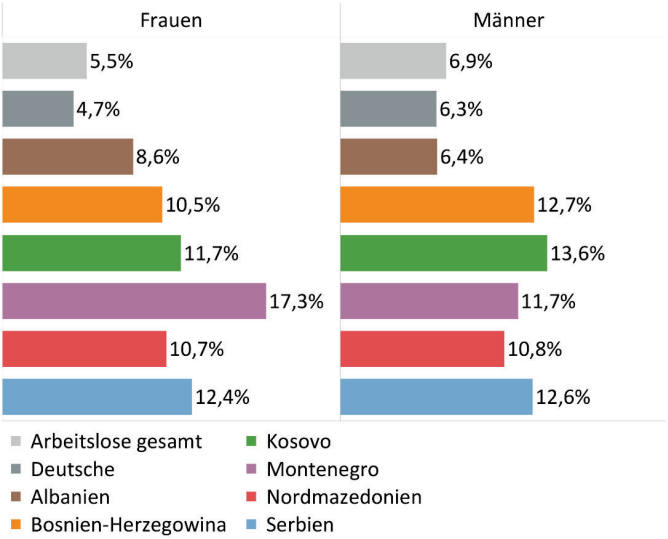


**Abbildung 38: Arbeitslosenquote von Frauen und Männern**
Anteil der Arbeitslosen (Jahresdurchschnitt 2018) an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (Stichtag: 31.12.2017) in Berlin nach Staatsangehörigkeiten (n = 140/1.655/7.129/4.364/2.071/635/1.228.414/953.817/231/2.013/7.137/4.311/2.826/876/961.407/1.272.10).
Eigene Darstellung nach Bundesagentur für Arbeit und Amt für Statistik Berlin-Brandenburg
© Minor

Auch bezüglich der Arbeitslosenquote lassen sich geschlechterspezifische Disparitäten erkennen (Abbildung 38). So zeigt sich für das Jahr 2018, dass die Frauen aus Montenegro und Albanien häufiger arbeitslos (gemeldet) sind als die jeweils männliche Bevölkerung (+ 5,6 bzw. + 2,2 Prozentpunkte). Ein anderes Bild ergibt

sich Personen mehreren Staatsangehörigkeiten zugehörig fühlen/angegeben haben bzw. mehrere Staatsangehörigkeiten haben und es dadurch zu Unregelmäßigkeiten in der Datenübertragung kam.

sich für die Zugewanderten aus Kosovo, Serbien, Bosnien und Herzegowina und Nordmazedonien: Für diese Staatsangehörigkeiten lassen sich höhere Arbeitslosenquoten unter den männlichen Zugewanderten feststellen, wobei der größte Abstand unter den Zugewanderten aus Kosovo mit 1,9 Prozentpunkten zu beobachten ist.

Während die Arbeitslosenquoten der zugewanderten Serbinnen und Serben zwischen den Jahren 2008 und 2018 gestiegen ist (+ 3,2 Prozentpunkte bei den Männern; + 4,6 Prozentpunkte bei den Frauen), lässt sich für alle weiteren Zuwanderungsgruppen eine deutlich entgegengesetzte Dynamik beobachten. Für diese Zuwanderungsgruppen lässt sich ein Rückgang der Arbeitslosenquoten beider Geschlechter im gleichen Zeitraum nachzeichnen.[44]

Eine Ausnahme stellen Zugewanderte aus Kosovo dar, die sich in keines der beiden Muster einordnen lassen. Während die Arbeitslosenquote der Kosovarinnen zwischen 2013 und 2018 um 1,6 Prozentpunkte gestiegen ist, zeigt sich für die Kosovaren ein Rückgang von drei Prozentpunkten.

## 2. Qualität der Beschäftigung

Bei der Arbeitslosen- und Beschäftigungsquote handelt es sich in erster Linie um quantitative Indikatoren, auf deren alleiniger Grundlage noch keine Aussage dazu getroffen werden kann, ob es sich bei der Arbeitsmarktintegration auch um eine Integration in „gute Arbeit“ handelt. So enthalten diese Indikatoren keine Aussagekraft dazu, ob die ausgeübten Beschäftigungen auch soziale und finanzielle Sicherheit bieten oder den mitgebrachten Qualifikationen entsprechen. Fragen dieser Art können beantwortet werden, wenn Indikatoren wie die Art des Beschäftigungsverhältnisses, das Anforderungsniveau, die mitgebrachten Qualifikationen oder die durchschnittliche Entlohnung betrachtet werden.[45]

---

[44] Auch an dieser Stelle bestehen, je weiter in der Zeit zurückgegangen wird, für einzelne Staatsangehörigkeiten erhebliche statistische Unsicherheiten, was vor allem auf geringe Fallzahlen und unterschiedliche Erfassungen von Melderegister und Arbeitsagenturstatistik zurückgeht.

[45] Der Bezug von ergänzenden Leistungen nach SGB II stellt einen weiteren zentralen Indikator zur Analyse von prekären Beschäftigungsverhältnissen dar. Auf diesen Indikator wird im „Exkurs: Zugewanderte aus den Ländern des Westbalkans im Berliner Sozialsystem“ separat eingegangen (s. u.).

## 2.1. Beschäftigungsverhältnisse

Die Art der Beschäftigungsverhältnisse kann einen ersten Hinweis auf die Frage bieten, welcher Grad an sozialer und finanzieller Sicherheit mit der ausgeübten Beschäftigung einhergeht. So liegt das Einkommen von Teilzeitbeschäftigten und Minijobberinnen und Minijobbern erwartungsgemäß unter dem von Vollzeitbeschäftigten. Da keine Sozialabgaben anfallen, bieten Minijobs zudem eine geringere soziale Absicherung (siehe Statistisches Bundesamt 2019; DIW 2019).

Die Daten der Bundesagentur für Arbeit zeigen, dass im Jahr 2018 mit 49,6 % knapp die Hälfte der in Berlin gemeldeten Beschäftigten aus den Westbalkanstaaten Minijobberinnen oder Minijobber sind bzw. einer Teilzeitbeschäftigung nachgehen. Dabei fällt der Anteil der Teilzeitbeschäftigten mit 38,2 % deutlich größer aus als der Anteil der Minijobberinnen und Minijobber, der bei 11,4 % liegt. Bei einer gesonderten Analyse nach Staatsangehörigkeit zeigen sich allerdings Unterschiede: Während die Beschäftigungsverhältnisse unter Zugewanderten aus Albanien relativ ähnlich zu denen der Deutschen ausfallen, wird deutlich, dass insbesondere Zugewanderte aus Serbien, Nordmazedonien und Kosovo deutlich häufiger in Teilzeit arbeiten und/oder Minijobs nachgehen (Abbildung 39).

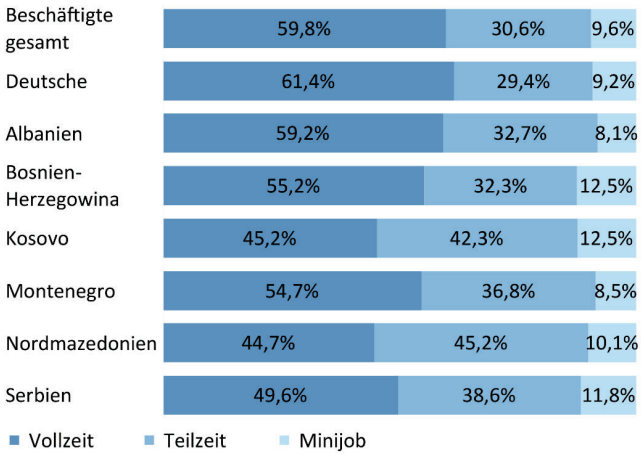


**Abbildung 39: Beschäftigungsverhältnis**
Beschäftigungsverhältnis der Beschäftigten in Berlin nach Staatsangehörigkeit (n = 1.037/3.611/1.238.215/1.482.722/1573/234/2.558/5.665). Stichtag: 30.06.2018. Eigene Darstellung nach Bundesagentur für Arbeit © Minor

Zwar lässt sich auf Grundlage der beobachteten Werte schlussfolgern, dass die in Berlin gemeldeten Zugewanderten aus den Westbalkanstaaten überdurchschnittlich häufig in unsicheren und gering entlohnten Beschäftigungsverhältnissen arbeiten. Allerdings wird im Zeitverlauf auch offenkundig, dass der Anteil der in Vollzeit beschäftigten Personen zwischen den Jahren 2013 und 2018 um 8,9 Prozentpunkte gestiegen ist. Dieser Anstieg lässt sich fast ausschließlich auf den Rückgang von Minijobs zurückführen. Der Anteil der Beschäftigten in Teilzeit ist nahezu unverändert geblieben.

Wird nach Geschlecht differenziert, so zeigt sich wenig überraschend, dass Frauen deutlich seltener (-18,5 Prozentpunkte) in Vollzeit beschäftigt sind als Männer. Damit fallen die Unterschiede weniger markant aus als im Vergleich zum Berliner Durchschnitt (hier beträgt der Abstand ca. 20 Prozentpunkte).

Auch im bundesweiten Vergleich ergeben sich einige zentrale Unterschiede. So zeigt sich für das Jahr 2018, dass Beschäftigte aus dem Westbalkan in Berlin zu 11,3 Prozentpunkten seltener in Vollzeit, zu 15,7 Prozentpunkten häufiger in Teilzeit und zu 4,4 Prozentpunkten seltener in Minijobs beschäftigt sind als bundesweit betrachtet.

Sowohl für die Beschäftigten insgesamt als auch für die Zugewanderten aus den Westbalkanstaaten fallen die Disparitäten zwischen den Geschlechtern in Berlin geringer aus als auf Bundesebene. Frauen aus den Westbalkanstaaten sind in Berlin im Jahr 2018 um 18,5 Prozentpunkte seltener in Vollzeit beschäftigt, auf Bundesebene beträgt dieser Unterschied zwischen den beschäftigten Frauen und Männern aus den Ländern des Westbalkans sogar 41,8 Prozentpunkte.

## 2.2. Anforderungsniveau

Das Anforderungsniveau kann ein weiteres Indiz zur Beantwortung der Frage darstellen, inwiefern es sich bei der Arbeitsmarktintegration um eine Integration in „gute Arbeit“ handelt. Das Anforderungsniveau gibt keinen Aufschluss über das Qualifikationsniveau der Zugewanderten, sondern über die Kenntnisse und Qualifikationen, die für eine bestimmte Tätigkeit benötigt werden. Im Allgemeinen wird zwischen vier unterschiedlichen Anforderungsniveaus unterschieden (siehe Tabelle 4).

**Tabelle 4: Anforderungsniveaus**
Eigene Darstellung nach Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 2017 © Minor

| Anforderungsniveau | Komplexitätsgrad | Nötige Kenntnisse | Nötige Ausbildung |
|---|---|---|---|
| Helferinnen/Helfer | Helfer- und Anlerntätigkeiten, einfache, wenig komplexe (Routine-)Tätigkeiten | | i. d. R. kein formaler beruflicher Bildungsabschluss |
| Fachkraft | Fachlich ausgerichtete Tätigkeiten | Fundierte Fachkenntnisse und Fertigkeiten | Zwei- bis dreijährige Berufsausbildung |
| Spezialistin/Spezialist | Komplexe Spezialistentätigkeiten | Spezialkenntnisse und -fertigkeiten, Planungs- und Führungsaufgaben | Meister- oder Technikerausbildung, Bachelorabschluss |
| Expertin/Experte | Hoch komplexe Tätigkeiten | Expertenkenntnisse, Leitungs- und Führungsaufgaben | Mindestens vierjährige Hochschulausbildung |

Der größte Anteil der Zugewanderten aus den Westbalkanstaaten ist auf Fachkraftniveau beschäftigt (Abbildung 40).

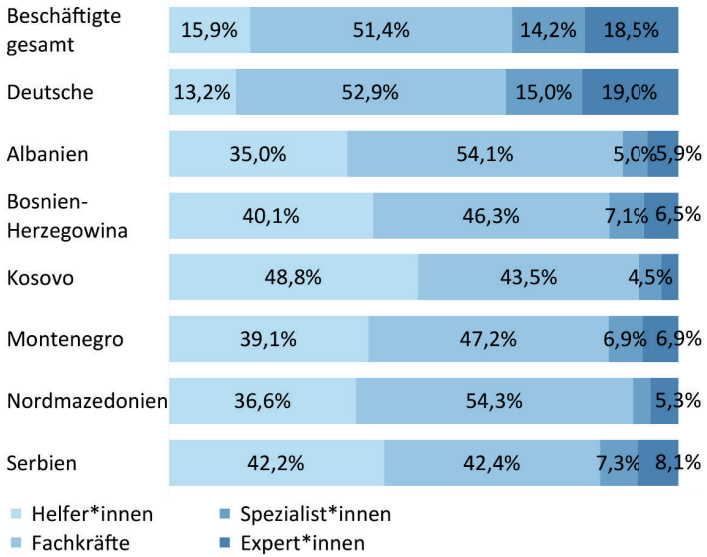


**Abbildung 40: Anforderungsniveau**
Anforderungsniveau der ausgeübten Tätigkeit der Beschäftigten in Berlin nach Staatsangehörigkeiten (n = 1.030/3.546/1.567/233/2.543/5.628/1.472.184/1.229.558). Stichtag: 30.06.2018. Eigene Darstellung nach Bundesagentur für Arbeit © Minor

Mit einem Anteil von ca. 41 % sind sie auch besonders häufig als Helferinnen und Helfer tätig. Im Vergleich zum Berliner Durchschnitt von 18,5 % sind sie mit einem durchschnittlichen Anteil von 6,5 % deutlich seltener in Beschäftigungen, die ein Anforderungsniveau einer Expertin bzw. eines Experten erfordern; Ähnliches gilt für Beschäftigungen, die ein Anforderungsniveau einer Spezialistin bzw. eines Spezialisten erfordern (14,2 % vs. 6,2 %). Gegenüber dem Jahr 2013 ist dabei nur eine geringfügige positive Veränderung zu erkennen.

Im Vergleich zum Bundesdurchschnitt zeigt sich, dass Zugewanderte aus den Westbalkanstaaten in Berlin etwas häufiger Tätigkeiten nachgehen, die den beiden höchsten Anforderungsniveaus zuzuordnen sind: Während auf Bundesebene im Jahr 2018 42,6 % aller Beschäftigten aus den Westbalkanstaaten auf Helfer- bzw. Helferinnenniveau und 49,7 % auf Fachkraftniveau arbeiten, gehen ca. 3,8 % Beschäftigungen auf Spezialistinnen- bzw. Spezialistenniveau und 3,9 % Beschäftigungen im höchsten Anforderungsniveau nach.

Bei einer geschlechterdifferenzierten Betrachtung treten keine großen Unterschiede zutage. Im Vergleich sind männliche Zugewanderte etwas häufiger auf Fachkraftniveau, weibliche Zugewanderte etwas häufiger auf Helferinnenniveau beschäftigt (Abbildung 41).

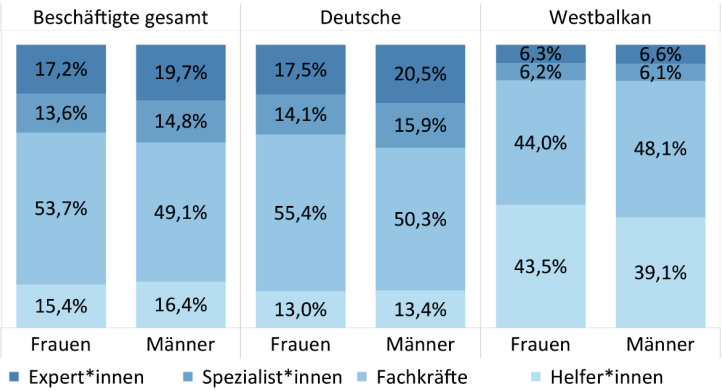


**Abbildung 41: Anforderungsniveau der Beschäftigung von Frauen und Männern**
Anforderungsniveau der Beschäftigten in Berlin nach Staatsangehörigkeiten und Geschlecht (n = 726.862/745.322/622.173/607.38/5.831/8.716). Stichtag: 30.06.2018. Eigene Darstellung nach Bundesagentur für Arbeit © Minor

Die Analyse des Bildungsniveaus kann Aufschluss über die Frage geben, ob das Anforderungsniveau dem formalen Qualifikationsniveau der Beschäftigten entspricht (siehe hierzu Dubois 2019: 67). Allerdings führen die fehlenden Angaben zum Bildungsniveau bei einem hohen Anteil der Beschäftigten aus den Ländern des Westbalkans dazu, dass Aussagen zu dieser Thematik durch eine erhebliche Unsicherheit gekennzeichnet sind (Abbildung 42).

Interessanterweise zeigen die Daten nicht eindeutig, dass hohe Anforderungsniveaus besonders in den Gruppen vorkommen, in denen – relativ zu den anderen Gruppen – viele Personen mit einem akademischen Abschluss zu verzeichnen sind. So weisen unter den sechs Zuwanderungsgruppen aus dem Westbalkan die Menschen aus Albanien mit 17,2 % den höchsten Anteil an Personen mit einem akademischen Abschluss auf – allerdings gehen unter den Beschäftigten aus Albanien im Jahr 2018 nur 5,9 % einer Tätigkeit auf Expertenniveau nach. Auch unter den in Berlin gemeldeten Zugewanderten aus Montenegro, die mit 10,3 % den zweithöchsten Anteil an Personen mit akademischen Abschluss aufweisen, arbeiten nur 6,9 % der Beschäftigten als Expertinnen und Experten.

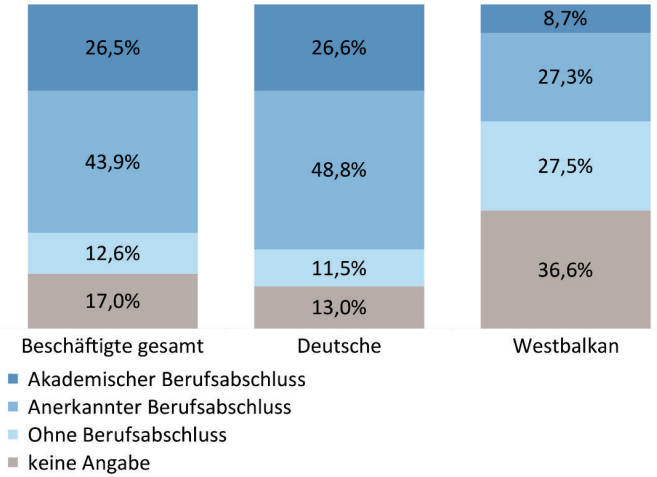


**Abbildung 42: Bildungsniveau**
Berufsabschluss der Beschäftigten in Berlin nach Staatsangehörigkeiten (n = 2.476.430/ 29.356). Stichtag: 30.06.2018. Eigene Darstellung nach Bundesagentur für Arbeit © Minor

Anders fallen hingegen die Werte für die bevölkerungsstärkste Gruppe, nämlich die in Berlin gemeldeten Serbinnen und Serben, aus: Von ihnen verfügen 9,5 %

über einen akademischen Abschluss und 8,1 % arbeiten als Expertinnen und Experten. Wie bereits von Minor an anderer Stelle ausgeführt (Dubois 2019: 68), kann der hohe Anteil an Personen, für die keine Angabe zu ihrem Berufsabschluss vorliegt, u. a. darauf zurückzuführen sein, dass die mitgebrachten formalen Qualifikationen nicht anerkannt werden oder dass die Arbeitgeber keine Meldung zu den formalen Qualifikationen ihrer Angestellten machen.

## 2.3. Entlohnung

Die Entscheidung, nach Berlin zuzuwandern, könnte nicht zuletzt in der Hoffnung der Zugewanderten begründet liegen, sich einen höheren Lebensstandard aufzubauen. Selbstredend spielt die Entlohnung für dieses Unterfangen eine zentrale Rolle. Im Schnitt wird offenkundig, dass die Einkommenssituation der in Berlin gemeldeten Zugewanderten aus den Ländern des Westbalkans im Vergleich zum Berliner Durchschnitt niedriger ausfällt (Abbildung 43). So verdienen Zugewanderte aus den sechs Zuwanderungsgruppen durchschnittlich 30,8 % (993 €) weniger als der Berliner Durchschnitt.

Da die durchschnittlichen Bruttomonatslöhne von der BA auf Grundlage der Werte von sozialversicherungspflichtig Vollzeitbeschäftigten berechnet werden, ist es wahrscheinlich, dass sich die reale Einkommenssituation von Zugewanderten aus den sechs Ländern des Westbalkans noch nachteiliger gestaltet: Ungefähr die Hälfte der Beschäftigten aus den Westbalkanstaaten geht einer Teilzeitbeschäftigung bzw. einem Minijob nach – Beschäftigungsverhältnisse, in denen der durchschnittliche Verdienst deutlich geringer ausfällt (siehe Seite 84).

Während Männer insgesamt sowohl in Berlin als auch bundesweit durchschnittlich deutlich mehr verdienen als Frauen (+63 € in Berlin bzw. +462 € in Deutschland), zeigen sich für Zugewanderte aus den Westbalkanstaaten gegenläufige Tendenzen: Frauen aus den Westbalkanstaaten in Berlin verdienten im Jahr 2018 im Schnitt pro Monat 156 € mehr als Männer (2.341 € vs. 2.185 €).[46] Im Jahr 2013 verlief der beschriebene Gender-Pay-Gap noch in umgekehrter Richtung: Frauen verdienten im Schnitt 77 € weniger als Männer.

[46] Betrachtet man den durchschnittlichen Bruttoverdienst der in Vollzeit arbeitenden Zugewanderten aus den Ländern des Westbalkans auf Bundesebene, zeigt sich hingegen das bekannte Muster: Hier sind es die Männer, die im Schnitt 159 € mehr verdienen (2.410 € vs. 2.569 €).

Im Vergleich zum weiblichen Durchschnitt in Berlin verdienen Frauen aus den Ländern des Westbalkans allerdings 849 € weniger. Bei den Männern ist dieser Abstand mit einer Diskrepanz von 1.068 € noch größer.

Bei einer Betrachtung der Entlohnung nach Staatsangehörigkeit wird deutlich, dass die Zugewanderten aus Albanien mit 2.388 Euro die höchsten und die Zugewanderten aus Kosovo mit 1.991 Euro die geringsten durchschnittlichen Bruttomonatslöhne erhalten.[47]

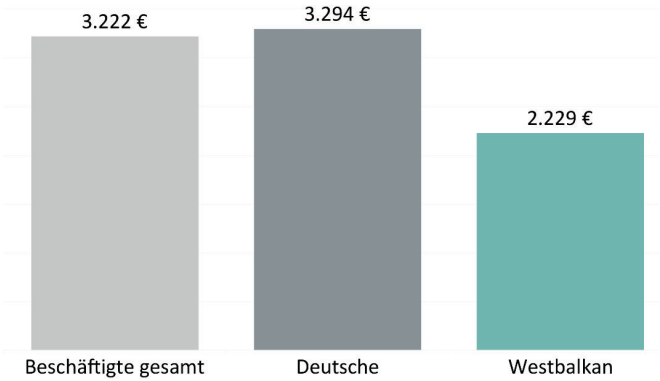


**Abbildung 43: Entlohnung**
Durchschnittlicher Bruttomonatslohn der Vollzeitbeschäftigten in Deutschland nach Staatsangehörigkeiten. Stichtag: 31.12.2018. Eigene Darstellung nach Bundesagentur für Arbeit © Minor

Für die geringeren Verdienste könnte es unterschiedliche Gründe geben. So gehen Zugewanderte aus den Westbalkanstaaten häufiger als der Berliner Durchschnitt Tätigkeiten nach, die sich durch ein geringes Anforderungsniveau kennzeichnen. Das Anforderungsniveau wiederum steht in einem eindeutigen Zusammenhang mit der durchschnittlichen Entlohnung, denn aus den Daten der BA geht deutlich hervor, dass deutschlandweit und branchenübergreifend Helferinnen und Helfer im Schnitt die geringsten Verdienste erzielen (BA 2018).

Einen weiteren Erklärungsfaktor könnten die Berufe darstellen, welche die Zugewanderten aus den Ländern des Westbalkans am häufigsten ausüben: So

[47] Für die Zugewanderten aus Montenegro liegen zum 31.12.2018 keine Werte vor, da die Zahl der Beschäftigten mit Angabe zum Entgelt unter 500 liegt. Die Bundesagentur für Arbeit erachtet einen Ausweis von Entgeltverteilungen nicht sinnvoll, wenn n < 500.

erhalten beispielsweise Beschäftigte in Lebensmittel-, Gastgewerbe- oder Reinigungsberufen vergleichsweise geringe Löhne. Der durchschnittliche Bruttomonatslohn in den Bau- und Ausbauberufen liegt für den Berliner Durchschnitt im Mittelfeld – für die Zugewanderten aus den Ländern des Westbalkans fällt er um 21,8 Prozentpunkte geringer aus (-587 €).

Während auf die Anforderungsniveaus bereits vertieft eingegangen wurde, steht eine differenzierte Betrachtung der ausgeübten Berufe, der Beschäftigungsverhältnisse in den Berufen sowie der berufsspezifischen Entlohnung noch aus. Eine solche Analyse ist lohnenswert, um weitere Aufschlüsse über die beobachteten Disparitäten zu gewinnen.

## 3. Berufe

Zugewanderte aus den Ländern des Westbalkans sind in manchen Berufsfeldern deutlich über- und in anderen Berufsfeldern deutlich unterrepräsentiert. Dabei fällt eine starke Ballung in Bau- und Ausbauberufen, Lebensmittel- und Gastgewerbeberufen, in medizinischen und nicht-medizinischen Gesundheitsberufen sowie in Reinigungsberufen auf (siehe Tabelle 5).

**Tabelle 5: Berufe**
Berufssegmente der Beschäftigten in Berlin nach Staatsangehörigkeiten (n = 1.482.722/ 1.238.215/14.678). Stichtag: 30.06.2018. Eigene Darstellung nach Bundesagentur für Arbeit © Minor

| Berufssegment | Insgesamt | Deutsche | Westbalkan |
|---|---|---|---|
| Bau- und Ausbauberufe | 5,7 % | 5,4 % | 20,1 % |
| Reinigungsberufe | 3,4 % | 2,5 % | 15,7 % |
| Lebensmittel- und Gastgewerbeberufe | 8,4 % | 6,6 % | 15,7 % |
| Medizinische u. nicht-medizinische Gesundheitsberufe | 10,0 % | 10,6 % | 10,8 % |
| Berufe in Unternehmensführung und -organisation | 15,4 % | 16,2 % | 6,8 % |
| Handelsberufe | 9,9 % | 10,1 % | 6,4 % |
| Verkehrs- und Logistikberufe | 7,1 % | 6,9 % | 6,2 % |
| Fertigungstechnische Berufe | 6,4 % | 6,8 % | 4,1 % |
| Soziale und kulturelle Dienstleistungsberufe | 11,3 % | 12,0 % | 3,9 % |
| Unternehmensbezogene Dienstleistungsberufe | 11,6 % | 12,5 % | 3,1 % |
| Fertigungsberufe | 3,0 % | 3,0 % | 2,4 % |

| Berufssegment | Insgesamt | Deutsche | Westbalkan |
|---|---|---|---|
| IT- und naturwissenschaftliche Dienstleistungsberufe | 4,0 % | 3,8 % | 1,8 % |
| Sicherheitsberufe | 2,0 % | 2,1 % | 1,8 % |
| Land-, Forst- und Gartenbauberufe | 0,9 % | 0,9 % | 0,3 % |

Zugewanderte aus den Ländern des Westbalkans sind somit besonders stark in Berufsfeldern vertreten, die sich durch unsichere Beschäftigungsverhältnisse auszeichnen (siehe Tabelle 6). So arbeitet die große Mehrheit der Beschäftigten in der Reinigungsbranche entweder in Teilzeit (56,4 %) oder auf der Basis eines Minijobs (27,7 %). Auch in Bau- und Ausbauberufen arbeitet fast die Hälfte

**Tabelle 6: Beschäftigungsverhältnisse von Staatsangehörigkeiten aus dem Westbalkan nach Berufssegmenten**

Anteil der Beschäftigten aus den Ländern des Westbalkans in Teilzeit, Minijob und Vollzeit in Berlin nach Berufssegmenten: Bau- und Ausbauberufe (n = 202/1.137/1.606); Fertigungsberufe (n = 9/38/299); Fertigungstechnische Berufe (n = 12/58/528); Lebensmittel- und Gastgewerbeberufe (n = 279/1.163/856); Handelsberufe (n = 137/436/367); IT- und naturwissenschaftliche Dienstleistungsberufe (n = -[48]/-/250); Land-, Forst- und Gartenbauberufe (n = -/-/24); Medizinische und nicht-medizinische Gesundheitsberufe (n = 44/371/1.170); Reinigungsberufe (n = 639/1.303/369); Sicherheitsberufe (n = 20/57/189); Soziale und kulturelle Dienstleistungsberufe (n = 33/310/236); Unternehmensbezogene Dienstleistungsberufe (n = 15/94/342); Unternehmensführung und -organisation (n = 84/352/558); Verkehrs- und Logistikberufe (n = 94/245/578). Stichtag: 30.06.2018. Angaben in Prozent. Eigene Darstellung nach Bundesagentur für Arbeit © Minor

| Berufssegment | Minijob | Teilzeit | Vollzeit |
|---|---|---|---|
| **Bau- und Ausbauberufe** | 6,9 % | 38,6 % | 54,5 % |
| **Fertigungsberufe** | 2,6 % | 11,0 % | 86,4 % |
| **Fertigungstechnische Berufe** | 2,0 % | 9,7 % | 88,3 % |
| **Lebensmittel- und Gastgewerbeberufe** | 12,1 % | 50,6 % | 37,2 % |
| **Handelsberufe** | 14,6 % | 46,4 % | 39,0 % |
| **IT- und naturwissenschaftliche Dienstleistungsberufe** | - | - | - |
| **Land-, Forst- und Gartenbauberufe** | - | - | - |
| **Medizinische u. nicht-medizinische Gesundheitsberufe** | 2,8 % | 23,4 % | 73,8 % |

[48] Aus Datenschutzgründen und Gründen der statistischen Geheimhaltung wurden seitens der Bundesagentur für Arbeit Zahlenwerte von 1 oder 2 und Daten, aus denen rechnerisch auf einen solchen Zahlenwert geschlossen werden kann, anonymisiert. Die anonymisierten Werte werden hier und im Folgenden durch das Symbol „-“ dargestellt.

| Berufssegment | Minijob | Teilzeit | Vollzeit |
|---|---|---|---|
| **Reinigungsberufe** | 27,7 % | 56,4 % | 16,0 % |
| **Sicherheitsberufe** | 7,5 % | 21,4 % | 71,1 % |
| **Soziale und kulturelle Dienstleistungsberufe** | 5,7 % | 53,5 % | 40,8 % |
| **Unternehmensbezogene Dienstleistungsberufe** | 3,3 % | 20,8 % | 75,8 % |
| **Unternehmensführung und -organisation** | 8,5 % | 35,4 % | 56,1 % |
| **Verkehrs- und Logistikberufe** | 10,3 % | 26,7 % | 63,0 % |

der Beschäftigten in solchen Beschäftigungsverhältnissen – im Vergleich zum Berliner Durchschnitt fällt der Anteil der Vollzeitbeschäftigten in diesem Berufssegment um 15,5 Prozentpunkte geringer aus. In Lebensmittel- und Gastgewerbeberufen arbeiten 50,6 % der Beschäftigten in Teilzeit und 12,1 % auf der Basis eines Minijobs. Auch für Personen mit deutscher Staatsangehörigkeit sowie den insgesamt in Berlin beschäftigten Personen kennzeichnen sich insbesondere die Reinigungsberufe sowie Lebensmittel- und Gastgewerbeberufe durch instabile Beschäftigungsverhältnisse. In Bau- und Ausbauberufen hingegen gibt es eine vergleichsweise hohe Zahl an Vollzeitbeschäftigten (Tabelle 8 und Tabelle 9, Anhang).

Für die Entlohnung der Zugewanderten aus den Westbalkanstaaten lassen sich nur für einzelne Berufssegmente Angaben machen, da für die meisten Berufssegmente die Zahl der Beschäftigten mit Angabe zum Entgelt unter der methodisch sinnvollen Mindestzahl von 500 liegt. Für die auswertbaren Berufssegmente jedoch zeigt sich, dass der Bruttoverdienst der Zugewanderten aus den Westbalkanstaaten deutlich unter dem Berliner Durchschnitt liegt (siehe Tabelle 7). Ein Abgleich zwischen Daten zum Bruttoverdienst des Berliner Durchschnitts und der Verteilung der Beschäftigten aus den Mitgliedsstaaten des Westbalkans auf die unterschiedlichen Berufssegmente zeigt zudem, dass die Zugewanderten aus den Westbalkanstaaten im Schnitt seltener als der Durchschnitt in Berufssegmenten mit einer vergleichsweise hohen Bruttoentlohnung arbeiten (IT- und naturwissenschaftliche Dienstleistungsberufe, soziale und kulturelle Dienstleistungsberufe) und häufiger in ausgewählten, gering entlohnten Berufssegmenten vertreten sind (Reinigungsberufe, Lebensmittel- und Gastgewerbeberufe).

Die verfügbaren Angaben zum Entgelt könnten auch eine Erklärung für den beobachteten, umgekehrten Gender-Pay-Gap darstellen: Während Frauen aus den

Westbalkanstaaten deutlich häufiger in den vergleichsweise hoch entlohnten Berufen der Unternehmensführung und -organisation beschäftigt sind (9,9 % vs. 4,7 %), sind die zugewanderten Männer deutlich häufiger in geringer entlohnten Bau- und Ausbauberufen (1,9 % vs. 32,4 % ) sowie Lebensmittel- und Gastgewerbeberufen vertreten (12,7 % vs. 17,7 %).

**Tabelle 7: Entlohnung in den Berufen**
Durchschnittlicher Bruttomonatslohn der Vollzeitbeschäftigten in Berlin in ausgewählten Berufssegmenten nach Staatsangehörigkeiten. Stichtag: 31.06.2018. Eigene Darstellung nach Bundesagentur für Arbeit © Minor

| Berufssegment | Insgesamt | Deutsche | Westbalkan |
|---|---|---|---|
| Bau- und Ausbauberufe | 2.681 € | 2.757 € | 2.094 € |
| Berufe in Unternehmensführung und -organisation | 3.756 € | 3.776 € | 2.989€ |
| Lebensmittel- und Gastgewerbeberufe | 2.060 € | 2.193 € | 1.780 € |
| Medizinische u. nicht-medizinische Gesundheitsberufe | 2.975 € | 3.024 € | 2.339 € |
| Verkehrs- und Logistikberufe | 2.313 € | 2.432 € | 2.128 € |

# Anhang Kapitel III

**Tabelle 8: Beschäftigungsverhältnisse von Deutschen nach Berufssegmenten**
Anteil der Beschäftigten mit deutscher Staatsangehörigkeit in Teilzeit, Minijob und Vollzeit in Berlin nach Berufssegmenten: Bau- und Ausbauberufe (n = 7.046/9.494/49.904); Fertigungsberufe (n = 1.565/4.854/31.231); Fertigungstechnische Berufe (n = 4.136/7.728/74.384); Lebensmittel- und Gastgewerbeberufe (n = 21.887/26.604/33.075); Handelsberufe (n = 18.681/45.388/60.992); IT- und naturwissenschaftliche Dienstleistungsberufe (n = 2.210/7.620/ 38.914); Land-, Forst- und Gartenbauberufe (n = 1.248/2.489/7.760); Medizinische und nicht-medizinische Gesundheitsberufe (n = 7.136/55.764/67.940); Reinigungsberufe (n = 8.505/14.254/8.582); Sicherheitsberufe (n = 3.106/4.867/17.661); Soziale und kulturelle Dienstleistungsberufe (n = 7.378/72.102/68.605); Unternehmensbezogene Dienstleistungsberufe (n = 3.700/39.623/111.040); Unternehmensführung und -organisation (n = 16.655/53.834/129.670); Verkehrs- und Logistikberufe (n = 10.762/18.308/56.029). Stichtag: 30.06.2018. Angaben in Prozent. Eigene Darstellung nach Bundesagentur für Arbeit © Minor

| Berufssegment | Minijob | Teilzeit | Vollzeit |
|---|---|---|---|
| Bau- und Ausbauberufe | 10,6 % | 14,3 % | 75,1 % |
| Fertigungsberufe | 4,2 % | 12,9 % | 83,0 % |
| Fertigungstechnische Berufe | 4,8 % | 9,0 % | 86,2 % |
| Lebensmittel- und Gastgewerbeberufe | 26,8 % | 32,6 % | 40,5 % |
| Handelsberufe | 14,9 % | 36,3 % | 48,8 % |
| IT- und naturwissenschaftliche Dienstleistungsberufe | 4,5 % | 15,6 % | 79,8 % |
| Land-, Forst- und Gartenbauberufe | 10,9 % | 21,6 % | 67,5 % |
| Medizinische u. nicht-medizinische Gesundheitsberufe | 5,5 % | 42,6 % | 51,9 % |
| Reinigungsberufe | 27,1 % | 45,5 % | 27,4 % |
| Sicherheitsberufe | 12,1 % | 19,0 % | 68,9 % |
| Soziale und kulturelle Dienstleistungsberufe | 5,0 % | 48,7 % | 46,3 % |
| Unternehmensbezogene Dienstleistungsberufe | 2,4 % | 25,7 % | 71,9 % |
| Unternehmensführung und -organisation | 8,3 % | 26,9 % | 64,8 % |
| Verkehrs- und Logistikberufe | 12,6 % | 21,5 % | 65,8 % |

**Tabelle 9: Beschäftigungsverhältnisse insgesamt nach Berufssegmenten**
Anteil der Beschäftigten insgesamt in Teilzeit, Minijob und Vollzeit in Berlin nach Berufssegmenten: Bau- und Ausbauberufe (n = 8.588/16.739/59.063); Fertigungsberufe (n = 1.921/6.170/36.849); Fertigungstechnische Berufe (n = 4.680/9.203/83.931); Lebensmittel- und Gastgewerbeberufe (n = 30.722/47.895/46.068); Handelsberufe (n = 22.377/ 54.958/69.117); IT- und naturwissenschaftliche Dienstleistungsberufe (n = 2.490/8.946/ 49.356); Land-, Forst- und Gartenbauberufe (n = 1.470/3.143/8.583); Medizinische und nicht-medizinische Gesundheitsberufe (n = 8.544/62.332/77.440); Reinigungsberufe (n = 13.024/ 25.876/11.590); Sicherheitsberufe (n = 3.576/6.301/20.059); Soziale und kulturelle Dienstleistungsberufe (n = 8.517/81.690/78.003); Unternehmensbezogene Dienstleistungsberufe (n = 4.040/ 43.519/125.152); Unternehmensführung und -organisation (n = 18.538/ 61.427/ 148.033); Verkehrs- und Logistikberufe (n = 12.856/24.833/68.150). Stichtag: 30.06.2018. Angaben in Prozent. Eigene Darstellung nach Bundesagentur für Arbeit © Minor

| Berufssegment | Minijob | Teilzeit | Vollzeit |
|---|---|---|---|
| Bau- und Ausbauberufe | 10,2 % | 19,8 % | 70,0 % |
| Fertigungsberufe | 4,3 % | 13,7 % | 82,0 % |
| Fertigungstechnische Berufe | 4,8 % | 9,4 % | 85,8 % |
| Lebensmittel- und Gastgewerbeberufe | 24,6 % | 38,4 % | 36,9 % |
| Handelsberufe | 15,3 % | 37,5 % | 47,2 % |
| IT- und naturwissenschaftliche Dienstleistungsberufe | 4,1 % | 14,7 % | 81,2 % |
| Land-, Forst- und Gartenbauberufe | 11,1 % | 23,8 % | 65,0 % |
| Medizinische u. nicht-medizinische Gesundheitsberufe | 5,8 % | 42,0 % | 52,2 % |
| Reinigungsberufe | 25,8 % | 51,2 % | 23,0 % |
| Sicherheitsberufe | 11,9 % | 21,0 % | 67,0 % |
| Soziale und kulturelle Dienstleistungsberufe | 5,1 % | 48,6 % | 46,4 % |
| Unternehmensbezogene Dienstleistungsberufe | 2,3 % | 25,2 % | 72,5 % |
| Unternehmensführung und -organisation | 8,1 % | 26,9 % | 64,9 % |
| Verkehrs- und Logistikberufe | 12,1 % | 23,5 % | 64,4 % |

## Exkurs: Zugewanderte aus den Ländern des Westbalkans im Berliner Sozialsystem

Im Mittelpunkt dieses Exkurses steht die Frage, in welchem Ausmaß Zugewanderte aus den Ländern des Westbalkans Leistungen des Sozialstaates beziehen. Eine Übersicht über die verfügbaren Daten der BA zum Bezug von Grundsicherung nach SGB II sowie von Arbeitslosengeld nach SGB III soll dazu beitragen, eine Übersicht über die Situation dieser Gruppe zu bekommen. Debatten über eine vermeintliche „Einwanderung in die Sozialsysteme" sind in den letzten Jahren immer wieder aufgekommen. Oftmals geriet dabei aus dem Fokus, dass Deutschland aufgrund der demografischen Situation auf Zuwanderung angewiesen ist und der Sozialstaat am Ende „der große Gewinner der Zuwanderung" sein könnte (Brücker 2013). Ohne Zuwanderung wird sich das Erwerbspersonenpotenzial in Deutschland in den nächsten Dekaden deutlich reduzieren – gleichzeitig würden Verteilungskonflikte höchstwahrscheinlich zunehmen, da immer weniger Erwerbstätige immer höhere Beiträge aufbringen müssten, um die zunehmende Zahl an Rentnerinnen und Rentnern zu finanzieren (ebd.).

### 1. Grundsicherung nach SGB II

Bei der Grundsicherung nach dem zweiten Buch des Sozialgesetzbuchs (SGB II) handelt es sich um eine steuerfinanzierte Transferleistung. Sie kann von Personen in Anspruch genommen werden, die erwerbsfähig und arbeitssuchend sind.

Der Anspruch auf Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) – auch Arbeitslosengeld II genannt und allgemein als *Hartz IV* bekannt – beinhaltet:

- Den Regelbedarf zur Sicherung des Lebensunterhaltes von derzeit 432 € pro Monat für Alleinstehende bzw. 389 € für volljährige Partnerinnen und Partner innerhalb einer Bedarfsgemeinschaft (§ 20 SGB II),
- Mehrbedarfe z. B. für schwangere Personen und Menschen mit Behinderung (§ 21 SGB II),
- Bedarfe für Unterkunft und Heizung (§ 22 SGB II),
- die Möglichkeit der Mietschuldenübernahme (§ 22 SGB II) sowie
- einen Zuschuss zur Krankenversicherung (§ 26 SGB II).

Der Zugang zur Grundsicherung nach SGB II ist jedoch nach dem Gesetz nicht für alle gleichermaßen offen. Für alle Zugewanderten und ihre Familienangehörigen aus Drittstaaten ohne deutschen Pass, die über keinen Erwerbsstatus verfügen, besteht in den ersten drei Monaten grundsätzlich kein Anspruch auf Leistungen nach SGB II (§ 7 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 SGB II). Kein Anspruch auf Leistungen nach SGB II besteht in den ersten fünf Jahren des Aufenthaltes in Deutschland für Zugewanderte aus Drittstaaten, deren Aufenthaltsrecht sich allein aus dem Zweck der Arbeitssuche ergibt[49] und ihre Familienangehörigen (§ 7 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 SGB II) sowie Leistungsberechtigte nach § 1 AsylbLG (§ 7 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 SGB II).

Positiv formuliert bedeutet dies, dass für Personen aus Drittstaaten ohne deutsche Staatsangehörigkeit dann ein Anspruch auf Leistungen nach SGB II besteht, wenn sie tatsächlich erwerbstätig sind oder nach drei Monaten, wenn sie sich erlaubt in Deutschland aufhalten, Zugang zum Arbeitsmarkt haben[50] und der Zweck ihres Aufenthaltes nicht allein und einzig die Arbeitssuche ist.

Die folgende Auswertung umfasst lediglich Leistungen, die Aussagen zum Regelbedarf zur Sicherung des Lebensunterhaltes nach § 20 SGB II beinhalten. Weitere Leistungen, etwa Hilfe zu Wohnen und Heizen, bleiben an dieser Stelle unberücksichtigt.

Insgesamt empfingen im Juni 2018 knapp über 11.000 Zugewanderte aus dem Westbalkan Leistungen zur Grundsicherung für Arbeitssuchende. Bezogen auf die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter mit entsprechender Staatsangehörigkeit zeigt sich, dass Zugewanderte aus diesen Ländern deutlich häufiger Arbeitslosengeld II beziehen als der Berliner Durchschnitt (siehe Abbildung 44).

Dabei zeigt sich, dass unter den Zugewanderten aus den Ländern des Westbalkans der Anteil von Personen im erwerbsfähigen Alter, die Arbeitslosengeld II beziehen, unter Frauen mit 37 % höher ausfällt als unter Männern (29,4 %).

---

[49] Das ist in etwa dann der Fall, wenn Drittstaatsangehörige in Deutschland eine Qualifizierungsmaßnahme im Rahmen eines Anerkennungsverfahrens, Ausbildung oder Studium abgeschlossen haben und ein Aufenthaltsrecht zur Suche eines Arbeitsplatzes im Anschluss besitzen.

[50] Die rechtliche Möglichkeit, eine Beschäftigung vorbehaltlich einer Zustimmung nach § 39 des Aufenthaltsgesetzes aufzunehmen, ist ausreichend (§ 8 Abs. 2 SGB II).

Dieses Muster lässt sich auch für alle der sechs analysierten Westbalkanländer gesondert feststellen.

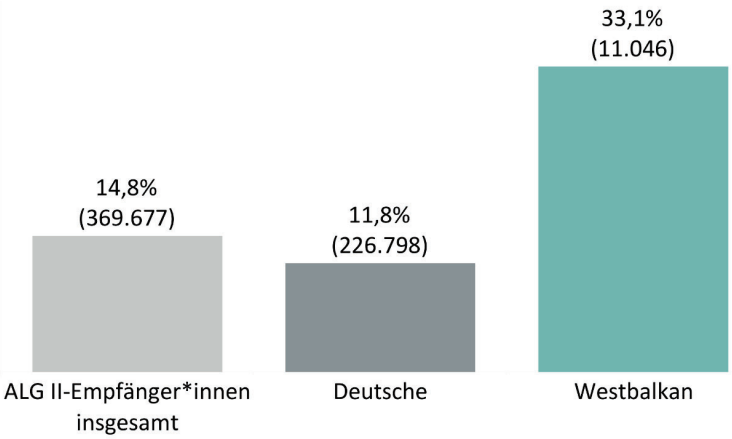


**Abbildung 44: Empfängerinnen und Empfänger von Arbeitslosengeld II**
Anzahl sowie Anteil der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten in Leistungsbezug (Stichmonat: Juni 2018) an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (Stichtag: 31.12.2017) in Berlin nach Staatsangehörigkeiten. Eigene Darstellung nach Bundesagentur für Arbeit und Amt für Statistik Berlin-Brandenburg © Minor

Bei einer Auswertung nach einzelnen Staatsangehörigkeiten lässt sich beobachten, dass der Anteil von Empfängerinnen und Empfängern von Arbeitslosengeld II bei Kosovarinnen und Kosovaren mit 38,8 % am höchsten ausfällt. Auch bei Personen aus Montenegro ist ein ähnlich hoher Wert zu beobachten (38,3 %). Die Anteile für die anderen Gruppen – bis auf Albanerinnen und Albaner mit 19,3 % – liegen ebenfalls über 30 %.

Im Zeitverlauf der letzten zehn Jahre zeigt sich zudem, dass der Anteil der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter, der Arbeitslosengeld II bezieht, unter den in Berlin gemeldeten Zugewanderten aus dem Westbalkan angestiegen ist – je nach zugrunde gelegter Grundgesamtheit[51] um 12 bzw. 14,2 Prozentpunkte.

[51] Bei einer Nichtberücksichtigung der Leistungsbeziehenden aus Serbien-Montenegro im Jahr 2008 liegt die Quote für die Westbalkanstaaten bei 18,9 %. Bezieht man jedoch die Werte der Leistungsbeziehenden aus Serbien-Montenegro für das Jahr 2008 mit ein, liegt die Quote bei 20 %. Zu der Schwierigkeit bezüglich der Datenlage siehe Infokasten „Unsichere Datenlage hinsichtlich der Zugewanderten aus dem Westbalkan“, Seite 4.

Dieser Anstieg steht im Kontrast zu der durchschnittlichen Entwicklung in Berlin: Für den Berliner Durchschnitt lässt sich für den Zeitraum von 2008 bis 2018 ein Rückgang um 4,4 Prozentpunkte beobachten.

Die vorliegenden Daten der BA lassen sich auch in Bezug auf die Frage auswerten, in welchem Ausmaß die Empfängerinnen und Empfänger von Arbeitslosengeld II die Grundsicherung als ergänzende Leistung beziehen. Der Bezug von Grundsicherung als ergänzender Leistung bei gleichzeitiger Erwerbsarbeit wird in der Regel auch als Aufstockung bezeichnet und kann dann erfolgen, wenn das Einkommen nicht ausreicht, um den Lebensunterhalt zu sichern. Es handelt sich also um einen weiteren Indikator für die Prekarität der Erwerbstätigkeit.

Dabei zeigt sich, dass der Anteil der sogenannten Aufstockerinnen und Aufstocker an den Arbeitslosengeld II-Beziehenden bei Zugewanderten aus den Ländern des Westbalkans ungefähr dem Durchschnitt entspricht. Im Zuge einer geschlechterspezifischen Auswertung wird deutlich, dass der Anteil der männlichen Aufstocker (38,2 %) deutlich über dem der weiblichen Aufstockerinnen liegt (18,7 %). Auch für den Berliner Durchschnitt lässt sich eine solche Abweichung beobachten, wenn auch im geringeren Umfang (30 % vs. 25,6 %).

## 2. Arbeitslosengeld

Das Arbeitslosengeld – auch *Arbeitslosengeld I* oder *ALG I* genannt – ist eine Leistung der deutschen Arbeitslosenversicherung. Das ALG I ist im dritten Sozialgesetzbuch (SGB III) geregelt. Während die Grundsicherung nach SGB II eine staatliche Sozialtransferleistung ist, erwerben die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ihren Anspruch auf ALG I durch die Zahlung ihrer Versicherungsbeiträge für die Arbeitslosenversicherung. ALG I ist daher keine Sozialleistung im engeren Sinne, sondern eine Versicherungsleistung.

Grundsätzlich anspruchsberechtigt sind nach § 137 SGB III *alle* Personen – somit auch Menschen ohne deutsche Staatsangehörigkeit – im erwerbsfähigen Alter, die

- arbeitslos sind und sich persönlich in der *Agentur für Arbeit* arbeitslos gemeldet haben.[52] Nach § 38 Abs. 1 SGB III sind alle Personen, deren Ausbildungs- oder Arbeitsverhältnis endet, verpflichtet, sich frühzeitig bei der *Agentur für Arbeit* arbeitsuchend zu melden. Tritt der Arbeitsplatzverlust kurzfristig ein, ist die Person verpflichtet, sich binnen drei Tagen arbeitsuchend zu melden. Andernfalls kann die Arbeitsagentur eine Sperrzeit von einer Woche verhängen (§ 159 Abs. 1 Nr. 7, Abs. 6 SGB III).
- sich gemäß § 141 Abs. 1 Satz 1 SGB III persönlich bei der zuständigen Agentur für Arbeit arbeitslos gemeldet haben. Die Meldung muss dabei spätestens am ersten Tag ohne Beschäftigung erfolgen.
- in den vorangegangenen 30 Monaten mindestens ein Jahr versicherungspflichtig beschäftigt gewesen waren.[53]
- weniger als 15 Stunden pro Woche einer Nebentätigkeit nachgehen.

Die Höhe des ALG I ist gesetzlich geregelt (§ 149 SGB III) und beträgt in der Regel 60 % des vorherigen Nettogehalts. Der Bemessungszeitraum beträgt gem. § 150 Abs. 1 Satz 2 SGB III ein Jahr und kann im Einzelfall auf zwei Jahre erweitert werden (§ 150 Abs. 3 SGB III). Berechnet wird das Bemessungsentgelt gemäß § 151 SGB III aus der Summe aller in diesem Zeitraum erzielten sozialversicherungspflichtigen Entgelte. Geringfügige Beschäftigungen werden nicht berücksichtigt. Arbeitslose Personen, die ein Kind haben und dafür Kindergeld erhalten, haben gem. § 149 Nr. 2 SGB III Anspruch auf höheres Arbeitslosengeld von 67 %. Sind die Voraussetzungen für den Bezug von ALG I erfüllt, kann die Bezugsdauer zwischen sechs und 24 Monaten betragen (§ 147 Abs. 1 SGB III).[54]

Auch wenn Personen im Ausland beschäftigt waren, können unter bestimmten Voraussetzungen Beschäftigungs- und Versicherungszeiten in einem Mitgliedstaat der Europäischen Union oder einem assoziierten Staat für den Erwerb eines

---

[52] Gemäß § 138 Abs. 1 SGB III liegt Arbeitslosigkeit dann vor, wenn kein Beschäftigungsverhältnis besteht, die Person bemüht ist, die eigene Beschäftigungslosigkeit zu beenden und den Vermittlungsbemühungen der *Agentur für Arbeit* zur Verfügung steht. Ähnlich wie bei der Grundsicherung nach SGB II ist auch hier der Grundsatz *Fördern und Fordern* enthalten.

[53] Zeiten von Elternzeit, Krankengeldbezug und Jugendfreiwilligen- oder Bundesfreiwilligendienst werden ebenfalls berücksichtigt.

[54] Bestand mindestens ein Jahr ohne Unterbrechung ein sozialversicherungspflichtiges Arbeitsverhältnis, hat die Person sechs Monate Anspruch auf ALG I. Bei 16 Monaten Beschäftigungsdauer erhöht sich der Anspruch auf maximal acht Monate; bei 20 Monaten auf zehn Monate ALG I Bezug und bei vollen zwei Jahren auf 12 Monate. Die Dauer des Anspruchs kann für Personen über 50 Jahre noch länger ausfallen (§ 147 Abs. 2 SGB III).

Anspruchs auf Arbeitslosengeld I im Inland berücksichtigt werden. Notwendige Bedingung ist, dass eine versicherungspflichtige Zwischenbeschäftigung in Deutschland ausgeübt wurde. Eine Ausnahme bilden Personen, die ihren Wohnsitz oder ständigen Aufenthalt in Deutschland haben, aber ihre Beschäftigung im Ausland ausüben (sog. Grenzgängerinnen und Grenzgänger) sowie Personen, die im Rahmen eines deutschen Beschäftigungsverhältnisses für eine begrenzte Zeit ins Ausland entsandt wurden. Für diese Personengruppen entfällt die notwendige Bedingung der versicherungspflichtigen Zwischenbeschäftigung.

Ein wesentliches Element sowohl bei ALG I als auch bei ALG II ist die Nachweispflicht. Darunter versteht der Gesetzgeber bspw. einen Beleg dafür, dass sich Personen, die Arbeitslosengeld beziehen, tatsächlich bewerben. Ob sich die Personen im In- oder Ausland bewerben, ist nicht relevant.

Im Juni 2018 empfingen 475 Zugewanderte aus den Westbalkanstaaten Arbeitslosengeld I. Der Anteil an der Gesamtheit der in Berlin gemeldeten Zugewanderten aus dem Westbalkan im erwerbsfähigen Alter beläuft sich auf 1,4 % und fällt somit identisch mit dem Gesamtdurchschnitt aus. Dabei zeigt sich, dass Frauen im Schnitt etwas seltener Arbeitslosengeld I beziehen als Männer, sowohl bei Menschen aus den Ländern des Westbalkans (1,7 % vs. 1,1 %) als auch im Durchschnitt (1,4 % vs. 1,3 %).

Eine tiefergehende Betrachtung der Anteile der Empfängerinnen und Empfänger von Arbeitslosengeld I an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter nach einzelnen Staatsangehörigkeiten ergibt ein weiteres Mal länderspezifische Differenzen. Während vier der sechs Zuwanderungsgruppen (Montenegro, Nordmazedonien, Kosovo, Serbien) über den Werten des Berliner Durchschnitts liegen, fallen die Werte der Zuwanderungsgruppen aus Bosnien und Herzegowina sowie Albanien unterdurchschnittlich aus.[55]

[55] Der maximale Wert Anteil der Empfängerinnen und Empfänger von Arbeitslosengeld I an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter nach Staatsangehörigkeit liegt bei 2,2 % (Montenegro), während der geringste Wert bei 0,8 % liegt (Albanien).

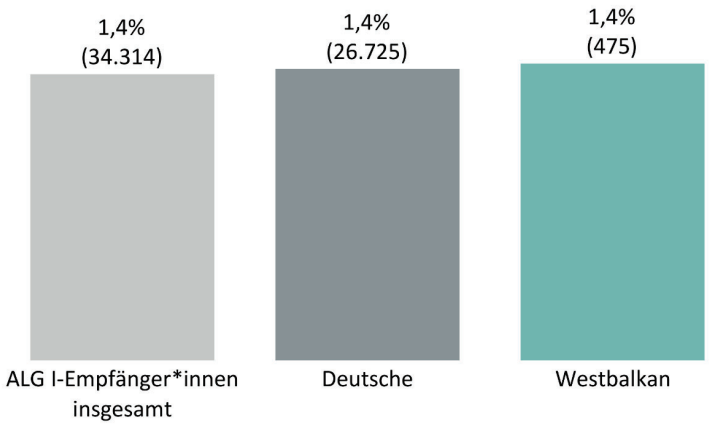


**Abbildung 45: Empfängerinnen und Empfänger von Arbeitslosengeld I**
Anzahl sowie Anteil der Empfängerinnen und Empfänger von Arbeitslosengeld I (Stichmonat: Juni 2018) an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (Stichtag: 31.12.2017) in Berlin nach Staatsangehörigkeiten. Eigene Darstellung nach Bundesagentur für Arbeit und Amt für Statistik Berlin-Brandenburg © Minor

# IV. Die zentrale Bedeutung von Arbeit für Zugewanderte aus dem Westbalkan: Motive, Erfahrungen und Perspektiven

*Marcus Engler, Vjollca Hajdari und Boris Zujko*

*Das Wichtigste in Kürze*

> Bei den meisten Befragten spielt Arbeit eine zentrale Rolle für die Entscheidung, nach Berlin zu migrieren. Dabei ist sowohl die schwierige Situation auf dem Arbeitsmarkt in den Herkunftsstaaten als auch die erhoffte bessere Perspektive in Deutschland von Bedeutung.

> Die Befragten berichten von sehr unterschiedlichen Wegen in die Beschäftigung in Berlin. Während einige Personen ihre Arbeit von ihrem Herkunftsland aus gefunden haben, sind andere Personen zur Arbeitssuche nach Deutschland gekommen. Wieder andere hielten sich zunächst zu anderen Zwecken in Deutschland auf, bevor sie eine Beschäftigung gesucht haben.

> Die geschilderten Arbeitsbedingungen und -erfahrungen unterscheiden sich erheblich. Die Befragten sind in verschiedenen Branchen und Berufen tätig und bringen unterschiedliche Qualifikationen mit. Auch ihre arbeitsvertragliche Situation unterscheidet sich stark.

> Einige Befragte arbeiten unterhalb ihres Qualifikationsniveaus und müssen niedrigere Löhne akzeptieren, weil ihre Qualifikationen noch nicht anerkannt sind.

> Aus Sicht von Behörden, Gewerkschaften und Beratungsorganisationen ist es schwierig, das genaue Ausmaß von Ausbeutung und Missbrauch abzuschätzen. Es gibt jedoch Hinweise auf die Ausbeutung von Zugewanderten aus den Westbalkanstaaten.

> Die meisten Befragten geben an, dass sie dauerhaft in Berlin leben wollen. Viele von ihnen sind sich jedoch nicht sicher, ob ihnen dies auch gelingen wird. Eine Rückkehr ins Herkunftsland können sich kurzfristig nur wenige Befragte vorstellen. Überlegungen dazu sind geknüpft an die Hoffnung auf eine positive politische und ökonomische Entwicklung in der Westbalkanregion, die die Mehrheit als – in absehbarer Zeit – unwahrscheinlich einschätzt.

Nachdem im letzten Kapitel ein statistischer Überblick über die Beteiligung der Menschen aus den Westbalkanstaaten am Berliner Arbeitsmarkt gegeben wurde, sollen hier vertiefende Einblicke in die subjektiven Wahrnehmungen und Erfahrungen dieser Personengruppen gegeben werden. Dabei werden die Rolle von Arbeit als zentrales Wanderungsmotiv herausgearbeitet, unterschiedliche Wege in den Arbeitsmarkt rekonstruiert, Erfahrungen während der Beschäftigung analysiert und Zukunftsperspektiven dargestellt. Die folgenden Ausführungen basieren im Wesentlichen auf 24 semistrukturierten Interviews, die mit Migrantinnen und Migranten aus den Westbalkanstaaten geführt wurden (Tabelle 10). In die Befragung einbezogen wurden Personen, die in Berlin leben und die in den letzten zehn Jahren zugezogen sind. Die meisten der Befragten sind dabei erst nach 2015 eingewandert und leben seit relativ kurzer Zeit in der Stadt. Es wurde versucht, möglichst unterschiedliche Berufe und Beschäftigungsformen abzudecken und die in Kapitel III identifizierten wichtigen Branchen abzubilden. Dies ist mit Ausnahme der Baubranche auch gut gelungen.[56] Ergänzend stützt sich die Analyse auf Interviews mit ausgewählten Expertinnen und Experten sowie auf Social-Media-Beiträge aus Facebook-Gruppen, in denen sich Personen aus den Westbalkanstaaten austauschen. Diese Beiträge sowie die auf den Herkunftssprachen geführten Interviews mit den Zugewanderten wurden für die Publikation ins Deutsche übersetzt.

Im Gegensatz zur gesamten Bevölkerung aus den Westbalkanstaaten in Berlin, bei der ein größerer Teil arbeitslos ist, gehen unter den befragten Personen fast alle einer Erwerbsarbeit oder einer Ausbildung nach. Dieser Fokus auf erwerbstätige Personen leitet sich davon ab, dass die Erfahrungen auf dem Arbeitsmarkt ein zentrales Erkenntnisinteresse des Projektes „Europäisches Berlin“ und auch des vorliegenden Buches darstellt. Diese hohe Beschäftigungsquote erklärt sich auch damit, dass nur Personen im erwerbsfähigen Alter (im Sample sind Personen zwischen 25 und 45 Jahren) und nur Personen, die in den letzten zehn Jahren nach Berlin gezogen sind, befragt wurden. Somit waren Rentnerinnen und Rentner sowie Personen, die in einem Alter sind, in dem die meisten eine Ausbildung

[56] Der Zugang zu Interviewpartnerinnen und -partnern erwies sich nicht immer als einfach. In mehreren Fällen wollten Personen kein Interview geben. Zudem wurden mehrere Interviewtermine kurzfristig abgesagt. Bei dem Interviewer und der Interviewerin entstand der Eindruck, dass insbesondere Personen mit einem niedrigeren formalen Bildungsniveau befürchteten, dass ihnen durch die Teilnahme an der Befragung Nachteile entstehen könnten.

oder ein Studium absolvieren, ausgeschlossen. Ebenso wenig sind Personen, die nicht arbeiten dürfen, z. B. abgelehnte Asylbewerberinnen und Asylbewerber, im Sample vertreten.

Arbeit ist bei vielen der Befragten ein wichtiger Grund, um ihr Herkunftsland zu verlassen und nach Berlin bzw. Deutschland zu kommen. Sie suchen u. a. höhere Löhne, finanzielle Sicherheit und bessere Arbeitsbedingungen als in den Herkunftsländern.

Zugleich ist Erwerbsarbeit bei den meisten Neuzugewanderten auch eine Voraussetzung, um sich überhaupt in Berlin aufhalten zu können. Dies betrifft zum einen die Notwendigkeit, ein Einkommen zu erzielen, um Miete und Lebensunterhalt bezahlen zu können. Der Zugang zu Sozialleistungen ist für Neuzugewanderte aus den Westbalkanstaaten nur sehr eingeschränkt. Zum anderen ist ein Arbeitsvertrag in vielen Fällen auch die Voraussetzung für die Gewährung eines Aufenthaltsrechts.

Die folgenden Befunde können vor diesem Hintergrund nicht für die Gesamtheit der in Berlin lebenden Personen aus den Westbalkanstaaten verallgemeinert werden. Dies ist schon deshalb der Fall, weil es sich hier nicht um eine repräsentative Befragung handelt. Dennoch kann davon ausgegangen werden, dass die in den folgenden Abschnitten dargelegten Erfahrungen bei der Gruppe der erwerbstätigen Neuzugewanderten weit verbreitet sind.

## 1. Arbeit als zentrales Migrationsmotiv

Bei den meisten Befragten spielte die Arbeit eine zentrale Rolle für die Entscheidung, nach Berlin zu kommen. Dabei war sowohl die schwierige Situation in den Herkunftsstaaten als auch die erhoffte bessere Perspektive in Deutschland von Bedeutung. Die Befragten beziehen sich dabei auf unterschiedliche Aspekte von Arbeit, nennen aber auch andere Faktoren. Einige Personen geben an, dass der Zugang zu einer Arbeit in ihrem Herkunftsland für sie aufgrund fehlender Beziehungen oder wegen Diskriminierung sehr schwierig war. Für andere waren die unsicheren Arbeitsbedingungen, die fehlende soziale Absicherung und die unzureichende Bezahlung ausschlaggebend. Eine dritte Gruppe von Befragten nennt bessere Entwicklungsmöglichkeiten und höhere Löhne in Deutschland als maßgebende arbeitsbezogene Migrationsmotive. Einige weisen dagegen darauf hin,

dass sie aufgrund großer wirtschaftlicher Not nach Deutschland gekommen seien.

Viele Befragte geben eine Kombination mehrerer Motive für die Entscheidung an, ihr Herkunftsland zu verlassen und nach Berlin bzw. Deutschland zu migrieren. Dabei waren Motive, die im Zusammenhang mit Erwerbsarbeit standen, bei der großen Mehrheit der Befragten von großer Bedeutung. Hierbei gibt es jedoch unterschiedliche Gewichtungen einzelner Aspekte von Arbeit bzw. unterschiedliche Motivkombinationen.

## 1.1. Schwierige Arbeitssuche im Herkunftsland

Mehrere Befragte sagen, dass es in ihrem Herkunftsland für sie sehr schwierig war, überhaupt eine Arbeit zu finden, da (gute) Arbeitsplätze ausschließlich über Beziehungen und politische Verbindungen vergeben würden. Ein Beispiel für ein Zusammenspiel von Motiven, das sich in den Interviews regelmäßig wiederfindet, gibt ein 25-jähriger Physiotherapeut aus Albanien, der Anfang 2019 nach Berlin gekommen ist. Er antwortet auf die Frage, warum er nach Deutschland gekommen sei, wie folgt:

> „Erstens, weil ich eine Sicherheit hier habe, dann, weil ich eine sichere Arbeitsstelle hier habe und wie ich vorhin sagte, es geht um den Rechtsstaat. In Albanien ist es sehr schwierig, eine Arbeitsstelle zu finden, ohne die Mächtigen zu bestechen. Dort bewegt sich nichts ohne Beziehungen und politische Verbindungen. Außerdem bin ich hier geboren und habe irgendwie eine Verbindung zu Deutschland. Auch meine Eltern haben mal in Deutschland gearbeitet.“ (Mann aus Albanien, 25 Jahre)

Ähnlich äußert sich eine 2016 eingewanderte 29-jährige Juristin aus Bosnien und Herzegowina, die in Berlin als Datenanalystin arbeitet:

> „Weil ich mit der politischen Situation und allgemein der Situation im ganzen Land, auf allen Ebenen, nicht zufrieden war. Ich hatte die Nase voll von Korruption. Ich wollte nicht einen Job in einem so korrupten System suchen. Ich wollte auch keiner politischen Partei beitreten, um einen Job zu bekommen. Das alles zusammen hat bewirkt, dass ich Bosnien verlasse.“ (Frau aus Bosnien und Herzegowina, 29 Jahre)

Einige Befragte geben darüberhinausgehend an, dass sie aufgrund der Zugehörigkeit zu einer bestimmten Gruppe oder Minderheit auf dem Arbeitsmarkt ihres

Herkunftslandes diskriminiert worden seien oder dies befürchteten. Die Diskriminierung erfolgte dabei wegen einer bestimmten sexuellen Orientierung oder der ethnischen Zugehörigkeit. Eine 27-jährige Lebensmitteltechnikerin aus Kosovo, die 2015 nach Berlin gekommen ist und als Garderobiere in einem Club arbeitet, berichtet:

> „Außerdem fühle ich mich in Deutschland frei. Die Gesellschaft ist hier anders. Ich fühle mich akzeptiert gut aufgehoben. Hier in Deutschland fragt kein Mensch, was du für Neigungen hast, ob du eine Frau oder einen Mann liebst. Hier kann man sein eigenes Leben führen. In Kosovo wäre das unmöglich. In Deutschland fühle ich mich auch unterstützt. In Kosovo ist das nicht der Fall. Dort würde mich kein Mensch unterstützen, wenn ich erzählen würde, dass ich homosexuell bin. Das wäre dort sehr problematisch. Und, wie ich gesagt habe, davon weiß kein Mensch. Auch würde ich, glaube ich, keine Arbeitsstelle dort bekommen. Ich befürchte, dass man mich diskriminieren oder im schlimmsten Fall sogar angreifen könnte.“ (Frau aus Kosovo, 27 Jahre)

Etwas anders gelagert ist die Erfahrung eines 41-jährigen Arztes, der zur albanischen Minderheit in Nordmazedonien gehört. Er hatte in seinem Herkunftsland zwar eine Arbeitsstelle, konnte sich dort aber nicht weiterentwickeln. Die Motive für seine Migration nach Deutschland schildert er wie folgt:

> „Weil ich Karriere machen wollte und mich weiterentwickeln wollte. Aus politischen Gründen sind wir als albanische Ärzte in mazedonischen Krankenhäusern benachteiligt worden. Wir durften auch nicht die medizinischen Apparaturen in Krankenhäusern bedienen. Vor allem ist mir wichtig, in einem Land zu leben, wo keine Vorurteile uns gegenüber herrschen. Meine Frau ist, wie ich, Ärztin und wir wollen uns beide verwirklichen.“ (Mann aus Nordmazedonien, 41 Jahre)

Zugleich betont er, dass die höhere Lebensqualität in Deutschland für ihn ein wichtiger Migrationsgrund gewesen sei. Insbesondere erwähnt er „ein zehnfach höheres Einkommen als in Nordmazedonien“ und die Tatsache, dass „ich meinem Kind eine viel bessere Zukunft bieten kann.“

Die Bedeutung erheblich höherer Löhne als Motivation für den Zuzug nach Berlin wird auch von Mitarbeitenden einer Beratungsstelle wahrgenommen:

> „Wenn ich Krankenschwester bin in Bosnien – warum soll ich mein ganzes Leben für 400 Euro arbeiten, wenn ich zwei Flugstunden weiter das Drei- bis Vierfache bekomme? Es gibt ja auch die bosnischen und serbischen Ärzte, die hierherkommen, in Krankenhäuser, in denen kein Deutscher mehr arbeiten will. In der Provinz. Und deutsche Ärzte gehen weg, nach Norwegen und in die Schweiz, weil dort ihre Work-Life-Balance besser ist.“ (Beratende von südost Europa Kultur e.V.)

## 1.2. Schlechte Arbeitsbedingungen und generelle Perspektivlosigkeit

Andere Befragte geben an, dass sie in ihrem Herkunftsland zwar eine Beschäftigung hatten, die Arbeitsbedingungen jedoch ungünstig waren oder ihnen die Verhältnisse auf dem Arbeitsmarkt insgesamt zu unsicher erschienen. So berichtet es etwa eine 29-jährige Albanerin, die als Krankenpflegerin arbeitet:

> „Ich bin nicht aus wirtschaftlicher Not hierhergekommen. In Albanien habe ich in der Pharmazie im Marketingbereich gearbeitet und mein Einkommen war genauso hoch wie hier in Deutschland. Aber der Arbeitsmarkt im Allgemeinen ist sehr instabil, sodass ich nicht wusste, ob ich langfristig dort arbeiten würde. Das hat bei mir für großen Stress und richtige Unsicherheit gesorgt.“ (Frau aus Albanien, 29 Jahre)

Sie ergänzt, dass ihr Mann sie in ihrer Entscheidung, Albanien zu verlassen, beeinflusst habe. Dieser hatte in Italien studiert und gearbeitet und dort sehr positive berufliche Erfahrungen gemacht. Nach seiner Rückkehr seien ihm dann die Verhältnisse in Albanien sehr negativ vorgekommen: „Ihm fielen auch die Korruption, die Unregelmäßigkeiten und die Missstände in Albanien auf und damit kam er überhaupt nicht zurecht.“

Auch ein 29-jähriger Kosovare berichtet über die sehr schwierigen und unsicheren Arbeitsverhältnisse in seinem Herkunftsland. 2015 kam er mit seiner Frau nach Deutschland und stellte zunächst einen Asylantrag, der jedoch abgelehnt wurde. Derzeit absolviert er eine Ausbildung zum Anlagenmechaniker. Wie viele andere erwähnt er im Zusammenhang mit seiner Entscheidung, Kosovo zu verlassen, auch die unzureichende Absicherung in der Kranken- und Rentenversicherung:

> „Ich habe mich in Kosovo vergebens um eine bessere Perspektive bemüht. Das war nicht möglich. Obwohl ich studiert habe und schon sehr früh

> begonnen habe zu arbeiten, hat mir mein eigener Staat nichts geboten. Ich habe in Kosovo ohne einen Arbeitsvertrag gearbeitet. Und ohne eine Sicherheit oder eine Rentenversicherung konnte ich in Kosovo nicht leben. Ich habe zudem oft gearbeitet, ohne bezahlt zu werden. Ich habe sehr wenig verdient und noch dazu hat man mir mein Geld nur zum Teil bezahlt. Zum Schluss musste mich meine Familie finanziell unterstützen. Ich wollte aber nicht mehr auf meine Familie angewiesen sein." (Mann aus Kosovo, 29 Jahre)

Einige Befragte beschreiben die wirtschaftlichen Probleme in ihrem Herkunftsland als dramatisch. Ein 36-jähriger Bosnier zum Beispiel erzählt im Interview, dass er aufgrund großer wirtschaftlicher Not nach Deutschland gekommen ist:

> „In Bosnien ist es sehr schwer, zu überleben. Ich habe als Pförtner gearbeitet, aber ich wurde acht Monate nicht bezahlt. Ich hatte nichts zum Essen. Nach dem Krieg bin ich in Bjieljina (Stadt in Bosnien) geblieben, ich dachte es wird besser, aber es ist nicht besser geworden. Ich lebte ein paar Jahre in Serbien. Da habe ich als Bauarbeiter gearbeitet. In Serbien ist es ein bisschen besser als in Bosnien, aber da konnte ich auch nicht überleben." (Mann aus Bosnien und Herzegowina, 36 Jahre)

Während sich bei einigen Interviewten die unmittelbare Jobsuche im Herkunftsland schwierig gestaltete, war bei anderen – wie etwa im Falle eines 26-jährigen Juristen aus Albanien – eher die generelle Perspektivlosigkeit schon während des Studiums ausschlaggebend für die Entscheidung, nach Deutschland zu gehen. Die Gründe legt der junge Albaner wie folgt dar:

> „Erstens, weil ich mein Studium hier fortsetzen wollte, und zweitens, weil ich mir darüber Gedanken gemacht hatte, wie es nach meinem Bachelor-Studium in Albanien weitergehen wird. Es war tatsächlich auch eine Perspektivenfrage, weil ich in Albanien keine gute Perspektive für mich gesehen habe." (Mann aus Albanien, 26 Jahre)

## 1.3. Allgemeine und berlinspezifische Migrationsmotive

In den Interviews führen die Befragten auch Motive an, die keinen direkten Bezug zur Erwerbsarbeit haben oder sich auch auf andere Lebensbereiche beziehen. Darunter fällt der Wunsch, mit dem Partner oder der Partnerin oder anderen engen Angehörigen, die in Berlin leben, zusammenzuleben. Einige Personen sagen auch, dass sie etwas Neues ausprobieren oder die Erfahrung machen

wollten, im Ausland zu leben. Viele nennen Korruption, Vetternwirtschaft und einen mangelhaften Rechtsstaat als Gründe, ihr Land verlassen zu wollen. Gleiches gilt für eine schlecht funktionierende öffentliche Infrastruktur und Verwaltung. Diskriminierungserfahrungen im Herkunftsland, ein Unsicherheitsgefühl und der Wunsch nach einem Leben in Freiheit werden ebenso angebracht. Für Personen, die nach Deutschland zum Studium gekommen sind, ist der Wunsch nach besseren Studienbedingungen als im Herkunftsland von Bedeutung. Einige Befragte geben zudem an, dass sie eine Verbindung zu Berlin oder Deutschland insgesamt hätten, die durch frühere Aufenthalte, häufig während der Kindheit oder durch touristische Besuche, entstanden seien.

In den Interviews wurden die Zugewanderten auch gefragt, warum sie gerade Berlin als Zielort gewählt haben. Einige Personen erläutern, dass dies eher zufällig geschehen sei, da sie hier eine Beschäftigungsmöglichkeit gefunden haben. Eine wichtige Rolle spielte bei einem Teil, dass Angehörige, Freundinnen und Freunde oder Partnerinnen bzw. Partner in Berlin lebten. Einige Befragte berichten davon, dass sie zu einem touristischen Besuch früher einmal in Berlin gewesen seien und ihnen die Stadt gefallen habe. Für weitere waren bestimmte Studienmöglichkeiten ausschlaggebend. Für mehrere Interviewte war es wichtig, in eine große Stadt zu ziehen, die multikulturell ist. Diese habe auch den Vorteil, dass man nicht so schnell Deutsch lernen müsse, wie es eine Krankenpflegerin aus Albanien formuliert:

> „Ich finde Berlin schön. Vor meiner Ankunft hat schon mein Schwager hier gearbeitet. Hier leben viele nichtdeutsche Menschen und ich finde, in Berlin ist der Rassismus nicht so präsent wie in anderen Städten. Außerdem hat man nicht den riesigen Druck, in Windeseile Deutsch zu lernen.“ (Frau aus Albanien, 29 Jahre)

Für einen Arzt spielte es auch eine Rolle, dass Berlin als Großstadt vielfältige Freizeitangebote bietet:

> „Ich mochte immer große Städte und eine davon ist Berlin. In Berlin gibt es sehr viele Ausbildungsmöglichkeiten und vor allem ist Berlin eine Stadt der Kunst und Kultur, der Politik, der Geschichte, der Diplomatie und Wirtschaft. Hier kann man so viele Veranstaltungen von Kunst und Kultur, von Politik und vielem mehr besuchen. Man kann so viele Museen besuchen und Berlin

hat ein Nachtleben, das mir sehr gut gefällt. Die Stadt ist lebendig – Tag und Nacht." (Mann aus Nordmazedonien, 41 Jahre)

## 2. Wege in den Berliner Arbeitsmarkt

Die Befragten berichten von sehr unterschiedlichen Wegen in die Beschäftigung in Berlin. Einige Personen haben ihre Arbeit von ihrem Herkunftsland aus gefunden. Eine weitere Gruppe von Personen ist mit dem Ziel nach Deutschland gekommen, hier eine Arbeit zu finden. Andere haben sich zunächst zu anderen Zwecken länger in Deutschland aufgehalten, bevor sie eine Beschäftigung gesucht haben.

### 2.1. Arbeitssuche aus dem Herkunftsland

Mehrere Befragte geben an, ihre aktuelle Arbeitsstelle von ihrem Herkunftsland aus gefunden zu haben. Dabei haben sie sich auf Stellenausschreibungen beworben, sich an Vermittlungsagenturen gewandt oder auf persönliche Kontakte zurückgegriffen. Ein weiterer Weg sind die sozialen Medien. Es gibt Facebook-Gruppen, die sowohl von Personen genutzt werden, die sich in Berlin aufhalten als auch von solchen, die in ihren Herkunftsländern leben. In diesen Gruppen suchen auch Personen vom Herkunftsland aus nach einer Arbeit, wie das folgende Beispiel einer Frau aus Kroatien[57] aus dem Dezember 2019 zeigt:

„Ich bin eine 43-jährige Frau, die gerne nach Berlin kommen würde. Ich habe mehrere Jahre als Hilfskraft in der Küche gearbeitet. Seit ein paar Jahren arbeite ich als Köchin in Kroatien. Angebote bitte als private Nachricht." (Post in der Facebook-Gruppe Idemo u Berlin/Gehen wir nach Berlin, Dezember 2019)

Einige Personen, die in Deutschland eine Arbeit aufnehmen wollen, wenden sich an Vermittlungsagenturen. In den Interviews berichten Befragte dabei in

[57] Diese Facebook-Gruppe wird von Personen aus unterschiedlichen Staaten benutzt. Aufgrund der großen Ähnlichkeit der serbischen, bosnischen und kroatischen Sprache ist eine eindeutige Zuordnung der Personen zu einer Herkunftsnationalität nicht immer möglich. In diesem konkreten Fall handelt es sich wahrscheinlich um eine Frau aus Kroatien. Dies war an ihrem Dialekt erkennbar. Kroatinnen und Kroaten müssen aufgrund der EU-Freizügigkeit kein Visum beantragen. Dennoch stehen sie u. a. bei der Arbeitssuche häufig vor ähnlichen Herausforderungen wie Bürgerinnen und Bürger aus den Westbalkanstaaten.

mehreren Fällen von Problemen bzw. enttäuschten Erwartungen in Bezug auf die Rolle der Vermittler. So erinnert sich ein 25-jähriger Physiotherapeut aus Albanien:

> „Diese Arbeit habe ich über Facebook in Albanien gefunden. Eine Agentur in Albanien hatte eine Anzeige geschaltet. Ich habe ihr über Facebook geschrieben und mich vorgestellt. Dann haben sie mich zu einem Vorstellungsgespräch eingeladen. Ich habe dann meine Unterlagen eingereicht und so wurde ich dann vermittelt."

Die Unzufriedenheit des Befragten bezieht sich also nicht auf die Vermittlung einer Arbeitsstelle in Berlin an sich, die ja erfolgreich war, sondern auf die fehlende Unterstützung nach der Ankunft in Berlin:

> „Die Tatenlosigkeit der Vermittlerin sehe ich als sehr problematisch. Sie wird für ihre Arbeit bezahlt, die ganzen Behördengänge musste ich aber alleine erledigen. Die Wohnungssuche ist zum Beispiel ein Riesenproblem. Die Wohnung habe ich selber gefunden." (Mann aus Albanien, 25 Jahre)

Eine 29-jährige albanische Krankenpflegerin, die ebenfalls über eine Vermittlerin eine Arbeitsstelle in Berlin gefunden hatte, machte eine ähnliche Erfahrung:

> „Diese Vermittler missbrauchen ihre Position, indem sie das Geld in ihre eigenen Taschen stecken, aber überhaupt nicht tätig werden. Außerdem zocken sie die Menschen ab. In meinem Fall hatte mich meine Vermittlerin in eine Wohnung gesteckt, wo ich für ein Bett 500 Euro bezahlen musste. Ich war in einer Wohngemeinschaft mit fünf weiteren Menschen und musste für ein Bett bezahlen, das nach Urin stank. Der ganze Körper roch nach Urin. Zudem gab es kein Internet, keinen Herd, keine Waschmaschine." (Frau aus Albanien, 29 Jahre)

Weniger häufig war es bei den Interviewten der Fall, dass Personen sich aus dem Herkunftsland auf eine Anzeige bewarben und dann direkt vom Arbeitgeber zum Gespräch nach Deutschland eingeladen wurden. Diesen Weg ging ein 29-jähriger Programmierer aus Kosovo, der von einem großen Online-Versandhändler rekrutiert wurde. Sein Arbeitgeber hat ihn auch nach seiner Ankunft in Berlin stark unterstützt, wie er schildert:

> „Auch in Berlin verlief alles einwandfrei. Mein Arbeitgeber hatte sich um alles im Voraus gekümmert. Alle Behördengänge hatte die Firma erledigt. Auch die Wohnung war für mich für die ersten zwei Monate gesichert. Den

> Deutschkurs finanziert mein Arbeitgeber. Ich wurde immer von den Betreuern meines Arbeitgebers begleitet.“ (Mann aus Kosovo, 29 Jahre)

Der Fall des Programmierers macht deutlich, dass der organisatorische Ablauf der Migration und auch die erhaltenen Unterstützungsleistungen nach der Ankunft sich stark unterscheiden können. Personen mit höheren Qualifikationen bzw. mit in Deutschland stark nachgefragten Fähigkeiten haben es nicht nur im Hinblick auf kürzere Visabearbeitungszeiten leichter, sondern erhalten häufig auch mehr Unterstützung von ihrem Arbeitgeber. Bei Personen ohne besonders nachgefragte Qualifikationen ist dies tendenziell weniger der Fall. Diese berufsabhängige Chancenungleichheit beobachtet auch eine befragte Künstlerin aus Bosnien und Herzegowina:

> „Alles hängt davon ab, in welchem Arbeitsbereich Sie sind. Wenn man Softwareentwickler ist, hat man keine Probleme. Man findet leicht einen Job, man muss noch nicht mal Deutsch sprechen, da das internationale Firmen sind. Auch im medizinischen Bereich ist es zurzeit gut.“ (Frau aus Bosnien und Herzegowina, 28 Jahre)

## 2.2. Einreise zur Arbeitssuche

Eine andere Gruppe von Personen kam im Rahmen der dreimonatigen visumfreien Einreise nach Berlin, um hier nach einer Arbeit zu suchen. Diese Personen müssen selbst dann, wenn sie eine Arbeitsstelle in Berlin gefunden haben, zunächst in ihre Herkunftsländer zurückkehren und dort ein Visum zur Arbeitsaufnahme beantragen. Ein 28-jähriger Arzt aus Bosnien beschreibt die Erfahrung der Arbeitssuche wie folgt:

> „Ich habe einen bosnischen Pass. Drei Monate darf ich hierbleiben, dann drei Monate nach Hause, dann wieder zurück nach Deutschland. Um hier bleiben zu können, suche ich eine Zusage von irgendeiner Klinik. Ohne diese Zusage kann ich kein Visum beantragen. Die zweite Sache, die ich brauche, ist die Anmeldung. Dann kommt LAGeSo, erst dann kann ich einen Job bekommen oder mich für die Blaue Karte bewerben oder irgend etwas. Also zuerst die Zusage von der Klinik und dann zurück, um ein Visum zu beantragen. Sprachkenntnisse müssen Minimum B2 sein. Ich muss auch die medizinische Fachprüfung machen, erst dann kann ich Assistenzarzt werden. Das dauert ein Jahr und erst dann wird mein Diplom anerkannt. Ich wünsche mir eine Möglichkeit zu bekommen, hier hospitieren zu dürfen; dass ich länger

> bleiben darf und nicht alle drei Monate hin- und hergehen muss.“ (Mann aus Bosnien und Herzegowina, 28 Jahre)

Einige Personen sind bereit, sehr verschiedene Tätigkeiten anzunehmen, um ein Visum zu erhalten. Ein Beispiel hierfür ist eine Frau aus Bosnien und Herzegowina, die auf Facebook nach einer Arbeit sucht:

> „Hallo. Gibt es einen Arbeitgeber, der einen Arbeitsvertrag für mich abschließen würde? Ich habe einen Termin bei der Botschaft am 14. Januar. Ich bin in Berlin und kann persönlich zu einem Interview, einer Verhandlung oder was auch immer kommen. Ich habe Erfahrung in der Arbeit an der Hotelrezeption sowie in der Arbeit mit Kindern (ich habe einen europäischen Abschluss in Kindergartenarbeit). Ich spreche fünf Sprachen, einschließlich Deutsch (B-Abschluss), aber ich würde jeden anderen Job machen. Ich habe das Gymnasium abgeschlossen und ich habe ein paar Prüfungen an der Fakultät für Rechtwissenschaften gemacht. Ich kam nach Vereinbarung mit einer Frau nach Berlin, um mit ihr zu arbeiten, aber es passierte nichts (eine vertraute Geschichte). (Post in der Facebook-Gruppe Srbi u Berlinu/Serben in Berlin, Dezember 2019) – Frau aus Bosnien

Ein Paketlieferant aus Bosnien und Herzegowina ist ohne Visum nach Berlin gekommen. Er hält sich seit mehreren Monaten irregulär in der Stadt auf und geht einer Beschäftigung nach. Er schildert seine Erfahrung so:

> „Ich bin einfach gekommen. Ich setzte mich in den Bus und das war‘s. Ich habe kein Visum. Ich bin seit fünf Monaten hier und versuche, etwas zu verdienen. Und ich werde hierbleiben, solange es funktioniert. Bis jetzt hat mich keiner gefragt, wer ich bin oder ob ich Papiere habe, aber ich muss aufpassen. Mein Cousin arbeitet auch da und er hat mir gesagt, dass diese Firma immer wieder neue Leute braucht und dass er gefragt hat, ob ich da auch arbeiten kann und die haben ja gesagt.“ (Mann aus Bosnien und Herzegowina, 36 Jahre)

## 2.3. Arbeitsaufnahme nach längerem Voraufenthalt

Mehrere Personen haben sich schon länger in Deutschland aufgehalten, bevor sie eine Arbeit aufgenommen haben. Einige Befragte waren ursprünglich z. B. zum Spracherwerb, Studium oder als Au Pair nach Deutschland gekommen. Andere Personen haben zunächst einen Asylantrag gestellt. Auch bei diesen Personen war es vielfach schon bei ihrer Einreise ein Ziel, in Deutschland zu arbeiten.

Aus den Berichten der Interviewten wird deutlich, dass Personen, die sich schon länger in Deutschland aufgehalten haben, Zeit hatten, andere Netzwerke aufzubauen – solche nämlich, die auch über die persönlichen Kontakte von anderen Personen aus den Westbalkanstaaten hinausgehen. Zudem hatten sie mehr Zeit, die Sprache zu lernen und Landeskenntnisse zu erwerben. Hierdurch war ihnen der Einstieg in den Arbeitsmarkt leichter möglich.

Eine 27-jährige Kosovarin war 2015 nach Deutschland gekommen, da sie in ihrem Herkunftsland aufgrund ihrer sexuellen Orientierung keine Lebensperspektive für sich sah. Sie stellte zunächst einen Asylantrag. Später heiratete sie eine Deutsche und erhielt dadurch ein Aufenthaltsrecht. Ihre Arbeit als Garderobiere fand sie, als sie einen Deutschkurs absolvierte:

> „Diese Arbeit habe ich in der Sprachschule hier in Berlin gefunden. Vor einiger Zeit habe ich einen Deutschkurs besucht und da war ein Kursteilnehmer, der als Türsteher bei diesem Klub gearbeitet hat. Er hat mir von diesem Klub erzählt und hat mir gesagt, dass dort jemand in der Garderobenbetreuung gesucht wird.“ (Frau aus Kosovo, 27 Jahre)

Ein 39-jähriger Mann aus Serbien, der bereits 2010 nach Deutschland gekommen war und zu seiner in Berlin lebenden Frau nachziehen konnte, hat seinen Ausbildungsstelle als Altenpfleger gefunden, als er seinen Integrationskurs absolvierte:

> „In der Schule, in der ich einen Integrationskurs gemacht habe, habe ich diese Einrichtung gesehen. Ich habe mich beworben, einen Ausbildungsplatz bekommen und das Arbeitsamt hat meine Ausbildung bezahlt.“ (Mann aus Serbien, 39 Jahre)

Interessant ist auch der Fall einer jungen Frau aus Albanien, die bereits seit 2013 in Deutschland lebt und die ganz unterschiedliche Arbeits- und Ausbildungsphasen durchlaufen hat, bevor sie eine Stelle als Studienberaterin in Berlin gefunden hat. Sie hatte in Albanien Soziologie studiert, konnte aber keine Arbeit in ihrem Bereich finden.

> „Zuerst bin ich als Au-pair-Mädchen nach Aachen gekommen und habe bei einer deutschen Familie gearbeitet und Deutsch gelernt. Ich habe einen Deutschkurs besucht und die Sprachprüfung in der B2 Stufe abgelegt. 2014 habe ich dann ein freiwilliges soziales Jahr in Nürnberg in einem Pflegeheim absolviert. 2015 bin ich nach Berlin gezogen und habe einen zweiten Masterabschluss gemacht (Soziologe und Europäische Gesellschaften): Parallel

> dazu habe ich als Assistentin für eine private Universität in Frankfurt/Main gearbeitet. Nach meinem Studienabschluss hatte ich eine 18 Monate gültige Aufenthaltserlaubnis zum Zweck der Arbeitsplatzsuche“ (Frau aus Albanien, 30 Jahre)

Andere Befragte bewarben sich auf Stellenausschreibungen oder fanden ihre Arbeitsstelle in Internetportalen, wie z. B. LinkedIn oder Indeed. Ein Beispiel hierfür ist ein 26-jähriger Jurist aus Albanien, der 2017 eingewandert ist und der in einer Anwaltskanzlei arbeitet:

> „Nachdem ich mein Studium abgeschlossen habe, habe ich mich bei vielen Stellen beworben. Nach vielen negativen Antworten habe ich von der jetzigen Stelle, die mir sehr gut gefällt, eine positive Antwort bekommen und wurde zu einem Vorstellungsgespräch eingeladen.“ (Mann aus Albanien, 26 Jahre)

Ein befragtes Paar aus Kosovo war 2015 nach Deutschland gekommen, um hier eine Arbeit oder Ausbildung zu beginnen. Sie haben jedoch zunächst einen Asylantrag gestellt, der abgelehnt wurde. Nach Intervention der Berliner Härtefallkommission konnten sie nach zunächst in Deutschland bleiben. Dabei spielte eine Rolle, dass die Frau in Deutschland geboren wurde und einen Teil ihrer Kindheit hier verbracht hat. Sie hat zudem auch heute enge Angehörige in Berlin und ihre beiden Kinder wurden ebenfalls hier geboren. Beide haben nun eine Duldung erhalten. Die Frau arbeitet als Altenpflegeassistentin, der Mann macht eine Ausbildung im Bereich Sanitär, Heizung und Technik. Während ihrer Zeit als Asylbewerbende hat die Familie in einem Wohnheim gelebt. Im Folgenden beschreibt sie die Unterstützung, die sie dort erhalten haben.

> „Ich muss allerdings sagen, dass die Zeit in dem Wohnheim zwar schwierig war, aber sie war doch sehr hilfreich. Wir hatten zum Beispiel in den ersten sechs Monaten die Möglichkeit, einen kostenlosen Deutschkurs zu besuchen. Dort lernten wir die Sprache, aber gleichzeitig kamen wir ebenso mit einigen Sozialarbeitern in Kontakt, die uns beraten haben, was unsere Interessen und unsere Arbeitsmöglichkeiten sind. Ich habe zum Beispiel erzählt, dass ich in der Pharmazie gearbeitet habe und dass ich gern etwas in der Medizin oder in der Pflege machen würde. So vermittelte mir eine Lehrerin einen Praktikumsplatz in einem Pflegeheim. Die Chefin war sehr zufrieden und sagte zu mir, dass ich auch einen Arbeitsplatz dort bekommen kann. Ich habe ein Jahr lang eine Weiterbildung als Betreuungsassistentin gemacht.

> Parallel dazu habe ich gearbeitet. Nun habe ich einen unbefristeten Arbeitsvertrag.“ (Frau aus Kosovo, 25 Jahre)

Deutlich wird in den Erzählungen der befragten Personen, dass soziale Ungleichheiten auch im Zuge der Migrationsprozesse zum Tragen kommen. Ein Beispiel hierfür geben zwei junge Albaner, die am Internationalen Parlaments-Stipendien-Programm (IPS) im Deutschen Bundestag teilgenommen hatten. Die Teilnahme am IPS setzt u. a. einen abgeschlossenen Hochschulabschluss sowie Deutschkenntnisse auf B2-Niveau voraus. Bewerbende dürfen zudem nicht älter als 30 Jahre sein. Diese Voraussetzungen dürften nur wenige Personen überhaupt erfüllten. In dem fünf Monate dauernden Programm könnten die Teilnehmenden nicht nur wichtige Kenntnisse über die deutsche Politik und Gesellschaft erwerben, sondern auch Netzwerke mit deutschen Institutionen und Personen in gehobener Stellung knüpfen, wie die folgenden Zitate zeigen:

> „Ich wurde von meiner ehemaligen Chefin im Bundestag angesprochen. Sie hat sehr lange im Telekommunikationssektor gearbeitet. Sie hat mich darauf angesprochen, dass ihr Unternehmen eine Stellenausschreibung veröffentlichen wird. Ich habe mich beworben und bin angenommen worden.“ (Mann aus Albanien, 27 Jahre)

> „Während meiner Praktikumszeit habe ich mich erkundigt und eine Mitarbeiterin des Bundestags hat mir ein Empfehlungsschreiben mitgegeben. So habe ich mich beworben und habe die Stelle als Assistent bei einer politischen Stiftung bekommen.“ (Mann aus Albanien, 30 Jahre).

## 3. Bedingungen und Erfahrungen auf dem Berliner Arbeitsmarkt

Die in den Interviews geschilderten Arbeitsbedingungen und -erfahrungen unterscheiden sich erheblich. Die Befragten sind in verschiedenen Branchen und Berufen tätig und bringen unterschiedliche Qualifikationen mit (siehe Tabelle 10). Auch ihre arbeitsvertragliche Situation unterscheidet sich stark. Während einige Befragte angeben, einen unbefristeten Arbeitsvertrag zu haben, haben andere einen befristeten Vertrag, sind selbstständig oder arbeiten ohne gültigen Vertrag. Einige arbeiten in Vollzeit, andere in Teilzeit, neben dem Studium oder machen eine Ausbildung. Die Arbeitsbedingungen unterscheiden sich aber nicht

nur objektiv sehr stark. Daneben gibt es auch unterschiedliche Erwartungshaltungen an die Arbeit in Berlin.

## 3.1. Subjektive Wahrnehmungen und Erwartungen

Es gibt eine Reihe von Befragten, die mit ihren Arbeitsbedingungen sehr zufrieden sind. Darunter befinden sich vor allem Personen mit einem Hochschulabschluss, die z. B. als Ärztin bzw. Arzt, Programmiererin bzw. Programmierer oder Juristin bzw. Jurist in ihrem gelernten Beruf arbeiten. Dabei haben diese Personen oft Qualifikationsprofile, die in Deutschland stark nachgefragt sind. Sie verfügen über ein vergleichsweise hohes Einkommen und haben in ihren Tätigkeiten großen Entscheidungsspielraum und zum Teil flexible Arbeitszeiten. Eine 2013 nach Deutschland eingewanderte Studienberaterin aus Albanien beschreibt ihre Erfahrung wie folgt:

> „Ja, es gefällt mir sehr gut. Es ist erstens eine Position, die meinen Studienbereich genau deckt. Mein Traum war es ja, irgendwo im sozialwissenschaftlichen Bereich zu arbeiten. Es fühlt sich gut an, Studierende aus allen Ecken der Welt zu beraten und ihnen weiterzuhelfen, denn genau in derselben Lage befand ich mich ebenso im Jahre 2013 zum Beispiel. Die Arbeitszeiten sind meistens sehr flexibel und ich habe sehr nette Kolleginnen und Kollegen, was ja sehr wichtig ist. Was das Gehalt angeht, befinde ich mich in dem „Junior-Level“. Ich rechne aber damit, dass sich mein Gehalt erhöhen wird.“ (Frau aus Albanien, 30 Jahre)

Ein Arzt aus Nordmazedonien, der ebenso 2013 nach Deutschland eingewandert ist, berichtet über seine Arbeitsbedingungen Folgendes:

> „Ich bin zufrieden, dass ich meinen Traum verwirklicht habe und die Arbeitsbedingungen sind gut. Wir Kollegen verstehen uns gut. Es gibt kein Mobbing, keine Überstunden, keine Überlastung. Man ist selbstständig und hat die Entscheidungsmacht. Als Oberarzt verdiene ich gut, aber ich zahle dementsprechend auch Steuern.“ (Mann aus Nordmazedonien, 41 Jahre)

Auch ein 2017 eingewanderter Programmierer aus Kosovo zeigte sich sehr zufrieden mit seiner Arbeit:

> „Ich bin begeistert von den Arbeitsbedingungen. Auch das Einkommen ist viel besser, als ich es mir vorgestellt habe. Ich bin auch ziemlich selbstständig, habe Entscheidungsfreiheiten und ein schönes, helles Büro. Mit den

> Kollegen habe ich ein sehr gutes Verhältnis. Auch bietet mein Arbeitgeber viele Rekreationsmöglichkeiten, zum Beispiel Tischtennis spielen. Ich kann mir die Arbeitszeiten selber aussuchen und diese frei gestalten.“ (Mann aus Kosovo, 29 Jahre)

Eine andere Gruppe von Befragten gibt an, mit den Arbeitsbedingungen prinzipiell zufrieden zu sein – auch wenn sie durchaus Kritikpunkte haben und/oder die Arbeitsbedingungen unsicher sind. Sie ziehen den Vergleich zu den Bedingungen im Herkunftsland und sind der Auffassung, dass sie keine wirkliche Wahl hatten. Andere hoffen, dass sich ihre Arbeitsbedingungen in Zukunft verbessern werden, etwa durch die Anerkennung von Qualifikationen, eine erfolgte Weiterbildung oder verbesserte Sprachkenntnisse. Darunter sind eher Personen mit einem mittleren oder geringen formalen Bildungsniveau oder solche, die erst seit Kurzem in Berlin sind. Ein 2019 zugezogener Physiotherapeut aus Albanien teilt seine Überlegungen dazu:

> „Das Gehalt ist ausreichend für mich. Es ist zwar immer noch niedrig, aber ich muss mich erstmal damit zufriedengeben, da ich die Anerkennung noch nicht bekommen habe.“ (Mann aus Albanien, 25 Jahre)

Eine Frau aus Kosovo ist 2015 eingewandert, hat zunächst ein Asylverfahren durchlaufen und zwei Kinder bekommen. In Kosovo hatte sie eine Berufsfachschule für Pharmazie besucht. Nach einem Praktikum in einem Pflegeheim hat sie eine Beschäftigung als Assistentin in der Altenpflege aufgenommen und parallel dazu eine einjährige Fortbildung gemacht. Sie plant eine weitere Ausbildung im Pflegebereich und bewertet ihre Situation – im Vergleich mit der im Herkunftsland – positiv:

> „Ich bin mit den Arbeitsbedingungen sehr zufrieden. Ich verdiene nicht viel und wir haben sehr viele Ausgaben. Wenn ich aber bedenke, dass ich in Kosovo gar kein Geld für meine Arbeit bekommen habe, beschwere ich mich gar nicht.“ (Frau aus Kosovo, 25 Jahre)

Ein Lieferfahrer aus Bosnien und Herzegowina, der 2019 nach Berlin gezogen ist, beschreibt seine Situation folgendermaßen:

> „Ich fahre Kombi und liefere Pakete. Ich habe keinen Vertrag, ich arbeite schwarz, aber Vollzeit von 8 Uhr bis 17 Uhr. Manchmal gibt es zu viel Arbeit. Die Menschen hier bestellen zu viele Sachen. (…) Ich bin zufrieden. Ich arbeite viel, aber so viel Geld habe ich noch nie in meinen Leben verdient. Ich

> möchte das weiter machen, solange es geht.“ (Mann aus Bosnien und Herzegowina, 36 Jahre)

Eine dritte Gruppe von Befragten war mit ihren Arbeitsbedingungen sehr unzufrieden. Ihre Unzufriedenheit gründet auf als zu niedrig wahrgenommenen Löhnen, einer hohen Arbeitsbelastung oder der Ausgestaltung der beruflichen Tätigkeit. Zu dieser dritten Gruppe zählt beispielsweise eine Lebensmitteltechnologin aus Kosovo, die 2015 nach Berlin gekommen ist und die an der Garderobe eines Nachtklubs arbeitet. Im Interview berichtet sie, dass sie mit ihren Qualifikationen im Bereich Lebensmitteltechnologie in Berlin keine Arbeit finden konnte. Mit ihrer aktuellen Situation ist sie sehr unglücklich:

> „Ich bin gar nicht mit den Arbeitsbedingungen zufrieden. Nachts zu arbeiten, während andere schlafen, fällt mir sehr schwer. Außerdem bin ich mit der Bezahlung überhaupt nicht zufrieden. Es ist ein 450-Euro-Job und es reicht von vorn bis hinten nicht. Zum Glück wohne ich mit meiner Frau zusammen, sonst würde ich es nicht schaffen. Aber mein Plan ist es, eine zusätzliche Arbeit zu finden. Am Überlegen bin ich aber erstmal, eine weitere Ausbildung zu machen. Ich interessiere mich für den IT- Bereich. Deswegen bin ich seit einigen Jahren daran interessiert, etwas in dieser Richtung zu machen.“ (Frau aus Kosovo, 27 Jahre)

In einer besonderen Lage befindet sich eine 28-jährigen Künstlerin aus Bosnien. Ihr Aufenthaltstitel als freie Künstlerin ermöglicht ihr eine Beschäftigung nur unter sehr engen Auflagen. Die daraus resultierenden Schwierigkeiten beschreibt sie wie folgt:

> „Ich bin selbstständig, Freelancerin. Ich arbeite immer etwas, alle zwei bis drei Wochen gibt es etwas Neues. Zurzeit arbeite ich in einem Süßigkeitengeschäft. Aufgrund der Auflagen, die mit meinem Visum einhergehen, muss ich auf Rechnung arbeiten und die Tätigkeit muss im Bereich der Kultur sein. Das muss ich so hinkriegen, dass ich mit Rechnung arbeite und dass der Arbeitgeber das auch so formuliert. Ich kann auch keinen Minijob annehmen und ich nichts machen, wo ich etwas unterschreiben muss, einen Vertrag zum Beispiel. Das was ich zurzeit mache, dürfte ich eigentlich nicht machen. Aber da ich auch Fotos für den Laden mache, schreibt mir der Arbeitgeber das auf, was ich brauche. Ich arbeitete auch als Technikerin im Zentrum für Kultur und Urbanistik und als Assistentin bei anderen Künstlern. Ich habe auch meine eigenen künstlerischen Projekte, für die ich Honorare

> bekommen habe, aber das passiert alle zwei Monate. Ich verdiene nicht viel und lebe in Unsicherheit von heute auf morgen. Ich bin immer minimal bezahlt.“ (Frau aus Bosnien und Herzegowina, 28 Jahre)

## 3.2. Anerkennung von Qualifikationen als Herausforderung

Neben den Sprachkenntnissen ist die Anerkennung von Qualifikationen eine zentrale und vielfach identifizierte Barriere für die (zufriedenstellende) Teilnahme am Arbeitsmarkt, wenngleich dies nicht für alle Befragten in gleichem Maß galt. Hier gibt es große berufsspezifische Unterschiede: So berichten etwa Programmiererinnen und Programmierer, dass sie einfach direkt in ihrem Beruf arbeiten konnten. Für andere Befragte, die z. B. im medizinischen Bereich arbeiten, stellen die Anerkennungsverfahren eine große Herausforderung dar. Sie erleben die Verfahren als sehr langwierig und intransparent. Einige Befragte arbeiten unterhalb ihres Qualifikationsniveaus und müssen niedrigere Löhne akzeptieren, weil ihre Qualifikationen noch nicht anerkannt sind. Ein 25-jähriger Physiotherapeut aus Albanien beschrieb diese Situation als belastend:

> „Meine größte Sorge bleibt jetzt die Diplomanerkennung. Da fühle ich mich völlig unsicher. Meine Unterlagen bzw. mein Diplom sind jetzt beim LAGeSo und es dauert ein wenig, bis das LAGeSo mein Diplom anerkennt. Das heißt, ich arbeite inoffiziell als Physiotherapeut, auch wenn ich vorerst als Physiotherapieassistent bezeichnet werde. Sobald mein Diplom anerkannt wurde, darf ich offiziell arbeiten und bekomme auch ein höheres Gehalt. Die Tatsache, dass mein Diplom noch nicht anerkannt wurde, macht mich sehr unsicher in meiner Arbeit und es stört mich sehr. (Mann aus Albanien, 25 Jahre)

Einige Befragte beurteilen die Arbeit unterhalb ihres Qualifikationsniveaus als akzeptabel, solange es nur für einen begrenzten und überschaubaren Zeitraum so bleibt. So beschreibt es eine Krankenpflegerin aus Albanien, die in ihrem Herkunftsland bereits einen Bachelor im Fach Krankenpflege erworben hatte bevor sie 2019 nach Berlin kam:

> „Meine aktuelle Beschäftigung entspricht nicht meinem Qualifikationsniveau. Ich bin als Krankenschwester ausgebildet, arbeite aber als Pflegehelferin. Aufgrund meines Diploms, das noch nicht anerkannt wurde, muss ich erstmal als Pflegehelferin arbeiten. Außerdem ist die Sprache noch eine zusätzliche Herausforderung, der ich mich stellen musste. Man muss bedenken, dass die deutschen Dialekte schon anspruchsvoll sind. Hierzu kommt

> das Tempo. Auf der anderen Seite war das vielleicht besser so, dass ich als Pflegehelferin angefangen habe. Als Krankenschwester zu arbeiten, heißt, Verantwortung zu tragen und für vieles zu haften. Also in dieser ganzen Sache sehe ich auch einiges Positives, denn so hatte ich die Gelegenheit, mich in das Arbeitsleben hier einzuarbeiten. So kann ich mich langsam auf die Position der Krankenschwester vorbereiten.“ (Frau aus Albanien, 29 Jahre)

Andere Befragte arbeiten in Tätigkeiten, die wenig mit ihrer im Herkunftsland erworbenen Qualifikation zu tun haben. Da sie in ihrem Beruf keine Arbeit fanden, orientierten sie sich um. Einige sind bereit, fast jede Arbeit anzunehmen. Aber auch Personen, die in ihrem gelernten Beruf arbeiten, stellen Unterschiede im Vergleich zu der Ausbildung und Beschäftigung im Herkunftsland fest, so wie dieser Physiotherapeut aus Albanien:

> „Allerdings muss ich öfter mal als Physiotherapeut andere Zuständigkeiten wahrnehmen, als die, für die ich tatsächlich verantwortlich bin. Beispielsweise wird mir sehr oft der Patient ganz alleine überlassen. Ich muss manchmal selber herausfinden, woran der Patient leidet. Das bedeutet, ich als Physiotherapeut bin ganz auf mich alleine gestellt. Oft wird der Patient von Hausärzten oder Orthopäden an mich überwiesen, ohne dass spezifiziert wurde, woran ich genau arbeiten muss. Das hat mir am Anfang ziemlich große Angst eingejagt. In Albanien bekommt man ganz genau eine Verschreibung. Und da konnte ich mich ganz genau auf die Diagnose konzentrieren. Hier habe ich also mehr Kontakt zu dem Patienten als zu den Ärzten. Ich finde, dass die Ärzte mehr Zeit mit den Patienten verbringen müssten. Inzwischen stört mich das aber nicht mehr, denn ich habe ja Erfahrung in der Physiotherapie und kann nun damit umgehen.“ (Mann aus Albanien, 25 Jahre)

Ein Arzt aus Nordmazedonien kritisiert, die aus seiner Sicht ungerechte unterschiedliche Behandlung bei der Anerkennung von Qualifikationen von Ärztinnen und Ärzten aus den Westbalkanstaaten im Vergleich zu Ärztinnen und Ärzten aus EU-Staaten (am Bsp. von Rumänien und Bulgarien):

> „Gleichzeitig möchte ich betonen, dass wir Ärzte aus den Westbalkanländern uns im Vergleich zu den bulgarischen und rumänischen Ärzten diskriminiert fühlen. Diese müssen im Gegensatz zu uns keine Approbation machen. Auch müssen wir einige andere Auflagen erfüllen, während dies bei den Ärzten aus Rumänien und Bulgarien nicht der Fall ist. Ich frage mich:

> ‚Wie kann denn die Kompetenz dieser Ärzte überprüft werden, wenn diese hier automatisch zu arbeiten beginnen?' Kann überhaupt jemand bestätigen, was diese Leute als Ärzte dort gemacht haben? Es tut mir, ehrlich gesagt, weh, wenn ich mir vorstelle, was ich alles durchgemacht habe, um diese Position zu erreichen, in der ich momentan bin. Wenn ich mit ansehen muss, wie Ärzte aus Bulgarien und Rumänien nichts machen müssen, um hier als Ärzte zu arbeiten, dann finde ich das nicht fair. Ich habe alle möglichen Prüfungen ablegen und wiederholen müssen. Selbst den Führerschein musste ich erneut in Deutschland machen. Das ist eine große Belastung für uns." (Mann aus Nordmazedonien, 41 Jahre)

## 3.3. Ausbeutung und Betrug

Neuzugewanderte sind oft besonders vulnerabel. Sie kennen die Sprache häufig nicht oder nicht gut und sind auch mit dem Arbeitsrecht und bestehenden Unterstützungsstrukturen nicht vertraut. In vielen Fällen ist ihr Aufenthaltstitel an einen Arbeitsvertrag gebunden. Einige haben sich verschuldet, um nach Deutschland kommen zu können. Viele stehen daher unter großem psychischen Druck. In den Medien wird immer wieder über ausbeuterische Arbeitsbedingungen berichtet. Aus Sicht von Behörden, Gewerkschaften und Beratungsorganisationen ist es jedoch schwierig, das genaue Ausmaß abzuschätzen, wie es ein Bereichsleiter der Bundesagentur für Arbeit (BA) in Berlin formuliert:

> „Grundsätzlich sind diese Personen erpressbar. Sie sind ja an den Arbeitgeber gebunden und müssen befürchten, dass sie bei Beendigung des Arbeitsvertrages zurückkehren müssen. Ich habe da aber noch nicht so viel gehört. Ich will einzelne Fälle nicht ausschließen, aber mir ist nichts bekannt. Da wäre bestimmt die Gewerkschaft schon mal an uns herangetreten." (Bereichsleiter, BA Generaldirektion Berlin-Brandenburg)

Auch aus Sicht von Gewerkschaften ist es herausfordernd, die Arbeitsbedingungen von Personen aus den Westbalkanstaaten von denen anderer Arbeitnehmender ohne deutschen Pass zu unterscheiden, wie ein Gewerkschaftssekretär der IG BAU berichtet. Seine Gewerkschaft ist für verschiedene Branchen zuständig. Darunter fallen u. a. die Bauwirtschaft, die Forst- und Agrarwirtschaft und die Gebäudereinigung.

> „Ich muss ehrlich sagen, dass es einem – dadurch, dass wir so unterschiedliche Regelungen und Personenkategorien haben – nicht so auffällt. Die

> Problemlage ist immer die gleiche. Die Menschen aus den Westbalkanstaaten werden weder besser noch schlechter behandelt als andere auch. In unseren Branchen gibt es einen hohen Anteil an Migranten. Es ist schwer, Unterschiede zu benennen. Alle sind irgendwie verletzlich, da ihr Aufenthaltstatus davon abhängt. Aber man kann es nicht einer bestimmen Regelung im Aufenthaltsrecht zuordnen. “ (Gewerkschaftssekretär, IG BAU)

Befragte Expertinnen und Experten vermuten, dass Fälle von Ausbeutung bzw. schlechten Arbeitsbedingungen verbreitet sind, jedoch sehr häufig nicht aufgedeckt werden. Dies liegt zum einen daran, dass den Migrantinnen und Migranten häufig gar nicht bewusst ist, dass ihre Arbeitsbedingungen von den rechtlichen Reglungen in Deutschland abweichen und z. B. den Mindestlohn unterschreiten. Zudem sind die Arbeitsbedingungen auch dann noch deutlich besser als in den Herkunftsstaaten, wenn sie die in Deutschland gültigen Standards unterschreiten. Dies kann zur Folge haben, dass die betroffenen Migrantinnen und Migranten diese Abweichungen auch dann akzeptieren, wenn sie davon Kenntnis haben. Auch besteht bei den befragten Expertinnen und Experten die Vermutung, dass die Betroffenen oft nicht darüber sprechen, da sie negative Auswirkungen für sich selbst befürchten. Das Ausmaß von Ausbeutung ist daher schwer zu bestimmen und auch im Rahmen dieser Untersuchung kaum abzuschätzen.

Hinweise darauf, dass es Fälle von Ausbeutung gibt, finden sich in den sozialen Medien. In den untersuchten Facebook-Gruppen gab es mehrere Fälle, in denen Personen über Ausbeutung und Betrug berichten und andere warnen. Dabei geben sie die Namen derjenigen Personen an, die sie betrogen haben. Dies wird an zwei Beispielen illustriert. Eine Frau aus Bosnien und Herzegowina berichtet:

> „Ich habe zugestimmt, zwei Kinder im Alter von vier Monaten für 800 Euro zu babysitten. Die Vereinbarung war, ab 15 Uhr bis 3:00 Uhr zu babysitten. Ich sollte ein freies Wochenende haben. Als ich jedoch ankam, wurde mir mitgeteilt, dass das Gehalt nur bei 600 Euro liegt und ich konnte die Wohnung nur einmal im Monat für eine Stunde verlassen. Ich hatte kein Wochenende frei, weil ich ihre Gäste bedienen musste. Ich habe die Kinder 24 Stunden lang bei mir gehabt. Sie haben auch bei mir geschlafen. Ich habe zwei bis drei Stunden täglich geschlafen, geputzt, gewaschen, serviert und bin um die Kinder herumgelaufen. Und als ich diesen Druck nicht mehr aushalten konnte, dieses Gefängnis, beschloss ich, zu gehen. Und natürlich haben sie mir keinen Cent bezahlt, weil ich sie verlassen habe. Außerdem

> haben sie mir meine Dokumente weggenommen, als ich angekommen bin. (Post in der Facebook-Gruppe Idemo u Berlin/Gehen wir nach Berlin, Dezember 2019)

Ein Mann aus Serbien berichtet in einer anderen Facebook-Gruppe ebenso davon, betrogen worden zu sein:

> „Der Malerarbeiter A. ist ungefähr 190 cm groß und ein gemeiner Betrüger. Er hat für die XY Bau GmbH gearbeitet und hat mich eingeladen, mit ihm als Hilfsarbeiter zu arbeiten. Ich habe da jeden Tag gearbeitet. Natürlich hat er mich beim Geld getäuscht, zwei Monate lang hat er mich getäuscht. Der Besitzer von der Firma sagte mir, dass A. mich betrogen hat und nicht er. Ich weiß nicht ob das stimmt, da ich jeden Tag ab 7 Uhr bis 17 Uhr da war und er hat mich jeden Tag da gesehen. Einmal blieb ich bis 9 Uhr abends und wurde nicht bezahlt. Ich sage das, damit Sie wissen, dass Sie sich vor diesen Menschen und Unternehmen hüten sollten.“ (Post in der Facebook-Gruppe Nasi Ljudi u Berlinu/Unsere Leute in Berlin, Dezember 2019) Mann aus Serbien

Die Arbeitsbedingungen sind stark abhängig von den Branchen und den dort üblichen Beschäftigungsbedingungen. Sie stehen zudem in einem Zusammenhang mit der Qualifikation sowie damit verbunden mit der Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Schicht. Personen mit einem höheren Qualifikationsniveau haben in der Regel auch bessere Arbeitsbedingungen. Eine große Rolle spielt auch die Aufenthaltsdauer. Bei längeren Aufenthalten können Sprach- und Landeskenntnisse erworben werden, Qualifikationen anerkannt bzw., falls erforderlich, neue erworben werden und soziale Netzwerke aufgebaut werden.

Dieser Integrationsprozess ist jedoch voraussetzungsvoll und läuft nicht bei allen Zugewanderten gleichermaßen erfolgreich ab. In einigen Interviews wird auch von Personen berichtet, die Deutschland wieder verlassen haben, weil sie mit ihren Arbeits- und Lebensbedingungen sehr unzufrieden waren. Einige der Befragten selbst räumen ein, dass sie noch nicht sicher sind, wie erfolgreich sich ihre berufliche Entwicklung gestalten wird. Unter den Personen im Sample war keine dabei, die sich über einen längeren Zeitraum in einem prekären Zustand befand, was ihren Aufenthaltsstatus und/oder ihr Beschäftigungsverhältnis anbelangt. Sowohl aus den amtlichen Statistiken als auch aus den Interviews mit Beratungsorganisationen wird aber deutlich, dass es diese Fälle durchaus gibt.

# 4. Zukunftsperspektiven: Bleiben, zurückkehren, weiterwandern?

Ähnlich wie bei der Entscheidung für die Migration nach Deutschland spielen auch in den Überlegungen über ein Bleiben in Berlin bzw. Deutschland, eine mögliche Rückkehr oder ein Weiterwandern in andere Staaten mehrere Faktoren eine Rolle. Auch hier messen viele Befragten möglichen Arbeitsgelegenheiten und -bedingungen einen hohen Stellenwert bei. Dabei bringen viele Personen ihre Unsicherheit im Hinblick auf diese künftigen Entscheidungen zum Ausdruck. Besonders deutlich wird dies in den Überlegungen eines 30-jährigen Albaners, der sich in der Endphase seines Studiums befindet:

> „Ich will eines Tages nach Albanien zurückkehren. Es ist allerdings auch eine Ambivalenz in mir, denn je länger ich in Deutschland bin, desto schwieriger wird es. Man baut ja schließlich hier etwas auf. Schließlich habe ich, bzw. meine Familie, viel Geld investiert, damit ich nach Deutschland komme. Deswegen hoffe ich, wenn sich in Albanien etwas ändert, dass sich neue Perspektiven entwickeln, sodass ich zurückgehen kann. Doch dies bleibt eine Illusion. Viele Leute haben diesen Traum von der Veränderung in Albanien. Und viele sagen: ‚Ich möchte bald zurück.' Aber aus diesem ‚bald' sind inzwischen 30 Jahre Aufenthalt in Deutschland geworden. Ich bin offen für eine Rückkehr, wenn sich eine gute Möglichkeit bietet, wenn ich von hier aus eine gute Stelle bekomme, dann ja. Ich würde gern im Außenministerium arbeiten. Aber es ist sehr sehr schwierig, denn man muss Beziehungen haben." (Mann aus Albanien, 30 Jahre)

Auf Grundlage der in den Interviews getätigten Aussagen lassen sich die Befragten in drei Gruppen einteilen. So gibt es Personen, die angeben, dass sie sicher in Berlin bleiben wollen. Andere können sich einen Umzug in andere Regionen in Deutschland oder in ein anderes Land vorstellen oder planen dies bereits. Und schließlich gibt es eine dritte Gruppe von Personen, die gedenkt, nach einem bestimmten Zeitraum in ihr Herkunftsland zurückkehren zu wollen.

## 4.1. Berlin oder andere (Bundes-)Länder

Die große Mehrheit der Befragten gibt an, dauerhaft oder langfristig in Berlin leben und arbeiten zu wollen. Sie sind mit ihrem Leben in Berlin zufrieden und haben keine Absichten, die Stadt zu verlassen. Ein Beispiel hierfür bietet ein Paar aus Kosovo, das 2015 nach Deutschland gekommen ist und einen Asylantrag

gestellt hatte, der abgelehnt wurde. Inzwischen haben sie durch die Härtefallkommission ein Aufenthaltsrecht bekommen. Die Frau arbeitet als Pflegeassistentin und der Mann macht eine Ausbildung. Ihre beiden Kinder sind nach ihrer Ankunft in Berlin geboren worden.

> „Berlin ist die Stadt, die ich liebe. Ich bin auch sehr zufrieden mit meinem Leben hier und hoffe, hier weiterhin bleiben zu können. Ich wünsche mir, eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis hier zu bekommen, meine Arbeit weiterführen zu können und mich voll in das Berlin-Leben integrieren zu können. In Kosovo zu leben, ist sehr schwierig. Es fehlt an vielem, was ein normales Leben angeht. Wenn ich zurück müsste, müsste ich im Haus meines Vaters leben und das möchte ich nicht. Außerdem fehlen dort Arbeits- und Lebensperspektiven. Zudem gibt es keine Rentenversicherung.“ (Mann aus Kosovo, 29 Jahre)

Seine Ehefrau betont zudem, dass sie auch deshalb in Berlin bleiben möchte, weil sie etwas zurückgeben will:

> „Meine Zukunft sehe ich in Berlin und ich kann mir kein weiteres Leben als in Berlin vorstellen. Ich möchte künftig für Deutschland nützlich sein. Im Endeffekt hat mir Deutschland auch viel geholfen und ein Stück möchte ich dem Land zurückgeben. Ich denke, Berlin braucht ja auch Fachkräfte, wie mich, die sich in der Pflege einsetzen.“ (Frau aus Kosovo, 25 Jahre)

Ein 44-jähriger Software-Entwickler aus Serbien, der 2017 nach Berlin gekommen ist, möchte ebenso langfristig in Berlin leben:

> „Mein Plan ist, dass ich 33 Monate arbeite, um eine Niederlassungserlaubnis zu bekommen. Zweitens möchte ich mein Deutsch verbessern. Das Leben in Berlin ist gut und ich habe keine Gründe, etwas zu ändern. In jeden Fall möchte ich in Berlin bleiben. Vielleicht suche ich einen anderen Job oder eine andere Wohnung.“ (Mann aus Serbien, 44 Jahre)

Einige Personen geben an, dass sie sehr gern in Berlin bleiben würden, sich aber nicht sicher sind, ob dies auch gelingen wird, da sie vor großen Herausforderungen stehen. Ein 39-jähriger Serbe, der bereits 2014 nach Deutschland gekommen ist und in einem Architekturbüro arbeitet, möchte gern in Berlin bleiben. Aufgrund der angespannten Lage auf dem Wohnungsmarkt ist er sich jedoch nicht sicher, ob er das auch schaffen wird:

> „Ich plane, hier zu bleiben. Ich plane nicht, zurück nach Serbien zu gehen, aber wer weiß, was die Zukunft bringt. Ich sehe ein großes Problem auf dem Wohnungsmarkt. Wenn die Kinder größer werden, werden wir eine größere Wohnung brauchen und wenn ich jetzt sehe, wie sich das entwickelt, bekomme ich eine Krise.“ (Mann aus Serbien, 39 Jahre)

Auch eine 28-jährige Künstlerin aus Bosnien und Herzegowina würde gern in Berlin bleiben, sieht sich aber mit Unwägbarkeiten konfrontiert:

> „Ich muss hier bleiben bis ich die Niederlassungserlaubnis bekomme. Im Moment kann ich immer nur ein Jahr planen. Wegen meines unsicheren Aufenthaltstitels kann ich nicht mal einen Wohnungsvertrag bekommen. Ich bin hier seit drei Jahren Untermieterin. Das ist eine große Belastung für mich. Eine Rückkehr nach Bosnien kann ich mir nicht vorstellen. Ich erlebe jedes Mal einen Kulturschock, wenn ich da bin. Das bezieht sich auf die fehlende Freiheit. Ich würde mir wünschen, ein bis zwei Monate im Jahr in Bosnien zu verbringen und den Rest in Berlin.“ (Frau aus Bosnien und Herzegowina, 28 Jahre)

Einige Personen beabsichtigen, in Deutschland zu bleiben, sind sich aber nicht sicher, ob sie auch in Berlin leben werden. Dies hängt dabei vor allem von konkreten Arbeitsgelegenheiten und familiären Bindungen ab. Bei dieser Gruppe handelt es sich vielfach um Personen, die sich erst seit kurzer Zeit in Berlin aufhalten, in der Stadt noch nicht so verwurzelt sind und keine Angehörigen haben, die hier leben. Dies ist beispielsweise der Fall, bei einem 2019 zugewanderten, alleinstehenden Physiotherapeuten aus Albanien:

> „Momentan würde ich in Berlin bleiben, weil ich hier als Physiotherapeut arbeite. Es kommt auch darauf an, wie mein Arbeitsverhältnis mit meiner Arbeitgeberin weiterhin sein wird. Aber nach der Diplomanerkennung möchte ich mich in anderen Bundesländern umschauen. Wichtig ist, die Anerkennung zu bekommen und dann möchte ich weiter in Deutschland arbeiten, eine Familie gründen und mal sehen, was das Leben so bringt.“ (Mann aus Albanien, 25 Jahre)

Ähnlich beschreibt es ein Arzt aus Bosnien und Herzegowina, der 2019 nach Berlin gekommen ist und sich noch auf der Suche nach einer Arbeitsstelle befindet:

> „Ich plane keine Rückkehr. Ich wünsche mir, einen Job zu finden, wenn nicht hier in Berlin dann in Süddeutschland. Ich würde gerne hierbleiben. Dabei

> hängt alles von der Arbeit ab.“ (Mann aus Bosnien und Herzegowina, 28 Jahre)

Andere Interviewte wiederum schließen auch das Weiterwandern in ein anderes Land nicht aus. Eine gelernte Hotelfachfrau aus Bosnien und Herzegowina etwa lebt schon mehrere Jahre in Berlin und arbeitet in einem Theater an der Kasse. Sie erzählt, dass sie generell mit ihrem Leben und ihrer Arbeit in Berlin zufrieden ist, v. a. im Vergleich zu ihrem Herkunftsland. Im Hinblick auf ihre Zukunft sagt sie:

> „Alles hängt davon ab, ob ich studieren kann. Ich weiß nicht mehr, was ich hier soll. Ich verdiene 1.000 Euro monatlich und das ist zu wenig. Wenn das mit dem Studieren nicht klappt, werde ich nach Neuseeland auswandern.“ (Frau aus Bosnien, 31 Jahre)

Ein Lieferfahrer aus Serbien, der 2018 eingewandert ist, sagt, dass er in keinem Fall in sein Herkunftsland zurückkehren möchte. Ob er länger oder dauerhaft in Berlin oder Deutschland bleiben will, kann er nicht sicher sagen. Eher als eine Rückkehr kann er sich ein Weiterwandern in ein anderes Land vorstellen, wobei er keine genaueren Angaben dazu macht:

> „Ich bin immer noch nicht sicher, ob ich hierbleiben möchte. Jetzt möchte ich das, aber alles ist von meiner Integration abhängig: Ob ich die deutsche Sprache lernen werde oder nicht, ob ich einen passenden Job finde oder nicht. Wenn ich das alles nicht schaffe, dann muss ich weitergehen. Die große Frage ist, ob ich mein Visum verlängern werde oder nicht. Ich möchte nicht zurück nach Serbien.“ (Mann aus Serbien, 36 Jahre)

## 4.2. Rückkehr? Später, eventuell und unter bestimmten Bedingungen

Es gibt aber auch Personen, die eine Rückkehr in ihr Herkunftsland planen oder sich dies zumindest vorstellen können. Dies ist geknüpft an die Hoffnung, nach der Rückkehr eine gute Lebensperspektive zu haben. Nur eine Person im Sample – ein 26-jähriger Jurist aus Albanien – äußert dabei eine klare und relativ kurzfristige Rückkehrabsicht.

> „Ich möchte nach Albanien zurückkehren. Mein Plan war, hierher zu kommen, mein Studium abschließen, meine Erfahrungen in Albanien weitergeben. Also eine gute Stelle hier zu bekommen, Erfahrungen in einer guten

> Firma zu sammeln und zurückzugehen. Mein Traum ist es, in Albanien in die Politik einzusteigen. Mein Wunsch bzw. mein Ziel ist es, ein Jurist in Albanien zu werden. Ich möchte ein Professor an der Uni sein, um das Justizsystem in Albanien zu reformieren. Ich habe ein Stellenangebot an der Uni in Albanien erhalten, als Assistenzprofessor. Ich habe dieses aber vorerst abgelehnt. Wenn ich promoviert bin und Erfahrungen gesammelt habe, dann bin ich bereit für dieses Angebot. Natürlich ist Deutschland sicherer, was die wirtschaftliche Situation angeht, aber dennoch möchte ich nach Hause zurück. Mein Herz schlägt für Albanien.“ (Mann aus Albanien, 26 Jahre)

Weitere Befragte geben an, dass sie sich eine Rückkehr unter bestimmten Bedingungen vorstellen können oder eine solche zumindest nicht ausschließen. Einige knüpfen eine mögliche Rückkehr an die Hoffnung auf eine positive wirtschaftliche und politische Entwicklung in den Westbalkanstaaten sowie an konkrete Arbeitsgelegenheiten dort. Ebenso betonen viele Befragte, dass es auch von ihrem Integrationsprozess in Berlin abhängt, also u. a. davon, wie sie die Sprache lernen und ob sie eine gute Arbeit finden. So beschreibt es etwa eine 29-jährige Krankenpflegerin aus Albanien, die 2019 nach Berlin gekommen ist:

> „Eigentlich habe ich ab und zu mal daran (Rückkehr) gedacht, denn mein Mann hat dort ein Unternehmen geerbt und ich könnte es mir auch vorstellen, dort zu arbeiten. Nichtsdestotrotz ist es aber sehr früh, um über eine Rückkehr nachzudenken. Ich bin ja gerade nach Deutschland gekommen und werde erstmal schauen, wie ich mich hier zurechtfinde.“ (Frau aus Albanien, 29 Jahre)

Einige Befragte planen, ihre Rentenzeit in den Herkunftsstaaten zu verbringen oder können sich das zumindest vorstellen. Deutlich wird auch, dass die Beziehung zu engen Angehörigen eine wichtige Rolle für diese Überlegungen spielt. So beschreibt es z. B. ein Arzt aus Nordmazedonien:

> „Was die Zukunft bringt, kann ich nicht voraussehen, aber ich denke, eine Rückkehr wird nicht sehr schnell passieren. Trotz der Tatsache, dass ich Sehnsucht nach meinem Land habe und dass dort meine Eltern und mein Bruder leben, glaube ich, dass ich hier bleibe bis zur Rente. Meine Rentenzeit könnte ich mir schon dort vorstellen. Was mir eher Sorgen bereitet, ist die Frage, ob mein Sohn überhaupt zurückkehren möchte. Er ist hier geboren und wird hier aufwachsen und seine Zukunft sehe ich eher in Australien oder in den USA.“ (Mann aus Nordmazedonien, 41 Jahre)

Ganz Ähnliches berichtet ein serbischer Altenpfleger:

> „Mein Leben ist mit meinem Sohn verbunden und ich werde hier bis zu seinem 18. Lebensjahr bleiben. Außerdem ist Berlin mein Zuhause geworden und ich sehe keinen Grund, wegzugehen. Hier geht es mir gut. Nein, es müssen viele Bedingungen erfüllt sein, aber vielleicht gehe ich zurück nach Serbien, wenn ich Rentner bin. (Mann aus Serbien, 39 Jahre)

Eine 45-jährige Putzfrau aus Serbien lebt schon seit 2012 in Berlin. Sie hat keinen gesicherten Aufenthalt und pendelt zwischen Serbien und Berlin hin und her. Sie bleibt dabei immer drei Monate in Berlin und kehrt dann für drei Monate in ihr Herkunftsland zurück, wie es die Regeln für den visumfreien touristischen Aufenthalt vorsehen. Im Interview beschreibt sie ihre schwierige Lage und die Angst vor der Armut im Alter:

> „Natürlich würde ich gerne in meine Heimat zurückkehren, aber ich kann nicht mit leeren Händen zurück. Also erst einmal hier arbeiten und wenn ich etwas verdient habe und Rentnerin bin, dann würde ich zurück nach Serbien gehen. Ich würde nicht gern in einem fremden Land sterben, lieber würde ich in meinem Land sterben. (...) Ich werde hier bleiben, solange ich reisen kann. Drei Monate hier, drei Monate da. Oder bis ich hier Papiere bekomme. Wenn ich alt werde und noch keine Papiere habe, dann kann ich nicht mehr reisen. Dann werde ich zu Hause bleiben. Aber, ohne Status. Ich habe Angst, was sein wird, wenn ich alt und arm sein werde. Ohne Rente, ohne Geld, keine Unterstützung, niemand, der für mich sorgen wird. Ich kann kein Krankenhaus oder Pflegeheim bezahlen. Ich habe nichts. Ich sehe keine Zukunft und ich möchte mich nicht so sehen. Ich möchte das nicht akzeptieren. Ich wünsche mir, dass etwas passiert, dass ich etwas für meine alten Tage verdiene.“ (Frau aus Serbien, 45 Jahre)

Ob die befragten Personen in Zukunft tatsächlich in Berlin bleiben werden, zurückkehren oder in ein anderes (Bundes-)Land ziehen werden, lässt sich auf Basis der Interviews nicht sicher prognostizieren. Insgesamt ergibt sich jedoch der Eindruck, dass der überwiegende Teil der befragten Personen grundsätzlich über einen längeren Zeitraum oder dauerhaft in Berlin oder Deutschland leben und arbeiten will. Eine große Rolle wird dabei für viele spielen, wie erfolgreich ihre berufliche Integration verlaufen wird und ob sie eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis erhalten werden. Von maßgeblicher Bedeutung für die künftigen Entscheidungen über den Lebensort sind auch die persönlichen Bindungen zu engen

Angehörigen – die entweder in Berlin leben oder sich im Herkunftsland aufhalten. Eine Rückkehr ins Herkunftsland würde dann wahrscheinlicher, wenn sich die Lebens- und Arbeitsbedingungen in den Westbalkanstaaten spürbar verbessern würden. Die meisten Befragten wünschen sich dies, sind aber äußert skeptisch, ob dies in absehbarer Zeit eintreten wird.

**Tabelle 10: Übersicht über interviewte Personen**

| Nummer | Staatsangehörigkeit | Alter | m/w | Aktuell ausgeübter Beruf bzw. Ausbildung | Einreisejahr |
|---|---|---|---|---|---|
| 1 | Serbisch | 44 | M | Softwareentwickler | 2017 |
| 2 | Bosnisch/ Kroatisch | 31 | W | Empfang in einem Theaterfoyer | 2013 |
| 3 | Serbisch | 39 | M | Architekt | 2014 |
| 4 | Serbisch | 32 | M | Kiefernorthopäde | 2015 |
| 5 | Serbisch | 36 | M | Fahrer für Lieferungen | 2018 |
| 6 | Serbisch | 45 | W | Putzfrau | 2012 |
| 7 | Bosnisch/ Kroatisch | 29 | M | Datenanalyst | 2016 |
| 8 | Bosnisch | 28 | W | Künstlerin/Freelancerin | 2015 |
| 9 | Serbisch/ Deutsch | 39 | M | Altenpfleger | 2010 |
| 10 | Bosnisch | 36 | M | Fahrer für Lieferungen | 2019 |
| 11 | Bosnisch | 28 | M | Arzt | 2019 |
| 12 | Bosnisch | 37 | M | Krankenpfleger | 2016 |
| 13 | Albanisch | 25 | M | Physiotherapeut | 2019 |
| 14 | Albanisch | 30 | W | Studienberaterin | 2013 |
| 15 | Albanisch | 26 | M | Jurist in einer Anwaltskanzlei | 2017 |
| 16 | Albanisch | 29 | W | Krankenpflegerin | 2019 |
| 17 | Albanisch | 27 | M | Kommunikationsmanager | 2016 |
| 18 | Albanisch | 30 | M | Assistent bei einer politischen Stiftung/Student | 2016 |
| 19 | Kosovarisch | 27 | W | Garderobiere in einem Club | 2015 |
| 20 | Kosovarisch | 29 | M | Ausbildung als Anlagenmechaniker | 2015 |
| 21 | Kosovarisch | 25 | W | Altenpflegerin | 2015 |
| 22 | Kosovarisch | 29 | M | Softwareentwickler | 2017 |
| 23 | Kosovarisch/ Deutsch | 37 | W | Schulsozialarbeiterin | 2009 |
| 24 | Nordmazedonisch | 41 | M | Arzt | 2013 |

# V. Auswirkungen der Westbalkanregelung

*Marcus Engler*

*Das Wichtigste in Kürze*

> Nach der Einführung der Westbalkanregelung sowie restriktiver flüchtlingspolitischer Maßnahmen ist in Berlin ein deutlicher Anstieg bei der Erwerbsmigration und ein leichter Rückgang beim Aufenthalt von Personen mit humanitären Status zu beobachten.

> Bei der Anzahl von Personen aus den Westbalkanstaaten, die zur Ausbildung nach Berlin kommen, ist ein geringer, aber kontinuierlicher Anstieg festzustellen.

> Die Mehrheit der Arbeitsmigrantinnen und -migranten aus den Westbalkanstaaten ist für eine qualifizierte Erwerbstätigkeit eingereist. Besonders viele Neuzugewanderte finden eine Beschäftigung im Baugewerbe, im Gesundheits- und Sozialwesen sowie im Gastgewerbe.

> Trotz eines deutlichen Rückgangs bei den Asylanträgen lebt weiterhin eine beträchtliche Zahl an Personen mit einem befristeten humanitären Aufenthaltstitel, einer Duldung oder ohne legalen Aufenthaltsstatus in Berlin.

> Die befragten Migrantinnen und Migranten sowie Expertinnen und Experten befürworten grundsätzlich die mit der Westbalkanregelung eröffneten Einwanderungs- und Erwerbsmöglichkeiten. Zugleich nehmen sie den dadurch beschleunigten Brain-Drain als große Herausforderung für die Herkunftsländer wahr.

> Ausgestaltung und administrative Umsetzung der Erwerbsmigration werden von vielen Befragten kritisch gesehen. Insbesondere lange Wartezeiten und die Antragstellung für ein Visum im Herkunftsland erschweren das Finden einer Beschäftigung. Viele Befragte äußern den Wunsch nach einfacheren und schnelleren Verfahren.

> Die Erfahrung, die Migrantinnen und Migranten mit Behörden in Berlin machen, sind unterschiedlich. Ein Teil der Befragten hat sehr negative Erfahrungen mit der Ausländerbehörde und dem Landesamt für Gesundheit und Soziales gemacht und wünscht sich Verbesserungen.

# 1. Einleitung

Im Hinblick auf eine gezieltere Steuerung der Migration aus den Westbalkanstaaten wurden seit 2014 mehrere migrations- und arbeitsmarktpolitische Maßnahmen verabschiedet und implementiert. Dabei standen den vereinfachten Möglichkeiten der Erwerbs- und Ausbildungsmigration (sog. Westbalkanregelung) restriktive Maßnahmen gegenüber, die das Ziel hatten, die Zuzüge von Asylsuchenden deutlich zu reduzieren. Eine quantitative Analyse der Migrationsbewegungen deutet darauf hin, dass die beabsichtigten Ziele einer Reduzierung der humanitären Migration und zugleich einer Zunahme der Arbeitsmigration erreicht worden sind. Die genauen Wirkungszusammenhänge können aufgrund fehlender Daten jedoch nicht rekonstruiert werden.

Migrations- und flüchtlingspolitische Entscheidungen werden häufig in Krisensituationen – reaktiv und nicht antizipierend – und sehr kurzfristig getroffen. Diese Entscheidungen basieren daher oft nicht auf einer soliden Datengrundlage und belastbaren wissenschaftlichen Erkenntnissen. Dies trifft auch auf die in jüngster Zeit getroffenen Beschlüsse zu den Westbalkanstaaten zu. Auch nach ihrer Implementierung bleibt oft wenig Raum und Aufmerksamkeit in Öffentlichkeit und Politik für eine gründliche und umfangreichere Analyse der Auswirkungen von migrationspolitischen Entscheidungen. Solche Analysen sind aber von großer Bedeutung für das Verständnis von Migrations- und Flüchtlingspolitik und können wichtige Einsichten für künftige Entscheidungen liefern. Dies ist gerade in diesem besonders emotional aufgeladenen Politikfeld wichtig.

Dieses Kapitel liefert einen Beitrag zum besseren Verständnis der Auswirkungen der getroffenen politischen Maßnahmen und insbesondere der Westbalkanregelung im Berliner Kontext. Die Analyse stützt sich in einem ersten Teil auf die Auswertung quantitativer Daten. In einem zweiten Teil werden die Erfahrungen und Sichtweisen von Migrantinnen und Migranten aus den Westbalkanstaaten dargestellt. Dabei wird v. a. auf Interviews mit dieser Personengruppe zurückgegriffen. Ergänzt werden diese durch Interviews mit Expertinnen und Experten.

# 2. Auswirkungen im Berliner Kontext – ein quantitativer Überblick

## 2.1. Beschäftigung und Ausbildung

Im Zehnjahreszeitraum 2009 bis 2018 ist in Berlin ein deutlicher und kontinuierlicher Anstieg der Zahl der bestehenden Aufenthaltstitel zu verzeichnen, die zum Zweck der Erwerbstätigkeit (2009: 170; 2018: 2.320) und der Ausbildung (2009: 297; 2018: 590) an Bürgerinnen und Bürger der sechs Westbalkanstaaten erteilt wurden (Abbildung 46). Diese Zahlen beziehen alle Personen ein, die zum Ende des jeweiligen Kalenderjahres einen Aufenthaltstitel zum Zweck der Ausbildung bzw. der Erwerbstätigkeit innehatten. Darunter befinden sich Personen, die auf unterschiedlichen Rechtsgrundlagen nach Berlin gekommen sind, ab 2016 auch im Rahmen der Westbalkanregelung.[58] Bei den Aufenthaltstiteln zum Zweck der Erwerbstätigkeit zeigt sich ein beschleunigter Anstieg ab dem Jahr 2016, dem Jahr des Inkrafttretens der Westbalkanregelung. Dies ist ein starkes Indiz dafür, dass die Regelung tatsächlich dazu geführt hat, dass deutlich mehr Menschen aus der Region nach Deutschland gekommen sind, um hier zu arbeiten.

Dieser Trend trifft auf alle sechs Westbalkanstaaten zu, jedoch ist er für die einzelnen Staaten unterschiedlich stark ausgeprägt. Am stärksten war der relative Anstieg für Kosovo: Im Vergleich von 2015 zu 2018 ist die Anzahl der bestehenden Aufenthaltstitel zum Zweck der Erwerbstätigkeit um 1.529 % gestiegen. Sehr hohe Anstiege gab es auch bei Nordmazedonien (+1.162 %) und Albanien (+1.085 %). Bei Bosnien und Herzegowina (+433 %) sowie Serbien (+214 %) fiel der Zuwachs – von einem höheren Bestandsniveau ausgehend – etwas geringer aus. Bei Montenegro lag der Anstieg bei 575 %. Die meisten Aufenthaltstitel zum

[58] Bei der Westbalkanregelung (§ 26 Abs. 2 BeschV ) handelt es sich nicht um einen Aufenthaltstitel, sondern um „einen konkreten Zugangsweg“ zum Arbeitsmarkt (Geis-Thöne 2018: 16), der Auswirkungen sowohl auf die Erteilung von Aufenthaltstiteln zur qualifizierten Beschäftigung (§ 18a, b AufenthG/ § 18 Abs. 4 a.F.) als auch zur nicht qualifizierten Beschäftigung (§ 19c AufenthG / § 18 Abs. 3 a.F.) hat. Gleiches gilt auch für die Aufnahme einer beruflichen Ausbildung nach § 16a AufenthG (§ 17 a.F). Diese Aufenthaltstitel können auch mit anderen in der Beschäftigungsverordnung festgeschriebenen Zugangswegen zum Arbeitsmarkt kombiniert werden. Die Nutzung der Westbalkanregelung als spezifisches Arbeitsmarktinstrument zur Migrationssteuerung kann daher nicht eindeutig aus den Statistiken zur Erfassung der Aufenthaltstitel nach Zweck des Aufenthaltes abgelesen werden. Dennoch geben diese wichtige Hinweise darauf, wie sehr die Westbalkanregelung genutzt wurde.

Zweck der Erwerbsarbeit hielten Ende 2018 Bürgerinnen und Bürger Serbiens (685), Bosnien und Herzegowinas (570) und Nordmazedoniens (490). Dies sind auch die Staaten mit den größten Bevölkerungen und den größten Communities in Berlin.

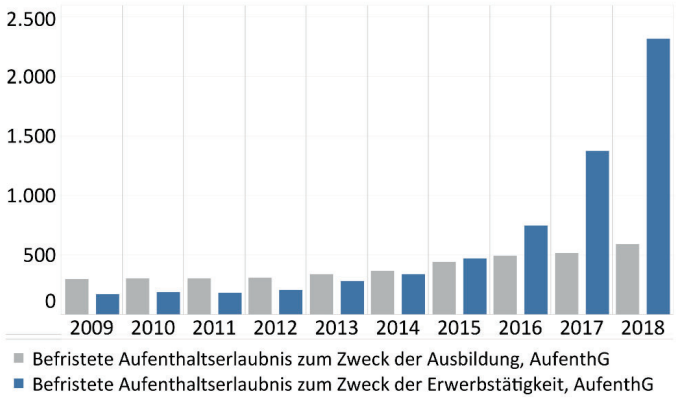


**Abbildung 46: Bestehende Aufenthaltstitel von Menschen mit der Staatsangehörigkeit eines Westbalkanstaates zum Zweck der Ausbildung und der Erwerbstätigkeit in Berlin (2009 bis 2018)**
Eigene Berechnung und Darstellung nach Statistisches Bundesamt 2020[59] © Minor

Im Betrachtungszeitraum ist sowohl bei der qualifizierten als auch bei der nicht-qualifizierten Beschäftigung[60] ein Anstieg zu beobachten, wobei sich die Intensität des Anstiegs zwischen beiden Kategorien unterscheidet. Bei den Aufenthaltstiteln zur qualifizierten Beschäftigung ist ein kontinuierlicher Anstieg zu sehen, der sich 2016 stark beschleunigt hat. Die nicht-qualifizierte Beschäftigung ist

[59] Die Daten sind kumuliert für alle sechs Westbalkanstaaten sowie für Fälle, die im Ausländerzentralregister (AZR) mit nicht mehr bestehenden Nachfolgestaaten Jugoslawiens kodiert sind: Bundesrepublik Jugoslawien (27.04.1992-04.02.2003), Serbien und Montenegro (05.02.2003-02.06.2006) sowie Serbien (inklusive Kosovo) (03.06.2006-16.02.2008).

[60] Diese Unterscheidung bezieht sich laut Aufenthaltsgesetz darauf, ob die entsprechenden Personen eine qualifizierte Berufsausbildung abgeschlossen haben oder nicht. Die Aufenthaltstitel zur qualifizierten Beschäftigung entsprechen § 18 Abs. 4 alte Fassung des Aufenthaltsgesetzes bzw. § 18a, b AufenthG in der seit dem 01.03.2020 gültigen Fassung des Aufenthaltsgesetzes. Die nicht qualifizierte Beschäftigung bezieht sich auf § 18 Abs. 3 alte Fassung des Aufenthaltsgesetzes bzw. § 19c AufenthG neue Fassung.

hingegen bis 2015 kaum und ab 2016 dafür umso deutlicher gestiegen (Abbildung 47).

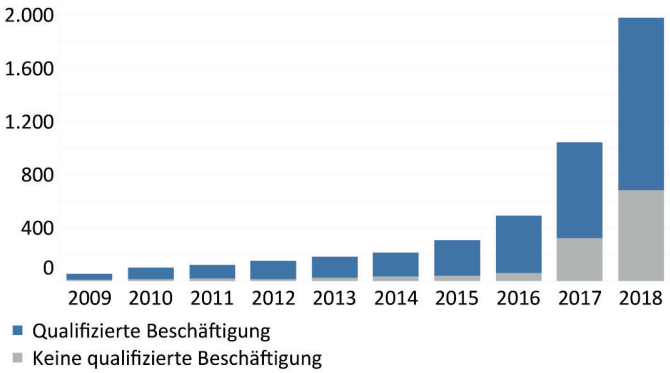


**Abbildung 47: Bestehende Aufenthaltstitel von Menschen mit der Staatsangehörigkeit eines Westbalkanstaates nach Qualifikationsniveau der Beschäftigung (2009 bis 2018)**
Eigene Darstellung und Berechnung nach Statistisches Bundesamt 2020[61] © Minor

Trotz dieses Zuwachses überstieg im Jahr 2018 die qualifizierte Beschäftigung (1.295 Aufenthaltstitel) die nicht-qualifizierte Beschäftigung (685) in Berlin deutlich. Diese Entwicklung unterscheidet sich vom Trend für die Bundesrepublik insgesamt, für die es umgekehrt war (nicht-qualifizierte Beschäftigung: 32.790 Aufenthaltstitel; qualifizierte Beschäftigung: 27.100) (Geis-Thöne 2018).

Der Anteil der Aufenthaltstitel zur nicht-qualifizierten Beschäftigung in Berlin lag 2015 bei 13,5 % und ist bis 2018 auf 34,6 % gestiegen. Dabei gibt es kleinere Unterschiede zwischen den Herkunftsländern (Abbildung 48): Am höchsten war der Anteil der nicht-qualifizierten Beschäftigung bei Kosovarinnen und Kosovaren (42,9 %), am niedrigsten bei Serbinnen und Serben (26,2 %).

Im Hinblick auf die Aufenthaltstitel zum Zweck der Ausbildung ist ebenso ein kontinuierlicher Anstieg im Zehnjahreszeitraum von 2009 bis 2018 zu beobachten (Abbildung 46). Die Zahl der zu diesem Zweck erteilten Titel ist jedoch im

[61] Die Daten sind kumuliert für alle sechs Westbalkanstaaten sowie für Fälle, die im AZR mit nicht mehr bestehenden Nachfolgestaaten Jugoslawiens codiert sind.

Vergleich zur Erwerbstätigkeit deutlich geringer und ein beschleunigter Anstieg ab dem Jahr 2016 ist hier nicht feststellbar.

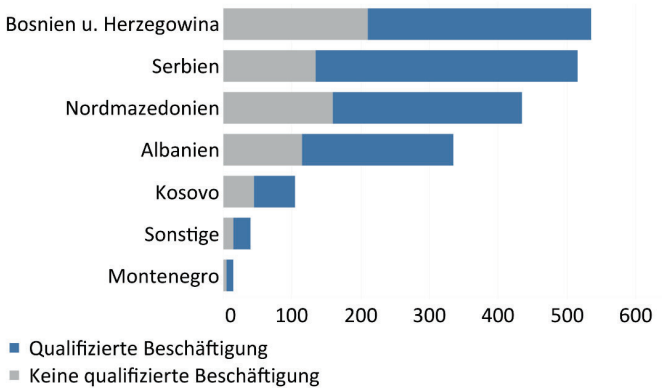


**Abbildung 48: Bestehende Aufenthaltstitel in Berlin nach Qualifikationsniveau der Beschäftigung und Staatsangehörigkeit (2018)**
Eigene Berechnung und Darstellung nach Statistisches Bundesamt 2020 © Minor

Im Vergleich von 2015 zu 2018 ist die Anzahl der bestehenden Aufenthaltstitel in diesem Zusammenhang für alle Westbalkanstaaten um ca. 50 % gestiegen (zum Vergleich: bei der Erwerbstätigkeit um 422 %). Die Westbalkanregelung wurde also vor allem von Personen genutzt, die nach Berlin gekommen sind, um hier zu arbeiten. Die Auswirkungen auf die Einwanderung zum Zweck der Aufnahme einer Ausbildung sind hingegen begrenzt.

Weitere Hinweise auf die Art der Beschäftigung bieten die Daten zu den Zustimmungen der Bundesagentur für Arbeit (BA). Diese können die tatsächlich aufgenommenen Beschäftigungsverhältnisse zwar nicht präzise abbilden, geben aber dennoch Aufschluss über das Anforderungsniveau der Beschäftigungsverhältnisse und die Verteilung der Beschäftigungsverhältnisse auf die einzelnen Branchen.[62]

[62] 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 eine bzw. einen Drittstaatsangehörigen können mehrere Zustimmungen erteilt worden sein.

Nimmt man alle Zustimmungen der Jahre 2016 bis 2018 zusammen, die im Rahmen der Westbalkanregelung (§ 26 Abs. 2 BeschV) in Berlin erteilt worden sind, so entfallen davon 45,2 % auf sogenannte Helfertätigkeiten. Betrachtet man die Jahre getrennt, so ist ein deutlicher Anstieg bei der Helferkategorie zu beobachten (2016: 33,8 %; 2017: 43,4 %; 2018: 55,6 %). Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass insgesamt mehr als die Hälfte der Zustimmungen für qualifizierte Tätigkeiten erteilt worden sind (54,8 %). Dabei handelt es sich zum größten Teil (47,5 %) um Fachkrafttätigkeiten, „die in der Regel eine abgeschlossene Berufsausbildung aber keine weiterführende Qualifikation, wie zum Beispiel einen Meister, voraussetzen" (Geis-Thöne 2018: 21). Nur ein kleiner Teil aller Zustimmungen entfällt auf höher qualifizierte Spezialistinnen und Spezialisten (4,9 %) und Expertinnen und Experten (2,4 %). Gemessen an den Daten der BA lässt sich also für Berlin (wie auch für Deutschland insgesamt[63]) die Schlussfolgerung ziehen, dass „die Westbalkanregelung in bedeutendem 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" (a. a. O.: 21f.). Darunter sind auch Personen, die parallel zu ihrer Beschäftigung ein Anerkennungsverfahren ihrer formalen Qualifikationen in die Wege geleitet haben.

Betrachtet man die Zustimmungen der BA zur Aufnahme einer Beschäftigung von Personen aus den Westbalkanstaaten in Berlin insgesamt[64], ergibt sich ein ähnliches Bild bei der Qualifikationsstruktur (Abbildung 49). Der Anteil der Helferkategorie ist hier mit 37,3 Prozent etwas kleiner.

Auch im Hinblick auf die Branchen, in denen die Beschäftigung erfolgt, liefern die Daten der BA wichtige Hinweise. Betrachtet man die Zahlen für die vorliegenden

---

Zudem geben weder die erteilten Zustimmungen der BA noch die erteilten Visa darüber Auskunft, ob eine Drittstaatsangehörige bzw. ein Drittstaatsangehöriger tatsächlich zur Aufnahme einer Beschäftigung nach Deutschland eingereist ist (BT-Drs. 19/8229: 32).

[63] Im Vergleich zur gesamten Bundesrepublik zeigt sich auch hier ein höherer Anteil an qualifizierten Beschäftigungsverhältnissen in Berlin. Im gesamten Bundesgebiet entfielen im Zeitraum 2016 bis 2018 52,6 % der Beschäftigungsverhältnisse auf die Helferkategorie. Zudem wurden bundesweit 44,6 % aller Zustimmungen an Fachkräfte, 2,1 % an Spezialistinnen und Spezialisten und 0,7 % an Expertinnen und Experten erteilt.

[64] Hier werden sowohl Zustimmungen der BA für Personen einbezogen, die über die Westbalkanregelung nach Berlin einwandern wollten als auch für Personen, die dies auf der Grundlage anderer rechtlichen Regelungen angestrebt haben.

Jahre 2016 und 2017, so fällt eine Konzentration in wenigen Branchen auf (Abbildung 50): In diesem Zeitraum entfielen 39,2 % aller 3.360 Zustimmungen, die die BA im Rahmen der Westbalkanregelung in Berlin erteilt hat, auf das Baugewerbe.

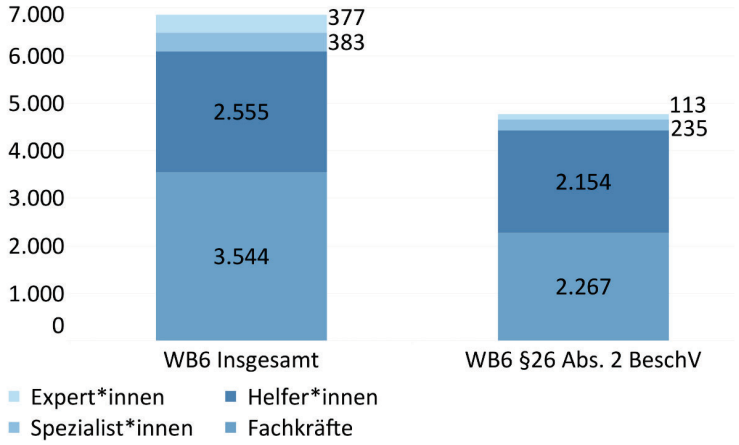


**Abbildung 49: Zustimmungen der BA in Berlin nach Anforderungsniveau (2016 bis 2018)**
Eigene Berechnung und Darstellung nach BT-Drs. 18/11124 (2016); 19/2018 (2017); 19/8229 (2018) © Minor

Weitere häufig vertretene Branchen waren das Gesundheits- und Sozialwesen (27,8 %) sowie das Gastgewerbe (17,8 %).[65] Insgesamt erteilte die BA in diesem Zeitraum in Berlin 4.606 Zustimmungen an Bürgerinnen und Bürger der sechs Westbalkanstaaten. Auch hier waren dieselben Branchen am häufigsten vertreten, wobei sich die Gewichtung leicht unterscheidet (Abbildung 51).

[65] Im Vergleich zu Berlin fällt im gesamten Bundesgebiet der Anteil der Zustimmungen der BA zu Beschäftigungen im Gesundheits- und Sozialwesen deutlich kleiner aus (9,9 %). Die Anteile im Baugewerbe (44,4 %) und im Gastgewerbe (15,1 %) gestalten sich hingegen ähnlich.

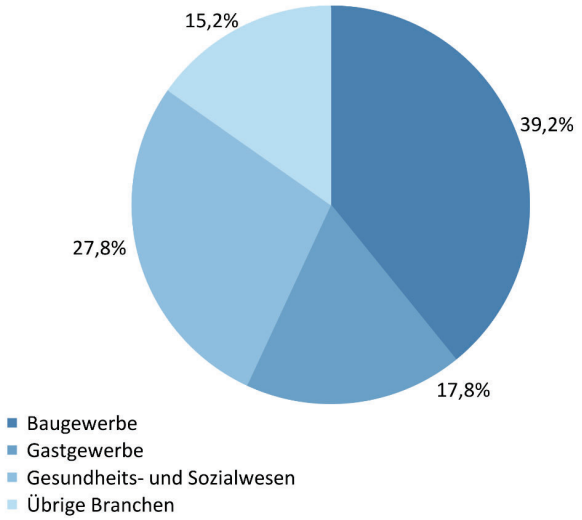


**Abbildung 50: Zustimmungen der BA im Rahmen der Westbalkanregelung nach Branchen in Berlin (2016/2017)**
Eigene Berechnung und Darstellung nach BT-Drs. 18/13540 (2016); 19/2018 (2017) © Minor

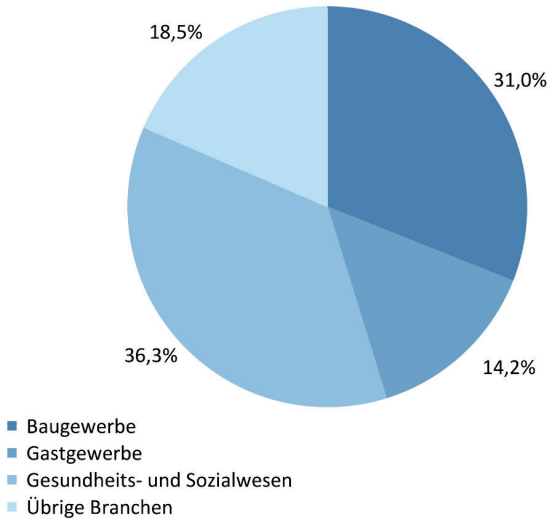


**Abbildung 51 Zustimmungen der BA nach Branchen in Berlin (2016/2017), WB6 Insgesamt**
Eigene Darstellung und Berechnung nach BT-Drs. 18/13540 (2016); 19/2018 (2017) © Minor

## 2.3. Humanitäre Migration

Eine Analyse des aufenthaltsrechtlichen Status von Personen, die aus humanitären Gründen nach Berlin gekommen sind,[66] kann Hinweise über die Auswirkungen der Westbalkanregelung und der damit verbundenen restriktiven flüchtlingspolitischen Maßnahmen geben. Ziel dieser Maßnahmen war es, die humanitäre Migration deutlich zu reduzieren. Direkte Kausalbeziehungen lassen sich jedoch nicht ableiten, da keine Daten dazu vorliegen, ob und wie diese politischen Entscheidungen die Migrationsabsichten von Personen aus den Westbalkanstaaten tatsächlich beeinflusst haben. Bereits gezeigt wurde, dass die Zahl der Asylanträge, die von Personen aus den Westbalkanstaaten in der Bundesrepublik gestellt wurden, ab 2016 deutlich gesunken ist. In den folgenden Abschnitten wird dargestellt, in welcher Weise sich diese Entwicklung in Berlin widerspiegelt.

Die Zahl derjenigen Personen in Berlin, die einen befristeten humanitären Aufenthaltstitel innehaben, ist zwischen 2010 und 2015 – mit kleineren jährlichen Schwankungen – leicht gesunken (Abbildung 52). Bei dieser Gruppe handelt es sich um Personen, bei denen ein Schutzbedarf festgestellt oder denen ein Aufenthaltsrecht aus humanitären Gründen erteilt worden ist. Bis 2013 wurden nur sehr wenige neue Asylanträge von Personen aus den Westbalkanstaaten gestellt. Trotz deutlich höherer Asylantragszahlen in den Jahren 2014 bis 2016 ist die Zahl von Personen mit einem humanitären Aufenthaltstitel danach nur sehr leicht gestiegen, da die Anerkennungsquoten sehr niedrig waren. Bei dem größten Teil dieser Personen handelt es sich um Geflüchtete, die sich schon länger in Berlin aufhalten. Die Zahl der Personen mit einer Duldung – hierbei handelt es sich oft um abgelehnte Asylsuchende – hat im Beobachtungszeitraum kontinuierlich zugenommen und 2014 einen Höhepunkt erreicht. Seit 2015 ist ein Rückgang zu verzeichnen (2018: 1.360). Eine ähnliche Entwicklung ist bei Personen

[66] Der Aufenthaltstitel bzw. aufenthaltsrechtliche Status gibt die subjektiven Migrationsmotive der betroffenen Personen nur eingeschränkt wieder. Häufig sind mehrere Motive für internationale Wanderungen von Bedeutung. Auch für Personen, die in Deutschland einen Asylantrag stellen, kann es ein Motiv sein, in Deutschland zu arbeiten. Dies ist unabhängig davon, ob das BAMF einen Schutzanspruch feststellt oder nicht.

ohne legalen Aufenthaltstitel festzustellen.[67] Hier ist ein Anstieg ab 2012 zu beobachten. Seit 2016 ist auch diese Gruppe wieder kleiner geworden. Auch die Zahl der Personen mit einer Aufenthaltsgestattung, d. h. Personen, die sich in einem laufenden Asylverfahren befinden, nimmt einen ähnlichen Verlauf und spiegelt die Entwicklung bei den Asylanträgen wider. Der Rückgang bei den Personen mit einer Aufenthaltsgestattung ist v. a. damit zu erklären, dass deutlich weniger neue Asylanträge gestellt worden sind. Bei den Personen mit einer Duldung oder ohne jegliches Aufenthaltsrecht ist die abnehmende Zahl zumindest zum Teil auch mit den intensivierten Maßnahmen zur Rückführung von Personen aus den Westbalkanstaaten zu erklären. Dies betrifft sowohl die sogenannte freiwillige Rückkehr als auch Abschiebungen. In den Jahren 2015 und 2016 sind sowohl die Zahlen der Abschiebungen als auch der sogenannten freiwilligen Ausreisen in die Westbalkanstaaten deutlich angestiegen.

Die Daten deuten stark darauf hin, dass ein substanzieller Teil der abgelehnten Asylbewerberinnen und Asylbewerber entweder mit einer Duldung oder ohne legalen Aufenthaltsstatus in Berlin verbleibt. Für diese Gruppe gibt es nur äußert begrenzte Möglichkeiten, einer Erwerbsarbeit nachzugehen und ihren Aufenthaltsstatus zu legalisieren. Im Berliner Kontext ist die Härtefallkommission von großer Bedeutung. Bürgerinnen und Bürger der Westbalkanstaaten stellten in den letzten Jahren einen großen Anteil der Fälle, die bei der Härtefallkommission eingereicht worden sind. Im Jahr 2017 wurden bei der Kommission für 735 Personen (2018: 158) aus den Westbalkanstaaten Anträge auf ein Aufenthaltsrecht gestellt. Dies war mehr als die Hälfte (2017) bzw. ein Drittel (2018) aller Personen, die einen Antrag gestellt hatten. Bereits die Anmeldung eines Falls durch ein Mitglied der Kommission führt zu einem Aussetzen der Ausreisepflicht (Senatsverwaltung für Inneres und Sport 2018/2019).

[67] Die Zahl der Personen, die sich ohne Aufenthaltstitel in Deutschland aufhalten, ist nicht bekannt. Die hier angegeben Daten basieren auf Daten des Ausländerzentralregisters (AZR). Die Belastbarkeit dieser Daten wurde vielfach in Frage gestellt (SVR 2019: 87), da u. a. Personen, die eigenständig und von den Behörden unbemerkt ausgereist sind, noch im AZR gespeichert sein können. Zugleich ist davon auszugehen, dass sich Personen ohne Aufenthaltsrecht in Deutschland aufhalten, ohne dass sie jemals im AZR erfasst worden sind.

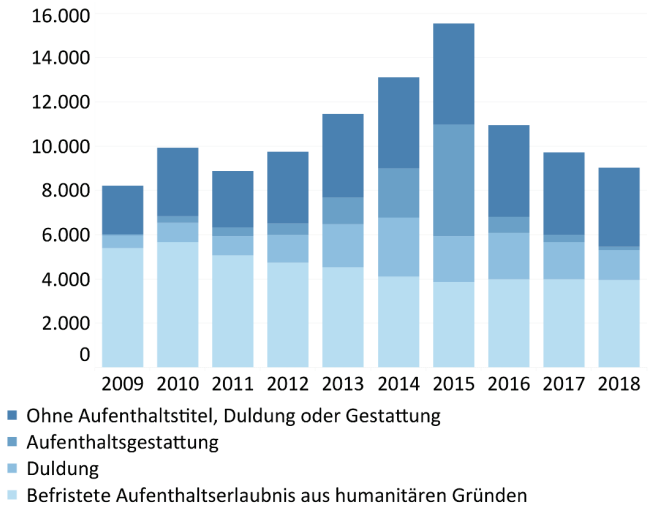


**Abbildung 52: Registrierte Personen mit einem humanitären Aufenthaltstitel, einer Aufenthaltsgestattung, einer Duldung oder ohne Aufenthaltstitel (2009 bis 2018)**
Eigene Darstellung nach Statistisches Bundesamt 2020[68] © Minor

# 3. Die Perspektive von Zugewanderten aus den Westbalkanstaaten auf die Westbalkanregelung, deren Konsequenzen und Umsetzung

## 3.1. Befürwortung der erleichterten Arbeitsmigration

Grundsätzlich werden die mit der Westbalkanregelung eröffneten, erleichterten Möglichkeiten der Erwerbs- und Ausbildungsmigration von allen befragten Migrantinnen und Migranten sowie Expertinnen und Experten begrüßt. Für erstere stellen diese eine Chance dar, einfacher nach Deutschland zu kommen, um hier zu arbeiten. Die Aussage eines 26-jährigen Juristen aus Albanien, der 2017 nach Berlin eingewandert ist, spiegelt in diesem Zusammenhang die Sichtweise vieler Befragter gut wider:

[68] Die Daten sind kumuliert für alle sechs Westbalkanstaaten sowie für Fälle, die im AZR mit nicht mehr bestehenden Nachfolgestaaten Jugoslawiens codiert sind.

> „Die Tatsache, dass die Menschen hierherkommen und arbeiten können, finde ich gut. Kosovo und Albanien sind arme Länder und die Menschen brauchen eine Arbeit. Somit sehe ich nicht mehr die Diskriminierung zwischen den Menschen, die eine Blaue Karte[69] bekommen und denen, die normale Jobs hatten. Es musste zu einer Westbalkan-Lösung kommen, denn die Westbalkanländer sind Teil von Europa und sie sind Europäer.“ (Mann aus Albanien, 26 Jahre)

Auch aus Sicht der Berliner Verwaltung wird die Regel grundsätzlich positiv bewertet, da es einen Bedarf auf dem Arbeitsmarkt gibt, wie ein Fachbereichsleiter der Berliner Regionaldirektion der BA feststellt:

> „Insgesamt ist es für den Arbeitsmarkt eine gute Regelung. Man kann vielleicht über die Länder diskutieren: Warum sind gerade diese privilegiert? Aber grundsätzlich ist es eine gute Regelung, denn wir brauchen einfach diese Arbeitskräfte.“ (Bereichsleiter, Bundesagentur für Arbeit, Generaldirektion Berlin-Brandenburg)

Einen Bedarf an Fach- und Arbeitskräften sieht er vor allem in bestimmten Branchen, wie dem Baubereich sowie im handwerklichen und verarbeitenden Gewerbe. Für die Zukunft rechnet er mit einem steigenden Bedarf an Arbeits- und Fachkräften. Diesen sieht er nicht nur für Berlin, sondern sogar noch stärker für das ländliche Brandenburg, für das er ebenso zuständig ist. Zudem stellt er eine im Vergleich zu anderen Migrantengruppen hohe gesellschaftliche Akzeptanz der Menschen aus den Westbalkanstaaten fest, was deren Integration erleichtere:

> „Man muss ja auch daran denken, wer akzeptiert wird von der Bevölkerung. Und da habe ich schon den Eindruck, dass Leute aus dem Westbalkan und auch aus Osteuropa akzeptiert werden. Wir müssen alle Möglichkeiten nutzen, um die Arbeitskräfte zu uns zu holen. Das wird sonst nicht ausreichen.“ (Bereichsleiter, BA Generaldirektion Berlin-Brandenburg)

---

[69] Bei der „Blauen Karte“ handelt es sich um einen Aufenthaltstitel für hochqualifizierte Personen aus Drittstaaten. Voraussetzung für die Erteilung der Blauen Karte sind ein Hochschulabschluss sowie ein Arbeitsvertrag bzw. eine verbindliche Stellenzusage mit einem festgelegten Mindestbruttogehalt von derzeit 53.600 Euro im Jahr. In ausgewählten Mangelberufen (etwa für Naturwissenschaftlerinnen und Naturwissenschaftler, Mathematikerinnen und Mathematiker, Ingenieurinnen und Ingenieure, Ärztinnen und Ärzte sowie IT-Fachkräfte) beträgt das jährliche Mindestbruttogehalt 41.808 Euro.

## 3.2. Brain-Drain als Problem für die Herkunftsstaaten

Während einzelne Migrantinnen und Migranten und ihre Familien sowie Unternehmen in Deutschland von den erleichterten Einwanderungsmöglichkeiten grundsätzlich profitieren, stellt die zahlenmäßig bedeutsame Abwanderung von Arbeitskräften die Herkunftsstaaten vor große Probleme. Die Wahrnehmung der negativen Folgen der Abwanderung in Form eines Brain-Drains ist auch bei den befragten Migrantinnen und Migranten weit verbreitet. Ein 39-jähriger Mann aus Serbien bringt es auf den Punkt:

> „Das ist gut für Deutschland. Aber für Westbalkanländer ist das eine Katastrophe. Da wird keiner mehr bleiben." (Mann aus Serbien, 39 Jahre)

Eine Frau aus Bosnien sieht es ähnlich und berichtet von aktiven Anwerbebemühungen durch deutsche Firmen:

> „Ich glaube, die Westbalkanregelung ermöglicht den Brain-Drain – und zwar nicht nur von den gut ausgebildeten Menschen, sondern auch von den nicht ausgebildeten Menschen. Leute aus meinem Dorf sind massenhaft nach Deutschland gekommen. Sie haben Integrationskurse bekommen und kamen mit ihren ganzen Familien. Nach Bosnien z. B. sind Firmen gekommen, die ihre Fähigkeiten untersucht haben. Wenn sie diese Tests gut gemacht haben, haben sie Deutschkurse bekommen. Man sucht in Bosnien die Arbeitskräfte, an denen es hier mangelt. Das sind nicht nur ausgebildete Menschen." (Frau aus Bosnien und Herzegowina, 28 Jahre)

Der Direktor des Berliner Landesamtes für Einwanderung ist sich dieser Problemlage bewusst, sieht aber zugleich auch großen Chancen für den Berliner Arbeitsmarkt:

> „Aus unserer Sicht liegt da ein Fachkräftereservoir. Man muss nur aufpassen, dass es da keinen Brain-Drain gibt; eigentlich gibt es den längst. Dass ein Staat wie Serbien, natürlich auch die Türkei oder die Ukraine sagen: ‚Wir wollen jetzt nicht unsere ausgebildeten Fachkräfte an Europa verlieren', das kann ich verstehen. Da darf man jetzt auch nicht zu forsch auftreten und sagen: ‚Alle Pflegekräfte aus Bosnien jetzt nach Berlin!' Aber die Einwanderung vom Westbalkan ist eine Riesenchance." (Direktor Landesamt für Einwanderung, Berlin)

Aus den vorhegenden Zitaten wird deutlich, dass die erleichterten Möglichkeiten der Erwerbsmigration sich auf unterschiedliche Akteure sehr verschieden auswirken, und dies vielen beteiligten Akteuren auch bewusst ist. Insbesondere für die Herkunftsstaaten stellt die zahlenmäßig bedeutsame Abwanderung von Fach- und Arbeitskräften zunächst einen großen Verlust dar. Inwieweit dieser durch Rücküberweisungen, Wissenstransfer oder spätere Rückwanderungen kompensiert werden kann, bleibt abzuwarten und kann nicht im Rahmen dieser Untersuchung beantwortet werden.

## 3.3. Zugangswege: Hohe Hürden und komplizierte Verfahren

In den Interviews wurde sowohl von den Migrantinnen und Migranten als auch von den befragten Expertinnen und Experten umfangreiche Kritik geäußert. Diese bezieht sich sowohl auf die grundsätzliche Ausgestaltung der Arbeitsmigrationspolitik für die Westbalkanstaaten als auch auf die konkrete administrative Umsetzung. Viele Migrantinnen und Migranten aus den Westbalkanstaaten nehmen die Möglichkeiten der Arbeitsmigration trotz der Erleichterungen als zu restriktiv und zu kompliziert wahr. Sie wünschen sich – nicht nur im Hinblick auf die administrative Umsetzung, sondern auch was die grundsätzlichen Regeln betrifft – eine liberalere Migrationspolitik.

Ein Arzt aus Nordmazedonien vertritt zum Beispiel folgende Ansicht:

> „Das Visum sollte abgeschafft werden und die Bedingungen der Arbeitsmigration sollten vereinfacht werden, denn das würde Deutschland zugutekommen. Ich kenne unsere Leute, die sehr fleißig, arbeitsfähig sind und viel können. Einerseits sprechen wir in Deutschland von Fachkräftemangel, aber auf der anderen Seite behindern wir diese Menschen. Das ist ein Widerspruch. Ich meine, wenn einer hierherkommen will, wird er das sowieso machen. Wieso also sie nicht willkommen heißen?“ (Mann aus Nordmazedonien, 41 Jahre)

Mehrere Personen sagen zunächst, dass die finanziellen Voraussetzungen, die Personen erfüllen müssen, wenn sie nach Deutschland kommen wollen, um hier einen Arbeitsplatz zu finden, für viele Personen zu hoch sind. Eine Studienberaterin aus Albanien bemerkt hierzu:

> „Die Menschen in Albanien wollen arbeiten. Dort haben sie aber keine Möglichkeit dazu. Dadurch haben sie auch nicht die Möglichkeit, sich finanziell

> abzusichern, um hierher zu kommen und um dann einen Arbeitsvertrag zu erhalten. Sie müssen bei der Deutschen Botschaft in Albanien nachweisen, dass sie finanziell abgesichert sind, um hier sechs Monate ohne staatliche Hilfe leben zu können. Dann müssen sie eine Wohnung finden und bezahlen. Ich glaube, das schafft fast kein Albaner. Sie müssen mindestens 6.000 Euro dabeihaben, um hierherzukommen. Ich stelle mir das alles als sehr schwierig vor.“ (Frau aus Albanien, 30 Jahre)

Ebenso beschreibt es ein 27-jähriger Albaner, der als Kommunikationsmanager arbeitet:

> „Es können hierher nur diejenigen kommen, die es sich leisten können. Sie müssen 4.000 bis 5.000 Euro auf dem Bankkonto haben. Mit den Gehältern des Balkans ist das sehr schwierig. In Albanien liegt der monatliche Durchschnittslohn bei ca. 500 Euro. Für Familien ist das sehr sehr schwierig. Für junge Leute ist das schon ein attraktives Angebot. Aber viele Jugendliche verschulden sich, um hierher zu kommen.“ (Mann aus Albanien, 27 Jahre)

Das Erfordernis des Nachweises ausreichender Mittel zur Sicherung des eigenen Lebensunterhalts betrifft u. a. Personen, die zur Arbeitssuche oder zum Studium nach Deutschland kommen. Personen, die zum Beispiel über die Westbalkanregelung direkt mit einem Arbeitsvertrag einreisen, müssen diesen Nachweis nicht erbringen, da durch den Arbeitsvertrag sichergesellt ist, dass sie von ihrem Einkommen leben können.

Genau diese Erfahrung beschreibt ein Arzt aus Bosnien und Herzegowina, der in Berlin eine Arbeit sucht:

> „Das ist gut für uns, dass wir hierherkommen können. Aber mir scheint das so, dass dieses Gesetz alles noch schwieriger machen wird. Ich glaube, dass es jetzt schwieriger ist als früher, Papiere zu bekommen. (…) Ein weiteres Problem ist, dass es einem niemand bezahlt, wenn man hier in Berlin hospitiert. Man muss alles alleine bezahlen. Ich musste in Bosnien alles verkaufen, um hier mein Leben finanzieren zu können.“ (Mann aus Bosnien und Herzegowina, 28 Jahre)

Die langen Wartezeiten bei der Antragstellung für ein Arbeitsvisum wurden bereits als großes Problem identifiziert. Besonders häufig wurde kritisiert, dass die Beantragung eines Visums nur in den Herkunftsstaaten möglich ist, was in Verbindung mit den langen Bearbeitungszeiten – von in der Regel mehr als zwölf

Monaten – das Finden einer Arbeitsstelle stark erschwert. Der Leiter des Berliner Landesamts für Einwanderung beschreibt es wie folgt:

> „Die Westbalkanregelung war aus unserer praktischen Sicht eine Vorschrift, die nicht wirklich funktionieren konnte. Gerade aus Sicht potenzieller Arbeitgeber ist es schwierig zu planen, wenn z. B. im Bereich Bau Fachkräfte gesucht werden und dann einkalkuliert werden muss, dass der nächste freie Termin bei der Botschaft erst in einem Jahr verfügbar ist. So kann man nicht planen – weder als Handwerksunternehmen, noch als Mittelständler, noch als global agierendes Großunternehmen. Das geht nicht.“ (Direktor Landesamt für Einwanderung, Berlin)

Vor dem Hintergrund dieser Hürde waren die Fallzahlen der tatsächlich über die Westbalkanregelung eingereisten Personen begrenzt. Im Berliner Kontext entstanden für das zuständige Landesamt für Einwanderung keine größeren Schwierigkeiten bei der Bearbeitung der auch aus Sicht des Behördenleiters überschaubaren Fallzahlen.

Im Folgenden wird aus der Perspektive von betroffenen Personen geschildet, wie sich diese langen Antragsverfahren auf ihre Lebenssituationen auswirken. Eine Frau aus Serbien, die als Reinigungskraft arbeitet, erzählt von den Schwierigkeiten mit der Regelung. Sie pendelt bereits seit 2012 zwischen beiden Ländern hin und her. Im Interview zeigt sie sich sehr frustriert über die langen Wartezeiten:

> „Ich bin offiziell Touristin hier. Inoffiziell arbeite ich schwarz bei einem deutschen Arbeitgeber. Ich habe von ihm einen Arbeitsvertrag bekommen und er hat hier in Berlin überall angerufen. Er wollte sogar die Rentenversicherung bezahlen. (...) Es wurde mir gesagt: ‚Finde einen Job. Dein Arbeitgeber wird alle Papiere ausfüllen. Gehe zur Botschaft nach Belgrad und automatisch wirst du ein Arbeitsvisum bekommen.‘ Und ich habe das alles gemacht. Ich war auch in Belgrad bei der Botschaft. Aber diese dumme Politik hat mir Probleme gemacht. In Belgrad habe ich einen Termin erst in einem Jahr und sechs Monaten bekommen. Ich muss jetzt so lang warten! Ich frage mich, ob er (Arbeitgeber) so lang warten wird. Er riskiert so viel, weil ich schwarz arbeite.“ (Frau aus Serbien, 45 Jahre)

Mehrere Befragte sprechen sich dafür aus, dass die Visumantragstellung in Deutschland möglich sein sollte – so auch diese Albanerin:

> „Ich wünsche mir in der Zukunft, dass es mehr Erleichterungen für den Westbalkan allgemein und insbesondere für die Albaner gibt. Ich glaube, Albanien ist ein Land, in dem Menschen gut ausgebildet sind und sie alle möchten eine bessere Zukunft und eine Arbeit haben. Sie sollten zum Beispiel die Möglichkeit haben, Deutschland zu besuchen und das Visum hier zu beantragen. Ich sehe keinen Sinn darin, erstmal hier eine Arbeit zu suchen, diese hier zu finden, um dann wieder nach Albanien zurückzukehren." (Frau aus Albanien, 30 Jahre)

Eine Frau aus Kosovo kritisiert nicht nur die langen Wartezeiten. Sie findet es auch sehr ungerecht, dass die Bearbeitungszeiten bei anderen Staaten deutlich kürzer sind:

> „Ich finde diese Westbalkanregelung sehr schwierig. Es gibt sehr lange Wartezeiten, was die Arbeitsvisa angeht und für Menschen, die sich dort in einer sehr schwierigen finanziellen Lage befinden, ist das eine reine Katastrophe. Während Menschen aus anderen Ländern ein bis höchstens zwei Monate auf ein Arbeitsvisum warten müssen, müssen Menschen aus Kosovo oder Albanien ein bis zwei Jahre darauf warten." (Frau aus Kosovo, 27 Jahre)

Die langen Bearbeitungszeiten betreffen jedoch nicht nur die Aufnahme einer Erwerbsarbeit. Ein Software-Ingenieur aus Kosovo, der 2017 eingewandert ist, berichtet auch von langen Wartezeiten bei der Familienzusammenführung:

> „Hier sehe ich definitiv die deutsche Botschaft in der Pflicht. Meine Frau wartet seit zwei Jahren auf ein Visum bzw. die Familienzusammenführung." (Mann aus Kosovo, 29 Jahre)

Die Möglichkeit eines direkten Spurwechsels von Geflüchteten aus den Westbalkanstaaten in den Arbeitsmarkt wurde vom Gesetzgeber ausgeschlossen (siehe Kap. I.3). Eine Sozialarbeiterin aus Kosovo, die schon seit 2009 in Deutschland lebt, kritisiert dies. Sie bedauert, dass Personen, die als Schutzsuchende nach Deutschland gekommen sind, keine Möglichkeit haben, zur Erwerbsarbeit hierzubleiben:

> „Ich habe selber im Flüchtlingsbereich gearbeitet und wenn ich es mir überlege, wie viele Flüchtlinge so toll waren. Sie waren aus Kosovo und sie wurden abgeschoben, obwohl sie sehr gut waren." (Frau aus Kosovo, 37 Jahre)

Kritik an der Westbalkanregelung kommt auch von Gewerkschaftsseite. Im Rahmen der Regelung wird ihrer Ansicht nach nicht genug getan, um die Arbeitnehmerrechte zu stärken. Die Kontrolldichte sei viel zu gering:

> „Man lässt sie weiterhin in einer geschwächten Position. Man kontrolliert nicht, wie viel sie tatsächlich verdienen, wenn sie hier sind. Bei der Antragstellung legt jeder einen Arbeitsvertrag vor. Unklar ist, ob das dann wirklich ausbezahlt wird. Da wird lediglich geprüft, wie sich die Unternehmen in der Vergangenheit verhalten haben.“ (Gewerkschaftssekretär, IG BAU)

Der Gewerkschaftssekretär spricht sich zudem dafür aus, dass Arbeitsmigrantinnen und -migranten sowie Auszubildende besser über Arbeits- und Gesundheitsschutz sowie ihre Rechte als Arbeitnehmende informiert werden.

## 3.4. Erfahrungen mit den Behörden in Deutschland

Bei der Umsetzung der Migrations- und Integrationspolitik kommt den Behörden in Berlin eine zentrale Rolle zu. Die befragten Migrantinnen und Migranten sind mit zahlreichen Behörden und Einrichtungen, aber auch mit Beratungsstellen im Kontakt. Die Migrantinnen und Migranten wurden nicht gezielt nach einzelnen Behörden befragt, sondern allgemein nach ihren Erfahrungen mit solchen. Zudem wurden sie nach Institutionen gefragt, die aus ihrer Sicht einen besonders positiven oder negativen Ruf haben. Häufig erwähnt wurden das Landesamt für Einwanderung (Bezeichnung bis Ende 2019: Ausländerbehörde), das Landesamt für Gesundheit und Soziales (LAGeSo), das u. a. zuständig ist für die Anerkennung ausländischer Ausbildungen im Gesundheitswesen sowie Bürgerämter und Jobcenter.

Besonders in der Anfangsphase müssen Zugewanderte viele Behördengänge erledigen. Oft sprechen sie zu diesem Zeitpunkt noch nicht so gut Deutsch und kennen sich mit den Regeln und Institutionen nicht gut aus. Eine Frau aus Kosovo erinnert sich an ihre eigene Erfahrung in den ersten Monaten. Sie hatte einen Asylantrag gestellt und infolgedessen in einer Gemeinschaftsunterkunft gelebt:

> „Wenn die Menschen hier ankommen, ist es sehr schwierig für sie. Insbesondere, wenn sie keine Unterstützung in den ersten Monaten bekommen, ist es für sie fast unmöglich, sich hier zurechtzufinden. Ich denke dabei an uns: Wir waren erstmal auf den Staat angewiesen, auch wenn wir keine

> große Hilfe erhalten haben. Dazu kommt die Sprache, die Unterkunft, die Suche nach einer Arbeit.“ (Frau aus Kosovo, 25 Jahre)

Eine 2019 eingewanderte Albanerin berichtet, dass sie ohne die Unterstützung eines Angehörigen, der schon länger in Berlin lebte, große Schwierigkeiten gehabt hätte, sich zurechtzufinden:

> „Es fehlen die Orientierung und die Informationen im Allgemeinen. Es gibt keine Einrichtung, die einen orientiert. Nicht nur ich hatte dieses Problem, viele andere, die hierherkommen, haben das auch. Auch die Infrastruktur ist hier ganz anders und wenn mein Schwager nicht gewesen wäre, der mich in Berlin zwei Wochen begleitet hat, wäre ich hier ganz verloren gewesen.“ (Frau aus Albanien, 29 Jahre)

Ein großer Teil der Befragten berichtet von sehr negativen Erfahrungen mit der Berliner Ausländerbehörde. Besonders deutliche Worte findet eine Frau aus Kosovo:

> „Das LAGeSo und die Ausländerbehörde sind für mich Einrichtungen, die einen besonders schlechten Ruf haben. Wir – Ausländer – werden von ihnen wie Tiere behandelt. Ich glaube nicht, dass ein Deutscher so von ihnen behandelt wird. Es herrschen unmögliche Zustände dort. Vor allem die Art und Weise, wie die Mitarbeiter mit den Ausländern umgehen. Dieser abfällige Ton, die Art und Weise, wie sie die Unterlagen entgegennehmen, ist unmöglich. Wir werden richtig diskriminiert. Das Wort ‚bitte‘ gibt es da gar nicht. Man wird von ihnen angeschrien und in einem aggressiven Ton aufgefordert, rauszugehen. “ (Frau aus Kosovo, 27 Jahre)

Neben dem Verhalten von Mitarbeitenden der Ausländerbehörde kritisieren mehrere Befragte die schlechte Erreichbarkeit der Behörde und die langen Wartezeiten:

> „Ich denke, bei der Ausländerbehörde gibt es viel Verbesserungsbedarf. Sie antwortet überhaupt nicht, wenn man dort anruft oder hinschreibt. Nie ist die Ausländerbehörde erreichbar. Die Leute sind arbeitstätig und sie können nicht jeden Tag zur Ausländerbehörde gehen und dort stundenlang warten. Außerdem ist bei der Ausländerbehörde immer eine lange Warteschlange.“ (Mann aus Albanien, 27 Jahre)

Ein Albaner zieht einen Vergleich zur Ausländerbehörde in Bochum:

> „Ich bin anfänglich nach Bochum gekommen. Zum Glück ist die Ausländerbehörde dort nicht so schlimm, wenn man diese mit Berlin vergleicht. Da brauchte man nicht sehr lange auf einen Termin zu warten. Bochum ist eine kleine Stadt. In Berlin dagegen ist es unmöglich, einen Termin zu bekommen. Oder man muss um 3 Uhr morgens da sein, um überhaupt ranzukommen.“ (Mann aus Albanien, 30 Jahre)

Einige Befragte hatten den Eindruck, dass die Regeln und Abläufe intransparent und die Entscheidungen abhängig von einzelnen Personen sind:

> „Es ist zum Glück alles gut gelaufen, aber meine Erfahrung bei der Ausländerbehörde ist immer sehr stressig gewesen. Es gibt bestimmte Gesetze und Regeln – und die sind lang. Aber es ist immer von den einzelnen Mitarbeitenden abhängig und das fand ich immer sehr stressig. Was der eine sagte, galt nicht für den anderen. Das machte die Sache sehr schwierig.“ (Frau aus Albanien, 30 Jahre)

Einige Personen hatten den Eindruck, dass es abhängig von der Abteilung der Ausländerbehörde ist, wie man behandelt wird. Ein Mann aus Serbien, dessen Exfrau EU-Bürgerin ist, berichtet:

> „Ich ging in die EU-Abteilung, weil meine Exfrau EU-Bürgerin ist und das war mein Glück. Ich habe gehört, dass die Westbalkan-Abteilung viel strenger ist. Da würde ich es nicht schaffen, die würden mich wahrscheinlich zurück nach Serbien schicken. Alles ging also reibungslos.“ (Mann aus Serbien, 36 Jahre)

Eine 2015 eingewanderte Frau aus Bosnien und Herzegowina hat eine ähnliche Wahrnehmung im Hinblick auf die unterschiedliche Behandlung durch die Ausländerbehörde:

> „Von der Ausländerbehörde kriegt man Magenschmerzen, von der Architektur und den Menschen, die da arbeiten. Man hat das Gefühl, dass sie nicht da sind, um einem zu helfen. Wenn etwas von den Papieren fehlt, werden sie arrogant und wütend. Sie machen da Unterschiede zwischen reichen und armen Ländern. Kanadier oder Amerikaner werden ganz anderes behandelt. Ein Freund, der aus Kanada kommt, hat da ganz andere Erfahrungen gemacht.“ (Frau aus Bosnien und Herzegowina, 28 Jahre)

Mehrere Befragte berichten von Verständigungsschwierigkeiten bei Behörden, als sie noch nicht gut Deutsch gesprochen haben. Sie äußern daher den Wunsch,

dass die Behörden ihre Englischkenntnisse verbessern sollten. Eine Albanerin berichtet von einem Erlebnis beim Bürgeramt. Sie wollte einen Antrag auf ein Führungszeugnis stellen und hat versucht, sich auf Englisch zu verständigen:

> „Ich kannte mich beim Bürgeramt nicht aus und musste einen Betrag mit der Karte am Geldautomaten überweisen. Da alles für mich neu war, versuchte ich, eine Mitarbeiterin zu fragen, wie dieser Automat funktioniert. Diese guckte mich vorwurfsvoll an und antwortete nicht. Daraufhin fragte ich, ob sie Englisch könne. Sie wurde noch zorniger und sagte mir: ‚Nein, kein Englisch'. Ich fühlte mich sehr hilflos und so abgewiesen, dass ich beinahe in Tränen ausbrach. Das ist beispielsweise ein Defizit bei den deutschen Behörden. Sie sprechen so gut wie gar nicht Englisch. Ich würde mir wünschen, dass in Behörden mehr Englisch gesprochen wird." (Frau aus Albanien, 29 Jahre)

Einige Personen im Sample sagen, dass sie zwar gehört hätten, dass die Ausländerbehörde einen schlechten Ruf habe, dass ihre persönlichen Erfahrungen jedoch positiv waren. Es gibt auch Personen, die überwiegend positive Erfahrungen mit den Behörden gemacht haben, wie dieser Arzt aus Nordmazedonien:

> „Die Gesetze in Deutschland funktionieren sehr gut und ich kann keine Kritik an den deutschen Behörden üben. Ich glaube stark an die deutsche Verfassung und finde, egal wo ich hingehe, sind die Behörden auf einem sehr guten Niveau." (Interview 24, Mann aus Nordmazedonien, 41 Jahre)

Gleiches berichtet ein Mann aus Serbien, der bereits seit 2010 in Deutschland lebt:

> „Ich habe sehr gute Erfahrungen mit deutschen Institutionen. Das, was mir Deutschland in diesen neun Jahren gegeben hat, das hat mir Serbien in meinem ganzen Leben nicht gegeben. Deswegen bezahle ich die Steuern sehr gerne. Wenn wir staatliche Institutionen vergleichen, ist das wie Tag und Nacht. Hier hat man das Gefühl, dass die Institutionen wegen der Bürger da sind. In Serbien hast du das Gefühl, dass die dich hassen, wenn du reinkommst." (Mann aus Serbien, 39 Jahre)

Mehrere Personen erwähnen, dass sie positive Erfahrungen mit staatlichen und zivilgesellschaftlichen Beratungsstellen sowie der Härtefallkommission gemacht haben.

## 3.5. Zusammenfassung

Sowohl die statistische Analyse als auch die Interviews mit Migranten und Migrantinnen sowie Experten und Expertinnen zeigen sehr deutlich, dass die geänderten migrations- und arbeitsmarktpolitischen Rahmenbedingungen für Bürgerinnen und Bürger der Westbalkanstaaten merkliche Auswirkungen haben. Zwar können die Auswirkungen auf das Wanderungsgeschehen aufgrund fehlender Daten nicht quantifiziert werden. Dennoch deuten die vorliegenden Statistiken für Deutschland und Berlin stark darauf hin, dass die Regelungen den vom Gesetzgeber beabsichtigten Effekt haben: Der deutlichen Zunahme bei der Erwerbsmigration steht ein Rückgang beim Zuzug von Schutzsuchenden gegenüber. Auffällig im Berliner Kontext ist ein hoher Anteil von Personen, die für eine qualifizierte Beschäftigung eingereist sind. Trotz eines deutlichen Rückgangs bei den neu gestellten Asylanträgen lebt weiterhin eine beträchtliche Zahl an Personen mit einem befristeten humanitären Aufenthaltstitel, einer Duldung oder ohne legalen Aufenthaltsstatus in Berlin. Ein großer Teil von ihnen ist von der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit ausgeschlossen.

Sowohl die interviewten Migrantinnen und Migranten als auch die Expertinnen und Experten nehmen die mit der Westbalkanregelung geschaffenen Einwanderungs- und Erwerbsmöglichkeiten als sehr positiv wahr. Vorteilhafte Auswirkungen werden v. a. für Zuwandernde selbst und für deren Arbeitgeber hervorgehoben. Als Kehrseite wird der beschleunigte Brain-Drain für die Herkunftsländer angesprochen. Kritisch sehen viele Interviewpartnerinnen und -partner die konkrete Ausgestaltung und administrative Umsetzung der Erwerbsmigration. Insbesondere die Antragstellung für ein Visum ausschließlich im Herkunftsland in Verbindung mit sehr langen Wartezeiten erschwert das Finden einer Beschäftigung in Berlin. Daher äußern viele Befragte den Wunsch nach einfacheren und schnelleren Verfahren. Die interviewten Migrantinnen und Migranten machen unterschiedliche Erfahrungen mit den Berliner Behörden. Dabei gibt ein Teil der Befragten an, sehr negative Erfahrungen mit der Ausländerbehörde und dem Landesamt für Gesundheit und Soziales gemacht zu haben und wünscht sich Verbesserungen in deren Arbeitsweise.

# VI. Fazit

*Max Behrendt und Marcus Engler*

Das zentrale Anliegen dieser Publikation bestand darin, ein besseres Verständnis der Situation Zugewanderter aus den Westbalkanstaaten in Berlin zu gewinnen. Die Frage nach den Zuwanderungswegen aus dem Westbalkan nach Deutschland und Berlin sowie der Rolle des Migrationsmotives „Arbeit“ war die erste der insgesamt vier Leitfragen, die zu Beginn der Untersuchung formuliert wurden. Deutlich wird, dass die Zuwanderungswege und -motive aus dem Westbalkan nach Deutschland und Berlin komplex und vielfältig sind. Die gemeinsame Geschichte ist zugleich eine bewegte Geschichte. Wie in Kapitel I aufgezeigt, lassen sich mit den Gastarbeiteranwerbungen in den 1970er-Jahren, der humanitären Zuwanderung als Konsequenz des zerbrechenden Jugoslawiens und des Kosovokrieges in den 1990er-Jahren sowie den gemischten Wanderungsbewegungen in der letzten Dekade drei besonders intensive Phasen der Einwanderung identifizieren.

Diese Einwanderung hat zur Entstehung von vielfältigen Communities aus den Westbalkanstaaten in Deutschland und Berlin geführt. In Berlin lebten zum Ende des Jahres 2018 rund 45.600 Menschen aus den unterschiedlichen Westbalkanländern, womit sie knapp 11 % aller in der Hauptstadt gemeldeten Drittstaatsangehörigen ausmachen. Nach einem kurzen Einbruch der Bevölkerungszahlen zwischen den Jahren 2015 und 2016 steigen die Meldezahlen für Personen mit einer der sechs Staatsangehörigkeiten des Westbalkans wieder deutlich.

Im Hinblick auf die aktuelle Zuwanderung seit dem Jahr 2010 gilt, dass dem Migrationsmotiv „Arbeit“ große Bedeutung zukommt. Für einen Teil der Zugewanderten scheint das generelle Gefühl der Perspektivlosigkeit, bedingt u. a. durch Korruption sowie dysfunktionale Arbeitsmärkte in den Herkunftsländern ein Grund zu sein, ihr Glück in Berlin zu versuchen. Höhere Löhne, ein System der sozialen Absicherung und allgemein bessere Arbeitsbedingungen sind dabei zentrale Faktoren, die viele der interviewten Zugewanderten mit der Entscheidung verbinden, Arbeit in Berlin zu suchen. Bestehende, historisch gewachsene Netzwerke und Communities haben dabei eine migrationserleichternde Wirkung.

Ob für die Mehrheit der Zugewanderten aus dieser Region der Zugang zu einer „guten“ Arbeit gewährleistet ist – die zweite Leitfrage dieser Publikation – ist allerdings fraglich (siehe Kapitel III). Die verfügbaren Daten zeigen, dass sich viele der Zugewanderten aus den Westbalkanstaaten in prekären Beschäftigungssituationen befinden. So lässt sich beobachten, dass diese Zielgruppe im Schnitt über ein Drittel weniger verdient als der Berliner Durchschnitt. Die Beschäftigungsquote fällt unter- und die Arbeitslosenquote überdurchschnittlich aus. Damit bleibt Potenzial für den Berliner Arbeitsmarkt bislang ungenutzt: Die große Mehrheit der zugewanderten Bevölkerung aus dem Westbalkan ist im erwerbsfähigen Alter und könnte somit theoretisch einer Beschäftigung nachgehen.

Daraus kann geschlussfolgert werden, dass Zugewanderte aus dem Westbalkan in Berlin bei ihrer Arbeitsmarktintegration auf große Hürden stoßen. Hierbei muss jedoch zwischen verschiedenen Gruppen unterschieden werden. So gehen etwa Migrantinnen und Migranten, die über die Westbalkanregelung nach Berlin gekommen sind, zum allergrößten Teil einer Beschäftigung nach. Dennoch stehen auch sie vor zum Teil erheblichen Herausforderungen im Hinblick auf den Zugang zu guter und dauerhafter Arbeit, wie die Interviews zeigen (siehe Kapitel IV). Bei einer anderen Gruppe von Personen, nämlich bei abgelehnten Asylbewerberinnen und Asylbewerbern, die sich dennoch über längere Zeit in Berlin aufhalten, ist der Zugang zum Arbeitsmarkt hingegen nur in sehr eingeschränkter Weise möglich.

Dieser Befund ist aus mehreren Gründen problematisch. Bei den in dieser Studie untersuchten Westbalkanstaaten handelt es sich um Länder, die allesamt über eine EU-Beitrittsperspektive verfügen. In der Zukunft könnte es also zu weiterer Zuwanderung auf den Berliner Arbeitsmarkt aus dieser Region kommen. Ein Blick auf die demografische Entwicklung der Zielgruppe in Berlin erhärtet die Annahme, dass es sich um eine wachsende Zielgruppe handelt (Kapitel II): Zwischen den Jahren 2007 und 2018 hat sich die Anzahl der in Berlin gemeldeten Zugewanderten aus den sechs Westbalkanstaaten um fast ein Fünftel gesteigert (17,3 %). Dabei sind, relativ zum Ausgangsniveau im Jahr 2007, die Zuwanderungsgruppen aus Kosovo, Albanien und Montenegro am stärksten gewachsen. Mit dem Inkrafttreten der Westbalkanreglung beschleunigte sich der Anstieg der Zuwanderung zum Zweck der Erwerbstätigkeit aus der Region. Im Hinblick auf die Zuwanderung zum Zweck der Ausbildung konnte, wenngleich auch diese über den längeren Zeitraum von zehn Jahren zugenommen hat, eine solche

Beschleunigung nicht festgestellt werden. Ein leichter Rückgang hingegen lässt sich bei der Personengruppe beobachten, die aufgrund von humanitären Gründen nach Berlin gekommen ist. Dass dieser Rückgang trotz einer erheblichen Reduktion der neugestellten Asylanträge nur gering ausfällt, ist zum großen Teil damit zu erklären, dass ein relativ großer Teil dieser Personengruppen sich schon länger in Berlin aufhält und weiterhin nur über ein befristetes humanitäres Aufenthaltsrecht verfügt.

Die Neuerungen der Westbalkanregelung werden seitens der Zugewanderten unterschiedlich bewertet: Die vereinfachten Zuzugsmöglichkeiten nach Deutschland stoßen in der Regel auf positive Resonanz, da dadurch dringend benötigte Perspektiven der Zuwanderung geschaffen werden. Deutschland profitiert von dieser Reglung, da Arbeits- und Fachkräfte gewonnen werden können. Erhebliche Kritik wird allerdings an der praktischen Ausgestaltung der Reglung geäußert: So werden etwa die langen Wartezeiten für Visa als erhebliche Barriere für die Zuwanderung wahrgenommen. Zudem äußern nicht wenige der interviewten Zugewanderten, dass sie Diskriminierungserfahrungen mit der deutschen Verwaltung machen.

Die weitere Zukunft und mögliche Verlängerung der Westbalkanreglung ist daher von erheblicher Relevanz. Vor dem Ausbruch der Corona-Pandemie deutete einiges darauf hin, dass die Bundesregierung eine Verlängerung der Westbalkanregelung über 2020 hinaus hin in Betracht zog (Bubrowski 2020). Die Coronakrise hat nun dazu geführt, dass die weitere Diskussion über die Zukunft der Regelung vollkommen offen ist. Die kurz- und mittelfristigen Auswirkungen der Pandemie auf den Arbeitsmarkt und somit auch auf den Bedarf an Arbeitskräften aus dem Ausland sind derzeit noch nicht vollständig abzusehen. Langfristig hingegen dürfte sich trotz der Pandemie wenig an dem grundsätzlichen Bedarf nach einer arbeitsmarktbezogenen Zuwanderung ändern.

Eine baldige Verlängerung der Regelung wäre in doppelter Hinsicht von Bedeutung. Zunächst ist sie relevant für die Personen, die über die Westbalkanregelung nach Deutschland gekommen sind und hier bereits arbeiten. Für einen Teil von ihnen besteht das Risiko, dass sie infolge der Krise ihren Arbeitsplatz verlieren. Da ihr Aufenthaltstitel an ihre Erwerbstätigkeit gebunden ist, droht ein Verlust des Aufenthaltsrechts. Ausländerbehörden verfügen hier über einen Ermessensspielraum. So erlaubte etwa das Landesamt für Einwanderung in Berlin seit der

Einführung der Regelung in vielen Fällen einen Wechsel des Arbeitgebers und sogar der Branche, wenn die sonstigen Erteilungsvoraussetzungen erfüllt sind. Andere Ausländerbehörden haben hier restriktiver agiert und eine erneute Beantragung eines Visums im Herkunftsland verlangt (Brücker et al. 2020: 119). Eine baldige Verlängerung der Westbalkanregelung könnte bei den Ausländerbehörden für Rechtsicherheit sorgen.

Bezüglich zusätzlicher künftiger Migration aus den Westbalkanstaaten dürfte eine Verlängerung der Regelung im Hinblick auf eine (vermeintliche) Gefahr der Überlastung des Arbeitsmarktes in Deutschland unproblematisch sein. Schließlich ist die Einwanderung über die Westbalkanregelung stark an die Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt gebunden. Das bedeutet, dass Arbeitgeber – sofern sie keinen Bedarf an Arbeitskräften haben – schlichtweg keine neuen Arbeitsverträge mit potenziellen Migrantinnen und Migranten aus den Westbalkanstaaten abschließen. Im Falle einer Erholung der Wirtschaft und des Arbeitsmarktes könnten über die Regelung hingegen wieder Arbeitskräfte gewonnen werden. Nach Einschätzung einiger Expertinnen und Experten und Branchenvertreterinnen und -vertreter könnte ein erheblicher Teil derjenigen Personen, die über die Westbalkanregelung nach Deutschland eingewandert sind, nicht ebenso über das Fachkräfteeinwanderungsgesetz nach Deutschland kommen, da in diesem Kontext höhere formale Anforderungen bestehen.

Vor dem Hintergrund des wahrscheinlichen, kurzfristigen Beschäftigungsverlusts für viele Migrantinnen und Migranten aus den Westbalkanstaaten und des weiterhin langfristigen Bedarfs an Arbeitskräften sollten Verlängerungen von Aufenthaltstiteln möglichst flexibel gehandhabt werden. Berücksichtigung sollte dabei auch die Tatsache finden, dass viele der Arbeitsmigrantinnen und -migranten im Zuge der Einwanderung zum Teil hohe Kosten auf sich genommen und ihr Lebensumfeld in den Herkunftsstaaten aufgegeben haben. Für viele von ihnen wäre eine kurzfristige Rückkehr daher mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden. Im Hinblick auf die Planungssicherheit für Zugewanderte, ihre Familien und Arbeitgeber gleichermaßen erscheint eine baldige Verlängerung der Westbalkanregelung vor diesem Hintergrund – trotz der Coronakrise – aus den dargelegten Gründen sinnvoll.

Abschließend bleibt darauf hinzuweisen, dass es sich bei den Zugewanderten aus dem Westbalkan um eine tendenziell wachsende Gruppe handelt, die im Zuge

der Arbeitsmarktintegration mit erheblichen Barrieren konfrontiert ist. Vorrangiges Ziel der Politik muss daher sein, die Situation der Zugewanderten aus dem Westbalkan – sowie selbstverständlich auch aus anderen Regionen – auf dem Berliner Arbeitsmarkt zu verbessern. Nur so kann es gelingen, dass der Zuwanderungsmagnet Berlin auch in Zukunft attraktiver Zielort bleibt.

# Literaturverzeichnis


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

Amt für Statistik Berlin-Brandenburg, 2019: Bevölkerungsentwicklung. https://www.statistik-berlin-brandenburg.de/webapi/jsf/tableView/tableView.xhtml (10.12.2019).

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 (12.03.2020).

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

[BA] Bundesagentur für Arbeit, 2018: Sozialversicherungspflichtige Bruttoarbeitsentgelte (Jahreszahlen). https://statistik.arbeitsagentur.de/nn_300648/SiteGlobals/Forms/Rubrikensuche/Rubrikensuche_Form.html?view=processForm&pageLocale=de&topicId=746742 (04.03.2020).

[BA] Bundesagentur für Arbeit, 2020: Migrationsmonitor. https://statistik.arbeitsagentur.de/nn_32022/SiteGlobals/Forms/Rubrikensuche/Rubrikensuche_Form.html?view=processForm&resourceId=210368&input_=&pageLocale=de&topicId=1673482&year_month=aktuell&year_month.GROUP=1&search=Suchen (04.03.2020).

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

Bither, J. /Ziebarth, A., 2018a: 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.

Bither, J., Ziebarth, A., 2018b: Legale Zugangswege schaffen, um irreguläre Migration zu verhindern? Was wir von der Westbalkanregelung lernen können. https://www.bosch-stiftung.de/de/publikation/2018-legale-zugangswege-schaffen-um-irregulaere-migration-zu-verringern (14.02.2020).

[BMI & BAMF] Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat & Bundesamt für Migration und Flüchtlinge,2020: Migrationsbericht der Bundesregierung. Migrationsbericht 2018, Nürnberg.

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 (12.01.2020).

Brücker, H. / Burkert, C., 2017: Westbalkanregelung: Arbeit statt Asyl?, IAB-Forum, 15. Dezember 2017. https://www.iab-forum.de/westbalkanregelung-arbeit-statt-asyl/ (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 (18.04.2020).

Brücker, H. 2013: Der Sozialstaat ist der große Gewinner. https://www.boeckler.de/43723_43748.htm (04.03.2020).

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 (12.03.2020).

[BMI] Bundesministerium des Inneren, für Bau und Heimat, 2015: 202.834 Asylanträge im Jahr 2014. https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/DE/2015/01/asylzahlen_2014.html (14.02.2020).

Burchard, A., 1999: Albaner in Berlin, Die Ausländerbeauftragte des Senats & Die Werkstatt der Kulturen, Berlin.

de Haas, H. / Czaika, M. / Flahaux, M.-L. / Mahendra, E. / Natter, K. / Villares-Varela, M., 2019: International migration. Trends, determinants, and policy effects, in: Population and Development Review 45(4): 885-922.

[DIW] Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung, 2019: Trotz Arbeitsmarktboom und Mindestlohn. Bei einem Viertel aller abhängigen Beschäftigungsverhältnisse in Deutschland werden Niedriglöhne gezahlt.

https://www.diw.de/de/diw_01.c.618224.de/trotz_arbeitsmarkt-boom_und_mindestlohn_bei_einem_viertel_aller_abhaengigen_beschaeftigungsverhaeltnisse_in_deutschland_werden_niedrigloehne_gezahlt.html

Dubois, M. 2019: EU Zugewanderte auf dem deutschen Arbeitsmarkt. S. 59-70 in C. Pfeffer-Hoffmann, (Hrsg.), EU-Zuwanderung nach Deutschland. Analysen zur Diversität von EU-Zugewanderten in Deutschland. Berlin: Mensch und Buch Verlag.

[EASO] Europäisches Unterstützungsbüro für Asylfragen, 2015: Asylum applicants from the Western Balkans. A comparative analysis of trends, push-pull factors and responses.Update, https://easo.europa.eu/sites/default/files/public/Asylum-Applicants-from-the-Western-Balkans_Update_r.pdf (07.01.2020).

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

Engler, M., 2015b: Sicherer Zugang. Die humanitären Aufnahmeprogramme von Bund und Ländern in der Syrienkrise, SVR-Policy Brief, Berlin.

Engler, M. / Schneider, J., 2015c: Deutsche Asylpolitik und EU-Flüchtlingsschutz im Rahmen des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems, focus Migration Policy Brief, Institut für Migrationsforschung und interkulturelle Studien der Universität Osnabrück, Bundeszentrale für politische Bildung, Osnabrück, Bonn.

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 (18.11.2019).

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 (12.03.2020).

Fachstelle Einwanderung, 2019a: Übersicht aktueller geplanter Änderungen im sog. „Migrationspaket“ und weiteren Gesetzesentwürfen. https://www.netzwerk-iq.de/fileadmin/Redaktion/Downloads/Fachstelle_Einwanderung/Publikationen_2019/FE_%C3%9Cbersicht_Migrationspaket_19-11-18.pdf (28.04.2020)

Fachstelle Einwanderung, 2019b: Zentrale Änderungen durch das Fachkräfteeinwanderungsgesetz/Duldungsgesetz. https://www.netzwerk-iq.de/fileadmin/Redaktion/Downloads/Fachstelle_Einwanderung/Publikationen_2019/FE_Arbeitshilfe_Grafiken_FKEG_DuldG-19-06-28.pdf (28.04.2020)

Friedel, A. S., 2017: Editorial. Aus Politik und Zeitgeschichte 67(40-41): 3.

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 (12.03.2020).

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

Geis-Thöne, W., 2018b: Kaum noch Asylsuchende, dafür viele qualifizierte Erwerbszuwanderer. https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/Report/PDF/2018/IW-Report_2018-41_Zuwanderung_Westbalkan.pdf (14.02.2020).

Goeke, P., 2007: Jugoslawische Arbeitswanderer in West-, Mittel- und Nordeuropa seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges. S. 731-735 in K. J. Bade / P. C. Emmer / L. Lucassen / J. Oltmer (Hrsg.): Enzyklopädie Migration in Europa. Vom 17. Jahrhundert bis zur Gegenwart. Paderborn: Schöningh und Fink.

Goeke, P., 2013: focus Migration, Länderprofil Kroatien, Nr. 27, Juni 2013, Online: http://www.bpb.de/gesellschaft/migration/laenderprofile/160534/kroatien (27.10.2014).

Guild, E. / Zwaan, K., 2014: Does Europe still create refugees? Examining the situation of the roma. Queen’s law Journal (40)1: 141-164.

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 (12.03.2020).

Hannoversche Allgemeine, 2019: Spahn wirbt um Fachkräfte aus dem Kosovo, 15.7.2019, https://www.haz.de/Nachrichten/Politik/Deutschland-Welt/Spahn-wirbt-um-Fachkraefte-aus-dem-Kosovo (12.03.2020).

Hassenkamp, M., 2018: „Wer nicht auswandert, ist nicht ganz bei Trost", die Zeit, 03.09.2018, https://www.zeit.de/wirtschaft/2018-08/pflegekraefte-belgrad-deutschland-anwerbung-mangel/komplettansicht (12.03.2020).

Henkel, F. / Hoppe, B. (Hrsg.), 2015: Flucht und Migration. Debattenbeiträge aus den Ländern des Westbalkans, Friedrich-Ebert-Stiftung, Internationale Politikanalyse, https://library.fes.de/pdf-files/id-moe/11638-20150930.pdf (12.03.2020).

Herbert, U., 2017: Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland. Saisonarbeiter, Zwangsarbeiter, Gastarbeiter, Flüchtlinge. München: C.H.Beck.

Hohlfeld, T., 2008: Strategien der Ausschaffung. Eine Archäologie der Flüchtlingsbürokratie, Dissertation, https://refubium.fu-berlin.de/handle/fub188/12782 (12.03.2020).

[IAB] Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (Hrsg.), 2017: Glossar zu den IAB-Forschungsberichten „Arbeitsmarktspiegel. Entwicklungen nach Einführung des Mindestlohns“.http://doku.iab.de/arbeitsmarktdaten/arbeitsmarktspiegel/Glossar.pdf (04.03.2020).

Kapur, D. / McHale, J., 2005: Give us your best and brightest. The global hunt for talent and its impact on the developing world. Washington D.C.: Center for Global Development.

Kleff, S. / Seidel, E., 2009: Stadt der Vielfalt. Das Entstehen des neuen Berlin durch Migration. Der Beauftragte des Berliner Senats für Integration und Migration, Berlin.

Kluge, C., 2019: Mieten in Neukölln in zehn Jahren um 146 Prozent gestiegen. Der Tagesspiegel. https://www.tagesspiegel.de/berlin/langzeitstudie-zum-berliner-mietenmarkt-mieten-in-neukoelln-in-zehn-jahren-um-146-prozent-gestiegen/24312280.html (19.02.2020).

Lanz, S., 2007: Berlin aufgemischt. Abendländisch, multikulturell, kosmopolitisch? Die politische Konstruktion einer Einwanderungsstadt. Bielefeld: transcript Verlag.

Lapins, W., 2015: Kosovo: Kommt die EU zu uns, dann bleiben wir. Kommt sie nicht, dann gehen wir gehen wir zu ihr. S. 13-16 in F. Henkel / B. Hoppe (Hrsg.): Flucht und Migration. Debattenbeiträge aus den Ländern des Westbalkans, Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung.

Licht, S. / Henkel, F., 2015: Nachbarschaft neu denken: Ein anderer Umgang mit Flüchtlingen in und Migranten aus Südosteuropa. S.3-5 in F. Henkel / B.

Hoppe (Hrsg.): Flucht und Migration. Debattenbeiträge aus den Ländern des Westbalkans, Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung.

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

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/ (12.03.2020).

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/ (12.03.2020).

[OECD] Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, 2013: Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte. Deutschland. Paris: OECD Publishing.

Pobri, R., 2015: Bosnien-Herzegowina: Menschen ohne Rückkehrpläne. S.10-12 in F. Henkel / B. Hoppe (Hrsg.): Flucht und Migration. Debattenbeiträge aus den Ländern des Westbalkans. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung.

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 (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, 2015: Unter Einwanderungsländern: Deutschland im internationalen Vergleich. Jahresgutachten 2015. Berlin: SVR.

[SVR] Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration, 2019a: Bewegte Zeiten: Rückblick auf die Integrations- und Migrationspolitik der letzten Jahre. Jahresgutachten 2019. Berlin: SVR.

[SVR] Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Migration und Integration, 2019b: Bewegte Zeiten: Rückblick auf die Integrations- und Migrationspolitik der letzten Jahre. https://www.svr-migration.de/publikationen/jahresgutachten_2019/ (14.02.2020).

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

Schölzel, C., 1999: Vom Balkan nach Berlin. Ein Streifzug durch die Beziehungen zu Jugoslawien und seinen Nachfolgestaaten, Berlin: Die Ausländerbeauftragte des Senats.

Schultz, C. ,2019: A prospect of staying? Differentiated access to integration for asylum seekers in Germany. Ethnic and Racial Studies 43(7): 1-19. doi:10.1080/01419870.2019.1640376 (12.2.2020).

Senatsverwaltung für Inneres und Sport – Geschäftsstelle der Härtefallkommission, 2018/2019: Bericht über die Tätigkeit der Berliner Härtefallkommission im Jahr 2017, 2018, Berlin.

[SenSW] Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen, 2020: Lebensweltlich orientierte Räume in Berlin (LOR). https://www.stadtentwicklung.berlin.de/planen/basisdaten_stadtentwicklung/lor/ (03.02.2020).

[SenWEB] Senatsverwaltung für Wirtschaft, Energie und Betriebe, 2020. Wirtschaftsdaten.https://www.berlin.de/sen/wirtschaft/wirtschaft/konjunktur-und-statistik/wirtschaftsdaten/ (04.03.2020).

Statistisches Bundesamt, 2019a: Fachserie 16 Reihe 2.3. Verdienste und Arbeitskosten (Arbeitnehmerverdienste 2018).

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

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

Statistisches Bundesamt, 2019c: Fachserie 1 Reihe 3, Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Haushalte und Familien, Ergebnisse des Mikrozensus 2018.

Sundhaussen, H., 2007: Südosteuropa. S. 288-313 in: K. J. Bade /P. C. Emmer / L. Lucassen / J. Oltmer (Hrsg.): Enzyklopädie Migration in Europa. Vom 17. Jahrhundert bis zur Gegenwart. Paderborn: Schöningh und Fink.

SVR-Forschungsbereich, 2018: 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.

Taleski, D., 2015: Mazedonien: Ratlosigkeit auf allen Ebenen. S. 20-22 in F. Henkel / B. Hoppe (Hrsg.): Flucht und Migration. Debattenbeiträge aus den Ländern des Westbalkans. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung.

Ther, P., 2017: Die Außenseiter. Flucht, Flüchtlinge und Integration im modernen Europa. Berlin: Suhrkamp.

Tomić, D., 2016: Die serbische Diaspora in der Bundesrepublik Deutschland. Bonn/Eschborn: Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ).

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 (12.03.2020).

Will, A.-K., 2008: Verhandeln + Behandeln = Psychologisierung menschlicher Leidenserfahrungen. Therapieerfahrungen bosnischer Flüchtlinge in Berlin, Dissertation. Berlin: Humboldt-Universität zu Berlin.

World Bank Group, 2019: Rising uncertainties. Western Balkans regular economic report No.16, http://documents.worldbank.org/curated/en/643781570478210132/pdf/Rising-Uncertainties.pdf (12.03.2020).

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

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

# Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Zuzüge nichtdeutscher Staatsangehöriger aus den Westbalkanstaaten (1960 bis 2019) ..... 20

Abbildung 2: Zuzüge, Fortzüge und Saldo nichtdeutscher Staatsangehöriger aus den Westbalkanstaaten (1962 bis 2019) ..... 22

Abbildung 3: Asylanträge von Staatsangehörigen der Westbalkanstaaten (1990 bis 2019) ..... 25

Abbildung 4: Zuzüge, Fortzüge und Saldo nichtdeutscher Staatsangehöriger aus den sechs Westbalkanstaaten (2009 bis 2019) ..... 26

Abbildung 5: Asylerstanträge von Staatsangehörigen der Westbalkanstaaten (2009 bis 2019) ..... 28

Abbildung 6: Bestehende Aufenthaltstitel zum Zweck der Erwerbstätigkeit (2009 bis 2018) nach Staatsangehörigkeit. ..... 31

Abbildung 7: Bestehende Aufenthaltstitel zum Zweck der Ausbildung nach Staatsangehörigkeit (2009 bis 2018) ..... 32

Abbildung 8: In Deutschland registrierte Bürgerinnen und Bürger mit Staatsangehörigkeit der Westbalkanstaaten (2009 bis 2018) ..... 33

Abbildung 9: Registrierte Personen aus Westbalkanstaaten mit einer Duldung oder ohne Aufenthaltstitel 2009 bis 2018) ..... 35

Abbildung 10: Bevölkerung der Westbalkanstaaten ..... 48

Abbildung 11: Zusammensetzung der Berliner Bevölkerung ..... 56

Abbildung 12: Zugewanderte aus den Staaten des Westbalkans in Berlin ..... 57

Abbildung 13: Entwicklung der Bevölkerung aus den Staaten des Westbalkans in Berlin ..... 58

Abbildung 14: Entwicklung der Bevölkerung aus den Staaten des Westbalkans in Berlin nach Geschlecht. ..... 59

Abbildung 15: Entwicklung der Bevölkerung aus den Staaten des Westbalkans in Berlin nach Alter. ..... 59

Abbildung 16: Verteilung der Bevölkerung auf die Berliner Bezirke nach Staatsangehörigkeit ..... 60

Abbildung 17: Entwicklung der Bevölkerung aus dem Westbalkan in den Berliner Bezirken ....62

Abbildung 18: Personen mit albanischer Staatsangehörigkeit in Berlin (2018) .63

Abbildung 19: Personen mit bosnisch-herzegowinischer Staatsangehörigkeit in Berlin (2018) ....64

Abbildung 20: Personen mit kosovarischer Staatsangehörigkeit in Berlin (2018) ....64

Abbildung 21: Personen mit mazedonischer Staatsangehörigkeit in Berlin (2018) ....65

Abbildung 22: Personen mit serbischer Staatsangehörigkeit in Berlin (2018) ...65

Abbildung 23: Entwicklung der Bevölkerung aus dem Westbalkan in Reinickendorf ....68

Abbildung 24: Entwicklung der Bevölkerung aus dem Westbalkan in Spandau 68

Abbildung 25: Entwicklung der Bevölkerung aus dem Westbalkan in Steglitz ...69

Abbildung 26: Entwicklung der Bevölkerung aus dem Westbalkan in Tempelhof-Schöneberg ....69

Abbildung 27: Entwicklung der Bevölkerung aus dem Westbalkan in Treptow-Köpenick ....70

Abbildung 28: Entwicklung der Bevölkerung aus dem Westbalkan in Charlottenburg-Wilmersdorf ....70

Abbildung 29: Entwicklung der Bevölkerung aus dem Westbalkan in Friedrichshain-Kreuzberg ....71

Abbildung 30: Entwicklung der Bevölkerung aus dem Westbalkan in Lichtenberg ....71

Abbildung 31: Entwicklung der Bevölkerung aus dem Westbalkan in Marzahn-Hellersdorf ....72

Abbildung 32: Entwicklung der Bevölkerung aus dem Westbalkan in Mitte .....72

Abbildung 33: Entwicklung der Bevölkerung aus dem Westbalkan in Neukölln 73

Abbildung 34: Entwicklung der Bevölkerung aus dem Westbalkan in Pankow ..73

Abbildung 35: Beschäftigungsquote ....77

Abbildung 36: Arbeitslosenquote ..... 79

Abbildung 37: Beschäftigungsquote von Frauen und Männern ..... 81

Abbildung 38: Arbeitslosenquote von Frauen und Männern ..... 82

Abbildung 39: Beschäftigungsverhältnis ..... 84

Abbildung 40: Anforderungsniveau ..... 86

Abbildung 41: Anforderungsniveau der Beschäftigung von Frauen und Männern ..... 87

Abbildung 42: Bildungsniveau ..... 88

Abbildung 43: Entlohnung ..... 90

Abbildung 44: Empfängerinnen und Empfänger von Arbeitslosengeld II ..... 99

Abbildung 45: Empfängerinnen und Empfänger von Arbeitslosengeld I ..... 103

Abbildung 46: Bestehende Aufenthaltstitel von Menschen mit der Staatsangehörigkeit eines Westbalkanstaates zum Zweck der Ausbildung und der Erwerbstätigkeit in Berlin (2009 bis 2018) ..... 140

Abbildung 47: Bestehende Aufenthaltstitel von Menschen mit der Staatsangehörigkeit eines Westbalkanstaates nach Qualifikationsniveau der Beschäftigung (2009 bis 2018) ..... 141

Abbildung 48: Bestehende Aufenthaltstitel in Berlin nach Qualifikationsniveau der Beschäftigung und Staatsangehörigkeit (2018) ..... 142

Abbildung 49: Zustimmungen der BA in Berlin nach Anforderungsniveau (2016 bis 2018) ..... 144

Abbildung 50: Zustimmungen der BA im Rahmen der Westbalkanregelung nach Branchen in Berlin (2016/2017) ..... 145

Abbildung 51 Zustimmungen der BA nach Branchen in Berlin (2016/2017), WB6 Insgesamt ..... 145

Abbildung 52: Registrierte Personen mit einem humanitären Aufenthaltstitel, einer Aufenthaltsgestattung, einer Duldung oder ohne Aufenthaltstitel (2009 bis 2018) ..... 148

# Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Gesamtschutzquote bei Asylanträgen in erster Instanz in Deutschland nach Herkunftsland bzw. Herkunftsregion (2009 bis 2018) .....29

Tabelle 2: Im AZR registrierte Personen mit Staatsangehörigkeit eines Westbalkanstaates (2018) sowie relative Veränderung (2009 bis 2018) ....34

Tabelle 3: Arbeitslosigkeit und Lohnniveau in den Westbalkanstaaten.....50

Tabelle 4: Anforderungsniveaus.....86

Tabelle 5: Berufe .....91

Tabelle 6: Beschäftigungsverhältnisse von Staatsangehörigkeiten aus dem Westbalkan nach Berufssegmenten.....92

Tabelle 7: Entlohnung in den Berufen.....94

Tabelle 8: Beschäftigungsverhältnisse von Deutschen nach Berufssegmenten.95

Tabelle 9: Beschäftigungsverhältnisse insgesamt nach Berufssegmenten .....96

Tabelle 10: Übersicht über interviewte Personen.....135

Albanien, Bosnien-Herzegowina, Kosovo, Montenegro, Nordmazedonien, Serbien: Diese sechs Länder werden unter dem Begriff Westbalkan zusammengefasst. Seit Mitte der 2010er-Jahre ist eine neue Phase in der vielfältigen Geschichte der Migration aus der Region nach Deutschland angebrochen. Die Zuzüge von Menschen aus dem Westbalkan nach Deutschland und auch nach Berlin steigen. Dabei prägen zunächst hohe Asylantragszahlen und niedrige Schutzquoten zum einen und später Anstiege bei der Arbeitsmigration zum anderen das Wanderungsgeschehen. Insbesondere die Einführung der sogenannten Westbalkanregelung hat in diesem Zusammenhang eine neue Dynamik mit sich gebracht. Historische, politische und juristische Hintergrundinformationen, statistische Analysen und Erkenntnisse aus Interviews mit Zugewanderten aus dem Westbalkan sowie Expertinnen und Experten werden in dieser Publikation zusammengetragen, sodass ein differenziertes Bild der aktuellen Zuwanderung aus dem Westbalkan nach Berlin entsteht.

minor projektkontor für bildung und forschung

minor - projektkontor für bildung und forschung
alt-reinickendorf 25 • 13407 berlin
minor@minor-kontor.de • www.minor-kontor.de

Das Projekt „Europäisches Berlin“ wird aus Mitteln der Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales gefördert.

Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales

be Berlin

9 783967 290486