



Migrationsland 2011

Jahresgutachten 2011 mit Migrationsbarometer

Eine Initiative von:

Stiftung Mercator, VolkswagenStiftung, Bertelsmann Stiftung, Freudenberg Stiftung, Gemeinnützige Hertie-Stiftung, Körber-Stiftung, Vodafone Stiftung und ZEIT-Stiftung Ebelin und Gerd Bucerius



Migrationsland 2011

Jahresgutachten 2011 mit Migrationsbarometer

Geleitwort



Vor einem Jahr haben wir das erste Jahresgutachten des Sachverständigenrats deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) vorgestellt. Das Jahresgutachten und sein Integrationsbarometer haben in nüchterner, sachlicher Weise und empirisch abgesichert gezeigt: Integration in Deutschland ist, auch im internationalen Vergleich und aus der Sicht der Einwanderungsgesellschaft, durchaus zufriedenstellend oder sogar gut gelungen. Ausgeleuchtet wurden aber auch Problemzonen, insbesondere im Bildungsbereich, in denen noch erhebliche Anstrengungen nötig sind.

Wir waren und sind dankbar für das Interesse an der Arbeit des Sachverständigenrats und für die Aufnahme seiner Erkenntnisse und Argumente in Parlamenten und Verwaltungen, in Wissenschaft und Öffentlichkeit, in Parteien, Verbänden, Religionsgemeinschaften und Stiftungen. Diese Diskussionen verliefen überwiegend im Sinne der fortwirkenden Botschaft des Bundespräsidenten Johannes Rau: „Ohne Angst und Träumerei – Gemeinsam in Deutschland leben“.

Leider veränderte sich das innenpolitische Klima im Spätsommer 2010 durch eine Häufung von Angst- und Empörungsaufforderungen vor dem ‚Fremden‘, den Muslimen im Besonderen oder gar ‚dem deutschen Untergang‘. An die Stelle des Arguments trat der Verdacht, der mit dem Gestus der unterdrückten Wahrheit („Man wird doch wohl noch sagen dürfen...“) vorgetragen wurde.

Der neutrale Verfassungsstaat wurde unter Berufung auf seine christlich-jüdischen Traditionen ‚getauft‘, nicht um einzuladen, sondern um abzugrenzen. Migranten mit muslimischer Religionszugehörigkeit wurden darauf reduziert, Muslime zu sein – eine verengte Wahrnehmung, die viele irritierte. Mit solch fehlgeleiteten Debatten werden Trennungslinien zwischen einem ‚Wir‘ und den ‚Anderen‘ konstruiert. Dabei ist unser ‚Wir‘ über die Jahre längst ein anderes geworden.

Wie gut, dass Bundespräsident Christian Wulff sich mit seiner Rede vom 3. Oktober 2010 in die Tradition seines Vorgängers Johannes Rau stellte und die zentrale politische Aufgabe so zusammenfasste: „Vielfalt schätzen – Zusammenhalt fördern“.

Der SVR und die ihn tragenden Stiftungen fühlen sich durch diese Rede ermutigt auf ihrem Kurs ernsthafter und wissenschaftlich fundierter Beratung für eine zukunftsfeste Integrations- und Migrationspolitik. Wir sind davon überzeugt: Argumente sind wirksam, auch wenn sie nicht immer für Schlagzeilen taugen.

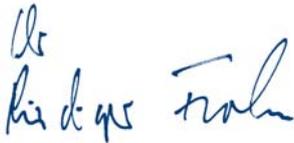
Ich danke den Sachverständigen und besonders dem unermüdlichen Vorsitzenden Prof. Dr. Klaus J. Bade für ihre Arbeit an dem Gutachten und ihren sehr viel weiter reichenden Einsatz für die Sache.

Erinnern möchte ich an Prof. Dr. Michael Bommers, der sich bis in seine letzten Lebenstage im SVR engagiert und ihm kritische Impulse gegeben hat. Wir werden ihn nicht vergessen.

Herzlich danke ich der Geschäftsführerin des SVR Dr. Gunilla Fincke und ihrem Team, die so viele Fäden zusammengehalten und gut miteinander verwoben haben.

Das Jahresgutachten 2011 bearbeitet drei Aspekte: die Zuwanderung von Arbeitskräften und ihre Steuerung, Zuwanderung jenseits wirtschaftlicher Interessen und den Zusammenhang von Migration und Entwicklung. Zuwanderung ist eine der Zukunftsfragen, die auch über die Wettbewerbsfähigkeit unseres Landes entscheidet. Aber welche Zuwanderung brauchen wir? Und wie kann sie für alle Beteiligten sinnvoll gesteuert werden? Dazu liefert das SVR-Jahresgutachten 2011 eine Fülle von Fakten, Analysen und Empfehlungen.

Ich wünsche auch diesem Werk aufmerksame Leser und uns eine Debatte, die der öffentlichen und politischen Aufklärung verpflichtet ist und damit unserem Land bei dieser wichtigen Zukunftsaufgabe hilft. Ganz so, wie es Bundespräsident Wulff gesagt hat: „Es geht darum, dieses Land zu einem Zuhause zu machen – für alle; sich einzusetzen für gerechte Verhältnisse – für alle. Dieses Land ist unser aller Land, ob aus Ost oder West, Nord oder Süd und egal welcher Herkunft. Hier leben wir, hier leben wir gern, hier leben wir in Frieden zusammen – hier stehen wir ein für Einigkeit und Recht und Freiheit.“

A handwritten signature in blue ink, reading "Rüdiger Frohn". The signature is written in a cursive style with a large initial "R".

Rüdiger Frohn, Staatssekretär a. D.
Vorsitzender des Kuratoriums

Essen, im März 2011

Geleitwort



In einer Welt, die sich dynamisch verändert, zunehmend interdependenter und komplexer wird, müssen Wissenschaft, Politik und Zivilgesellschaft eng zusammenwirken. Erst auf der Grundlage sorgfältiger Analysen und umfassenden Verstehens lassen sich adäquate Strategien, Vorgehensweisen und Instrumente zur Problemlösung entwickeln, die über den Tag hinaus Bestand haben.

Deutschland ist – nicht nur in der Politik – zur ‚Beraterrepublik‘ geworden. In öffentlichen Institutionen ebenso wie in privaten Unternehmen ist es längst üblich, den jeweils anstehenden Entscheidungen entsprechende Beratungsprozesse vorzuschalten. Freilich sind letztere bei weitem nicht immer von wissenschaftlicher Fachkompetenz, Urteilsfähigkeit und Neutralität geprägt, sondern unterliegen bereits im Vorfeld einer durch das erwartete Ergebnis geprägten Einflussnahme. Dies dürfte auch der Grund sein, weshalb viele Räte und Kommissionen immer wieder auf dieselben ‚Verdächtigen‘ zurückgreifen; denn mit jeder weiteren Mitgliedschaft erhöht sich die Berechenbarkeit der von der jeweiligen Person zu erwartenden Beiträge – und vermindert sich zugleich das Risiko des Auftraggebers, ungebetenen und damit zumeist unbequemen Rat zu erhalten.

Wissenschaftliche Analysen und darauf aufbauende Empfehlungen im Vorfeld politischer Entscheidungen verdienen jedoch nur dann Anerkennung und Respekt, wenn sie – im Sinne Max Webers – als „Pflugscharen zur Lockerung des Erdreichs des kontemplativen Denkens“ dienen und nicht von vornherein als „Schwerter gegen die Gegner“. Parteipolitische Neutralität schließt jedoch keineswegs aus, dass – trotz großer Unsicherheiten – klare Handlungsoptionen formuliert und den Entscheidungsträgern offeriert werden. Entscheidender als unmittelbare politische Eingebundenheit ist für den Erfolg unabhängiger wissenschaftlicher Politikberatung sogar häufig, dass sie den Mut hat, auch unangenehme Wahrheiten offen auszusprechen.

Genau dies zu ermöglichen war einer der Hauptgründe für die Stiftung Mercator und die VolkswagenStiftung, mit sechs weiteren deutschen Stiftungen ein unabhängiges, zivilgesellschaftlich verortetes Expertengremium zum Themenfeld Integration und Migration ins Leben zu rufen und finanziell zu unterstützen. Als ein Gemeinschaftsvorhaben soll es sicherstellen, dass die Sachverständigen autonom und eigenverantwortlich ihrer Arbeit nachgehen können. Zugleich erreicht der Sachverständigenrat durch das Zusammenwirken mehrerer Stiftungen ein höheres Maß an Sichtbarkeit, Glaubwürdigkeit und Wirksamkeit gegenüber der Öffentlichkeit.

Das geradezu überwältigend positive Echo auf den im Mai 2010 vorgestellten Jahresbericht hat nicht nur die Angemessenheit der an angelsächsischen Governancestrukturen und Arbeitsweisen orientierten Institutionalisierung des Sachverständigenrats bestätigt. Dieser Erfolg hat insbesondere die herausragende Qualität der Arbeit seiner Mitglieder, allen voran ihres Vorsitzenden Professor Dr. Klaus J. Bade und der Geschäftsstelle unter der Leitung von Dr. Gunilla

Fincke unterstrichen. Durch überzeugende Bestandsaufnahmen, Entwicklungsanalysen und Bewertungen ist es auf Antrieb gelungen, die Berichte und Stellungnahmen des Sachverständigenrats auf der Landkarte der deutschen Integrations- und Migrationspolitik als verlässliche Informationsquellen und Handlungsperspektiven eröffnende Empfehlungen zu positionieren. Dafür gebührt allen Beteiligten hohe Anerkennung und großer Dank!

Migration und Integration sind auch weiterhin zentrale Zukunftsthemen, nicht nur in Deutschland. Für ein „demografisch alterndes Migrationsland in der statistischen Mitte zwischen Ein- und Auswanderungsland“ (Klaus J. Bade) wird es künftig noch mehr als bisher darauf ankommen, die Zuwanderer so optimal wie möglich zu integrieren und zugleich die Abwanderung hochqualifizierter und leistungsstarker Personen zu reduzieren. Die damit verbundenen Herausforderungen werden wir nur erfolgreich bewältigen können, wenn, wie vom SVR wiederholt betont, Wissenschaft, Politik und Gesellschaft gemeinsam darauf hinwirken, die Attraktivität des Standorts Deutschland im Innern und nach außen weiter zu erhöhen. Dazu wollen auch Stiftungen als Partner, in der Entfaltung von Kulturen der Kreativität auch als Vorreiter, mit ihren finanziellen und operativen Gestaltungsmöglichkeiten beitragen.

Dem zweiten Jahresbericht des Sachverständigenrats deutscher Stiftungen für Integration und Migration wünsche ich eine ähnlich positive Aufnahme durch Öffentlichkeit und Politik wie dem ersten – und vor allem nachhaltige Wirkung mit Blick auf die vor uns liegenden Aufgaben in allen Bereichen unserer Gesellschaft.



Dr. Wilhelm Krull
Generalsekretär der VolkswagenStiftung und
Vorstandsvorsitzender des Bundesverbandes Deutscher Stiftungen

Hannover, im März 2011

Vorwort

Migration und Integration in ihrer Entwicklung und politischen Gestaltung kritisch zu beobachten sowie mit handlungsorientierten Einschätzungen und Vorschlägen zu begleiten, ist Aufgabe des Sachverständigenrats deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR), der Ende 2008 von acht großen deutschen Stiftungen berufen wurde. Mit der Eröffnung seiner Geschäftsstelle in Berlin hat das mit neun Wissenschaftlern interdisziplinär besetzte Gutachtergremium im Januar 2009 seine Arbeit aufgenommen.

Die wichtigsten Aufgaben des SVR in den Bereichen Integration und Migration sind Prozessbeobachtung und Folgenabschätzung, kritische Politikbegleitung und Information der Öffentlichkeit. Diese verschiedenen Aspekte werden einmal im Jahr zu einem Jahresgutachten verbunden. Dabei werden in den Themenbereichen Integration und Migration wechselnde Schwerpunkte gesetzt: Im Vordergrund des im Mai 2010 vorgelegten ersten Jahresgutachtens „Einwanderungsgesellschaft 2010“ standen Integration und Integrationspolitik in Deutschland vor europäischem Hintergrund. Die Analyse und Einschätzung von Integration und Integrationspolitik wurde ergänzt durch das SVR-Integrationsbarometer. In großer empirischer Breite erhob es erstmals die subjektive Bewertung von Integration und Integrationspolitik auf beiden Seiten der Einwanderungsgesellschaft, also bei Mehrheits- und Zuwandererbevölkerung.

Die Kernbotschaft des ersten SVR-Jahresgutachtens lautete: Integration in Deutschland ist weit besser als ihr Ruf im Land. Sie ist, auch im internationalen Vergleich, insgesamt durchaus als Erfolgsfall zu bewerten. Fraglos

vorhandene Fehlentwicklungen und zum Teil spannungsgeladene Problemfelder sind dabei eher Ausnahmen, die die Regel der zumeist konfliktarmen Integration bestätigen. Umso nachdrücklicher und nachhaltiger müssen die Problemzonen konzept- und handlungsorientiert angegangen werden. Es geht um klare, von den Menschen auf beiden Seiten der Einwanderungsgesellschaft nachvollziehbare Zielvorgaben. Sie müssen getragen sein von einem Integrationsverständnis, dessen Leitziel die Eröffnung einer möglichst chancengleichen Teilhabe an den zentralen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens ist.

Das SVR-Integrationsbarometer 2010 zeigte eine verhalten positive Einschätzung von Integration und Integrationspolitik auf beiden Seiten der Einwanderungsgesellschaft. Es konstatierte auf beiden Seiten ferner eine pragmatisch-realiätsbezogene Einschätzung von Integration und Integrationspolitik sowie ein hohes Grundvertrauen der Zuwandererbevölkerung gegenüber der Mehrheitsbevölkerung ohne Migrationshintergrund.

Dieses Grundvertrauen trägt, wie eine zweite Repräsentativbefragung des SVR Ende 2010 zeigte, auch nach dem Abflauen der ‚Sarrazin-Debatte‘ noch: In den Meinungsspitzen bei der Zuwandererbevölkerung gibt es zwar eine Mischung von Ernüchterung, Bestürzung und Integrationspessimismus anstelle des noch Ende 2009 messbaren Integrationsoptimismus. In der breiten Mitte aber ist auf beiden Seiten der Einwanderungsgesellschaft eine pragmatische Differenzierung gewachsen, die auch auf einem hohen Maß an Informiertheit beruht (s. Pressemitteilung SVR, 10.01.2011, www.svr-migration.de)

* * *

In seinem hier vorgelegten zweiten Jahresgutachten 2011 konzentriert sich der SVR auf die zweite Seite seiner inhaltlichen Aufgabenstellung: Migration und Migrationspolitik vor europäischem und globalem Hintergrund. Für Deutschland bietet das Migrationsgutachten erstmals ein Migrationsbarometer, das empirisch begründet nach subjektiven Einschätzungen von Migration und Migrationspolitik fragt.

Aufgabe dieses Migrationsgutachtens ist es, Zu- und Abwanderung in Deutschland zu analysieren, die deutsche Migrationspolitik der letzten Jahre zu bewerten und konkrete migrationspolitische Reformvorschläge zu erarbeiten. Betrachtet werden sämtliche Erscheinungsformen und Bestimmungsfaktoren des Wanderungsgeschehens, neben der öffentlich viel debattierten Zu- und Abwanderung von Arbeitskräften also z. B. auch Familien- und Fluchtwanderung. Dazu kommen politisch angestrebte Wanderungsstrukturen, in erster Linie die zirkuläre Migration, die zurzeit weniger öffentlich, umso intensiver aber politisch und administrativ diskutiert wird. Anhand externer Expertisen ausgeleuchtet werden ferner Chancen und Grenzen von Migrationssteuerung als Instrumentarium für entwicklungspolitische Ziele.

Das Gutachten widerlegt dabei auch gängige Fehleinschätzungen wie etwa diese: Das globale Wanderungsgeschehen konzentrierte sich auf Europa und wenn die Schleusen nur ein wenig geöffnet würden, dann setzten sofort Massenzuwanderungen ein, insbesondere nach Deutschland. Armuts-, Umwelt- und Kriegsflüchtlinge seien die wichtigsten nach Europa und Deutschland strebenden Migrantengruppen. In Deutschland selbst brauche man für eine allumfassende Migrationssteuerung im Grunde nur ein Punktesystem als zentrales Schaltpult.

Das Jahresgutachten zeigt vielmehr, neben vielen anderen Ergebnissen: Die stärksten Wanderungen bleiben nach wie vor innerhalb der jeweiligen Großregionen. Nicht Armut, Umweltfaktoren, Krisen und Konflikte sind die wichtigsten Antriebskräfte von Zuwanderung nach Europa und Deutschland. Bei der Zuwanderung dominieren vielmehr die Arbeitskräftenachfrage im Inland, der Familiennachzug zu bereits hier lebenden Migranten und die Zuwanderung von Studierenden, die auf Zeit nach Deutschland kommen. Schließlich: Ein Punktesystem ist, passfähig zugeschnitten, zwar ein tauglicher Baustein, aber kein konzeptionelles Allheilmittel der Migrationssteuerung.

Das dem Jahresgutachten 2011 vorangestellte Migrationsbarometer zeigt dabei, dass in der Bevölkerung mit und ohne Migrationshintergrund weithin eine durchaus pragmatische Einschätzung von Migration und Migrationspolitik dominiert. Sie unterscheidet sich deutlich von den düsteren Migrations-Menetekeln von Zuwanderung

als Bedrohung für Arbeitsmarkt und Wohlfahrtsstaat, wie sie von der Politik nicht selten aus partei- und wahlaktischen Gründen sowie zur Legitimation von Fundamentallopposition gegenüber migrationspolitischen Reformkonzepten an die Wand geworfen werden. Ähnliches gilt umgekehrt für durchaus pragmatische Einschätzungen der Gefahr eines Braindrain. Sie stehen im Gegensatz zu der von Politik nicht selten beschwichtigend heruntergespielten Bedeutung der Abwanderung von Spitzenkräften aus dem demografisch alternden Migrationsland in der statistischen Mitte zwischen Ein- und Auswanderungsland, das heute den Weg vom Migrationsverlierer zum Migrationsgewinner noch vor sich hat. Die Einwanderungsgesellschaft ist also auch über die realen Migrationsverhältnisse in Deutschland weit besser informiert als Politik gelegentlich annimmt. Auch die abrupten Stimmungsausbrüche der ‚Sarrazin-Debatte‘ haben in der breiten Mitte die relativ pragmatischen und differenzierten Einschätzungen zu Migration und Migrationspolitik nicht grundlegend verzerrt.

Das Jahresgutachten 2011 ist in drei große Blöcke untergliedert: Nach dem vorangestellten Migrationsbarometer fragt der erste Block (A) nach dem notwendigen Umfang und der adäquaten Steuerung von Arbeitsmigration (A). Im zweiten Block (B, C, D) geht es um die quantitativ ebenso bedeutsame Zuwanderung jenseits wirtschaftlicher Interessen, um geeignete Steuerungsformen und Probleme der Grenzsicherung. Dazu gehören die Flüchtlingszuwanderung und, als stärkster Zuzugskanal von Drittstaatsangehörigen, die Familienmigration. Der dritte Block (E) kehrt die Beobachtungsperspektive um und fragt nach den Auswirkungen von Migration und Migrationspolitik auf die Herkunfts- und Entsendeländer. Im Zentrum steht dabei die vor allem unter Fachpolitikern und in den Ministerien intensiv geführte Diskussion um Instrumente, die helfen könnten, Migrationspolitik stärker als bisher für eine entwicklungspolitische Neuausrichtung nutzbar zu machen.

Alle Teile des Gutachtens haben eine möglichst identisch gehaltene Binnengliederung: Kapitelübergreifend werden zunächst die jeweiligen Wanderungsverhältnisse statistisch überblickt. Dann werden die rechtlichen Rahmenbedingungen und die politischen Handlungsspielräume analysiert und die getroffenen Gestaltungsentscheidungen dargestellt und bewertet. Alle Teilkapitel schließen mit politischen Empfehlungen. Gelegentliche Wiederholungen sind gewollt und dienen der Eigenständigkeit der einzelnen Kapitel. In Einzelfällen werden dabei auch Fragen des SVR-Jahresgutachtens ‚Einwanderungsgesellschaft 2010‘ nochmals aufgenommen, wenn z. B. seinerzeit neu beobachtete Entwicklungstrends sich verstetigt und verfestigt haben. Querverweise erleichtern die Übersicht. Ein bewusst knapp gehaltenes Verzeichnis

gibt Einblick in die Fachliteratur, ein Glossar erschließt die wichtigsten Fachbegriffe. Die von mir zusammen mit Heinz Faßmann entworfenen Kernbotschaften sind keine bloßen Zusammenfassungen einzelner Teile oder der Kapitel, sondern bieten Grundaussagen des Gutachtens. Im Anschluss folgen jeweils Hinweise auf entsprechende Kapitel und Handlungsempfehlungen.

Das Jahresgutachten zielt auf eine breite, vielgestaltige Leserschaft: Neben der Fachöffentlichkeit aus Politik und Verwaltung, aus Verbänden und Wissenschaft sowie der weiteren interessierten Öffentlichkeit gehören insbesondere auch die Medien als Multiplikatoren zum Adressatenkreis des SVR. Mit Blick auf diesen vielfältigen Leserkreis bemüht sich das Jahresgutachten um eine Verbindung von wissenschaftlicher Fundierung und menschenfreundlicher Prosa in der Darstellung und um eine übersichtliche Gliederung, die auch dem eiligen und selektiven Leser schnelle Orientierung gestattet. Dem gleichen Zweck dient das aufgelockerte Layout mit seiner Verbindung von Texten, Informationsboxen, Schaubildern und Tabellen sowie einigen Fotos aus der Vielfalt des Migrationsgeschehens.

* * *

Den unsere Arbeit tragenden Stiftungen, vertreten durch den Vorsitzenden des Stiftungskuratoriums, Herrn Staatssekretär a. D. Rüdiger Frohn, danken wir für das verpflichtende Vertrauen, das unsere unabhängige Arbeit begleitet hat. Aus dem Kreis der Stiftungen selbst danke ich besonders dem Geschäftsführer der Stiftung Mercator, Herrn Dr. Bernhard Lorentz, sowie dem Generalsekretär der VolkswagenStiftung und Vorsitzenden des Bundesverbandes deutscher Stiftungen, Herrn Dr. Wilhelm Krull, für mancherlei Anregungen und Hilfestellungen.

Den Mitgliedern des Sachverständigenrats danke ich auch bei diesem zweiten Jahresgutachten für die intensive Kooperation und zugleich für ihre Geduld mit dem Vorsitzenden. Ich danke ihnen zugleich für ihr anhaltendes Vertrauen in meine öffentliche Vertretung des Sachver-

ständigenrats, der seine Ergebnisse gemeinsam erarbeitet, seinen Statuten entsprechend aber nach außen hin in der Regel „mit einer Stimme“ spricht.

Der Leiterin der Geschäftsstelle, Dr. Gunilla Fincke, danke ich für die vertrauensvolle Zusammenarbeit. Den wissenschaftlichen Mitarbeitern der Geschäftsstelle, Dr. Holger Kolb (Stellvertretung), Dipl.-Ökon. Simon Fellmer und Dr. Anne-Kathrin Will (Migrationsbarometer), sage ich Dank für Leistungsbereitschaft, kritisches Engagement und Belastbarkeit bei der gemeinsamen Erarbeitung dieses Migrationsgutachtens. Es geht in seiner inhaltlichen Ausrichtung zurück auf eine Konzeptidee von Dr. Holger Kolb. Im Kreis der Mitglieder des Sachverständigenrats danke ich besonders Prof. Dr. Heinz Faßmann, der bei diesem Gutachten thematisch federführend war und mir bei dessen Schlussbearbeitung entscheidend geholfen hat. Die Verantwortung für das Gutachten liegt beim Sachverständigenrat insgesamt. Die Verantwortung für die Schlussbearbeitung trägt der Vorsitzende.

Während der abschließenden Arbeiten an unserem zweiten Jahresgutachten verstarb am 26. Dezember 2010 nach schwerer Krankheit unser Kollege Michael Bommes, mit dem mich seit unserer Zusammenarbeit am Osna-brücker Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien (IMIS) eine jahrzehntelange Freundschaft verband. Michael Bommes hat bis unmittelbar vor seinem Tod an unserem Gutachten entscheidend mitgewirkt. Wir widmen ihm das Ergebnis unserer gemeinsamen Arbeit in dankbarer Erinnerung.



Klaus J. Bade
Vorsitzender des Sachverständigenrats
deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR)
Berlin, im März 2011

Inhaltsverzeichnis

Das Wichtigste in Kürze

12 Kernbotschaften.....	19
-------------------------	----

SVR-Migrationsbarometer

Migrationsrealismus in der Einwanderungsgesellschaft	27
Vom Einwanderungsland zum Migrationsland: Bevölkerung besser informiert als angenommen.....	28
Vorfahrt für Hochqualifizierte: Erwartungen an künftige Zuwanderung.....	30
Gedämpfter Optimismus: gemischte Noten für die Migrationspolitik.....	33
Fazit: Bevölkerung offen für weitere Reformschritte.....	35

A Wirtschaftswanderung

A.1 Statistischer Überblick	37
1.1 Zu- und Abwanderung in Deutschland: vom Einwanderungs- zum Migrationsland.....	37
1.2 Formen der Arbeitsmigration nach Deutschland: vielfältiges Bild.....	39
1.3 Ausländische Studierende: starkes Wachstum bei den erwünschten Zuwanderern.....	40
1.4 Abwanderung: Gewinn von Auslandserfahrungen oder Verlust von Arbeitskräften?.....	42
1.5 Qualifizierte Fachkräfte für Deutschland: halten und anwerben.....	43
A.2 Bevölkerungsentwicklung, Erwerbspersonenpotenzial und Arbeitskräftebedarf	44
2.1 Fachkräfte: Mangel absehbar.....	44
2.2 Zuwanderung und Fachkräftemangel: Hilfe, aber kein Allheilmittel.....	48
A.3 Künftige Herkunftsländer hoch qualifizierter Zuwanderer	51
3.1 Zuwanderung von Fachkräften: Deutschland im globalen Wettbewerb.....	51
3.2 Deutschlands Zuwanderungsbilanz: positiver Saldo und Dominanz weniger Staaten.....	52
3.3 Künftige Herkunftsländer: neue Potenziale und alte Bekannte.....	54
3.4 Zuwanderungspolitische Hausaufgaben: mehr Mut zu institutionellen Reformen.....	58
A.4 Europäische Arbeitsmigrationspolitik	59
4.1 Arbeitsmigrationspolitik: Stiefkind der europäischen Harmonisierung?.....	59
4.2 Steuerungsgewinne durch Harmonisierung: nicht überall ersichtlich.....	61
4.3 Impulse aus Lissabon und Stockholm: ambivalent.....	62
A.5 Deutsche Arbeitsmigrationspolitik	64
5.1 Reformen: verhaltenes Tempo, richtiger Weg.....	64
5.2 Zuwanderungsgesetz: von der Reparatur zur konzeptorientierten Politik.....	66
5.3 Status quo der Arbeitsmigration: erst langsam mehr Fachkräfte.....	67
A.6 Steuerungsmodelle für Hochqualifizierte im OECD-Vergleich	70
6.1 Zuwanderungsgesetzgebung: kein Ersatz für mangelnde Attraktivität.....	70
6.2 Arbeitgeberbasierte Verfahren: risikoarme Steuerungsinstrumente.....	71
6.3 Sektorspezifische Programme: politisch beliebt, aber schwer umsetzbar.....	72
6.4 Humankapitalorientierte Verfahren: Nachfragesteuerung mit eingeschränkter Treffsicherheit.....	74
6.5 Perspektiven der Zuwanderungssteuerung in Deutschland: Um- und Ausbau ohne Radikalreform.....	78
A.7 Empfehlungen für die Zuwanderung von Hochqualifizierten	79
7.1 Erste Säule: Reformen im arbeitgeberbasierten Verfahren.....	79
7.2 Zweite Säule: Stärkung der Bleibemotivation für Hochqualifizierte.....	80
7.3 Dritte Säule: Einführung eines Punktesystems im MINT-Bereich.....	81

A.8 Anwerbung von Niedrigqualifizierten	82
8.1 Werkvertragsarbeitnehmer: branchenspezifisch attraktiv.....	82
8.2 Saisonarbeitnehmer: Abfangen von Bedarfsspitzen.....	83
8.3 Gastarbeitnehmer: künftig kaum noch relevant.....	85
8.4 Haushaltshilfen: Verdoppelung innerhalb kurzer Zeit.....	86
8.5 Beschäftigungsverordnung: Ersatz für verzögerte Arbeitnehmerfreizügigkeit.....	86

A.9 Irreguläre Ausländerbeschäftigung in Deutschland	88
9.1 Umfang und Struktur: kaum gesichertes Wissen.....	88
9.2 Ursachen: Arbeitsmarktregulation und Sozialstandards.....	89
9.3 Folgeprobleme: erheblich für Migranten.....	90
9.4 Lösungsansätze: Anreize verringern, legale Zuwanderungsmöglichkeiten erleichtern.....	92

A.10 Zusammenfassung	94
-----------------------------------	----

B Zuwanderung von Familienangehörigen

B.1 Statistischer Überblick	97
1.1 Familiennachzug: wichtigste Zuwanderungsform.....	97
1.2 Sprachnachweise im Herkunftsland: präventive Integration oder Ausgrenzung?.....	98
1.3 Herkunftsländer: Vielfalt mit rückläufiger Tendenz bei Anwerbestaaten.....	99
1.4 Strukturen des Familiennachzugs: Muster im Wandel.....	100

B.2 Rechtliche Regulierung	103
2.1 Nachzug zu Unionsbürgern: Grenzen staatlicher Handlungsspielräume.....	103
2.2 Nachzug zu Drittstaatsangehörigen: einseitige Benachteiligungen?.....	104
2.3 Nachzug zu Deutschen: das Problem der Inländerdiskriminierung.....	105

B.3 Deutsche Regelungen im europäischen Vergleich	107
3.1 Niederlande: der Pionier.....	108
3.2 Frankreich: der Nachahmer.....	108
3.3 Dänemark: der Hardliner.....	109
3.4 Großbritannien: der Neuling.....	109
3.5 Deutschland im europäischen Trend: weder restriktiver noch liberaler Außenseiter.....	109

B.4 Bewertung des Familiennachzugs in Deutschland	112
4.1 Politische Aufgabe: Steuerung des Familiennachzugs.....	112
4.2 Familienbegriff: zwischen romantischer Liebe und Migrationsinteressen.....	113

C Fluchtwanderung

C.1 Statistischer Überblick	135
1.1 Fluchtmigration nach Europa: Rückgang und regionale Konzentration.....	135
1.2 Asylverfahren und Schutzgewährung: Europa der ungleichen Chancen.....	136
1.3 Deutschlands Mittellage: legaler Zuzug kaum möglich.....	138
1.4 Anerkennungsquoten: Herkunftsländer ausschlaggebend.....	139
1.5 Schnelle Verfahren: Regel mit Ausnahmen.....	142
1.6 Altfälle: weniger, aber noch immer zu viele.....	142

C.2 Fluchtursachen und multiple Motive	144
2.1 Fluchtursachen: Kanalisierung durch rechtliche Kategorien.....	144
2.2 Migrationsentscheidungen: Zusammenspiel verschiedener Faktoren.....	145

C.3 Politische Krisenentwicklung und Flucht	146
3.1 Neue Kriegsmuster: innerstaatlich, langwierig, privatisiert.....	146
3.2 Fluchtmuster: Binnenmigration dominant.....	147
3.3 Internationaler Flüchtlingsschutz: wirkungslos bei Binnenflüchtlingen.....	148
3.4 Nationaler Flüchtlingsschutz: temporäre Lösungen mitunter problematisch.....	149
3.5 Veränderte Fluchtwanderungen: neue Schutzmechanismen gesucht.....	150
C.4 Klimawandel, Umwelt und Migration	151
4.1 Klima- und Umweltwanderungen: begriffliche Unschärfen.....	151
4.2 Umfang: keine gesicherten Daten.....	153
4.3 Handlungsoptionen: Klimawandel verlangsamten, Anpassung fördern.....	153
C.5 Bevölkerungsentwicklung und Migration	156
5.1 Bevölkerungswachstum: Abwanderung wahrscheinlich.....	156
5.2 Jugendüberhang und mangelndes Erwerbsangebot: Abwanderungsbeschleuniger.....	157
5.3 Wanderungsstrukturen: Binnenmigration und Hyperurbanisierung.....	157
C.6 Armut, Wirtschaftskrise und Migration	160
6.1 Armut treibt Migration: eine zu einfache Gleichung.....	160
6.2 Finanz- und Wirtschaftskrise 2008: steigende Rückwanderung, sinkende Rücküberweisungen.....	162
C.7 Deutsche Handlungsspielräume im humanitären Aufenthaltsrecht	164
7.1 Flüchtlingsbegriffe: Asylberechtigte, Flüchtlinge und subsidiär Geschützte.....	164
7.2 Subsidiär Geschützte: Aufenthaltsverfestigung und Rechtsstatus.....	165
7.3 Reform der Duldungsregelungen: Schritte in die richtige Richtung.....	168
7.4 Flüchtlingsschutz in Deutschland: Reformbedarf und Handlungsspielräume.....	170
C.8 Gemeinsames Europäisches Asylsystem	172
8.1 Motivation für gemeinsame EU-Asylpolitik: Wettbewerb restriktiver Gesetzgebungen.....	172
8.2 Gemeinsames Asylsystem in Europa: Leitziel seit 1997.....	174
8.3 Angleichung der Schutzstandards: Verbesserungsbedarf.....	174
8.4 Dublin und andere Programme: Probleme innereuropäischer Solidarität.....	175
8.5 Regionale Schutzprogramme: Flüchtlingsinteressen oder europäischer Eigennutz?.....	176
8.6 Europäisches Asylsystem: viel getan, viel zu tun.....	178
C.9 Handlungsoption Resettlement	179
9.1 Flüchtlingspolitische Dauerlösung: zunehmende Bedeutung.....	179
9.2 Resettlement in Deutschland: kein neues Instrument.....	179
9.3 Kontingente: andernorts etabliert, in der EU diskutiert.....	180
9.4 Management von Fluchtwanderungen: zwischen humanitären und nationalen Interessen.....	181
9.5 Asyl und Resettlement: Konkurrenz oder Ergänzung?.....	181
9.6 Resettlement: flüchtlingspolitische Option für Deutschland?.....	183
C.10 Zusammenfassung	185
D Grenzsicherung und irregulärer Grenzübertritt	
D.1 Grenzsicherung der Europäischen Union	189
1.1 Sicherung der Außengrenzen: Ausgleich für die Öffnung der Binnengrenzen.....	189
1.2 Frontex: kommender Akteur in der Grenzsicherung.....	190
1.3 Frontex in der Kritik: Menschenrechte, parlamentarische Kontrolle und Effektivität.....	192
1.4 Herkunfts- und Transitstaaten: fragwürdige Kooperationen.....	194
1.5 Technologisierung der Kontrollen: kostensparend, aber ineffektiv?.....	196
1.6 Grenzsicherung: unabdingbar, aber kein Ersatz für Migrationssteuerung.....	197

D.2 Irreguläre Grenzübertritte und Inlandsaufenthalte	199
2.1 Legalisierung irregulärer Zuwanderer: Chancen und Risiken	199
2.2 Rückkehrpolitik: Reparaturmechanismus der Grenzsicherung?.....	201

E Migration und Entwicklung

E.1 Migration und Herkunftsländer	207
1.1 Krise der Entwicklungshilfe: Migrationspolitik als Alternative?.....	207
1.2 Migrationsoptimisten: Migration als Modernisierungsschub?.....	208
1.3 Migrationspessimisten: Abwanderung und Unterentwicklung als Teufelskreis?.....	211
E.2 Migration und Entwicklung aus Sicht der EU	213
2.1 Innenpolitische Erwartungen: Reduktion unerwünschter Zuwanderungen durch bessere Entwicklungspolitik.....	213
2.2 Außenpolitische Hoffnungen: forcierte Entwicklung durch besser gesteuerte Migrationspolitik.....	214
2.3 „Umfassende“ Migrationspolitik: Anspruch noch einzulösen.....	215
E.3 Mobilitätspartnerschaften	216
3.1 Konzeptentwürfe: Mobilitätspartnerschaften in der Erprobungsphase	216
3.2 Inhalte: Interessen der EU-Staaten dominieren.....	217
3.3 Mehrwert: Triple Win noch nicht gesichert.....	219
E.4 Zirkuläre Migrationsprogramme	221
4.1 Erwartungen: Verbindung von Entwicklungs- und Migrationspolitik.....	221
4.2 Internationale Erfahrungen: bislang noch gering.....	222
4.3 Entwicklungspolitische Effekte: vielversprechend, aber schwer einzulösen.....	223
4.4 Durchsetzung der Zirkularität: Furcht vor neuer ‚Gastarbeiterfrage‘.....	225
4.5 Zielkonflikt: Zirkularität und Integration.....	227
4.6 Partnerstaaten und Verantwortlichkeiten: rechtliche Fragen offen.....	227
4.7 Bewertung: Programme auf Probe sinnvoll.....	229
Ausblick	230

Anhang I: Verzeichnisse

Abbildungen	233
Tabellen	234
Info-Boxen	234
Abkürzungen	235
Bildnachweise	237
Glossar	238
Literatur	241

Anhang II: Der Sachverständigenrat

Die Stiftungsinitiative	261
Die Mitglieder des Sachverständigenrats	262
Die Mitarbeiter der Geschäftsstelle	264
Die beteiligten Stiftungen	266

Das Wichtigste in Kürze

12 Kernbotschaften

Migration und Integration sind zwei Seiten einer Medaille. Der Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) untersucht in seinen Jahresgutachten abwechselnd beide Seiten. Das im Mai vergangenen Jahres vorgestellte erste SVR-Jahresgutachten ‚Einwanderungsgesellschaft 2010‘ mit Integrationsbarometer richtete den Blick nach innen. Das als Integrationsgutachten konzipierte Jahresgutachten analysierte und bewertete die Integration und die Integrationspolitik in Deutschland vor internationalem Hintergrund. Bereichsspezifische Prozessbeobachtung, Politikanalyse und das Integrationsbarometer aus dem Alltag der Einwanderungsgesellschaft zeigten: Integration und Integrationspolitik in Deutschland sind besser als ihr Ruf im Land, auch im internationalen Vergleich.

Das hier vorgelegte zweite SVR-Jahresgutachten ‚Migrationsland 2011‘ mit Migrationsbarometer blickt nach innen und nach außen zugleich. Vor internationalem Hintergrund analysiert und bewertet es Zuwanderung, Ab- bzw. Auswanderung und Migrationspolitik in Deutschland. Ähnlich wie das Integrationsgutachten mit Integrationsbarometer 2010 kommt das Migrationsgutachten 2011 zu verhalten positiven Einschätzungen und Bewertungen: Die oft zu Recht kritisierte deutsche Migrationspolitik bewegt sich heute in zentralen Bereichen nicht mehr unsicher tastend auf Sonderkursen, sondern auf einem soliden europäischen Mittelweg. Die Bevölkerung in Deutschland ihrerseits ist, wie das Migrationsbarometer zeigt, über die Migrationsverhältnisse relativ gut informiert. Sie hat, trotz mancher Überzeichnungen in der ‚Sarrazin-Debatte‘, weithin pragmatische und differenzierte Ansichten über Zuwanderung, Ab- bzw. Auswanderung sowie klare Erwartungen an eine konzeptorientierte Zuwanderungspolitik.

Das Jahresgutachten ‚Migrationsland 2011‘ positioniert Deutschland im Kontext des internationalen Wanderungsgeschehens und im Vergleich der nationalen Steuerungskonzepte. Es analysiert den aktuellen Stand der Migrationsverhältnisse, erkennbare Trends sowie erwartbare Zukunftsprobleme und korrigiert gängige Fehleinschätzungen des globalen Wanderungsgeschehens. Gefragt wird, ob und in welcher Form Migration zur Bewältigung anstehender Probleme beitragen kann

und wieweit dies durch migrationspolitische Konzepte gestaltbar ist: In welcher Größenordnung bewegt sich der zukünftige demografisch und durch den Arbeitsmarkt bedingte Bedarf an Neuzuwanderung? Welche Handlungsspielräume besitzt Deutschland bei der Steuerung künftiger Zuwanderungen? Welche Steuerungsinstrumente empfiehlt der SVR?

Kernbotschaft 1:

Quantitative Entwicklung – Verfestigung der negativen Wanderungsbilanz

Seinen lange politisch umstrittenen Status als Einwanderungsland hat Deutschland im statistischen Sinn längst verloren. Es ist heute ein demografisch alterndes Migrationsland mit hoher internationaler Wanderung und tendenziell negativer Wanderungsbilanz, das in der statistischen Mitte zwischen Ein- und Auswanderungsland liegt. Der Wanderungssaldo rutscht in die roten Zahlen: vor einigen Jahren noch knapp positiv, dann nur mehr annähernd ausgeglichen und nun schon zum zweiten Mal in Folge (2008 und 2009) negativ. Vor allem gegenüber Ländern mit hohem Lohnniveau wie der Schweiz, Norwegen, Kanada und den USA ist die deutsche Wanderungsbilanz schon länger anhaltend bzw. zunehmend negativ. Deutschland hat innerhalb von fünfzehn Jahren (1994 bis 2009) insgesamt 515.336 Staatsbürger mehr ans Ausland abgegeben, als im gleichen Zeitraum von dort zuwanderten. Aus diesem Saldo ist die verzerrende – weil statistisch als deutsche Rückwanderung erfasste – Zuwanderung von Spät-/Aussiedlern herausgerechnet.

In einem umlagebasierten Wohlfahrtsstaat mit demografisch alterndem und schrumpfendem Erwerbspersonenpotenzial sind ausgeglichene und sogar tendenziell negative Wanderungssalden ein gravierendes und langfristig wirkendes Zukunftsproblem. Dabei befindet sich Deutschland aktuell sogar noch in einer vergleichsweise komfortablen Situation: Einer bedingt durch die geburtschwachen Jahrgänge der Kriegsgeneration (noch) relativ kleinen Gruppe von Rentnern steht mit den Babyboomern (noch) eine große Anzahl von Erwerbstätigen gegenüber. Gleichzeitig liegen die gesellschaftlichen Kosten für Erziehung, Bildung und Ausbildung der nachfolgenden Generation aufgrund geringer Geburtenzahlen

niedrig. Selbst unter diesen (noch) vorteilhaften Bedingungen beginnt der umlagebasierte Wohlfahrtsstaat bereits zu straucheln. Aber die Zukunft wird stürmisch sein, wenn das Auge im demografischen Orkan durchschritten ist. Konzeptorientiert gesteuerte Zuwanderung kann – als Ergänzung bildungs-, sozial- und arbeitsmarktpolitischer Reformen – einen wichtigen Beitrag zur Abfederung des nach vorliegenden Modellrechnungen klar absehbaren Fachkräftemangels leisten, der schon mittelfristig Millionenhöhe erreichen wird.

Der SVR fordert, die neuen Wanderungsrealitäten in der öffentlichen und politischen Diskussion stärker zur Kenntnis zu nehmen. Die Vorstellung, Deutschland müsse sich vor Zuwanderung in größerem Umfang schützen, ist nicht nur empirisch falsch, sondern geradezu kontraproduktiv im Blick auf ein angestrebtes wirtschaftliches Wachstum und eine sozialverträgliche und langfristige Umgestaltung des Wohlfahrtsstaats. Gesteuerte Zuwanderung ist notwendig, wenn man den negativen Wanderungssaldo ausgleichen, den wachsenden Fachkräftemangel begrenzen, ökonomische Wachstumspotenziale nutzen und den auf Beitragszahler angewiesenen umlagebasierten Wohlfahrtsstaat lebensfähig halten will.

(Für weitere Informationen und Handlungsempfehlungen s. Kap. A.1, A.2.)

Kernbotschaft 2:

Qualitative Tendenz – Braindrain aus Deutschland anhaltend

Deutschland hat ein hohes Ausbildungsniveau, kann aber viele seiner jungen Spitzenkräfte nicht halten. Es sind vor allem Qualifizierte im besten Erwerbssalter, die Deutschland als Ab- bzw. Auswanderer verlassen. Unter ihnen wächst auch die Zahl von hier aufgewachsenen, gut ausgebildeten jungen Menschen mit Migrationshintergrund. Die Konkurrenz im weltweiten Kampf um die ‚besten Köpfe‘ weiß dieses exzellente Personalangebot zu schätzen: Deutschland liegt nach Einschätzung von 1.200 weltweit durch die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft Ernst & Young befragten Führungskräften in forschungs- und entwicklungsintensiven Unternehmen auf Rang vier der Talentschmieden der Zukunft nach China, den USA und Indien. Mit einer entsprechenden Verstärkung der auf Deutschland gerichteten Abwerbstrategien ist zu rechnen.

Deutschland braucht deshalb einen doppelten Zuwachs an Attraktivität: einerseits Attraktivität im Innern als Mittel gegen Ab- bzw. Auswanderung von Qualifizierten; andererseits Attraktivität nach außen zur Förderung der Zuwanderung von Qualifizierten, die durch Steuerungskonzepte allein nicht zu bewerkstelligen ist. Ohne diesen doppelten Zuwachs an Attraktivität wird es für Deutschland schwer werden, die für Wirtschaft, Wohlfahrt und Wohlstand unabdingbar nötigen Qualifizierten im Innern zu halten und von außen zu holen.

Der SVR fordert: Deutschland muss attraktiver werden, nicht nur für ausländische, sondern auch für die eigenen Spitzenkräfte. Er verlangt ein Ende des beschwichtigenden politischen Schönredens der offenkundigen Braindrain-Entwicklung und dringt auf eine sachgerechte Diskussion über Lösungsstrategien. Nötig dazu sind eine selbstkritische Auseinandersetzung mit den Motiven für diese Ab- bzw. Auswanderung und die Bereitschaft zur Revision von Bedingungen, die steigende Ab- bzw. Auswanderungen von Fachkräften und zu wenig ausgleichende Zuwanderungen bewirken. Die Klagen reichen von Überreglementierung und nicht zu reichend flexiblen bzw. leistungsgerechten Einkommen über steile betriebliche Hierarchien, z.B. in Krankenhäusern, bis hin zu Neidkultur und einem überkomplizierten Steuer- und Abgabensystem, das im gehobenen Mittelstand Leistung nachgerade unter Strafe stelle, um nur einige Beispiele zu nennen. Deutschland muss sich ändern, wenn es im demografischen Wandel und im Kampf um die ‚besten Köpfe‘ zukunftsfähig bleiben will. Wenn das gelingt, könnte das Land ein Modellprojekt werden.

(Für weitere Informationen und Handlungsempfehlungen s. Kap. A.1, A.2.)

Kernbotschaft 3:

Migrationspolitik in Deutschland – besser, aber noch nicht gut genug

Zuwanderungsregeln sind also nur ein Faktor unter mehreren, die die Attraktivität eines Landes im Wettbewerb um qualifizierte Zuwanderer bestimmen. Man darf deshalb von einer Reform der Zuwanderungssteuerung allein nicht zu viel erwarten. Dennoch ist die attraktive Gestaltung der Zutrittsregeln eine notwendige technische Voraussetzung für Erfolg in der international immer härter werdenden Konkurrenz um qualifizierte Arbeitskräfte. Hier war in den letzten Jahren eine positive Wende zu beobachten: Nach Jahrzehnten angstvoll-defensiver migrationspolitischer Agonie verfügt Deutschland heute über ein zunehmend funktionstüchtiges Instrumentarium der indirekten und direkten Zuwanderungssteuerung. Die Verbesserungen zeigen sich in einer langsam zunehmenden Zuwanderung von Hochqualifizierten aus Drittstaaten. Allerdings liegt der Zuzug auf zu niedrigem Niveau und es bedarf weiterer Reformschritte, insbesondere zur Förderung der Zuwanderung von Hochqualifizierten.

Der SVR fordert die konsequente Weiterentwicklung einer umfassenden und konzeptorientierten Migrationspolitik unter Beachtung der Braindrain-Effekte, für die Zuwanderungssteuerung und Attraktivitätssteigerung zusammenwirken müssen. Das SVR-Migrationsbarometer zeigt, dass sich die Bevölkerung in Deutschland – ob mit oder ohne Migrationshintergrund – mit großer Mehrheit (58,7 % und 57,7 %) für mehr Fachkräftezuwanderung ausspricht (Abb. 5). Aufgegeben

werden sollte daher das parteipolitische wie behördliche Versteckspiel hinter angeblichen Sorgen der Bürger, das Handeln lähmt bzw. Nichthandeln legitimiert. Bausteine einer umfassenden und konzeptionell geschlossenen Migrationssteuerung werden in den folgenden Kernbotschaften vorgestellt.

(Für weitere Informationen und Handlungsempfehlungen s. Kap. A.4, A.5, A.6, A.7.)

Kernbotschaft 4:

Künftige Zuwanderer – neue Herkunftsländer und Anwerbestrategien

Zuwanderung beseitigt nicht den gesellschaftspolitischen Transformationsdruck des demografischen Wandels. Aber eine gezielte Zuwanderungssteuerung kann die Anpassung an die Struktur einer demografisch alternden Bevölkerung erleichtern. Auf Zuwanderung als Instrument zur Abfederung der sozialpolitischen Folgen des demografischen Wandels zu verzichten wäre genauso töricht wie falsches Vertrauen auf Zuwanderung als Allheilmittel.

Deutschlands europäische Nachbarn und damit auch die ehemaligen Hauptherkunftsländer von Zuwanderern stehen demografisch ebenfalls ‚im Wandel‘ und fallen damit als Zuwanderungsquellen auf weite Sicht aus. Kurzfristig kann Deutschland aufgrund seines im Vergleich zu manchen europäischen Nachbarn hohen Lohnniveaus immer noch mit Zuwanderung rechnen. Langfristig aber dürften immer mehr von den heutigen Herkunftsländern der Zuwanderung ökonomisch aufholen und selbst zu Einwanderungsländern mit wachsendem Arbeitskräftebedarf werden. Deutschland wird deshalb zuwanderungspolitisch räumlich und strategisch Neuland betreten müssen. Die Rekrutierungsgebiete potenzieller Zuwanderungen werden sich in der Zukunft weiter nach Süden und Osten verlagern. Aber nicht nur die Zuwanderungsräume werden sich ändern, auch die Anwerbestrategien müssen heraus aus der deutschen Traumwelt vermeintlich selbstläufiger Faltblattinformationen und Formularangebote, deren Anziehungskraft sich nicht schon dadurch potenziert, dass man sie in Internetportale stellt.

Der SVR fordert einen nicht durch Kulturpanik verblendeten, realistischen Blick auf mögliche neue Herkunftsgebiete künftiger Zuwanderung: Nordafrika (z.B. Marokko, Ägypten), Zentralasien (z.B. Usbekistan) oder Südostasien (z.B. Indien), die heute als Herkunftsgebiete noch unbedeutend sind, werden wahrscheinlich an Bedeutung gewinnen. Die institutionellen Verbindungen zu den künftig relevanten Herkunftsgebieten sollten ausgebaut werden, im Land aktive deutsche Institutionen als Sympathieträger für Deutschland wirken. Nötig dazu ist eine Verschränkung von Migrationspolitik, Außenhandelspolitik und insbesondere auswärtiger Kulturpolitik mit ihrem Brückenbauer-Konzept. Ein ganzes Potpourri an Handlungsoptionen bietet sich hier an: von der Förderung studentischer Mobilität

über die Etablierung von Migrationsattachés in den Konsulaten und die Unterstützung der Kulturarbeit der Goethe-Institute bis hin zu Imagekampagnen, die nicht von behördlicher Fantasie allein getragen, sondern in Zusammenarbeit mit professionellen PR-Agenturen zu entwickeln sind. Bemühungen um die Vernetzung von abgewanderten deutschen Hochqualifizierten, insbesondere Wissenschaftlern, und die teuren, aber bislang wenig erfolgreichen Rückholprogramme sind kein Ersatz dafür.

(Für weitere Informationen und Handlungsempfehlungen s. Kap. A.3.)

Kernbotschaft 5:

Ausländische Studierende – verkannte Idealzuwanderer

Wenig öffentliches Augenmerk findet bislang eine nachgerade ideale Zuwanderergruppe, die überdies wie kaum eine andere zugenommen und sich in den letzten zehn Jahren auf über 27.000 Personen verdoppelt hat. Ausländische Studienabsolventen besitzen alle Eigenschaften, die ansonsten erst in aufwändigen Zulassungsverfahren ermittelt werden müssen: Sie sind jung, akademisch gebildet, sprechen in der Regel gut Deutsch, sind mit den Institutionen des Landes vertraut, haben mitunter sogar schon Kontakte zu potenziellen Arbeitgebern. Sie verfügen also über alle Voraussetzungen für eine erfolgreiche Arbeitsmarktintegration. Bei ihrer Ab- bzw. Weiterwanderung hingegen entstehen aufgrund der fehlenden oder niedrigen Studiengebühren erhebliche fiskalische Kosten im Bildungsbereich ohne Reinvestition im Land. Auch deswegen sollte eine erfolgreiche ‚Bleibepolitik‘ für ausländische Hochschulabsolventen im Zentrum eines Migrationskonzepts stehen, das an den Interessen des Zuwanderungslandes orientiert ist. Hier wurde schon einiges erreicht, etwa durch die Abschaffung der Vorrangprüfung. Dieser Weg sollte konsequent fortgesetzt werden.

Der SVR empfiehlt für eine effektive und nachhaltige ‚Bleibepolitik‘ gegenüber ausländischen Studienabsolventen eine Verdoppelung der nach Studienabschluss zur Jobsuche gewährten Aufenthaltsdauer von einem auf zwei Jahre. Hinzutreten sollte eine flexiblere Auslegung der Vorschrift, dass die nach Studienabschluss angenommene Tätigkeit der erworbenen Qualifikation entsprechen muss.

(Für weitere Informationen und Handlungsempfehlungen s. Kap. A.1, A.7.)

Kernbotschaft 6:

Reform der Fachkräfteanwerbung – das Drei-Säulen-Modell des SVR

Das Instrumentarium zur Anwerbung ausländischer Hochqualifizierter wurde in den letzten Jahren schrittweise reformiert. Es ist aber noch zu wenig in der Realität des Arbeitsmarktes geerdet, zu bürokratisch und schwerfällig

bei der Vorrangprüfung sowie zu arbeitgeberbasiert und damit übervorsichtig ausgelegt. Man muss einen Arbeitsvertrag in der Tasche haben, um zuwandern zu dürfen, das Andocken an gegebene Erwerbsstrukturen muss garantiert sein. Problematisch ist dabei nicht das Verfahren als solches, sondern seine Ausschließlichkeit. Wer aus Angst vor einer ‚Zuwanderung in die Sozialsysteme‘ nur Migranten zulassen will, deren konkrete Einbindung in die Erwerbstätigkeit schon vertraglich vorverabredet ist, darf sich nicht wundern, dass andere nicht kommen. Nicht alles ist planbar: Innovationen, erfolgreiche neue Produkte, Unternehmensgründungen und neue Erwerbsperspektiven können nicht am grünen Tisch vorausberechnet werden. Das Unplanbare braucht Spielraum für seine Entfaltung, auch am Arbeitsmarkt.

Der SVR empfiehlt zur Zuwanderungssteuerung im Hochqualifiziertensegment ein Drei-Säulen-Modell, das die einseitig arbeitgeberbasierte Ausrichtung modifiziert und um humankapitalorientierte Steuerungselemente ergänzt: Die erste Säule umfasst eine Senkung des für die Niederlassungserlaubnis notwendigen Mindesteinkommens von derzeit noch 64.800 auf ca. 40.000 Euro Jahresbrutto sowie eine Entbürokratisierung und Beschleunigung der Vorrangprüfung, die für die meisten Optionen temporärer Zuwanderung weiterhin obligatorisch ist. Die zweite Säule enthält verbesserte Bleibeoptionen für ausländische Studierende nach deren Studienabschluss in Deutschland. Die dritte Säule bildet ein zunächst begrenztes Punktesystem, das auf den unumstrittenen aktuellen Bedarf in den MINT-Berufen (Mathematik, Informatik, Naturwissenschaften, Technik) zugeschnitten ist.

(Für weitere Informationen und Handlungsempfehlungen s. Kap. A.7, A.10.)

Kernbotschaft 7: Temporäre Zuwanderung in niedrig qualifizierte Beschäftigung – Erfolgsfall der Migrationssteuerung

Den öffentlichen Diskurs beherrscht die Anwerbung von Hochqualifizierten. Bei weitem umfangreicher aber ist in Deutschland die befristete Zuwanderung in Bereiche niedrig qualifizierter Beschäftigung (2009: 294.828). Ein detaillierter und umfangreicher Katalog von Ausnahmen von dem seit 1973 gültigen allgemeinen Anwerbestopp erlaubt den temporären Zuzug von Niedrigqualifizierten. Von der Öffentlichkeit weitgehend unbemerkt funktionieren temporäre und saisonale Anwerbungen hier de facto fast wie zirkuläre Migrationsprogramme. Diese Angebote werden einerseits von Arbeitgebern aus arbeitsintensiven Bereichen wie Landwirtschaft, Bau- und Bauneben-gewerbe sowie von Privathaushalten in Deutschland genutzt, andererseits von Arbeitskräften vor allem aus dem östlichen Europa.

Die protektionistische Entscheidung, nach der EU-Erweiterung von 2004 die von der EU gewährte Übergangsfrist der Arbeitnehmerfreizügigkeit voll auszuschöpfen, hätte gerade für Unternehmen der Landwirtschaft und des Hotel- und Gaststättengewerbes zu gravierenden Problemen bei der Stellenbesetzung und damit zu immensen Wettbewerbsnachteilen führen können. Das verhinderte im Bereich der niedrig qualifizierten Beschäftigung das seit langem installierte umfassende und feingliedrige Steuerungssystem für die befristete Zulassung insbesondere von Saison- und Werkvertragsarbeitnehmern.

Der SVR empfiehlt, die bewährten Instrumente der Zuwanderungssteuerung im Bereich niedrig qualifizierter Beschäftigung beizubehalten. Die Mehrzahl dieser Programme wird durch die 2011 bzw. 2014 einsetzende Freizügigkeit für Arbeitskräfte aus den neuen EU-Mitgliedstaaten zwar an Bedeutung verlieren. Sie sollten als bewährtes Steuerungselement aber erhalten bleiben, damit sie ohne Gesetzgebungs- und Verwaltungsaufwand zugeschaltet werden können, wenn neue Knappheiten in diesem Bereich auftreten.

(Für weitere Informationen und Handlungsempfehlungen s. Kap. A.8.)

Kernbotschaft 8: Familiennachzug – Integration und Restriktion

Nach dem befristeten Zuzug von ausländischen Arbeitskräften in niedrig qualifizierte Beschäftigungsbereiche bilden Familienmigranten traditionell die stärkste Zuwanderergruppe in Deutschland. Die 2007 erfolgte Erschwerung des Familiennachzugs war die konsequente Kehrseite eines stärker auf qualifizierte Zuwanderer ausgerichteten Migrationsmanagements. Das Dreieck der Pflicht zum Nachweis von ausreichendem Einkommen, Wohnraum und Mindestkenntnissen in der Landessprache als Voraussetzung für den Familiennachzug wurde in der öffentlichen Diskussion vielfach als besondere deutsche Härte und zudem als Widerspruch zum grundgesetzlich garantierten Schutz der Familie angegriffen. Es gehört indes mittlerweile zum europäischen Standardarsenal der Migrationspolitik. Die Diskussion wurde zusätzlich dadurch verzerrt, dass die Restriktionen nicht offen damit, sondern mit der Förderung präventiver Integration sowie mit der Erschwerung von Zwangsehen begründet wurden und überdies nicht alle Drittstaaten gleichermaßen unter diese Regelung fielen.

Die Spielräume des Gesetzgebers sind beim Nachzug zu Unionsbürgern und Ausländern aufgrund unionsrechtlicher Regelungen, völkerrechtlicher und grundgesetzlicher Verpflichtungen erheblich eingeschränkt. In der Praxis scheinen die Versuche restriktiver Regulierung beim Familiennachzug kaum gegriffen zu haben; denn die Visazahlen haben annähernd wieder das gleiche Niveau erreicht wie vor der Maßnahme (2009: 42.756

erteilte Visa). Im Ergebnis scheint beim Familiennachzug also – im Gegensatz zur Wirkung der Sprachprüfungen bei den Spätaussiedlern und der ‚Integrationsprognose‘ bei den jüdischen Zuwanderern aus der GUS – die präventive Komponente auf Kosten der restriktiven zu dominieren, abgesehen von der schwer abschätzbaren Zahl derjenigen, die möglicherweise durch die Angst vor Kursen und Prüfungen abgeschreckt wurden.

Der SVR warnt vor der verbreiteten Illusion, der Familiennachzug könne ähnlich gesteuert werden wie die Zuwanderung z. B. von Hochqualifizierten. Familiennachzug findet statt, auch wenn dies bereichsweise eher zähneknirschend zur Kenntnis genommen wird. Angebote zur präventiven Integration im Ausgangsraum sowie zur begleitenden und nachholenden Integration im Aufnahmeland sind aber in jedem Falle hilfreich, um die Eingliederung auch von nachziehenden Partnern zu erleichtern. Die präventive Integrationsarbeit sollte beobachtet, evaluiert und nötigenfalls nachjustiert werden.

(Für weitere Informationen und Handlungsempfehlungen s. Kap. B.1, B.2, B.3, B.4.)

Kernbotschaft 9:

Flucht und Asyl – nationale und internationale Aufgaben

Weltweit sind immer mehr Menschen von sog. neuen Kriegen und politischen Krisen, von lebensfeindlichen Umweltveränderungen und Armut bei starkem Bevölkerungswachstum betroffen. Diese einzelnen Faktoren lösen in aller Regel nicht unmittelbar Wanderungen aus, von direkter Bedrohung oder Vertreibung abgesehen. Bei Fluchtbewegungen wirken vielmehr meist ebenso viele wie verschiedene Faktoren zusammen. Das widerspricht dem Bild von monokausalen Fluchtursachen (‚Wirtschafts-‘ oder ‚Armutsfüchtlinge‘) und der Vorstellung von einer dadurch ausgelösten Massenfluchtwanderung nach Europa. Das Gros der globalen Fluchtwanderungen bleibt vielmehr innerhalb der Region oder sogar innerhalb des Herkunftslandes (‚Binnenflüchtlinge‘). Die in Europa ankommenden Personen verteilen sich zudem ungleich auf die Mitgliedstaaten der Union.

Der SVR fordert eine verstärkte Solidarität der europäischen Staaten bei der Aufnahme und Betreuung von Flüchtlingen und Asylsuchenden. Dringend erforderlich ist dazu ein funktionierendes ‚burden sharing‘ in Europa. Deutschland sollte ferner ein Resettlement-Programm einführen und damit ein flexibles Instrument zur Aufnahme besonders schutzbedürftiger Flüchtlinge aus Erstaufnahmestaaten schaffen.

Schließlich sollte der verbliebene nationalstaatliche Handlungsspielraum genutzt werden, um geduldeten Personen, die gut integriert sind und dauerhaft nicht zurückkehren können, eine Bleibeperspektive

in Deutschland zu eröffnen. Personen im subsidiären Schutz sollte früher die Aufnahme einer Arbeit ermöglicht werden. Das wäre die Konsequenz der Einsicht, dass sich ab einer bestimmten Verweildauer das individuelle Interesse des Flüchtlings an einer gesicherten Aufenthaltsperspektive mit dem staatlichen Interesse an Integrationsförderung deckt.

(Für weitere Informationen und Handlungsempfehlungen s. Kap. C.1–C.10.)

Kernbotschaft 10:

Irregularität – Grenzen der Gestaltbarkeit

Im internationalen Vergleich gibt es in Deutschland Schätzungen zufolge heute relativ wenig irregulär anwesende bzw. arbeitende Ausländer. Das hat mit der EU-Osterweiterung und einem hohen Kontrollniveau zu tun, vor allem aber mit den gut funktionierenden temporären und saisonalen Abkommen besonders mit osteuropäischen Staaten. Sie haben Deutschland im Bereich der Irregularität eine Menge Probleme erspart.

Irreguläre Zuwanderung und/oder Beschäftigung hat viele Gründe: dass eine im Land herrschende Arbeitskräftenachfrage zum gewünschten Preis nicht mit heimischen Arbeitskräften gedeckt werden kann; dass keine adäquaten Möglichkeiten der längerfristigen legalen Zuwanderung zu Erwerbszwecken bestehen; dass Unternehmen, die Arbeitnehmer irregulär beschäftigen, Sozialabgaben einsparen, ihre Gewinnmargen erhöhen und damit Wettbewerbsverzerrungen verursachen, die andere Unternehmen zu entsprechendem Anschluss handeln nötigen können; dass schließlich irregulär beschäftigte Arbeitnehmer, indem sie auf soziale Sicherheit und kollektivvertragliche Löhne verzichten, sich einerseits besonders in der Landwirtschaft, im Bau- und Baunebengewerbe sowie in privaten Haushalten Wettbewerbsvorteile gegenüber legal Beschäftigten verschaffen und dabei andererseits trotz meist unterbezahlter Beschäftigung mehr Lohn erhalten können, als dies bei regulärer Beschäftigung nach Abzug von Steuern und Solidarbeiträgen möglich wäre.

Irreguläre Migration und irreguläre Beschäftigung von Ausländern kann man durch Verbote oder bedrohliche Strafkataloge zwar begrenzen, aber nicht abschaffen. Überdies ist das Kontrollgefüge in Deutschland im internationalen Vergleich ohnehin schon sehr hoch. Hoffnungen auf restriktive Effekte durch eine noch höhere Kontrolldichte sind teure Illusionen. Irregularität ist vielmehr ein strukturelles Phänomen. Es ist eng mit der Ausprägung europäischer Staaten als Wohlfahrtsstaaten verknüpft und auch Ausdruck eines unaufhebbar immanenten Defizits von Zuwanderungssteuerung. Allerdings kann eine Kombination aus verschiedenen Schritten helfen, die Anreize zur irregulären Beschäftigung von Ausländern zu verringern und sicherzustellen, dass Migranten ohne Aufenthaltstitel nicht ausgebeutet werden.

Der SVR empfiehlt, für Arbeitgeber die Anreize zu irregulärer Ausländerbeschäftigung zu reduzieren. Dazu sollten im Bereich unqualifizierter und gering entlohnter Beschäftigung die unmittelbar auf den Faktor Arbeit entfallenden Abgaben nach Möglichkeit gering gehalten werden. Empfohlen wird weiterhin, die gut funktionierenden legalen Möglichkeiten der Anwerbung von Arbeitskräften für niedrig qualifizierte Beschäftigungsbereiche zu nutzen. Nötig sind aber auch strukturelle Reformen im Bereich der sozialen Dienste, insbesondere mehr Angebote ganztägiger Kinderbetreuung und finanzierbare Möglichkeiten der häuslichen Pflege von Kranken und alten Menschen. Irregulär lebende Menschen sollten nicht aus Furcht vor Entdeckung oder Abschiebung darauf verzichten müssen, auch in der Irregularität bestehende Rechte in Anspruch zu nehmen, z. B. das Recht auf körperliche Unversehrtheit, auf den vereinbarten Lohn für geleistete Arbeit sowie für Kinder und Jugendliche das Recht auf Bildung.

(Für weitere Informationen und Handlungsempfehlungen s. Kap. A.9, D.2.)

Kernbotschaft 11:

Humanität und Staatssouveränität – ‚Festung Europa‘

Der meist irreguläre Weg nach Europa ist nicht nur teuer wegen der dazu in aller Regel nötigen Schlepperdienste, sondern oft auch lebensgefährlich. Die ‚Festung Europa‘ umgibt sich mehr und mehr mit einem wirksamen, teils sichtbar befestigten, teils unsichtbaren, aber mit modernster Informationstechnologie aufgerüsteten Schutzwall. Er weist Zuwanderer ab, die keine Chancen auf legalen Zugang haben und deswegen die Kontroll- und Abwehrmechanismen auf irregulären Wegen zu unterlaufen suchen. Das führt zu immer gefährlicheren Routen und lässt die ohnehin hohen Todeszahlen vor den Grenzen Europas noch weiter steigen.

Die nationale Flüchtlingspolitik wurde weitgehend auf die EU-Ebene verlagert. Die unangenehme Aufgabe der Grenzsicherung, die oft in Spannung zu humanitären Positionen steht, wird teils durch europäische, teils durch bilaterale Abkommen zunehmend auf Drittstaaten abgewälzt. Die Sicherung der EU-Außengrenzen wird dabei oft um den Preis fragwürdiger Kooperationen mit Staaten bzw. Regimen erzielt, die menschenrechtliche Standards verletzen. Die ‚Verteidigung‘ der europäischen Grenzen gegen ihre ‚Verletzung‘ durch irreguläre Zuwanderer und Flüchtlinge wird, insbesondere im Mittelmeer und im Atlantik, nicht nur in internationale Gewässer vorverlagert, sondern zum Teil sogar in die Küstengewässer von Drittstaaten.

Die EU beklagt zwar regelmäßig die Missachtung von Menschen- und Flüchtlingsrechten bei der Abwehr von irregulär nach Europa strebenden Zuwanderern in und mithilfe von Drittstaaten, die teilweise die Genfer Flüchtlingskonvention nicht unterzeichnet haben. Sie erklärt

sich zugleich aber für nicht zuständig, wenn es sich um ein binationales Abkommen wie zwischen Italien und Libyen unter Gaddafi handelt. Im Übrigen ist man zwar mit den angewandten Methoden oft nicht einverstanden, allseits aber sehr wohl mit ihrem Effekt: der Abwehr irregulärer Zuwanderungen nach Europa. Der bei Redaktionsschluss sich abzeichnende Zusammenbruch der autokratischen Regime in Nordafrika, die die europäischen Abwehrstrategien mitgetragen haben, wird zeigen, welchen Herausforderungen sich die Festung Europa mit einer möglicherweise dann offenen Mittelmeerflanke wird stellen müssen.

Der SVR fordert eine zureichende rechtsstaatliche und zivilgesellschaftliche Kontrolle der Grenzsicherung durch Drittstaaten. Das Gleiche gilt für die enorm wachsende europäische Grenzschutzagentur Frontex, die über ihre Selbstberichte hinaus nur geringer parlamentarischer Kontrolle unterliegt.

Trotz der immer weiter in Richtung auf die Herkunftsländer vorverlagerten Abwehrstrategien muss sichergestellt werden, dass der humanitären Aufgabe des Schutzes von bedrohten und verfolgten Personen entsprochen wird. Gerade weil die irreguläre Zuwanderung nach Europa eine Vielfalt von Einzelfällen umfasst, ist individuell zu prüfen, ob es sich um Flüchtlinge oder Asylsuchende handelt, die Anspruch auf ein geregeltes Verfahren haben. Dies kann mit zureichender Gründlichkeit nicht an Bord der vor den Küsten Europas operierenden Abfangflotte geschehen. Es muss entweder in Europa selbst erfolgen oder außerhalb Europas in Einrichtungen, die unter der Kontrolle des UNHCR stehen.

Das politische Versteckspiel hinter der angeblich in der Mehrheitsbevölkerung herrschenden ‚Das Boot ist voll‘-Haltung sollte aufgegeben werden; denn ausweislich des Migrationsbarometers wünschen sich 48,5 Prozent der Deutschen ohne Migrationshintergrund eine großzügigere Aufnahme von Flüchtlingen und Asylsuchenden (Abb. 5).

(Für weitere Informationen und Handlungsempfehlungen s. Kap. C.8, C.10, D.1.)

Kernbotschaft 12:

Migration und globale Entwicklung – Migrationsmanagement zum Vorteil aller?

In die zunehmend unter Legitimationsdruck geratene herkömmliche Entwicklungspolitik haben mittlerweile Instrumente der Migrationspolitik Eingang gefunden. Von einer Verschränkung der beiden Politikbereiche vor allem in Gestalt zirkulärer Migrationsprogramme erhoffen sich ‚entwicklungspolitische Migrationsoptimisten‘ verbesserte Steuerungsmöglichkeiten, eine Verringerung irregulärer Migration in die EU und vor allem eine Verbesserung der Situation in den Herkunftsländern durch Rücküberweisungen und Technologietransfer.

Eine im Auftrag des SVR erstellte Szenario-Simulation zeigt, dass zirkuläre Migrationsprogramme rechtlich möglich sind und positive Effekte für das Herkunftsland erzeugen können. Diese fallen jedoch relativ gering aus und hängen insbesondere von der Zahl der Rückkehrer, dem von ihnen überwiesenen oder mitgebrachten Kapital und der von ihnen ausgelösten Produktivitätssteigerung ab. Damit zirkuläre Migranten zurückkehren und sich initiativ wieder in den wirtschaftlichen Prozess ihres Landes einbringen, müssen in den Herkunftsstaaten entsprechende Rahmenbedingungen geschaffen werden. Rechtssicherheit, eine korruptionsfreie Bürokratie und positive wirtschaftliche Rahmenbedingungen sind dabei wesentliche Bausteine.

Der SVR stellt fest, dass konzeptorientiertes Migrationsmanagement einen Beitrag zu einer effizienteren Entwicklungspolitik leisten kann. Angesichts der zunehmenden Abschottung der EU gegenüber Niedrigqualifi-

zierten und Flüchtlingen sollten, auch aus normativen Gründen, Migrations- und Entwicklungspolitik stärker miteinander verbunden werden. Europäische und deutsche Handlungsspielräume für zirkuläre Migrationsprogramme sind vorhanden und sollten nachdrücklich genutzt werden. Zirkuläre Migrationsprogramme müssen in Mobilitätspartnerschaften eingebettet werden, die nicht nur die Interessen von Herkunfts- und Zielländern, sondern auch diejenigen der Migranten selbst berücksichtigen; denn nur dann kann mit deren Kooperationsbereitschaft gerechnet und die Zirkularität der Wanderungen sichergestellt werden. Aber auch zirkuläre Migration ist nur ein Baustein in einem Gesamtkonzept für globales Migrationsmanagement, das im stande sein sollte, auf absehbare Herausforderungen der Zukunft angemessen zu reagieren.

(Für weitere Informationen und Handlungsempfehlungen s. Kap. E.1, E.2, E.3, E.4.)

SVR-Migrationsbarometer

Migrationsrealismus in der Einwanderungsgesellschaft

Auch wenn es die jüngsten Debatten in Deutschland nicht vermuten lassen: In der Bevölkerung dominiert Migrationsrealismus. Im Rahmen des SVR-Migrationsbarometers wurden mehr als 2.450 Personen mit und ohne Migrationshintergrund befragt. Sie schätzen Migration und Migrationspolitik mehrheitlich pragmatisch-nüchtern ein, weitab von Apokalyptik („Das Boot ist voll“) oder Migrationsromantik („Unbegrenztes Niederlassungsrecht für alle“). Diese Diagnose ist das Ergebnis eines analytischen Dreischritts:

In einem ersten Schritt wird der Kenntnisstand über die aktuellen Migrationsverhältnisse in Deutschland auf beiden Seiten der Einwanderungsgesellschaft erhoben. Hier zeigt sich ein vergleichsweise hohes Informationsniveau. Die Einwanderungsgesellschaft ist über die realen Migrationsverhältnisse im Migrationsland Deutschland in seiner statistischen Mittellage zwischen Ein- und Auswanderung weitaus besser informiert, als die Politik annimmt. Von einem negativen oder ausgeglichenen Wanderungssaldo gehen zutreffenderweise 58,1 Prozent der Befragten ohne Migrationshintergrund und 63,6 Prozent der Befragten mit Migrationshintergrund aus (Abb. 1). Noch wenig bekannt ist hingegen der Wandel bei den Hauptherkunftsländern: Die meisten Befragten (30 %) geben fälschlicherweise die Türkei als wichtigstes Herkunftsland an. Nur gut sechs Prozent der Befragten ist bekannt, dass Polen der Spitzenreiter ist.

In einem zweiten Schritt werden einwanderungspolitische Präferenzen von Mehrheits- und Zuwandererbevolkerung herausgearbeitet. So wird die Abwanderung aus Deutschland kritisch bewertet: Mehr als die Hälfte der Befragten ist der Ansicht, dass „eindeutig zu viel“ oder „eher zu viel“ Menschen abwandern (Abb. 3). In scharfem Kontrast zu vielen holzschnittartig geführten politischen Debatten, die anscheinend nur die Optionen „mehr Zuwanderung“ oder „weniger Zuwanderung“ kennen, haben beide Seiten der Einwanderungsgesellschaft darüber hinaus differenzierte Erwartungen an die künftige Migrationspolitik. Eine stärkere Zuwanderung von Hochqualifizierten wird von einer deutlichen Mehrheit von 60 Prozent der Befragten mit und ohne Migrationshintergrund befürwortet. Einig sind sich Mehrheits- und Zuwandererbevolkerung auch in der Ablehnung einer

weiteren Zuwanderung von Niedrigqualifizierten: Etwa 70 Prozent der Befragten wünschen sich „viel weniger“ oder „etwas weniger“ niedrig qualifizierte Zuwanderer (Abb. 5). Einer verstärkten Aufnahme von Flüchtlingen steht hingegen die Hälfte der Befragten ohne Migrationshintergrund positiv gegenüber (Abb. 5).

In einem dritten Schritt geht es um die Bewertung der Migrationspolitik. Beide Seiten der Einwanderungsgesellschaft stehen der Migrationspolitik der letzten zehn Jahre weder einseitig euphorisch noch einseitig abweisend gegenüber. Sie sehen vielmehr jeweils zu einem Drittel Verbesserungen, Verschlechterungen oder gar keine Veränderungen. Das Ergebnis einer gemischten und wenig polarisierten Bewertung der Migrationspolitik seit der Jahrtausendwende bestätigt den in den ersten beiden Untersuchungsschritten erkannten Migrationsrealismus und -pragmatismus auf beiden Seiten der Einwanderungsgesellschaft.

Angesichts dieses Ergebnisses sollte sich die Politik nicht von der Vorstellung lähmen lassen, die Bevölkerung stehe einer Zuwanderung skeptisch gegenüber. Vielmehr sollte sie den Gestaltungselan, der sich seit dem Zuwanderungsgesetz zeigt, nutzen und gerade im Hochqualifiziertenbereich (s. Kap. A.7) mutig Reformen angehen.

Nachdem das Thema Zuwanderung seit einigen Jahren zunehmend unaufgeregt und pragmatisch politisch behandelt worden war, katapultierte der umstrittene Bestseller ‚Deutschland schafft sich ab‘ des ehemaligen Berliner Finanzsenators und Bundesbankvorstands Thilo Sarrazin es zurück in die Kampfbahnen der politischen Arena. Das Buch erzeugte eine publizistische und politische Diskussion über ‚Zuwanderung aus fremden Kulturkreisen‘, die selten sachorientiert, teilweise hysterisch, kulturalistisch und bereichsweise latent rassistisch geführt wurde, und beschwor erneut das Schreckbild von ‚geöffneten Schleusentoren für Zuwanderung‘, das längst überwunden geglaubt war. Erleichterungen und Reformen im Bereich der Steuerung des Zuzugs hoch qualifizierter Fachkräfte, die seit langem diskutiert und von verschiedenen Seiten der Politik, Wirtschaft und Wissenschaft angemahnt worden waren, wurden auf Eis gelegt. Aus Angst vor zuwanderungsskeptischen ‚Wutbürgern‘ zogen sich maßgebliche politische Akteure verschreckt und teil-

weise durchaus populistisch auf den Scheingegensatz von erleichterter Zuwanderung von Fachkräften und Weiterqualifizierung einheimischer Arbeitsloser zurück, der empirisch seit langem widerlegt ist (Zimmermann/Bauer/Bonin/Fahr/Hinte 2002). Durch stereotype Wiederholung wird dieser zwar bekannter, aber nicht richtiger.

Das im November/Dezember 2010 erhobene SVR-Migrationsbarometer zeigt, dass die Bevölkerung in Deutschland in Migrationsfragen pragmatischer und langfristiger denkt, als die Politik annimmt. Für das SVR-Migrationsbarometer wurden wie schon beim SVR-Integrationsbarometer Personen mit und ohne Migrationshintergrund telefonisch befragt. Neben den im SVR-Integrationsbarometer berücksichtigten Regionen Rhein-Ruhr, Stuttgart und Rhein-Main wurde im SVR-Migrationsbarometer erstmals auch Berlin einbezogen. Die Gesamtstichprobe von über 2.450 Personen setzt sich zu 70,8 Prozent aus Personen mit Migrationshintergrund und zu 29,2 Prozent aus Personen ohne Migrationshintergrund zusammen. 14,1 Prozent der Gesamtstichprobe sind Spät-/Aussiedler oder deren Kinder, 13,3 Prozent haben einen türkischen Migrationshintergrund; 22,2 Prozent kommen aus Ländern der Europäischen Union oder haben mindestens einen Elternteil aus diesen Ländern. Dasselbe gilt für 11,0 Prozent aus europäischen Ländern außerhalb der Europäischen Union und für 10,2 Prozent aus lateinamerikanischen, afrikanischen oder asiatischen Ländern. Zweisprachige Interviewer boten die Befragung neben Deutsch auf Russisch oder Türkisch an. Durchgeführt wurde die Erhebung von BIK Aschpurwis + Behrens GmbH.

Das SVR-Migrationsbarometer setzt sich aus drei aufeinander aufbauenden Analyseschritten zusammen:

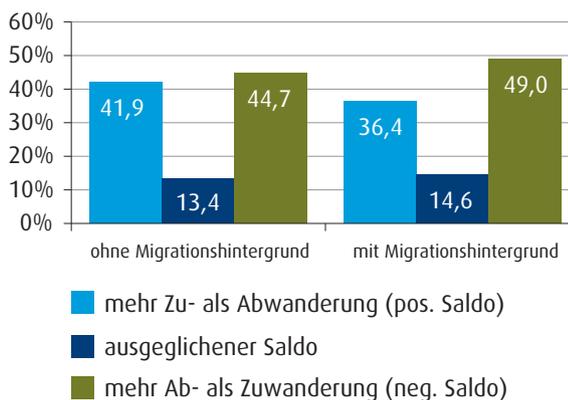
- (1) der Erhebung des einschlägigen Kenntnisstands der Befragten,
- (2) der Analyse ihrer zuwanderungspolitischen Erwartungen und
- (3) ihrer Bewertung der Migrationspolitik.

Nach dem übereinstimmenden Ergebnis dieser drei Schritte unterscheiden sich beide Seiten der Einwanderungsgesellschaft in Zuwanderungsfragen deutlich von dem Bild, das offenbar weite Kreise der Politik von der Bevölkerung haben: Die Bevölkerung mit und ohne Migrationshintergrund ist im Durchschnitt nicht nur besser informiert, als viele politische Akteure offenkundig vermuten. Sie hat zumeist auch dezidierte und differenzierte zuwanderungspolitische Erwartungen in Bezug darauf, welche Schwerpunkte die künftige Migrationspolitik setzen sollte. Und sie bewertet die Migrationspolitik der letzten Jahre selten extrem oder polarisiert sondern häufiger moderat. Für populistische Forderungen nach einem allgemeinen Zuwanderungsstopp aus ‚fremden Kulturkreisen‘ dürfte die Einwanderungsgesellschaft in Deutschland daher weit weniger empfänglich sein als politisch vermutet.

Vom Einwanderungsland zum Migrationsland: Bevölkerung besser informiert als angenommen

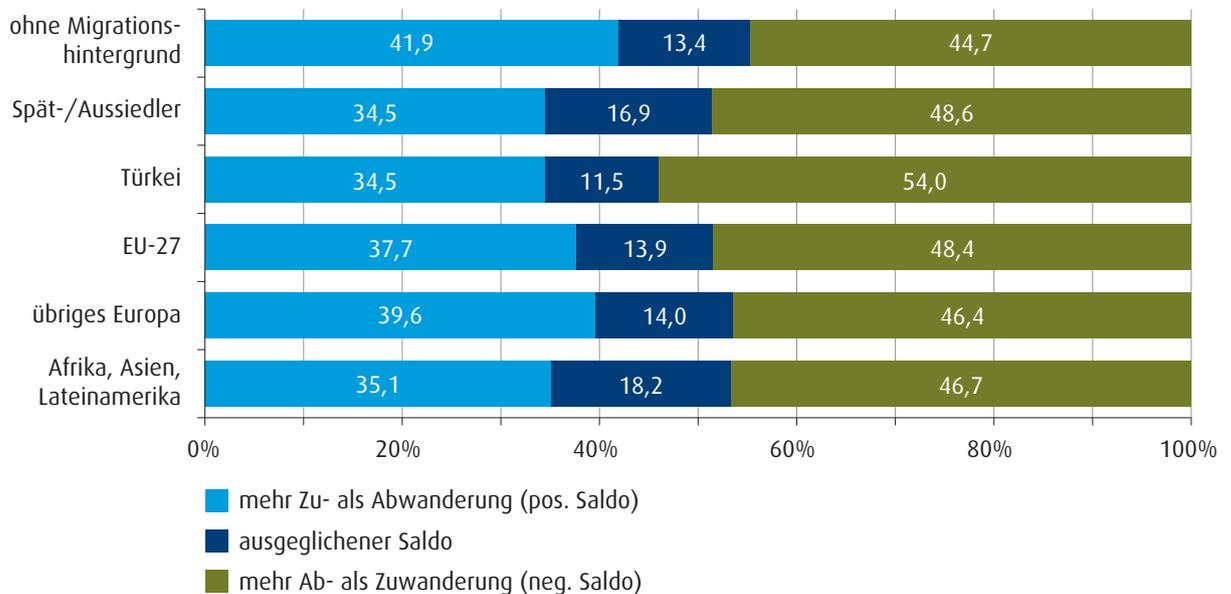
Thilo Sarrazins Buch im Spätsommer 2010 bewirkte neben einer neuen Integrationsdebatte auch eine stärkere politische und öffentliche Aufmerksamkeit für das Thema Zuwanderung. Ähnlich wie die publizistische Integrationsdiskussion, deren Realitätsbezug im Integrationsbarometer 2010 analysiert wurde (SVR 2010), war die Diskussion allerdings von Beginn an stark von den Zuwanderungsrealitäten abgekoppelt: Obwohl die Wanderungssalden faktisch weitgehend ausgeglichen, zuletzt sogar tendenziell negativ waren, beschwor sie eine Massenzuwanderung vor allem aus der Türkei und arabischen Ländern nach Deutschland. Dabei ist z. B. die Abwanderung aus Deutschland in die Türkei schon länger höher als die Zuwanderung von dort (s. Kap. A.1). Die Daten des SVR-Migrationsbarometers stellen aber infrage, ob die mediale Diskussion um Zuwanderung nach Deutschland, die zeitweise an Migrationsphobien heranreichte, bei der Bevölkerung großen Widerhall fand; denn die Bevölkerung mit und ohne Migrationshintergrund ist mehrheitlich über die realen Migrationsverhältnisse in Deutschland bemerkenswert gut informiert. Nur gut 40 Prozent der Mehrheitsbevölkerung und ein gutes Drittel der Zuwandererbevölkerung gehen fälschlicherweise noch von einem positiven Wanderungssaldo, also von einer Nettozuwanderung nach Deutschland aus. Knapp 45 Prozent der Mehrheitsbevölkerung bzw. knapp die Hälfte der befragten Personen mit Migrationshintergrund wissen hingegen, dass in den letzten beiden Jahren mehr Menschen ab- bzw. ausgewandert als nach

Abb. 1 Schätzung des Wanderungssaldos



Quelle: SVR-Migrationsbarometer 2011

Abb. 2 Schätzung des Wanderungssaldos nach Herkunftsgruppe



Anmerkung: „übriges Europa“ umfasst europäische Länder außerhalb der EU
Quelle: SVR-Migrationsbarometer 2011

Deutschland zugewandert sind und das Land mithin im statistischen Sinne – zumindest temporär – zum Ab- bzw. Auswanderungsland geworden ist (Abb. 1).

Dies gilt unabhängig von Bildungsstand, Geschlecht, Alter oder Einkommen der Befragten. Zuwanderer aus der Türkei sind dabei über die realen Migrationsverhältnisse in Deutschland besser informiert als alle anderen Zuwanderergruppen (Abb. 2).

Die im SVR-Migrationsbarometer befragten Personen kennen aber nicht nur mehrheitlich Deutschlands statistische Lage als Ab- bzw. Auswanderungsland, sie haben auch eine recht präzise Vorstellung von der Größenordnung der aktuellen Nettoabwanderung aus Deutschland. Die meisten Befragten schätzen die derzeitige Wanderungsbilanz auf –20.000 Personen und liegen damit erstaunlich nahe an dem Wert von ca. –13.000, den das Statistische Bundesamt für 2009 ermittelt hat. Allerdings überblickt die Mehrheit noch nicht den Wandel der Hauptherkunftsräume von Zuwanderern, der in den letzten Jahren stattfand. Fast ein Drittel der Befragten sieht fälschlicherweise weiterhin die Türkei als wichtigstes Herkunftsland; von dem Spitzenreiter Polen, aus dem viele temporäre Arbeitskräfte zuwandern (s. Kap. A.1 und A.8), wissen nur gut sechs Prozent der Befragten.

Beide Seiten der Einwanderungsgesellschaft sehen in der zunehmenden Ab- bzw. Auswanderung aus Deutschland ein erhebliches Problem. Von denjenigen Befragten,

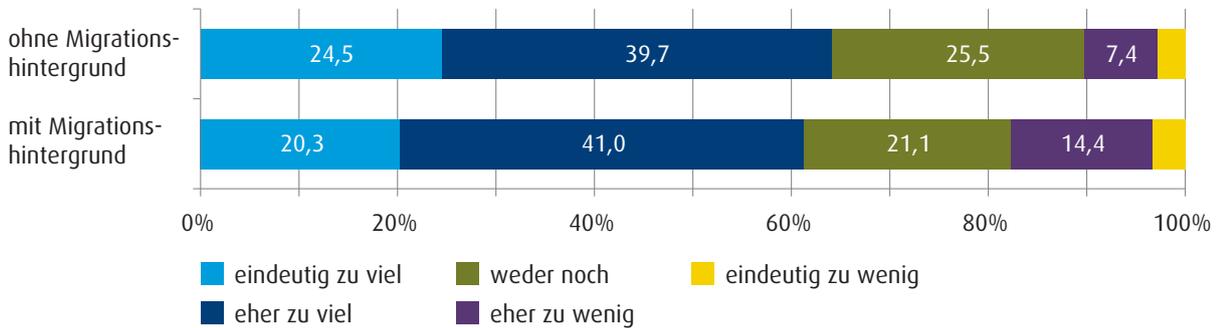
die über die derzeit negative Wanderungsbilanz zutreffend informiert sind, denken in beiden Gruppen jeweils über 60 Prozent, dass „eindeutig zu viel“ oder „eher zu viel“ Menschen abwandern (Abb. 3).

Der Bevölkerung des demografisch alternden und schrumpfenden Migrationslandes sind die negativen Folgen einer hohen Ab- bzw. Auswanderung also bewusst. Eine Mehrheit jener Befragten, die fälschlicherweise von einer positiven Wanderungsbilanz in Deutschland ausgehen, empfindet hingegen – unabhängig von einem Migrationshintergrund – die Zuwanderung als zu hoch. Menschen mit Migrationshintergrund sind in dieser Gruppe der Befragten genauso zuwanderungs-skeptisch wie die Mehrheitsbevölkerung (Abb. 4).

Eine Art ‚solidarische Sympathie‘ für mehr Zuwanderung gibt es bei Menschen mit Migrationshintergrund nicht. Bestimmend für die Einstellung zu Zuwanderung ist weniger eine vermeintliche kulturelle Nähe oder eine Art ‚Schicksalsgemeinschaft‘ durch geteilte Migrations- und Integrationserfahrungen. Entscheidend ist vielmehr der Bildungshintergrund: Die Zustimmungsraten für Zuwanderung steigen mit dem Bildungsniveau und damit in aller Regel auch mit der Soziallage; diese Faktoren überlagern den Einfluss des Migrationshintergrunds vollständig.

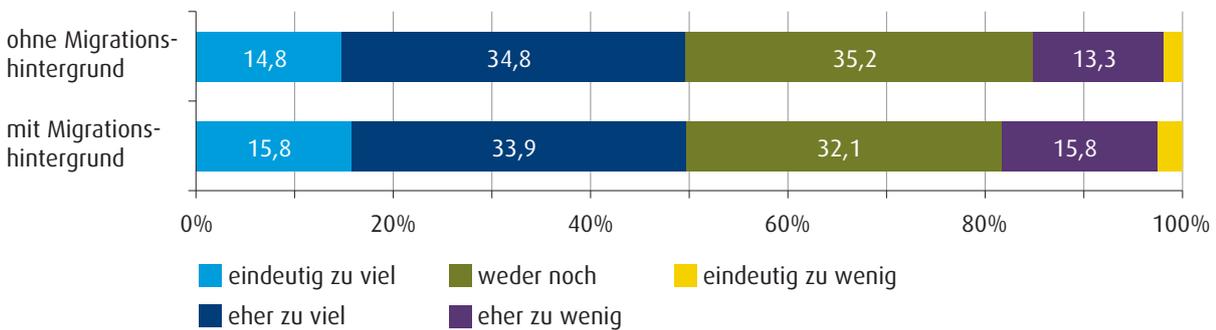
Die Zuwanderungsskepsis der Zuwanderungsbevölkerung ist nicht verwunderlich, da diese in einfachen und niedrig qualifizierten Beschäftigungsbereichen über-

Abb. 3 Bewertung derzeitiger Abwanderung



Anmerkung: Nur Personen, die von einem negativen Wanderungssaldo ausgehen.
Quelle: SVR-Migrationsbarometer 2011

Abb. 4 Bewertung derzeitiger Zuwanderung



Anmerkung: Nur Personen, die von einem positiven Wanderungssaldo ausgehen.
Quelle: SVR-Migrationsbarometer 2011

repräsentiert ist. Nach einer neueren Untersuchung des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) über die Arbeitsmarktwirkungen von Migration profitieren von Zuwanderung langfristig „einheimische Arbeitskräfte“, während „die bereits hier lebenden Ausländer“ dadurch verlieren (Brücker/Jahn 2010). Vor diesem Hintergrund ist die Ablehnung weiterer Zuwanderung, die Menschen mit Migrationshintergrund äußern, als rationale Angst vor weiterer Konkurrenz am Arbeitsmarkt sogar verständlich.

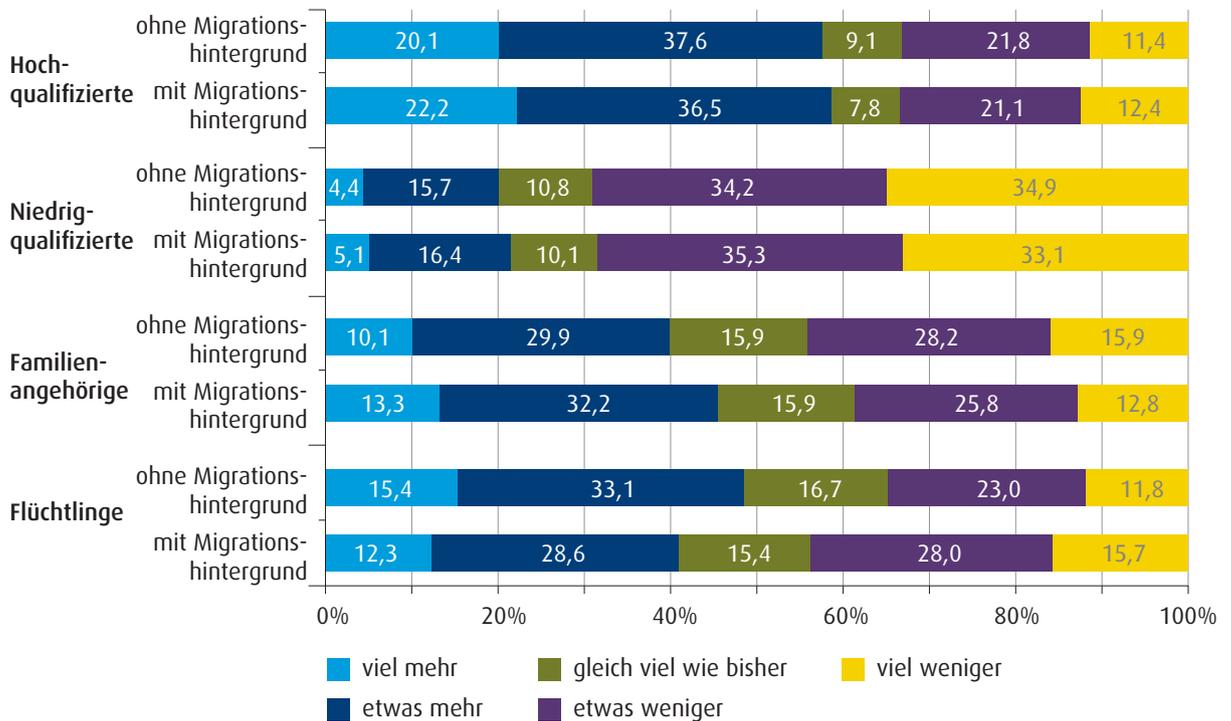
Vorfahrt für Hochqualifizierte: Erwartungen an künftige Zuwanderung

Aufbauend auf dem Kenntnisstand im Bereich Migration wurden die migrationspolitischen Präferenzen der Bevölkerung mit und ohne Migrationshintergrund analysiert.

Diese sind differenziert, ganz im Kontrast zu dem im Anschluss an das Sarrazin-Buch wieder hervorgeholten Stereotyp des niedrig qualifizierten ‚Standardzuwanderers‘, der bestenfalls in wenig nachgefragten Tätigkeiten beschäftigt wird und darum in besonderem Maße von Arbeitslosigkeit und Transferabhängigkeit bedroht ist (Zuwanderung in die Sozialsysteme‘). Solche Klischees ignorieren die gut dokumentierten, in den letzten Jahren stark gewachsenen Unterschiede in Migrationsbiografien, -zwecken und -motiven sowie in den ethnokulturellen Selbst- und Fremdzuschreibungen (Vertovec 2007b). Das SVR-Migrationsbarometer zeigt, dass die Bevölkerung auch genauer unterscheidet, als manche Politiker offenkundig vermuten:

Personen mit und ohne Migrationshintergrund haben insgesamt sehr präzise und differenzierte migrationspolitische Vorstellungen davon, welche Kategorien von

Abb. 5 Gewünschtes Maß unterschiedlicher Zuwanderungsarten



Quelle: SVR-Migrationsbarometer 2011

Zuwanderung zu fördern und welche zu begrenzen sind. Zwar stehen Befragte mit hohem Bildungsniveau generell allen Zuwanderungskategorien positiver gegenüber als Befragte mit niedrigem Bildungsniveau; die Zustimmungsraten zu einzelnen Formen der Zuwanderung variieren aber enorm.

Unabhängig von einem Migrationshintergrund wünscht sich eine deutliche Mehrheit der Bevölkerung (ohne Migrationshintergrund 57,7 %, mit Migrationshintergrund 58,7 %) eine stärkere Zuwanderung von Hochqualifizierten (Abb. 5).

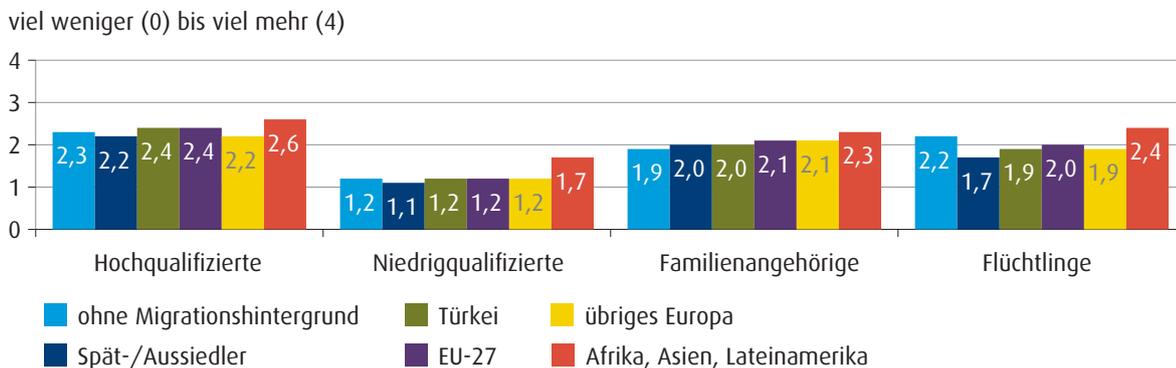
In der Politik ist es immer noch ein gängiger Reflex, eine Liberalisierung der Zuzugsregelungen für ausländische Hochqualifizierte abzulehnen mit dem Hinweis, die Weiterqualifizierung einheimischer Arbeitsloser habe unbedingten Vorrang. Dies findet in der Bevölkerung wenig Rückhalt: Lediglich ein Drittel der Befragten mit und ohne Migrationshintergrund wünscht sich weniger Zuwanderung von Hochqualifizierten.

Einig sind sich Mehrheits- und Zuwandererbevölkerung auch in der Ablehnung einer weiteren Zuwanderung von Niedrigqualifizierten. Etwa 70 Prozent der Befragten wünschen sich „viel weniger“ oder „etwas weniger“ nie-

drig qualifizierte Zuwanderer (Abb. 5). Das ist ein überraschend hoher Wert; denn die temporäre Beschäftigung von niedrig qualifizierten Migranten funktioniert weitgehend reibungslos. Die seit langem etablierten deutschen Regelungen zur befristeten Beschäftigung von Zuwanderern für niedrig qualifizierte Tätigkeiten, die vor allem in der Landwirtschaft, in der Bauwirtschaft und im Hotel- und Gaststättengewerbe zwar nicht nominell, aber faktisch wie zirkuläre Migrationsprogramme gut funktionieren, sind anscheinend wenig bekannt (s. Kap. A.3.4).

Während in der Bewertung der Zuwanderung von Hoch- und Niedrigqualifizierten weitgehend Konsens zwischen Befragten mit und ohne Migrationshintergrund herrscht, wünschen sich Mehrheits- und Zuwandererbevölkerung im Bereich der Familien- und Flüchtlingsmigration deutlich unterschiedliche Akzente: Menschen mit Migrationshintergrund votieren mehrheitlich für eine Erleichterung des Familiennachzugs. Das ist wenig verwunderlich, da mit dem EU-Richtlinienumsetzungsgesetz der Nachzug aus einzelnen Herkunftsländern erschwert wurde (s. Kap. B.2). Umgekehrt sind Befragte aus der Mehrheitsbevölkerung gegenüber einer Ausweitung der Familienmigration skeptischer (Abb. 5).

Abb. 6 Gewünschtes Maß unterschiedlicher Zuwanderungsarten nach Herkunftsgruppe



Das SVR-Migrationsbarometer belegt weiter, dass Befragte mit Migrationshintergrund nicht, wie häufig vermutet, für flüchtlingspolitische Belange besonders sensibilisiert sind, im Gegenteil: Die Zuwandererbevölkerung verlangt sogar in stärkerem Maße nach einer restriktiven Flüchtlingspolitik als die Mehrheitsbevölkerung. Zwei Fünftel aller Befragten mit Migrationshintergrund bevorzugten für die Zukunft „etwas weniger“ oder sogar „viel weniger“ Zuzug von Flüchtlingen. Für eine großzügigere Zulassung von Flüchtlingen tritt ein fast gleich großer Teil der Befragten mit Migrationshintergrund ein. Etwas anders ist das Bild bei den Befragten ohne Migrationshintergrund: Hier meint knapp die Hälfte, dass es mehr Zuwanderung von Flüchtlingen geben könne, während nur ein gutes Drittel für „etwas weniger“ oder „viel weniger“ Zuwanderung von Flüchtlingen votiert (Abb. 5).

Die Skepsis gegenüber einer Liberalisierung der Flüchtlingszuwanderung bei Befragten mit Migrationshintergrund gilt herkunftsgruppenübergreifend. Spät-/Aussiedler, Menschen aus Mitgliedstaaten der Europäischen Union, Zuwanderer aus dem europäischen Nicht-EU-Ausland und auch Personen mit türkischem Migrationshintergrund stehen im Vergleich zur Mehrheitsbevölkerung einem Mehr an Flüchtlingszuwanderung gleichermaßen distanzierend oder gar ablehnend gegenüber. Einzig Zuwanderer aus Afrika, Asien oder Lateinamerika¹ und damit Menschen, die häufiger entweder selbst als Flüchtlinge nach Deutschland gekommen sind oder Flüchtlinge persönlich kennen, zeigen deutlich mehr Sympathie für eine erhöhte Flüchtlingsaufnahme (Abb. 6).

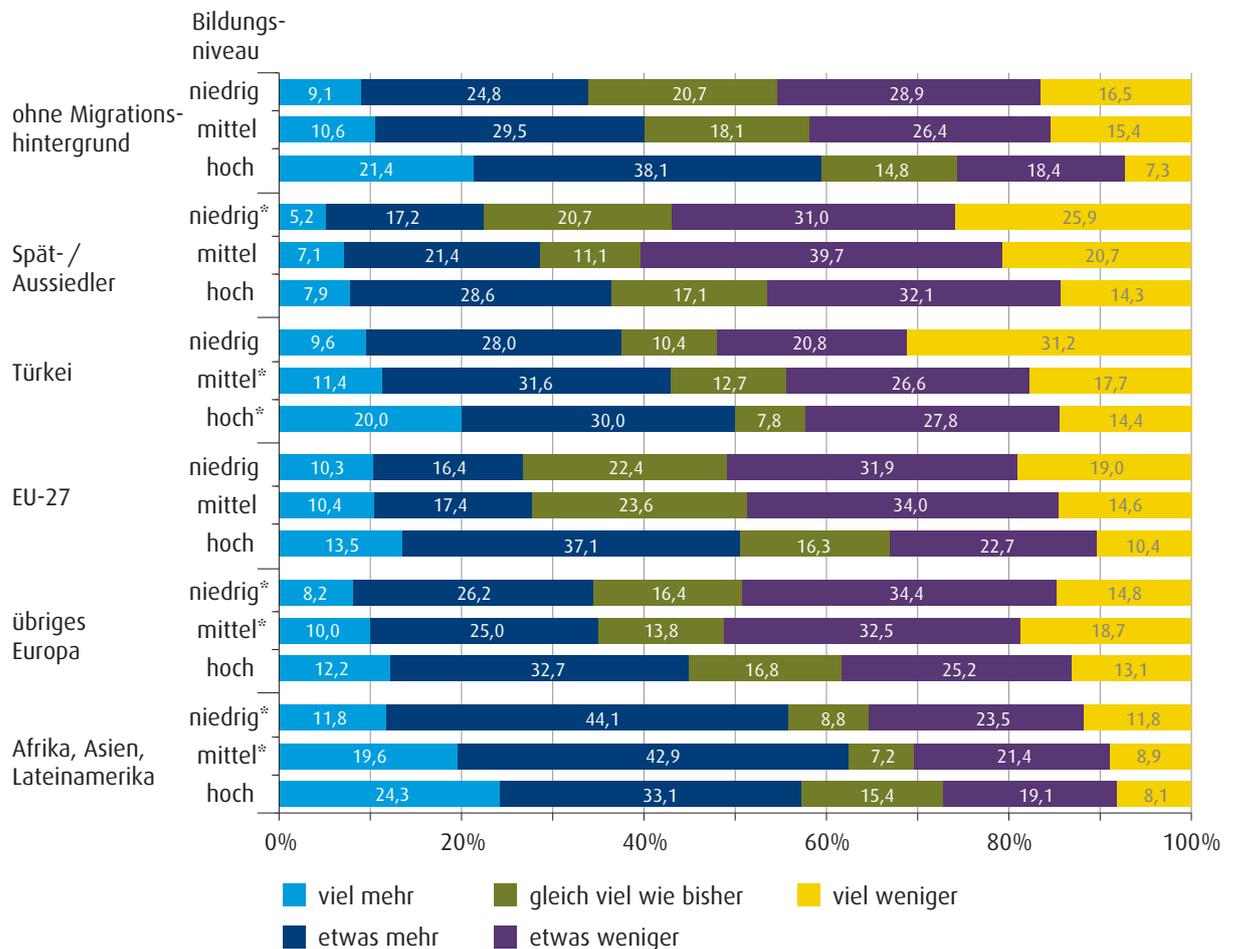
Überlagert werden die herkunftsgruppenspezifischen Meinungsunterschiede bezüglich der Flüchtlingszuwanderung erwartungsgemäß durch das Bildungsniveau der Befragten: Je höher das Bildungsniveau, umso größer die Zustimmung zu einer höheren Aufnahme von Flüchtlingen (Abb. 7).

Für den Bereich der niedrig qualifizierten Zuwanderung gilt der Zusammenhang mit der Bildung allerdings nur eingeschränkt. Hier sind sich vielmehr die Befragten mit wie ohne Migrationshintergrund relativ bildungsunabhängig einig, dass eine höhere Zuwanderung von Niedrigqualifizierten nach Deutschland derzeit nicht wünschenswert ist. Die Zustimmung zu einer erleichterten Zuwanderung von Niedrigqualifizierten erhöht sich auch in den einzelnen Herkunftsgruppen mit steigendem Bildungsniveau nicht oder lediglich minimal. Unabhängig von einem Migrationshintergrund wünschen sich auch Befragte mit hohem Bildungsniveau zu jeweils deutlich mehr als 60 Prozent einen geringeren Zuzug von Niedrigqualifizierten aus dem Ausland.

Gedämpfter Optimismus: gemischte Noten für die Migrationspolitik

Aufbauend auf den ersten beiden Analyseschritten, der Überprüfung des politikfeldspezifischen Kenntnisstands und der Ermittlung der migrationspolitischen Vorstellungen und Erwartungen wurde in einem dritten Schritt analysiert, wie die Bevölkerung mit und ohne Migrationshintergrund die Migrationspolitik der letzten zehn Jahre bewertet. Zeigte sich im SVR-Integrationsbarometer 2010 noch eine unerwartet deutliche generelle Zustimmung zur Integrationspolitik der Bundesregierung (SVR 2010), so wird im Migrationsbarometer 2011 die deutsche Migrationspolitik zurückhaltender, aber auch differenzierter eingeschätzt und beurteilt. Dies ist zum Teil sicher damit zu erklären, dass integrationspolitische Initiativen wie die Deutsche Islam Konferenz oder der Nationale Integrationsplan außer ihrer hohen Symbolkraft nur geringe Auswirkungen auf den Integrationsalltag haben (SVR 2010: 41). Deshalb sind sie weitaus

Abb. 7 Gewünschtes Maß an Flüchtlingszuwanderung nach Bildungsniveau und Herkunftsguppe



Anmerkung: Gekennzeichnete Kategorien (*) weisen Fallzahlen < 100 auf.

Quelle: SVR-Migrationsbarometer 2011

leichter zu begrüßen als zuwanderungspolitische Reformen mit konkreter materiell-rechtlicher Wirkung wie Zuwanderungsgesetz, Arbeitsmigrationssteuerungsgesetz und EU-Richtlinienumsetzungsgesetz.

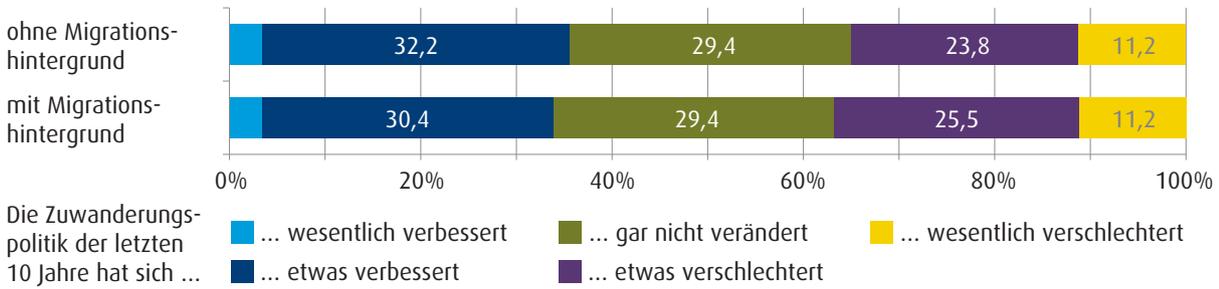
Migrationspolitisch stimmt die Einschätzung bei Befragten mit und ohne Migrationshintergrund weitgehend überein: Etwa jeweils ein Drittel sieht migrationspolitische Fortschritte, ein knappes zweites Drittel erkennt weder Verbesserungen noch Verschlechterungen und das restliche Drittel meint, die Migrationspolitik habe sich in den letzten zehn Jahren verschlechtert (Abb. 8).

Mindestens so aufschlussreich wie die dreigeteilte Bewertung der Migrationspolitik ist das weitgehende Fehlen von Extrempositionen. Ebenso wie nur wenige Befragte mit und ohne Migrationshintergrund die Migrationspolitik

der letzten Dekade uneingeschränkt befürworten, lehnt sie nur ein kleiner Teil der Befragten uneingeschränkt ab. Der Großteil der Befürworter wie der Kritiker der Migrationspolitik sieht lediglich moderate Verbesserungen bzw. Verschlechterungen (Abb. 8). Ein relativ großer Teil der Befragten schließlich stellt keinerlei Veränderung fest. Damit zeigt auch die Analyse der Politikbewertung ein wenig polarisiertes und vielmehr nüchtern-pragmatisches Meinungsbild.

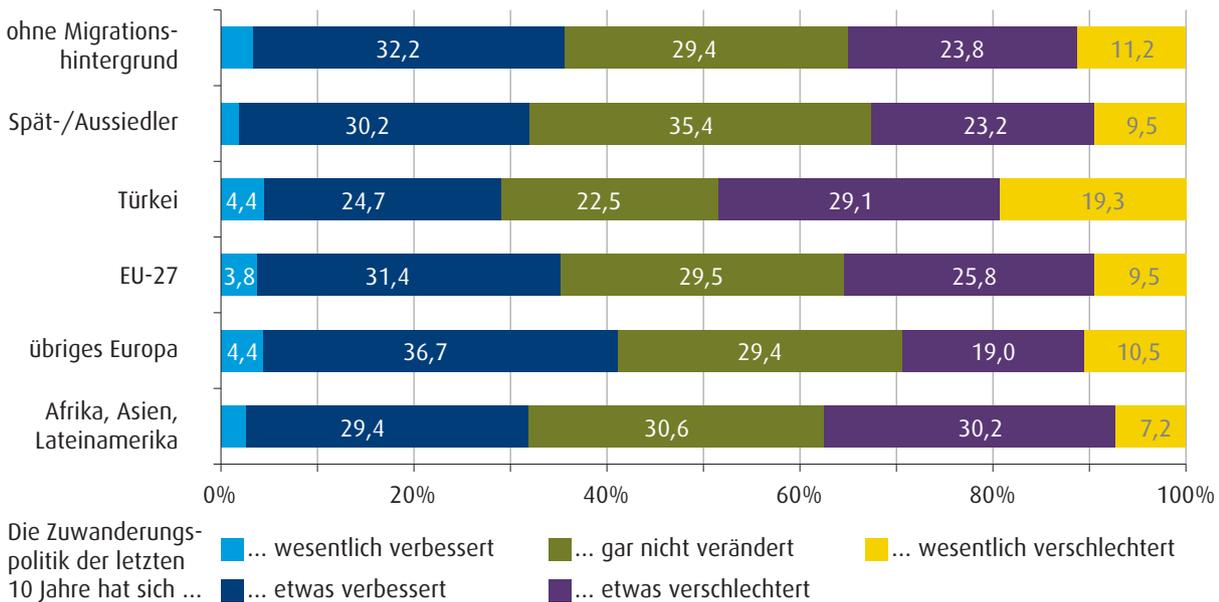
Befragte mit Migrationshintergrund tendieren dabei zu einer etwas negativeren Einschätzung der letzten Dekade. Eine herkunftsspezifische Betrachtung legt allerdings nahe, dass es sich bei diesem Ergebnis wesentlich um einen ‚Türkei-Effekt‘ handeln dürfte. Personen türkischer Herkunft heben sich in der Beurteilung

Abb. 8 Einschätzung der Zuwanderungspolitik



Quelle: SVR-Migrationsbarometer 2011

Abb. 9 Einschätzung der Zuwanderungspolitik nach Herkunftsgruppe



Quelle: SVR-Migrationsbarometer 2011

der Migrationspolitik der letzten zehn Jahre in doppelter Hinsicht von anderen Befragten mit und ohne Migrationshintergrund ab: Fast die Hälfte der Befragten mit türkischem Migrationshintergrund sieht vor allem leichte, seltener auch wesentliche Verschlechterungen in der Migrationspolitik – dieser Anteil ist weitaus größer als bei Befragten ohne Migrationshintergrund, aber auch bei Befragten anderer Herkunftsgruppen. Diese Unzufriedenheit ist nachvollziehbar, da bestimmte gesetzliche Änderungen Personen türkischer Herkunft vergleichsweise häufig betreffen und daher von vielen als diskriminierend

erlebt werden. Das gilt besonders für die Reformen im Familiennachzug mit der neu eingeführten Pflicht zum Nachweis von Deutschkenntnissen im Herkunftsland als Voraussetzung für eine Zuwanderungsgenehmigung – unabhängig davon, dass diese Reformen als präventive Integrationsförderung sowie als ein Mittel zur Bekämpfung von Zwangsehen begründet wurden und dass sie integrationspolitisch auch durchaus als sinnvoll bewertet werden können (vgl. Kap. B.4.4).

Bei der Gruppe der Befragten mit türkischem Migrationshintergrund hängt die Bewertung der Migrations-

politik zudem eng mit dem Zuwanderungszeitpunkt zusammen. Schon vor vielen Jahren oder gar Jahrzehnten aus der Türkei Eingewanderte sind besonders kritisch, während Neuzuwanderer der deutschen Zuwanderungspolitik deutlich bessere Noten geben. Die Gruppe der Befragten türkischer Herkunft weist allerdings nicht nur die höchste Ablehnung auf, sondern auch die größte Zustimmung zur Kategorie „wesentlich verbessert“: Eine solche Verbesserung erkennt in der letzten Dekade etwa jeder zwanzigste Befragte mit einem türkischen Migrationshintergrund. Der Anteil derjenigen, die die deutsche Migrationspolitik nachdrücklich unterstützen, ist damit unter den Befragten türkischer Herkunft höher als bei der Mehrheitsbevölkerung und bei den meisten anderen Zuwanderergruppen (Abb. 9). Darin könnten sich vor allem die deutlichen Liberalisierungen im Bereich des Hochqualifiziertenzuzugs (s. Kap. A.2.1) widerspiegeln, von denen gerade auch die türkische Elite zunehmend profitiert.

Die Einschätzungen der Zuwanderungspolitik bestätigen also das Bild eines dominanten Migrationsrealismus, das bereits die anderen Untersuchungsschritte ergeben haben. Anders als im Feld der Integrationspolitik, deren „symbolische Ausflagung“ (Bommers/Krüger-Potratz 2008: 10) in Integrationsgipfeln, -konferenzen und -plänen den im SVR-Integrationsbarometer festgestellten beidseitigen Integrationsoptimismus unterstützt und vielleicht auch erst möglich gemacht hat, bewerten Mehrheits- wie Zuwandererbevölkerung die Migrationspolitik in Deutschland bzw. ihre zahlreichen materiell-rechtlichen Reformen, die für die eigene oder familiäre Lebenssituation mitunter unmittelbar folgenreich sind, moderat nüchtern und pragmatisch.

Fazit: Bevölkerung offen für weitere Reformschritte

Wie schon in den Bereichen Integration und Integrationspolitik, die das SVR-Integrationsbarometer 2010 ausgeleuchtet hat (SVR 2010), zeigt sich auch in den vom Migrationsbarometer 2011 erfassten Bereichen Migration und Migrationspolitik eine Kluft zwischen den aufgeregt geführten publizistischen und politischen Diskursen und den pragmatisch-nüchternen Einschätzungen im Alltag der Einwanderungsgesellschaft. Politik und Teile der Me-

dien schlugen im Befragungszeitraum im Themenfeld Zuwanderung oft neue Schlachten um alte Positionen wie eine „Das Boot ist voll“-Abschottungspolitik einerseits und naive Visionen von einer schönen Welt ohne Zugangsbeschränkungen andererseits. Die Bevölkerung im Alltag der Einwanderungsgesellschaft war offenbar weiter; sie betrachtet Zuwanderung informiert, weitgehend korrekt, interessengeleitet und pragmatisch.

Personen mit wie ohne Migrationshintergrund sind über die realen Migrationsverhältnisse in Deutschland nicht nur vergleichsweise gut informiert, sie haben meist auch dezidierte und differenzierte Vorstellungen von der tatsächlichen Zuwanderung nach Deutschland und einer wünschenswerten Migrationspolitik. Vor allem im Hochqualifiziertenbereich erkennen sie Nachholbedarf und wünschen sich mit großer Mehrheit einen höheren Zuzug von Hochqualifizierten nach Deutschland. Das mag mit einer erfolgreichen und glaubwürdigen Kommunikation über den volkswirtschaftlichen Vorteil der Zuwanderung von Hochqualifizierten zusammenhängen und mit der Erwartung, dass zuwandernde Niedrigqualifizierte aufgrund ihres höheren Arbeitslosigkeitsrisikos häufiger von Sozialtransfers abhängig werden. Die größere Ablehnung der Zuwanderung Niedrigqualifizierter kann aber auch auf Konflikt- und Konkurrenzsituationen zurückzuführen sein, die die Befragten selbst im Alltag erleben. Wie auch immer – das Migrationsbarometer gibt jedenfalls in diesem Bereich eindeutig grünes Licht: Eine Zuwanderungspolitik mit deutlicher Privilegierung von Hochqualifizierten stößt in der Bevölkerung auf starke Zustimmung.

Staatliche Zuwanderungsregeln können die Attraktivität eines Landes insbesondere für die erwünschten hoch qualifizierten Zuwanderer zweifellos begrenzt beeinflussen (s. Kap. A.6). Umso mehr legt das SVR-Migrationsbarometer die Empfehlung an die Politik nahe, die immer wieder diskutierten, politisch aber bislang erst ansatzweise realisierten Erleichterungen für die Zuwanderung von Hochqualifizierten zügig umzusetzen. Das bei Blockaden einer Zuwanderungsreform gern gebrauchte Standardargument, Zugangserleichterungen für Hochqualifizierte entsprächen nicht den Wünschen der Bevölkerung, erweist sich im Spiegel der Daten des SVR-Migrationsbarometers als empirisch nicht haltbare Luftnummer – ein Grund mehr, die seit langem auf dem Tisch liegenden Konzepte zur Reform der Zugangssteuerung endlich umzusetzen.

A Wirtschaftswanderung

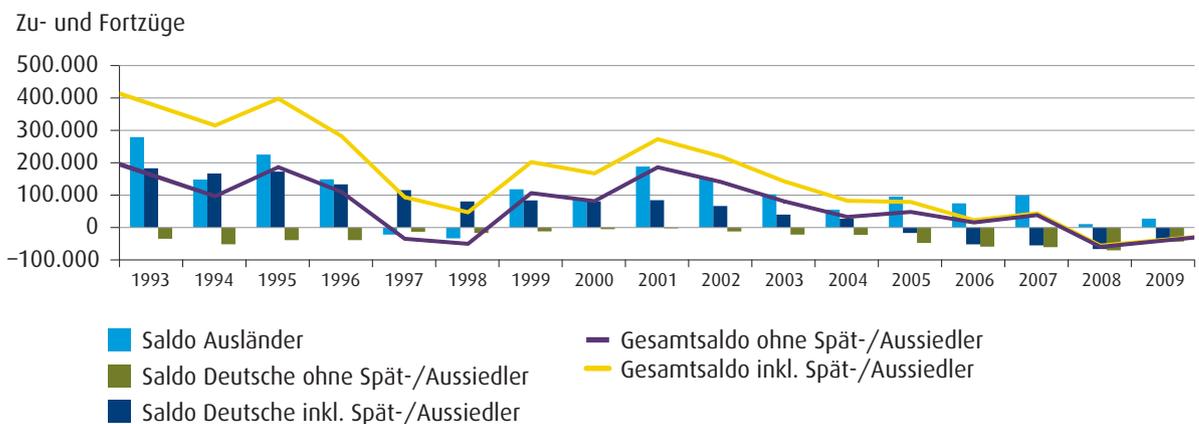
Statistischer Überblick

Deutschland weist seit einigen Jahren nur noch einen leicht positiven Wanderungssaldo auf, in den letzten Jahren ist er sogar negativ. Dies ist mit Blick auf Arbeitsmarkt und Bevölkerung problematisch, denn diejenigen, die abwandern, sind hauptsächlich qualifizierte Fachkräfte, vor allem deutsche, aber auch ausländische. Bei der Zuwanderung von Drittstaatsangehörigen stehen zwar Arbeit und Ausbildung als Aufenthaltszwecke an erster Stelle, jedoch dicht gefolgt von familiären Gründen. Das Zuwanderungsgesetz ist nach einer Reihe von Nachbesserungen inzwischen besser geeignet, Hochqualifizierte zuzulassen und zum Teil auch zu halten. Diese Effekte sind jedoch noch deutlich zu gering, um den durch den demografischen Wandel verstärkten Bedarf zu decken und sich in der internationalen Konkurrenz um die ‚besten Köpfe‘ durchzusetzen.

1.1 Zu- und Abwanderung in Deutschland: vom Einwanderungs- zum Migrationsland

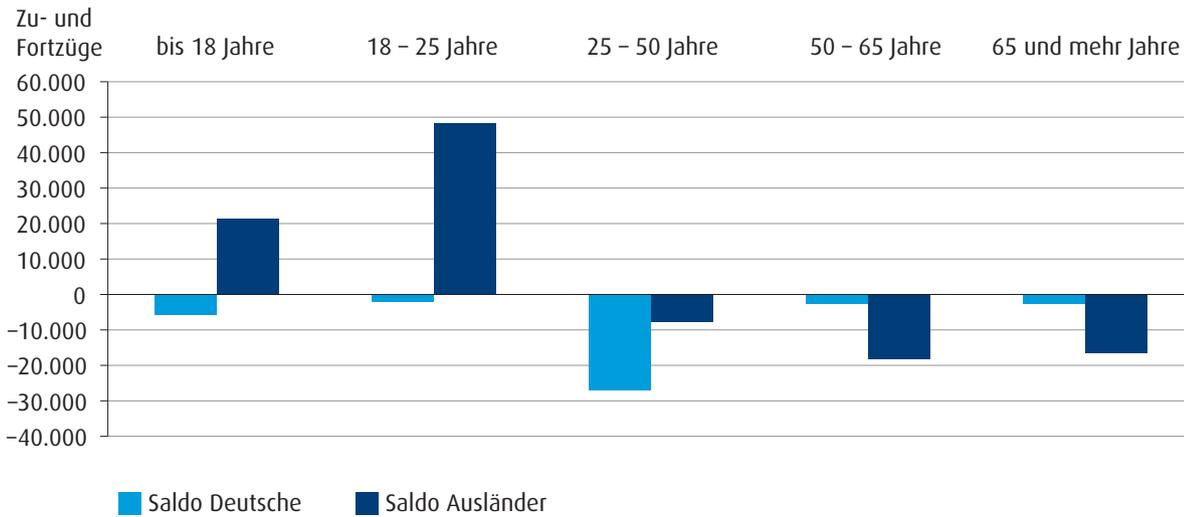
Zur Bewältigung der Folgen des demografischen Wandels kann Zuwanderung ohnehin nur einen geringen Beitrag leisten. Doch von diesem kann Deutschland schon seit Jahren nicht mehr profitieren, da es keinerlei nennenswerte Wanderungsgewinne verzeichnet. Allerdings sind die Wanderungsverluste der letzten zwei Jahre, die die Statistiken ausweisen, auch ein Resultat von Datenbereinigungen.¹ Ein Zuzugsvolumen, das sich demografisch spürbar auswirkt, wird aber seit Jahren nicht einmal mehr ansatzweise erreicht (Abb. A.1.1). Die Einwohnerzahl sinkt daher aufgrund von zwei Faktoren: Zum einen sterben mehr Menschen, als geboren werden, und zum anderen wandern mehr Menschen aus, als einwandern.

Abb. A.1.1 Wanderungssaldo in Deutschland 1993–2009



¹ Die Einführung der elektronischen Steueridentifikationsnummer führt seit 2008 zu einer Vielzahl amtlicher Abmeldungen, die nicht von wanderungsbedingten Abmeldungen unterschieden werden können.

Abb. A.1.2 Wanderungssaldo nach Altersgruppen in Deutschland 2009



Quelle: Destatis 2011c; eigene Darstellung

Über die Arbeitsmigration sagen die absoluten Zahlen allerdings nur wenig aus.² Es bleibt unklar, ob es sich bei den Zuziehenden um Arbeitskräfte handelt und welche Qualifikation sie mitbringen, denn die Wanderungsstatistik erfasst weder den Zuwanderungszweck noch die Qualifikation der Zuwandernden. Aber sie enthält Daten zum Alter, die zeigen, dass die ausländischen Zuwanderer im Wesentlichen junge Menschen der Altersgruppe 18 bis 25 Jahre sind – das ist ein demografischer Lichtblick. Dies gibt auch einen ersten Hinweis auf die zunehmende zuwanderungspolitische Relevanz von ausländischen Studierenden (Abb. A.1.2). In der Alterskohorte der 20- bis 25-jährigen Zuwanderer aus Drittstaaten erhielten 41,5 Prozent einen Aufenthaltstitel, um in Deutschland zu studieren, eine Ausbildung zu absolvieren oder Sprachkurse zu belegen (BAMF 2010h).

Überhaupt entsprechen die nach Deutschland einreisenden Zuwanderer nicht dem verbreiteten Klischee der anatolischen Heiratsmigrantin; 2009 besaßen 64,3 Prozent aller Zuwanderer die Staatsangehörigkeit eines EU-Mitgliedstaats. Diese Gruppe entzieht sich aufgrund der europäischen Personenfreizügigkeit weitgehend einer Zuwanderungssteuerung. Der Löwenanteil entfällt auf polnische Staatsangehörige, die allerdings als Saisonarbeiter oft nur auf Zeit zuwandern (Tab. A.1.1).

Tab. A.1.1 Zu- und Fortzüge ausländischer Staatsangehöriger in Deutschland 2009

	Zuzüge	Fortzüge	Saldo
Europa	553.951	589.702	-35.751
davon: Türkei	27.212	35.410	-8.198
EU-27	463.609	489.440	-25.831
davon: EU-15	213.545	268.990	-55.445
Polen	112.027	111.376	651
Asien	99.334	79.149	20.185
davon: China	15.369	14.762	607
Irak	13.062	3.705	9.357
Afrika	24.767	19.738	5.029
Amerika	37.972	38.905	-933
sonstige	4.990	6.302	-1.312
insgesamt	721.014	733.796	-12.782

Quelle: Destatis 2011b

² Deutschland ist reich an unterschiedlichen, schwer aufeinander beziehbaren Statistiken, nicht nur im Bereich der Arbeitsmigration. Für eine umfassende Bestandsaufnahme der Zuzüge verschiedener Gruppen von Arbeitswanderern müssen daher verschiedene Datenquellen einbezogen werden. Das führt wiederum zu neuen Problemen bei der Einschätzung von Abwanderung und Zuwanderung (SVR 2010: 95).

Info-Box 1 Statistische Quellen zur Arbeitsmigration in Deutschland

Wichtige Datenquellen für die Analyse von Arbeitsmigration nach Deutschland sind die Wanderungsstatistik und das Ausländerzentralregister (AZR). Die Wanderungsstatistik basiert auf Meldungen am Wohnort nach dem Meldegesetz. Sie erfasst neben persönlichen Daten wie Name und Geburtsdatum auch Staatsangehörigkeit und Herkunfts-/Zielland. Als Fallstatistik erfasst sie allerdings weder Qualifikationsmerkmale des Zu-/Abwanderers noch Ab- oder Zuwanderungsgründe.

Im Gegensatz zur Wanderungsstatistik ist das AZR eine Personenstatistik. So wird eine doppelte An- und Abmeldung eines ausländischen Staatsangehörigen in der Wanderungsstatistik je zweimal erfasst, im Ausländerzentralregister hingegen nur einmal. Zudem werden im AZR nur Ausländer mit einem Aufenthalt von mindestens drei Monaten registriert. Die jährlichen Wanderungszahlen der Meldestatistik liegen deshalb um zirka ein Drittel höher als die Zahlen des Ausländerzentralregisters (BAMF 2010f: 34).

Neben der Wanderungsstatistik ist das vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) verwaltete Ausländerzentralregister (AZR) die zweite wichtige Datenquelle für die Betrachtung der Arbeitskräftezuwanderung (Info-Box 1).

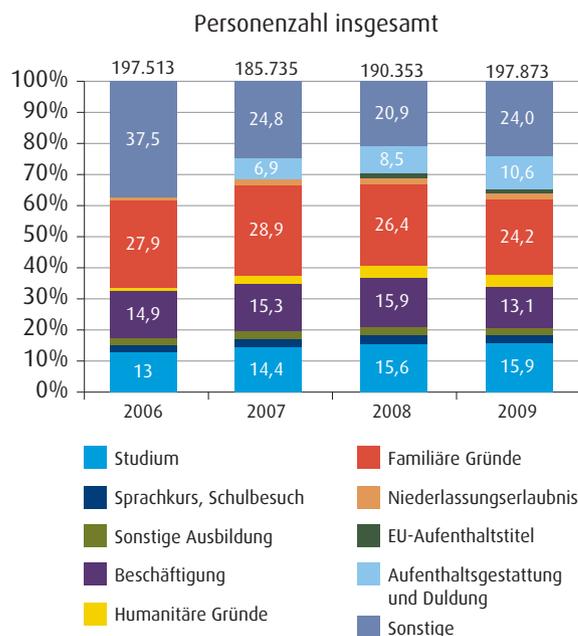
Im Ausländerzentralregister werden für das Jahr 2009 insgesamt 396.983 zugewanderte Personen ausgewiesen,

in der Wanderungsstatistik sind es 606.314 Wanderungen von ausländischen Staatsangehörigen nach Deutschland. Auch in den Daten des Ausländerzentralregisters stellen EU-Bürger 2009 mit 50,2 Prozent die Hälfte der erfassten Personen. Da sie aufgrund der europäischen Freizügigkeit keinen gesonderten Aufenthaltsstatus brauchen, liegen für sie im AZR keine näheren Angaben zum Aufenthaltszweck vor (BAMF 2011b: 13, 33).

Für die 197.873 Drittstaatsangehörigen lassen sich jedoch weitere Aussagen treffen: Ein Viertel kommt aus familiären Gründen, also zur Familiengründung oder -zusammenführung; mehr als ein Fünftel kommt zu Ausbildungszwecken (Studium, Sprachkurs/Schulbesuch, sonstige Ausbildung) und nur jeder Achte zieht zu Arbeitszwecken nach Deutschland. Allerdings ist in den letzten Jahren der Anteil der Drittstaatsangehörigen gestiegen, die zu Studien-, Arbeits- und Ausbildungszwecken zuzogen. Gleichzeitig hat sich der Zuzug aus familiären Gründen verringert (Abb. A.1.3).

Die in Abb. A.1.3 aufgeführten Aufenthaltszwecke lassen sich nicht immer eindeutig auch als Zuzugsmotive benennen und in der Realität überschneiden sie sich oft. So nehmen z. B. Menschen, die aus familiären Gründen zuwandern, in der Regel auch eine Beschäftigung auf. Studierende dürfen bleiben, wenn sie nach ihrem Studienabschluss eine Anstellung finden.

Abb. A.1.3 Aufenthaltszwecke von Neuzuwanderern aus Drittstaaten in Deutschland 2006–2009



Anmerkung: Unter „Sonstige“ fallen u. a. Personen mit einem EU-Aufenthaltsstiel oder Personen, die einen Aufenthaltstiel beantragt haben. Im Jahr 2006 schließt dies auch Personen mit einer Aufenthaltsgestattung oder Duldung ein.

Quelle: BAMF 2007; BAMF 2008b; BAMF 2010f; BAMF 2011b; eigene Darstellung

1.2 Formen der Arbeitsmigration nach Deutschland: vielfältiges Bild

Saisonarbeit gehört zu den klassischen, aber kaum diskutierten Motiven des Zuzugs nach Deutschland. Im Jahr 2009 wurden insgesamt knapp 300.000 Saisonarbeiter vermittelt. Sie stellen damit den größten Teil der Arbeitsmigration. Im Ausländerzentralregister sind sie aufgrund der Kürze ihres Aufenthalts stark untererfasst und auch in der Wanderungsstatistik werden sie um zirka ein Drittel unterschätzt, da für sie in sechs Bundesländern keine Meldepflicht besteht (BAMF 2010f: 85f.). Schon mehrfach

Tab. A.1.2 Zuzüge ausgewählter Fachkräfte nach Deutschland 2009

Grundlage	Erteilte Zustimmungen/Aufenthaltstitel
Fachkräfte nach § 18 AufenthG i.V.m. § 27, Nr. 1 BeschV	2.418
IKT-Fachkräfte nach § 18 AufenthG i.V.m. § 27, Nr. 2 BeschV	2.465
Leitende Angestellte und Spezialisten nach § 18 AufenthG i.V.m. § 28 Nr. 1 BeschV	2.150
Leitende Angestellte und Spezialisten nach § 18 AufenthG i.V.m. § 28 Nr. 2 BeschV	62
Zugewanderte Hochqualifizierte mit Niederlassungserlaubnis nach § 19 AufenthG	169
Insgesamt:	7.264

Quelle: BAMF 2011b: 96ff., 107; eigene Zusammenstellung

wurde die Frage aufgeworfen, ob sie überhaupt in der allgemeinen Statistik der Zu- und Fortzüge erfasst und nicht separat ausgewiesen werden sollten. Denn durch diese nur befristeten und deshalb stark fluktuierenden Migrationen entsteht in der Öffentlichkeit ein falsches Bild von zahlenmäßig gewaltigen Zu- und Abwanderungen.

Traditionell kommen vor allem Arbeitnehmer aus Polen zur Saisonarbeit nach Deutschland. Auch aktuell stellen sie – mit leicht sinkender Tendenz – mehr als die Hälfte aller Saisonarbeitnehmer. Eine wachsende Gruppe temporärer Arbeitsmigranten sind Rumänen, die bereits fast ein Viertel des Gesamtvolumens der ausländischen Saisonarbeitnehmer ausmachen (BAMF 2011b: 94).

Im Mittelpunkt der politischen Diskussion steht seit einiger Zeit der Zuzug hoch qualifizierter Arbeitskräfte. Allerdings ist die Zahl der direkt aus dem Ausland einreisenden Akademiker und Hochqualifizierten bislang eher gering. Für diese Gruppe gibt es im deutschen Zuwanderungsrecht nach wie vor zahlreiche kleinteilige und unübersichtliche Regelungen, die in mehrere Zuwanderungskategorien für Hochqualifizierte münden. Dazu werden zum einen bestimmte Berufsfelder mit Arbeitskräftemangel definiert wie bspw. Fachkräfte für Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT), zum anderen bestimmte Qualifikationsstufen und Tätigkeitsprofile wie leitende Angestellte und Spezialisten, für deren Niederlassungserlaubnis ein Mindestgehalt (Jahresbrutto) vorgeschrieben ist (s. Kap. A.5).

Neben den Ausländerbehörden müssen auch die Arbeitsagenturen prüfen, ob eine ausländische Fachkraft zu Arbeitszwecken einreisen darf. Begrüßenswert ist das Prinzip des One-Stop-Government, das seit 2005 die Anträge bei einer Behörde bündelt, auch wenn mehrere Ämter an der Entscheidung beteiligt sind.

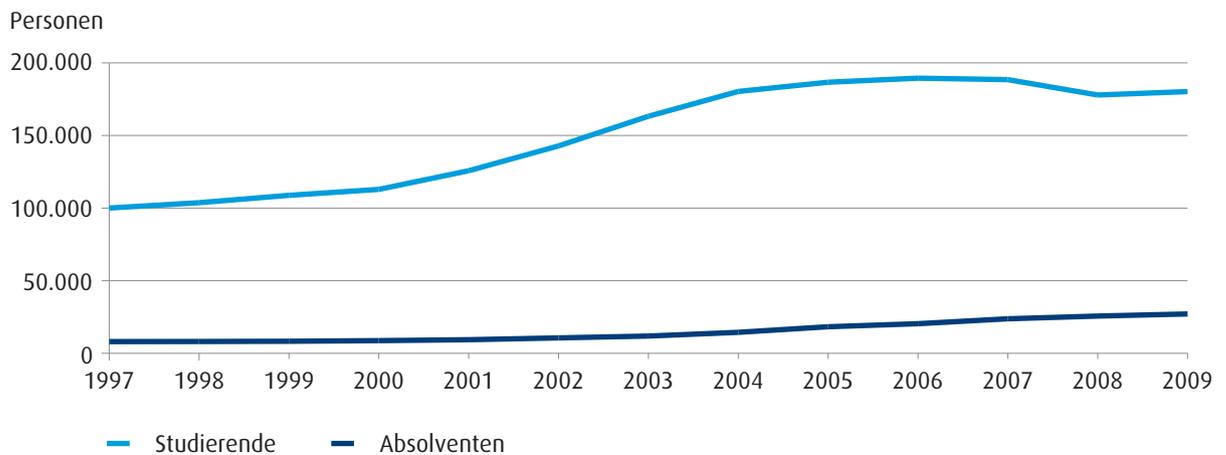
Die in Tab. A.1.2 ausgewiesene Zahl von über 7.200 Personen, die dem Kreis der Hochqualifizierten zugerechnet werden können, unterscheidet nicht nach bereits in Deutschland lebenden Arbeitnehmern, die in einen der aufgeführten Aufenthaltstitel wechseln, und Neuzuwanderern. Nicht berücksichtigt sind zudem Unionsbürger, die keinen gesonderten Aufenthaltstitel brauchen. Weiterhin bleiben nicht alle diese Hochqualifizierten dauerhaft in Deutschland. So zogen 2009 bspw. 311 Personen nach § 20 AufenthG als Forscher oder nach § 19 AufenthG als Hochqualifizierte zu. Gleichzeitig reisten in diesem Zeitraum aber 151 Personen mit einem der beiden Aufenthaltstitel wieder aus (Parusel/Schneider 2010: 111f.).

Trotz dieser statistischen Unsicherheiten ist festzuhalten, dass in den letzten Jahren die Zuwanderung von Hochqualifizierten leicht angestiegen ist (s. Kap. A.5). Das spiegelt sich auch in einem steigenden Anteil von ausländischen hoch qualifizierten Erwerbstätigen aus der EU und aus Drittstaaten wider (Parusel/Schneider 2010: 86ff.).

1.3 Ausländische Studierende: starkes Wachstum bei den erwünschten Zuwanderern

Neben den Arbeitsmigranten sind für den deutschen Arbeitsmarkt zunehmend auch Personen von Bedeutung, die zum Zweck des Studiums nach Deutschland kommen, sog. Bildungsausländer. Zu den aufsehenerregenden Entwicklungen im deutschen Zuwanderungsgeschehen zählt der massive Attraktivitätsgewinn deutscher Hochschulen für diese ausländischen Studierenden. Er ist auf den hohen Qualitätsstandard in Kombination mit niedrigen

Abb. A.1.4 Ausländische Studierende und Absolventen deutscher Hochschulen (nur Bildungsausländer) 1997–2009



Quelle: DAAD 2010a; DAAD 2010c; Hochschulinformationssystem 2011; eigene Darstellung

Studiengebühren zurückzuführen und auch auf die zunehmende Ausrichtung von Hochschulen auf Studierende aus dem Ausland (BMBF 2008).

Die Zahl der Bildungsausländer hat sich seit den 1990er Jahren verdoppelt und beträgt aktuell 180.000. Die Zahl derjenigen, die an einer deutschen Hochschule erfolgreich ein Studium abschließen, ist ebenfalls konstant gestiegen und betrug 2009 mehr als 27.000 (Abb. A.1.4).

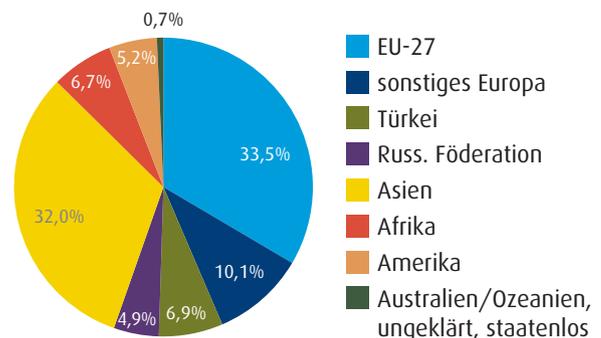
Hochschulabsolventen, die Bildungsausländer sind, stammen zum großen Teil aus Mitgliedstaaten der EU (33,5 %) bzw. aus Europa inklusive der Russischen Föderation und der Türkei (55,4 %). Ein gutes Drittel stammt aus asiatischen Ländern, vor allem aus China (Abb. A.1.5).

Für ausländische Studienabsolventen wurden die Regelungen intensiv reformiert und liberalisiert. Sie haben seit 2005 nach erfolgreichem Studienabschluss ein Jahr Zeit, einen ihrer Ausbildung angemessenen Arbeitsplatz zu finden, und können nach erfolgreicher Arbeitsplatzsuche eine Aufenthaltserlaubnis (§ 18 AufenthG) oder sogar eine Niederlassungserlaubnis (§ 19 AufenthG) erhalten. Im Oktober 2007 wurde der Arbeitsmarktzugang für ausländische Studienabsolventen weiter erleichtert, indem auf die individuelle Vorrangprüfung³ verzichtet wurde.

Ende 2009 hatten bereits mehr als 3.440 ausländische Studienabsolventen von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, nach Studienabschluss im Land zu bleiben und

sich in Deutschland um eine angemessene Beschäftigung zu bemühen (BAMF 2011b: 72). In 4.820 Fällen stimmte die Arbeitsagentur der Erteilung eines Aufenthaltstitels zur Ausübung einer Beschäftigung für Hochschulabsolventen zu. In 384 Fällen wurde ein solcher Antrag abgelehnt (BA 2010a: 17f.).⁴ Allerdings überschneiden sich die beiden Statistiken zum Teil; es ist unklar, wie viele Personen, die eine Aufenthaltserlaubnis zur Arbeitsplatzsuche besaßen, schon im gleichen Jahr eine Zustimmung

Abb. A.1.5 Herkunftsregionen ausländischer Hochschulabsolventen in Deutschland (nur Bildungsausländer) 2008



Quelle: DAAD 2010b; eigene Darstellung

³ In einer Vorrangprüfung wird durch die Bundesagentur für Arbeit geprüft, ob ein konkreter Arbeitsplatz, den der Antragsteller angibt, nicht auch mit deutschen Arbeitssuchenden besetzt werden könnte oder mit ausländischen, die hinsichtlich der Arbeitsaufnahme Deutschen rechtlich gleichgestellt sind oder einen unionsrechtlichen Vorrang haben. Findet sich ein passender Bewerber, wird dem Antragsteller kein Aufenthaltstitel erteilt.

⁴ Die Statistik der Bundesagentur für Arbeit weist nur die von ihr getroffenen Zustimmungen und Ablehnungen aus, nicht die tatsächlich erteilten Aufenthaltserlaubnisse.

zur Erteilung eines Aufenthaltstitels erhielten. Ein Großteil der Absolventen mündet aber offensichtlich direkt in den Arbeitsmarkt ein, ohne das einjährige Fenster zur Arbeitsuche in Anspruch nehmen zu müssen. Mit diesen Erleichterungen konnte Deutschland den Zuzug ausländischer Studierender und den Verbleib ausländischer Absolventen deutscher (Fach-)Hochschulen beachtlich steigern.

1.4 Abwanderung: Gewinn von Auslandserfahrungen oder Verlust von Arbeitskräften?

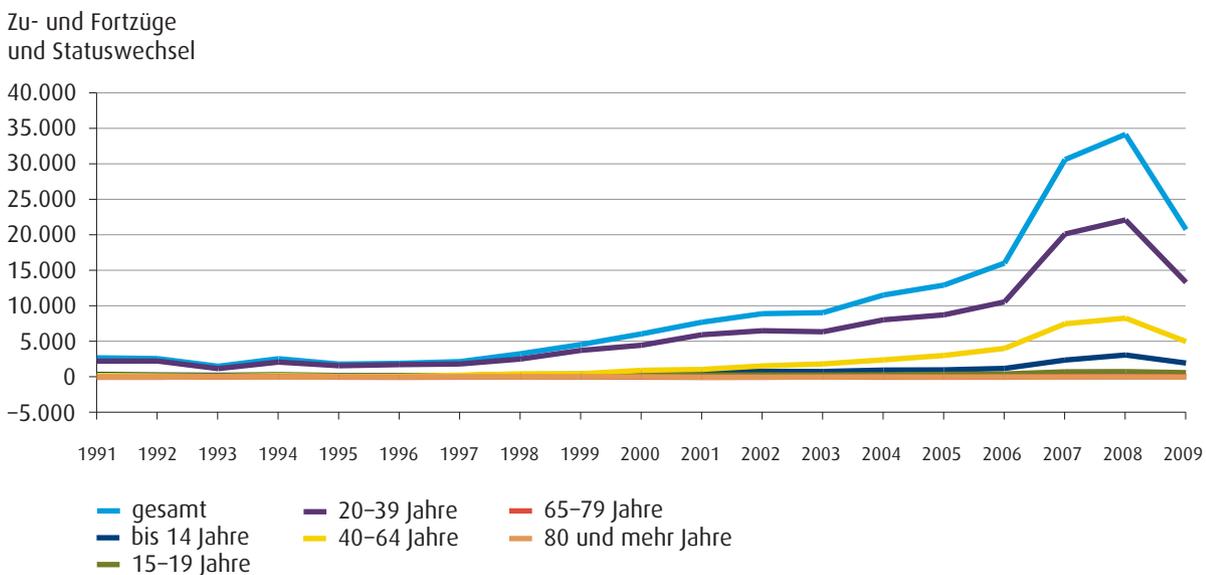
Dieser in der Zuwanderungsstatistik erfasste Erfolg bei ausländischen Studierenden und Hochschulabsolventen wird durch die Abwanderungsstatistik relativiert. Bei deutschen Staatsangehörigen zeigt sich ein Abwanderungsschwerpunkt in der Alterskohorte der 25- bis 50-jährigen (Abb. A.1.2).

In dieser Altersgruppe haben die Jüngeren bereits ihre Ausbildung abgeschlossen und verlassen Deutschland, um in anderen, meist westeuropäischen Staaten oder in Übersee ein postgraduales Studium oder eine Arbeit aufzunehmen. Allerdings ist es wahrscheinlich, dass viele von

ihnen zu einem späteren Zeitpunkt zurückkehren, denn mehrmalige und verschiedene Auslandserfahrungen sind für mobile Spitzenkräfte keine Seltenheit (Diehl/Dixon 2005). Sicherheit darüber können aber erst längerfristige Beobachtungen geben. Zusätzlich ist zu bedenken, dass sich ein Teil der Auswanderer aus der Gruppe der Abwandernden mit offenem Zeithorizont rekrutiert. So wandern bspw. Führungskräfte seltener zurück als Wissenschaftler (Ette/Sauer 2010: 111). In der Altersgruppe von 30 bis 35 Jahren wanderten 2009 sowohl ausländische als auch deutsche Staatsangehörige häufiger ab als zu (Destatis 2011c). Damit verlassen im Saldo gerade die Personen Deutschland, die für den Arbeitsmarkt am wichtigsten sind: junge Menschen mit einer qualifizierten Ausbildung und aktueller Berufserfahrung.

Die wichtigsten Zielländer abwandernder deutscher Staatsangehöriger⁵ sind die Schweiz, Österreich und die USA (SVR 2009a). Daten aus dem Migrationsmagneten Schweiz verweisen in aller Deutlichkeit darauf, dass vor allem Personen der Altersgruppe der 20- bis 39-jährigen für die rasant gestiegene Abwanderung aus Deutschland in die Schweiz verantwortlich sind. Nach einem Höchststand 2008 näherte sich der Saldo aufgrund der Finanz- und Wirtschaftskrise von 2008 dem Niveau von 2006 an (Abb. A.1.6).

Abb. A.1.6 Wanderungssaldo deutscher Staatsangehöriger nach Altersgruppen in der Schweiz 1991–2009



5 Auch ausländische Staatsangehörige wandern insbesondere in OECD-Länder ab, allen voran in die Türkei und nach Griechenland; dabei kann es sich aber auch um Rückwanderer handeln. Hier sind es ebenfalls Personen im Alter ab 25 Jahren, die Deutschland verlassen (vgl. Abb. A.1.2).

Im Jahr 2009 wurden in der schweizerischen Arbeitskräfteerhebung 168.500 deutsche Erwerbsfähige erfasst. Das heißt, von den knapp 266.000 Deutschen in der Schweiz (Schweizer Bundesamt für Statistik 2010a) arbeiten etwa 60 Prozent. Von den Erwerbstätigen sind 14,6 Prozent in Unternehmensleitungen und 24,7 Prozent als Vorgesetzte tätig. Damit arbeiten insgesamt 39,3 Prozent der deutschen Angestellten in der Schweiz in Leitungspositionen, weitere 8,8 Prozent sind selbstständig (Schweizer Bundesamt für Statistik 2010c).

Auch nach Österreich, das aufgrund fehlender Sprachbarrieren ebenfalls ein wichtiges Zielland ist, wandern vor allem jüngere Personen aus. Im Jahr 2009 waren 45,0 Prozent der nach Österreich einwandernden Deutschen zwischen 15 und 29 Jahre und weitere 25,9 Prozent zwischen 30 und 44 Jahre alt. Diese Gruppe zeichnet sich durch eine hohe Erwerbsbeteiligung aus und besitzt ein weit über dem Durchschnitt liegendes Qualifikationsniveau. 50,1 Prozent der in Österreich arbeitenden Deutschen ab 15 Jahren verfügten mindestens über Abitur, und 32,7 Prozent von ihnen hatten einen darüber hinausreichenden Bildungsabschluss. Ihre beruflichen Tätigkeiten entsprechen ihrem hohen Bildungsniveau: Über ein Viertel der berufstätigen Deutschen war 2009 als Wissenschaftler tätig. Weitere 22,9 Prozent waren als Techniker oder gleichrangig in nichttechnischen Berufen beschäftigt. Der in österreichischen Medien vielbeschriebene deutsche Aushilfskellner ist dagegen eher ein Ausnahmefall, lediglich 4,5 Prozent aller in Österreich lebenden Deutschen arbeiten als Hilfsarbeiter (Statistik Austria 2010). Deutsche, die nur kurzzeitig in Österreich leben, werden allerdings statistisch schlecht erfasst.

1.5 Qualifizierte Fachkräfte für Deutschland: halten und anwerben

Insgesamt gibt die Entwicklung der Zu- und Abwanderung Anlass zur Sorge. Seit fast fünf Jahren schwankt der internationale Wanderungssaldo in Deutschland um null und trägt nicht dazu bei, die Effekte des Geburtenrückgangs auszugleichen (vgl. Kap. A.1.2). Um die Folgen des demografischen Wandels für den Arbeitsmarkt und die sozialen Sicherungssysteme wenigstens ein Stück weit abzufedern, werden bei weitem zu wenig Zuwanderer gewonnen. **Insbesondere bei der Zuwanderung von qualifizierten und hoch qualifizierten Arbeitskräften besteht für Deutschland akuter migrationspolitischer Handlungsbedarf.** Umgekehrt verlassen gut und hoch qualifizierte deutsche Staatsangehörige das Land, um im benachbarten, aber auch im entfernten Ausland einer

Erwerbstätigkeit nachzugehen oder ein weiteres Studium zu absolvieren. Wie viele von ihnen mit ausländischen Bildungs- und Arbeitserfahrungen zurückkehren, ist schwer vorhersehbar. Hinzu kommt die Weiter- oder Rückwanderung von bereits eingereisten Hochqualifizierten.

Die temporäre Zuwanderung für Tätigkeiten mit niedriger Qualifikation steuert Deutschland hingegen sehr erfolgreich. Hier bestimmen Saisonarbeit und eine Mischung an weiteren Zuzugsmotiven und -möglichkeiten das Wanderungsgeschehen. Ein neuer Fokus der Zuwanderungssteuerung liegt auf ausländischen Studierenden, die ihren Hochschulzugang im Ausland erworben haben. Im internationalen Wettbewerb um Talente und Qualifizierte können die Universitäten offensichtlich eine wichtige Rolle spielen. Sie sind bereits für eine wachsende Zahl ausländischer Studierender attraktiv und viele Absolventen nutzen die mit dem Zuwanderungsgesetz geschaffenen Möglichkeiten, auf dem deutschen Arbeitsmarkt Fuß zu fassen. **Durch begleitende Informationsangebote kann dafür gesorgt werden, dass noch mehr ausländische Studierende ihr Studium erfolgreich abschließen und sich am Arbeitsmarkt eingliedern können.** Effekte einer zielorientierten und auf hoch qualifizierte Arbeitskräfte konzentrierten Steuerung sind im Spiegel der Statistik zunehmend erkennbar, aber noch bei weitem nicht ausreichend.

Bevölkerungsentwicklung, Erwerbspersonenpotenzial und Arbeitskräftebedarf

Deutschland muss mittelfristig mit einem erheblichen Rückgang an Menschen im erwerbsfähigen Alter rechnen. Dies geht aus demografischen Projektionen und der rückläufigen Zahl von Absolventen und Abgängern aus dem Bildungssystem hervor. Die Folge ist insbesondere ein Mangel an qualifizierten und hoch qualifizierten Arbeitskräften. Daher ist es nötiger denn je, eine den Bedürfnissen des Arbeitsmarktes entsprechende Zuwanderung nicht nur zuzulassen, sondern aktiv anzuwerben. Deutschland hat es allerdings lange versäumt, eine konzeptionell abgestimmte Zuwanderungspolitik für Arbeitskräfte einzuführen. Zuwanderung war und ist in erster Linie durch Ausnahmeregelungen bestimmt. In der Tendenz wird der Arbeitsmarkt sogar abgeschottet, z. B. für Arbeitskräfte aus den neuen EU-Mitgliedstaaten.

Zuwanderung allein kann aber die Probleme, die sich insbesondere aus dem demografischen Wandel ergeben, nicht lösen. Vor allem sind bildungs-, arbeitsmarkt- und sozialpolitische Reformen notwendig, um die absehbaren

Engpässe bei Fachkräften zu lindern und ihre Folgen zu begrenzen.

2.1 Fachkräfte: Mangel absehbar

Deutschland ist volkswirtschaftlich auf qualifizierte und hoch qualifizierte Arbeit als Produktionsfaktor angewiesen – zum einen aufgrund des Mangels an natürlichen Ressourcen, zum anderen wegen des hohen Niveaus der sozialen Sicherungssysteme. Arbeitskräfteengpässe bedrohen damit unmittelbar die wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit und die Stabilität der sozialen Sicherungssysteme (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2007; vgl. Felderer/Sauga 1988). Nach Modellrechnungen wird das Erwerbspersonenpotenzial – d.h. alle dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehenden Personen – rapide zurückgehen. So geht z. B. die zwölfte koordinierte Bevölkerungsvor-

Tab. A.2.1 Prognose des Erwerbspersonenpotenzials 20- bis 65-jähriger in Deutschland bis 2060

Szenario ⁶	Jährlicher Wanderungssaldo	2008	2020	2030	2040	2050	2060
		Anzahl Erwerbspersonen in Tausend					
		<i>Jährlicher Rückgang Erwerbspersonen (Durchschnitt) in Tausend</i>					
Nullzuwanderung	+/- 0	49.655	46.820	40.475	35.769	32.278	28.548
		-	236	635	471	349	373
Mittlere Zuwanderung	+100.000 Personen ab 2014	49.655	47.636	42.149	38.329	35.722	32.591
		-	168	549	382	261	313
Hohe Zuwanderung	+200.000 Personen ab 2020	49.655	48.062	43.465	40.495	38.704	36.230
		-	133	460	297	179	247

Quelle: Destatis 2009; eigene Darstellung

⁶ Das Szenario ‚Nullzuwanderung‘ in der Tabelle entspricht der Variante ‚Modellrechnung Wanderungssaldo null‘ der Bevölkerungsvorausberechnung von Destatis; ‚Mittlere Zuwanderung‘ entspricht der Variante ‚1 - W1‘; ‚Hohe Zuwanderung‘ entspricht der Variante ‚1 - W2‘.

Info-Box 2 Sinkender Wohlstand durch schrumpfende Bevölkerung?

Schrumpft die Bevölkerung und damit die Zahl der Erwerbspersonen in einem Land, geht in der Regel die Produktion von Gütern und Dienstleistungen und damit die Wirtschaftskraft insgesamt zurück. Die Anzahl der Erwerbspersonen muss aber nicht notwendigerweise konstant sein, um ein bestimmtes Maß an Wohlstand pro Kopf aufrechtzuerhalten. Entscheidend ist der technische Fortschritt: Wenn die Produktivität in einem Land stärker steigt, als die Bevölkerung schrumpft, produziert jeder Einzelne im Schnitt sogar mehr Waren und Dienstleistungen – in dem Fall steigt der Wohlstand pro Kopf. Diese Annahme unterstellt allerdings, dass die Waren und Dienstleistungen auch Abnehmer finden. Sinkt die Binnennachfrage aber aufgrund von demografischen Veränderungen, müssen Waren verstärkt exportiert werden. Alternativ kann auch in produktive Regionen im Ausland investiert werden, um das Niveau an Wohlstand zu halten. So würde vom wirtschaftlichen Wachstum anderer Staaten profitiert werden. Probleme wirft eine schrumpfende (Erwerbs-)Bevölkerung vor allem aus folgenden Gründen auf:

(1) Ein Rückgang der Erwerbsbevölkerung ist für die sozialen Sicherungssysteme wie Renten-, Kranken- oder Pflegeversicherung eine enorme Herausforderung, denn diese sind für ihre Funktionsfähigkeit auf ein bestimmtes Verhältnis von Beitragszahlern und Leistungsempfängern angewiesen.

(2) In den einzelnen Firmen können unbesetzte Stellen zu Verzögerungen im Produktionsablauf führen oder die Innovationskraft hemmen.

(3) Der demografische Wandel vollzieht sich in den Regionen unterschiedlich stark. Für strukturschwache Regionen besteht die Gefahr einer Abwärtsspirale, bei der sich demografisch bedingter Fachkräftemangel, Abwanderung, geringere Steuereinnahmen und sinkende Infrastrukturinvestitionen wechselseitig bedingen und verstärken (Fuchs/Zika 2010: 8).

(4) Eine Gesellschaft gilt als umso weniger innovations- und risikofreudig und anpassungsfähig, je höher der Anteil älterer Menschen ist.

(5) Zwiespältig sind die Effekte für die Infrastruktur. Einerseits steigen die Kosten pro Kopf, z. B. durch die Aufrechterhaltung von Busnetzen bei sinkenden Einwohnerzahlen oder den Erhalt ungenutzter Gebäude. Das gilt auch für Trink- und Abwassernetze, die auf eine größere Bevölkerung ausgelegt sind. Die Versorgungsleitungen können nicht einfach bereichsweise gekappt werden, ohne die Gesamtversorgung zu gefährden, und können nur mit erheblichen Kosten rückgebaut werden. Andererseits entspannen sich Angebot und Nachfrage z. B. bei Studienplätzen oder der Infrastruktur wie z. B. Parkplätzen. Dadurch frei werdende Mittel können sinnvoll verwendet werden (Schröder/Straubhaar 2007). Ein Beispiel hierfür sind die Bildungsausgaben der ostdeutschen Bundesländer. Die Länder haben bei stark sinkenden Schülerzahlen ihre Bildungsausgaben in geringerem Maße zurückgefahren. So stiegen die Ausgaben pro Schüler in Ostdeutschland (ohne Berlin) von 2000 bis 2007 um mehr als ein Drittel, in Sachsen sogar um 42,9 Prozent von 4.200 auf 6.000 Euro. Diese Reinvestition frei werdender Mittel sorgt für eine steigende Qualität der Bildungssysteme in diesen Ländern (Erdmann et al. 2010: 179–180, 201).

ausberechnung des Statistischen Bundesamtes (Destatis 2009) in der mittleren Annahme von einer konstanten Fertilität (1,4 Kinder pro Frau) und einer steigenden Lebenserwartung aus (Männer: 85 Jahre, Anstieg gegenüber 2006–2008: 7,8 Jahre; Frauen: 89,2 Jahre, Anstieg: 6,8 Jahre). Selbst wenn ein jährlicher Zuwanderungsüberschuss von 200.000 Personen angenommen wird, verringert sich damit die Zahl der Personen im erwerbsfähigen Alter zwischen 20 und 65 Jahren bis 2030 um 6,2 Millionen, nämlich von 49,7 Millionen im Jahr 2008 auf 43,5 Millionen im Jahr 2030. Dabei ist dieser Rückgang um rund sechs Millionen eine Unterschätzung: Deutschland ist von dem angenommenen positiven Wanderungssaldo von 200.000 Personen weit entfernt, denn aktuell pendelt die deutsche Wanderungsbilanz um null.

Sehr viel realistischer ist aus heutiger Sicht ein Saldo, der zwischen einer ausgeglichenen Wanderungsbilanz (+/- 0) und maximal +100.000 Zuwanderern liegt (vgl. Kap. A.1). Unter diesen Annahmen sinkt die Zahl der erwerbsfähigen Personen stärker, nämlich um neun Millionen bei einem ausgeglichenen Wanderungssaldo und um acht Millionen bei einem Zuwanderungsüberschuss von +100.000 Personen pro Jahr. Bis 2060 ist nach diesen Berechnungen sogar eine Abnahme um 21 Millionen Personen wahrscheinlich (Tab. A.2.1). Damit kommen auf Deutschland mit seiner wachstumsorientierten Wirtschaft und seinen sozialen Sicherungssystemen schwerwiegende Probleme zu (Info-Box 2).

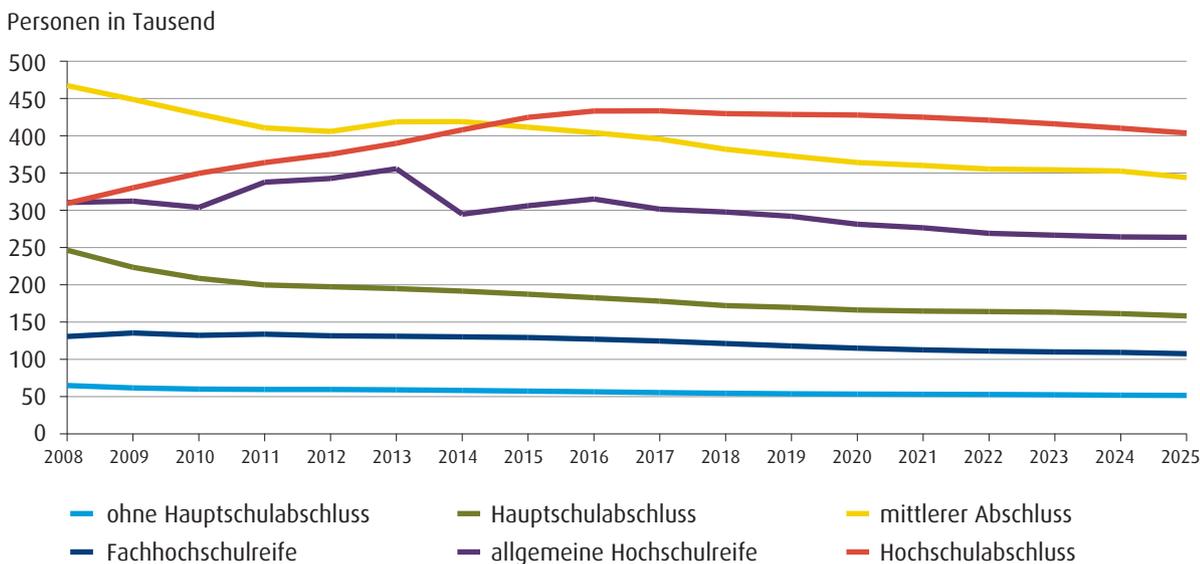
Das künftige Wachstumspotenzial und die Wettbewerbsfähigkeit der Volkswirtschaft in Deutschland lassen

sich aber nicht allein an der Quantität des Erwerbspersonenpotenzials bemessen. Das Hochlohnland Deutschland kann relativ hohe Löhne und Lebensstandards⁷ nur bei entsprechender Produktivität aufrechterhalten. Dafür ist entscheidend, dass qualifizierte und hoch qualifizierte Arbeitskräfte verfügbar sind. Das gilt bereits heute und wird sich in Zukunft noch verstärken. Neben der absoluten Zahl der Personen im Erwerbsalter ist daher auch deren Qualifikationsstruktur entscheidend für Wettbewerbsfähigkeit und Wohlstand.

Gerade im Blick auf dieses Zusammenspiel von Qualität und Quantität potenzieller Arbeitskräfte geben Analysen wie etwa der Bildungsbericht 2010 (Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2010) Anlass zu Besorgnis: Demografisch bedingt wird die Zahl der Schulabgänger in den nächsten Jahren für alle Bildungsabschlüsse zurückgehen. Von Bedeutung ist hierbei, dass sich die prozentuale Verteilung der einzelnen Schulabschlüsse kaum

ändern wird und damit auch nicht die Qualifikation der Personen, die dem Ausbildungs- und Arbeitsmarkt neu zur Verfügung stehen. Den Berechnungen zufolge wird sich der Anteil der Schulabgänger mit Hochschul- oder Fachhochschulreife für das Jahr 2025 gegenüber 2008 nur bedingt erhöhen. Noch besorgniserregender ist, dass der Anteil der Schulabgänger ohne Abschluss sogar konstant bleiben dürfte.⁸ Ferner wird laut Bildungsbericht die Zahl der Hochschulabsolventen 2025 zwar höher liegen als 2008. Dieser wirtschaftlich erfreuliche Befund ist aber zu relativieren, da sich die Zahl der Hochschulabsolventen vor allem durch Sondereffekte und damit nur temporär, aber nicht strukturell erhöht: Ursache für die zeitweilige Zunahme sind die im Zuge der Bologna-Reform verkürzten Studienzeiten. Hinzu kommt, dass in fast allen Bundesländern die Gymnasialschulzeit auf zwölf Jahre verkürzt wird, was zum Teil doppelt starke Abiturjahrgänge zur Folge hat (Abb. A.2.1).⁹

Abb. A.2.1 Prognose der Absolventen- und Abgängerzahlen bis 2025



Quelle: Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2010: 155–156; eigene Darstellung

7 Deutschland wies z.B. 2009 ein Bruttonationaleinkommen (BNE) pro Kopf in Höhe von 36.780 US-Dollar in Kaufkraftparitäten (KKP) auf, und bewegte sich damit in einer Riege mit Staaten wie Frankreich (33.930) oder den USA (45.640) und wies einen deutlichen Abstand zu Ländern wie Polen (18.440), der Ukraine (6.180) oder China (6.890) auf. Einsame Spitzenreiter waren Luxemburg mit 59.550 US-Dollar in KKP und Norwegen mit 54.880 US-Dollar in KKP. Insgesamt erzielten nur fünf Staaten ein BNE von über 40.000 US-Dollar in KKP und 21 Staaten eines von über 30.000 US-Dollar in KKP (Weltbank 2011b).

8 Die Prognosen im Bildungsbericht beruhen lediglich auf demografischen Entwicklungen und unterstellen eine Konstanz von Bildungsverhalten, -zeiten und -erfolg (Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2010: 154). Damit werden mögliche Reformen nicht in Betracht gezogen, etwa dass künftig Real- und Hauptschulen zusammengelegt werden, was sich auch auf die Verteilung der Abschlüsse auswirken würde.

9 Die Aussetzung der Wehrpflicht ist in die Berechnungen noch nicht einbezogen, wird aber noch einmal zusätzlich zu einem zeitweisen Anstieg der Studienanfänger führen.

Derartige Vorhersagen über das künftige Qualifikationsniveau der Bevölkerung sind weniger präzise als reine Bevölkerungsfortschreibungen, denn die tatsächliche Entwicklung hängt stark von zukünftigen strukturellen und von individuellen Entscheidungen wie z. B. für oder gegen ein Studium ab. Trotz dieser Unsicherheiten ist festzuhalten, dass die bereits in den 1990er Jahren geforderte Bildungsexpansion, die zu deutlich mehr Hochschulabsolventen in Deutschland führen sollte, nur zag-

haft angegangen wurde. Kritiker sehen im Bildungsreich, der für die Wettbewerbsfähigkeit des Landes entscheidend ist, eher Stagnation als Expansion (Reinberg/Hummel 2003).¹⁰

Angesichts der künftigen Nachfrage nach Arbeitskräften gewinnen die Befunde über die Entwicklung des Arbeitskräfteangebots zusätzliche Bedeutung. Aussagen darüber, welche Qualifikationen und Fertigkeiten künftig besonders gefragt sein werden, sind aufgrund der

Tab. A.2.2 Prognosen zum Arbeits- und Fachkräftemangel in Deutschland

Autor (Jahr)	Prognose-datum	Angaben zum Arbeits- und Fachkräftemangel	
BMBF (2007: 119)	2014	Mangel bei Akademikern: 335.000 Personen; davon Ingenieure: 59.000 Personen	
IW Köln 2009	2020	Mangel bei MINT-Akademikern (Mathematiker, Informatiker, Naturwissenschaftler, Techniker): 426.000 Personen (bis 2015: 254.000)	
Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2010: 159–166)	2025	<p>Mangel nach Qualifikation Ohne beruflichen Abschluss: Kein Mangel, sondern Arbeitskräfteüberschuss von 1,3 Millionen Personen Mittleres Qualifikationssegment: Mangel ab 2020 möglich Fachschulabsolventen:¹¹ ausgeglichene Bilanz Hochqualifizierte: bundesweit ausgeglichene Bilanz, allerdings regional und für bestimmte Tätigkeiten Mangel ab 2016</p>	<p>Mangel nach Berufsfeld Bundesweit: Vorrangig bei Gastronomie- und Reinigungsberufen wie auch Gesundheits- und Sozialberufen sowie Körperpflege; ferner bei künstlerischen, medien-, geistes- und sozialwissenschaftlichen Berufen sowie rechts-, management- und wirtschaftswissenschaftlichen Berufen Regional: Bei Lehrberufen und technisch-naturwissenschaftlichen Berufen</p>
Prognos AG (2010: 7,61)	2030	<p>Mangel nach Qualifikation Ohne beruflichen Abschluss: 630.000 Personen Mit beruflichem Abschluss: 2,15 Millionen Personen Mit Hochschulabschluss: 2,39 Millionen Personen</p>	<p>Mangel nach Fachrichtung Mit Hochschulabschluss: Besonders im Bereich Erziehungswissenschaften und Lehramt, Medizin, Ingenieurwissenschaften sowie Sprach- und Kulturwissenschaften Mit beruflichem Abschluss: Besonders im Bereich Textil und Bekleidung; ferner z. B. bei Fertigungs- und Produktionstechnik</p>

Quelle: wie angegeben; eigene Zusammenstellung

¹⁰ Auch die OECD hat hierauf wiederholt hingewiesen und darüber hinaus festgestellt, dass andere Länder sich dynamischer entwickeln (vgl. BMBF 2007: 116). Die von ihr herangezogenen Daten sind allerdings umstritten. Da für manche Berufe, für die in Deutschland eine berufliche Ausbildung notwendig ist, in anderen Staaten eine Hochschulausbildung verlangt wird, sind die deutschen Daten international nur schwer vergleichbar. Die OECD hält dennoch an ihrer Kritik fest, erkennt aber mittlerweile ausdrücklich die vergleichsweise hohe Qualität und Bedeutung der beruflichen Ausbildung an (OECD 2007).

¹¹ Hierunter fallen Meister, Techniker und Gesundheitsdienstberufe ohne Approbation.

Dynamiken auf dem Arbeitsmarkt nur begrenzt belastbar. Jedoch gilt als wahrscheinlich, dass der Bedarf an qualifizierten und hoch qualifizierten Arbeitskräften tendenziell weiter steigen und deren Risiko der Arbeitslosigkeit weiter sinken wird. Die Beschäftigungschancen für Niedrigqualifizierte hingegen werden zurückgehen. Der Bedarf an Arbeitskräften mit mittlerem Qualifikationsniveau, z. B. im Bereich der dualen Ausbildung, wird konstant bleiben bzw. nur leicht zurückgehen (Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2010: 160; Fuchs/Zika 2010).

Dies würde bedeuten, dass ein stagnierendes Angebot auf eine wachsende Nachfrage nach Fachkräften trifft. Verschiedene Kalkulationen gehen daher von einem kurz- oder langfristigen Fachkräftemangel aus. Das Institut der deutschen Wirtschaft Köln bspw. prognostiziert einen Mangel von 426.000 sog. MINT-Fachkräften (Mathematiker, Informatiker, Naturwissenschaftler, Techniker) für das Jahr 2020. Durchschnittlich wächst die Lücke damit um 38.700 MINT-Akademiker pro Jahr an (Tab. A.2.2). Der Mangel trifft aber nicht nur derartige Berufe, sondern auch den stark wachsenden Gesundheits- und Sozialsektor. Mehrere Verbände signalisieren bereits aktuell Lücken im Arbeitskräfteangebot wobei zu berücksichtigen ist, dass gerade Prognosen von wirtschaftsnahen Institutionen möglicherweise nicht frei von Eigeninteresse sind. Nach Informationen des Vereins deutscher Ingenieure konnten z. B. 46.900 Ingenieurstellen im November 2010 nicht besetzt werden (Verein deutscher Ingenieure/IW Köln 2010). Der Branchenverband BITKOM meldete 28.000 offene Arbeitsplätze in der Informations- und Telekommunikationstechnologie (BITKOM 2010). Eine Umfrage des Deutschen Industrie- und Handelskammertags ergab, dass 2010 jedes zweite befragte Unternehmen zum Teil, jedes fünfte generell Probleme hatte, offene Stellen zu besetzen (DIHK 2010b).

2.2 Zuwanderung und Fachkräftemangel: Hilfe, aber kein Allheilmittel

Die volkswirtschaftlichen Verluste durch einen Arbeits- und Fachkräftemangel können erheblich sein. Das Institut der deutschen Wirtschaft in Köln schätzte die Wertschöpfungsverluste, die durch den von ihm konstatierten Fachkräftemangel entstehen, im Jahr 2006 auf 18,5 Mrd. Euro. Das entsprach 0,8 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (IW Köln 2007). Es gibt jedoch Möglichkeiten, Arbeitskräfteengpässe abzumildern. Folgende Strategien sind möglich und ratsam:

(1) *Erhöhung der Erwerbsbeteiligung zu Beginn und Ende der Erwerbsbiografie: Hierzu ist z. B. eine verbesserte Studienorganisation notwendig, die auf eine Verkürzung der effektiven Studiendauer abzielt, ohne die bekannten ‚Bologna-Fehler‘ (z. B. Verschulung des Studiums, eingeschränkte Mobilität, fehlender Praxisbezug) zu wiederholen. Außerdem muss das Alter, in dem Menschen in Deutschland tatsächlich in den Ruhestand eintreten (faktisches Renteneintrittsalter), dem gesetzlichen Renteneintrittsalter angenähert werden.* Im Jahr 2010 lag das faktische Renteneintrittsalter in Deutschland bei 63 Jahren und damit fast zwei Jahre unter der derzeit gesetzlich vorgesehenen Marke (BMFSFJ 2010: 29). Damit liegt Deutschland beim faktischen Renteneintrittsalter zwar über Ländern wie Spanien oder Frankreich (61,4 bzw. 58,7 Jahre), aber unter Schweden und Großbritannien (65,7 bzw. 63,2 Jahre). In Japan gehen Arbeitnehmer durchschnittlich sogar erst kurz vor ihrem 70. Lebensjahr in Rente und damit sogar sechs Jahre nach dem gesetzlich vorgesehenen Renteneintrittsalter (OECD 2009c: 83; Werte jeweils für 2007).¹²

(2) *Erhöhung der Erwerbsbeteiligung von Frauen: Großes Potenzial birgt auch eine höhere Erwerbsbeteiligung von Frauen, insbesondere von Frauen mit Migrationshintergrund. Hierzu muss aber die Vereinbarkeit von Familie und Beruf verbessert werden, z. B. durch den zügigen flächendeckenden Ausbau von Kinderbetreuungseinrichtungen.* Würde sich die Erwerbsbeteiligung der Frauen der der Männer angleichen, ließe sich der Rückgang der Erwerbstätigen bis 2030 um gut drei Millionen verringern (Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2009: 8–10).

(3) *Qualifizierung und Aktivierung ruhender Potenziale: Neben Maßnahmen zur Qualifizierung und Aktivierung von Arbeitsuchenden versprechen Änderungen in der Tarif- und Lohnpolitik oder eine bessere betriebliche Personalpolitik Abhilfe (Info-Box 3). Begrüßenswert ist insbesondere die Gesetzesinitiative für die Anerkennung von im Ausland erworbenen Bildungsabschlüssen. Dieses seit langem überfällige Gesetz muss zügig umgesetzt werden.* Denn die mangelhafte Anerkennung von Abschlüssen erhöht die Arbeitslosigkeit und ist auch dafür verantwortlich, dass Zuwanderer häufig nicht entsprechend ihrer Qualifikation beschäftigt sind und ihr Potenzial ungenutzt bleibt. Ein solches Gesetz wird seine Wirkung aber nur dann entfalten können, wenn entsprechende Angebote nachholender Qualifikation unterbreitet und die für Nach- bzw. Weiterqualifizierung nötigen Finanzmittel bereitgestellt werden.

¹² Das gesetzliche Renteneintrittsalter liegt in Deutschland seit 1916 unverändert bei 65 Jahren, erst ab 2012 soll es sukzessive auf 67 Jahre angehoben werden. Allerdings lag 1916 die durchschnittliche Lebenserwartung in Deutschland 15 Jahre unter dieser Altersgrenze, 2006 rund 15 Jahre darüber (Vaupel/Kistowski 2006).

Info-Box 3 Fachkräftebedarf trotz Arbeitslosigkeit in Deutschland

Im November 2010 lag die Arbeitslosenquote in Deutschland bei sieben Prozent. Die Zahl der Arbeitslosen betrug drei Millionen Menschen (BA 2010b). Hierzu steht die Empfehlung von Wirtschaft, Verbänden und Wissenschaft, Fachkräfteengpässe durch Zuwanderung zu decken, scheinbar im Widerspruch. Dass freie Stellen trotz hoher Arbeitslosenzahlen unbesetzt bleiben, hat mehrere Ursachen (Hönekopp/Menck/Straubhaar 2001):

(1) Die Arbeitssuchenden verfügen nicht über die von den Unternehmen gewünschten Qualifikationen. Dies ist z. B. dann der Fall, wenn sie eine Ausbildung oder ein Studium absolviert haben, die/das von den Unternehmen nicht oder nicht mehr nachgefragt wird, oder wenn sie überhaupt keine Ausbildung vorzuweisen haben.

(2) Die Unternehmen setzen über die Maßen auf Erfahrung als Einstellungskriterium und benachteiligen damit junge Fachkräfte ohne sachlichen Grund. Umgekehrt können sie auch einem ‚Jugendwahn‘ verfallen, der sich darin äußert, dass sie jungen Arbeitnehmern mehr Leistungsfähigkeit zuschreiben als älteren. Denkbar ist auch, dass Betriebe Personen aufgrund ihres Migrationshintergrunds bei der Einstellung oder der Ausbildungsplatzvergabe benachteiligen (Imdorf 2008).

(3) Manche Firmen verlangen von ihren Arbeitnehmern hohe Leistungen, entlohnen sie aber nicht angemessen, sodass die offenen Stellen für arbeitslose Bewerber nicht attraktiv sind.

(4) Umgekehrt sind Arbeitssuchende manchmal nicht bereit, sich auf eine offene Stelle zu bewerben, wenn sie dafür z. B. einen Ortswechsel in Kauf nehmen müssen oder ihnen die Entlohnung keinen höheren Lebensstandard verspricht als die Arbeitslosigkeit. Je höher das soziale Sicherungsniveau, desto wahrscheinlicher tritt dieser Effekt auf. Um ihn zu verkleinern, hat Deutschland mit den ‚Hartz-Reformen‘ die Leistungen für Arbeitslose beschnitten. Zudem wurden unter dem Motto „Fördern und Fordern“ die Qualifizierungsangebote für Erwerbslose erweitert, zugleich aber auch deren Pflichten ausgeweitet. Leistungen wie Arbeitslosengeld I oder Arbeitslosengeld II („Hartz IV“) lagen in Deutschland 2010 für ehemalige Durchschnittsverdiener nur noch knapp über dem OECD-Durchschnitt, für vorherige Geringverdiener teils sogar darunter. Die OECD merkt jedoch kritisch an, dass die hohe Steuer- und Abgabenlast für geringe Erwerbseinkommen eine Arbeitsaufnahme für viele Arbeitssuchende unattraktiv mache (OECD 2010a).

Bei Fachkräftemangel erscheint Zuwanderung trotz bestehender Arbeitslosigkeit insbesondere dann notwendig, wenn es unrealistisch ist, Arbeitslose für die offenen Stellen qualifizieren zu können. Es gibt aber auch eine Reihe anderer Stellschrauben, um dem Fachkräftemangel zu begegnen, z. B. im Steuersystem, im Tarif- und Lohngefüge oder in der Personalpolitik von Firmen.

Zur Aktivierung ruhender Potenziale zählt auch die nachholende Qualifizierung der Jugendlichen, die zwar einen Schulabschluss haben, von der Wirtschaft aber für eine Ausbildung als nicht ausreichend qualifiziert erachtet werden. Ihnen sollte eine der Ausbildung vorgeschaltete allgemeine Qualifikationsphase in den Betrieben ermöglicht werden. Diese Maßnahmen können allerdings nur eine Übergangslösung sein. Sie dürfen nicht dazu führen, dass diese Jugendlichen in Übergangsmaßnahmen ‚geparkt‘ werden.

(4) *Gesteuerte Zuwanderung:* Eine am Bedarf des Arbeitsmarktes orientierte Erleichterung von Zuwanderung ist eine weitere Möglichkeit, um Lücken im Fachkräfteangebot zu schließen. Dieses Instrument kann kurzfristig, zielgerichtet und kostengünstig eingesetzt werden. Allein kann es den Rückgang der erwerbsfähigen Bevölkerung jedoch nicht kompensieren. Um nur die derzeitige Zahl der Personen im erwerbsfähigen Alter konstant zu halten, wäre bis 2020 eine Netto-Zuwanderung von bis zu 500.000 Personen pro Jahr notwendig,

je nach Altersstruktur der Zuwanderer. Nach 2020 müsste dieser positive Wanderungssaldo aufgrund des Renteneintritts der Babyboom-Jahrgänge sogar auf über 800.000 Zuwanderer jährlich ansteigen; damit würde er gesellschaftlich wie politisch kaum zu verkraftende Dimensionen erreichen (UN 2001).

Festzuhalten ist jedoch: **In Kombination mit einer erhöhten Erwerbsbeteiligung und einer Verlängerung des Erwerbslebens ist Zuwanderung, die sich an den Bedürfnissen des Arbeitsmarktes orientiert, auch in geringerem Umfang als den zuvor erwähnten Dimensionen ein geeignetes Mittel, um den absehbaren Fachkräftemangel zu begrenzen, zumal Maßnahmen zur familienfreundlichen Gestaltung der Arbeitsbedingungen oder eine verbesserte Ausstattung der Universitäten, die ein rascheres Studieren ermöglichen, erst langfristig wirken.** Zuwanderung kann hingegen auf angespannten Arbeitsmärkten kurzfristig Entlastung bringen und bietet sich deshalb als arbeitsmarktpolitische Ergänzung an (Boswell/Straubhaar 2005). Klug ausgewählt und

gesteuert kann sie helfen, Arbeitskräftelücken unmittelbar zu schließen, ohne dass sich das auf die Lohnhöhe oder das Beschäftigungsniveau der im Land lebenden Bevölkerung negativ auswirkt. Langfristig kann sie helfen, das Verhältnis von Erwerbstätigen und Nichterwerbstätigen zu balancieren, um die Sozialversicherungssysteme zu stabilisieren und die öffentlichen Finanzen z. B. durch

Steuereinnahmen zu stärken (Brücker 2007). **Neben der Steuerung der Zuwanderung von Fachkräften sind aber auch weitergehende Maßnahmen notwendig, z. B. um ausländische Studierende anzuwerben und sie nach ihrem Studienabschluss in Deutschland zu halten** (vgl. Kap. A.6).

Künftige Herkunftsländer hoch qualifizierter Zuwanderer

Der Anteil der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter wird in Deutschland künftig stark zurückgehen (s. Kap. A.2), gleichzeitig werden auf dem Arbeitsmarkt vermehrt qualifizierte und hoch qualifizierte Arbeitskräfte nachgefragt. Zuwanderung stellt eine Möglichkeit dar, den absehbaren Fachkräftemangel zu begrenzen. Um diese qualifizierten und hoch qualifizierten Zuwanderer steht Deutschland allerdings in einem Wettbewerb mit anderen Staaten, der an Schärfe zunehmen wird.

Fraglich ist, aus welchen Staaten – über die bislang bekannten Herkunftsländer hinaus – (hoch-)qualifizierte Zuwanderer künftig kommen könnten. Anhand verschiedener Vorausberechnungen können 24 Staaten als potenzielle künftige Herkunftsräume identifiziert werden. Zu diesen Ländern hat Deutschland teils gute, teils ausbaufähige Beziehungen. Auch bislang relevante Herkunftsländer von Fachkräften werden weiterhin bedeutsam bleiben. Im Wettbewerb um Fachkräfte wird es entscheidend darauf ankommen, zu einer aktiv werbenden Migrationspolitik überzugehen. Denn während in den vergangenen Jahren und Jahrzehnten die Aufnahme-länder versuchten, Migration zu kanalisieren und zu begrenzen, sind die ‚Anbieter‘ von qualifizierter und hoch qualifizierter Arbeitskraft (die potenziellen Zuwanderer) nun gegenüber den ‚Nachfragern‘ (den Staaten) in einer stärkeren Position und werden diese künftig noch ausbauen können.

3.1 Zuwanderung von Fachkräften: Deutschland im globalen Wettbewerb

Der sich abzeichnende Fachkräftemangel in Deutschland geht vorrangig auf den Geburtenrückgang der vergangenen Jahrzehnte und den damit einhergehenden Rückgang der erwerbsfähigen Bevölkerung zurück. Von dieser Entwicklung ist Deutschland nicht allein betroffen. In fast allen europäischen Staaten reicht das Geburtenniveau heute nicht aus, um die Bevölkerungszahl von einer

Generation zur nächsten stabil zu halten. Das hierfür notwendige Reproduktionsniveau von 2,1 Kindern pro Frau wird allenfalls von den skandinavischen Staaten oder von Frankreich und Großbritannien annähernd erreicht, womit diese Länder deutlich günstiger abschneiden als Deutschland, aber z. B. auch als Österreich oder die ehemals sozialistischen Staaten. Aber auch sie benötigen für eine langfristige Stabilisierung der Bevölkerung eine kontinuierliche Zuwanderung. Deutschland ist allerdings besonders stark betroffen, denn hier ging die Geburtenrate schon außergewöhnlich früh stark zurück. Bereits 1997 war klar, dass Deutschland mit einem anhaltenden Rückgang der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter zu rechnen hatte.¹³ In Japan, ebenfalls einem hoch industrialisierten Land, setzte dies ähnlich früh ein, nämlich 1998. Diese Entwicklung wird sich weltweit gesehen beschleunigen und immer mehr Staaten werden den demografischen Wendepunkt überschreiten (Tab. A.3.1). Deshalb ist davon auszugehen, dass immer mehr Länder um Zuwanderer werben und in den weltweiten Wettbewerb um (hoch-)qualifizierte Kräfte eintreten werden.

Die demografische Entwicklung ist aber nicht der einzige Grund für Staaten, ihre Attraktivität für Fachkräfte aus dem Ausland zu erhöhen. Auch der Strukturwandel von der Industrie- zur Informations- und Wissensgesellschaft spielt hierbei eine Rolle. Infolge dieses Wandels nimmt die Bedeutung standortgebundener Ressourcen wie Rohstoffe ab, während Wissen, Fähigkeiten und Talent sich zu den wichtigsten wirtschaftlichen Produktionsfaktoren entwickeln. Diese Tendenz lässt sich an der wachsenden Bedeutung des Dienstleistungssektors ablesen, der in zahlreichen Volkswirtschaften mittlerweile den weitaus größten Anteil am Bruttoinlandsprodukt ausmacht. In Deutschland stieg sein Anteil von 1980 bis 1990 von 57 auf 61 Prozent und legte bis 2007 auf 68,8 Prozent zu. Ähnlich bzw. noch deutlicher ist diese Entwicklung in den USA (64, 70 und 77,4 %), Australien (54, 64 und 68,6 %), China (22, 32 und 41,8 %) und Brasilien (45, 53 und 66,9 %) (Weltbank 2011c).

¹³ Als Beginn des anhaltenden Rückgangs gilt das Jahr, in dem die Bevölkerung im Alter zwischen 20 und 64 Jahren erstmals zurückging oder gehen wird, ohne dass es danach noch einmal zu einem Anstieg in mehr als einem Jahr kam oder kommen wird.

Tab. A.3.1 Beginn des anhaltenden Rückgangs der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter in ausgewählten Ländern in 5-Jahres-Schritten

Zeitraum	Länder
1986–1990	Bulgarien, Georgien
1991–1995	–
1996–2000	Deutschland, Japan
2001–2005	Ungarn
2006–2010	Finnland
2011–2015	Belgien, Bosnien-Herzegowina, Estland, Frankreich, Griechenland, Italien, Kroatien, Kuba, Lettland, Malta, Montenegro, Polen, Portugal, Republik Moldau, Rumänien, Russische Föderation, Serbien, Slowakei, Slowenien, Tschechische Republik, Ukraine, Weißrussland
2016–2020	Litauen, Österreich, Republik Korea, Thailand
2021–2025	Spanien, VR China

Quelle: Ulrich 2010

Der weltweite Wettbewerb um die qualifizierten und hoch qualifizierten Arbeitskräfte wird zusätzlich verstärkt z.B. durch geringe Investitionen in Bildungssysteme in einigen Staaten oder eine niedrige Erwerbstätigkeit von Frauen. Begünstigt wird er zudem dadurch, dass Fachkräfte zunehmend international mobil sind und Wissen immer stärker global erarbeitet und damit auch international verwertbar wird (Doomernik/Koslowski/Thranhardt 2009). Qualifizierte und hoch qualifizierte Zuwanderer werden somit für den wirtschaftlichen Wohlstand moderner Industriestaaten immer wichtiger. Dieser Sachverhalt

wird seit der Jahrtausendwende als ‚Kampf um Talente‘ (War for Talent)¹⁴ umschrieben, in dem sich vor allem die technologisch hoch entwickelten Staaten befinden. Dieses Bild verbreitete sich rasch in nationalen und internationalen Gremien, die sich mit Migration befassen. So erkannte bspw. die OECD einen wachsenden „globalen Wettbewerb um Talente“ (OECD 2009b) und im deutschen Kontext war 2001 im Bericht der Unabhängigen Kommission Zuwanderung vom „Wettbewerb um die besten Köpfe“ die Rede (Unabhängige Kommission Zuwanderung 2001: 26) (s. Kap. A.5).

3.2 Deutschlands Zuwanderungsbilanz: positiver Saldo und Dominanz weniger Staaten

Wie viele (hoch-)qualifizierte Arbeitskräfte jährlich zu Erwerbszwecken nach Deutschland zuwandern, lässt sich anhand der Kategorien des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG) für Hochqualifizierte (§ 19), Selbstständige (§ 20) und Forscher (§ 21) detailliert feststellen. Seit 2009 wird zudem beim § 18 AufenthG, dem quantitativ bedeutendsten Paragraphen für Erwerbsmigration, zwischen Qualifizierten, Beschäftigten und Geringqualifizierten unterschieden (Parusel/Schneider 2010: 102–113). Im Jahr 2009 wanderten unter den entsprechenden Paragraphen über 16.000 qualifizierte und hoch qualifizierte Ausländer nach Deutschland zu.¹⁵

Um Deutschlands Position im weltweiten Wettbewerb um Fachkräfte zu bewerten, muss neben den Zuzugzahlen das Maß an Abwanderung betrachtet werden. Tab. A.3.2 zeigt, dass den jährlichen Zuzügen von Fachkräften im Jahr 2009 Fortzüge in Höhe von rund einem Drittel der Zuzüge gegenüberstehen. Bei Geringqualifizierten und nach Qualifikation nicht weiter differenzierbaren Beschäftigten waren im Jahr 2009 mehr Fortzüge als Zuzüge zu

Tab. A.3.2 Zu- und Fortzüge von Arbeitskräften aus Drittstaaten in Deutschland 2009

	Zuzüge	Fortzüge	Saldo
Qualifizierte und Hochqualifizierte (nach § 18, Abs. 4, S. 1 und 2; § 19; § 20, Abs. 1 und 4; § 21 AufenthG)	16.151	5.588	10.563
Geringqualifizierte und Beschäftigte (nach § 18, Abs. 3; § 18 AufenthG)	10.237	14.917	-4.680

Quelle: Parusel/Schneider 2010: 110–112.

14 Der Begriff ‚War for Talent‘ wurde Ende der 1990er Jahre vom Beratungsunternehmen McKinsey geprägt. McKinsey untersuchte zu dieser Zeit die Personalmanagement-Strategien von US-Unternehmen vor dem Hintergrund eines steigenden Wettbewerbs um Fachkräfte (Michaels/Handfield-Jones/Axelrod 2001).

15 Diese Zahlen erfassen damit nur Drittstaatsangehörige, keine zugewanderten (hoch-)qualifizierten EU-Bürger. Zudem gibt es auch hoch qualifizierte Ausländer, die unter der Kategorie der Familienmigration oder als Flüchtlinge zugewandert sind.

verzeichnen.¹⁶ Derzeit gewinnt Deutschland offenbar netto qualifizierte und hochqualifizierte Ausländer hinzu.

Tab. A.3.2 zeigt allerdings nur das Migrationsgeschehen für Drittstaatsangehörige. Zu beachten ist darüber hinaus das Wanderungsverhalten von Menschen mit deutscher Staatsangehörigkeit. Das SVR-Jahresgutachten 2010 hat gezeigt, dass bei der Ab- und Zuwanderung deutscher Staatsangehöriger in der Summe von einem Verlust von Fachkräften ausgegangen werden muss. Zudem gehören die Abwandernden häufig der erwerbsbiografisch besonders wichtigen Gruppe der 25- bis 50-Jährigen an. Zwar ist strittig, wie dauerhaft derartige Abwanderungen sind (vgl. Ette/Sauer 2010), doch scheint sich mittlerweile zumindest zu bestätigen, dass Deutschland zunehmend gefragte Spitzenkräfte produziert und ins Ausland exportiert. In der Rangliste der weltweit wichtigsten Talentschmieden der Zukunft wird Deutschland auf Platz vier nach China, den USA und Indien gehandelt. Das ergab eine internationale Umfrage unter 1.200 Führungskräften in wissensintensiven Branchen (Ernst & Young 2010). Dieses Kompliment für den Technologie- und Wissensstandort Deutschland hat eine Kehrseite: Es belegt den zunehmend schärfer werdenden internationalen Wettbewerb um ausländische wie deutsche Talente, dem sich Deutschland stellen muss.

Ein detaillierter Blick auf die Zuwanderer aus dem Jahr 2009 zeigt zudem: Qualifizierte und hoch qualifizierte Migration nach Deutschland ist auf einige wenige Staatsangehörigkeiten beschränkt.¹⁷ Die wichtigsten zehn Staatsangehörigkeiten stellten 2009 76,7 Prozent aller (hoch-)qualifizierten Zuwanderer.

Die Zusammensetzung in Abb. A.3.1 lässt sich anhand verschiedener Faktoren erläutern: Rund die Hälfte aller qualifizierten Zuwanderer stammt aus einwohnerstarken Staaten der Welt, die zugleich einen bestimmten ökonomischen Entwicklungsstand erreicht haben und daher mit Deutschland intensive wirtschaftliche Beziehungen pflegen (USA, Indien, China, Japan). Mit der Größe der Herkunftsländer steigt die Zahl der Fachkräfte, die aus eigenem Antrieb in Deutschland einen Arbeitsplatz suchen. Mit der wirtschaftlichen Entwicklung steigt die Zahl der international agierenden Unternehmen, in denen Mitarbeiter innerhalb des Unternehmens versetzt werden und auf diesem Wege nach Deutschland kommen.

Bei kleinen Staaten wächst hingegen die Bedeutung von Verflechtungseffekten. Kroatien, Bosnien und Herzegowina sowie die Ukraine und die Türkei sind vor allem wegen ihrer spezifischen Verflechtungen mit Deutschland und weniger größenbedingt unter den zehn wichtigsten Herkunftsländern (hoch-)qualifizierter Zuwanderer

(Abb. A.3.1). Eine enge Verflechtung kann auf historische, politische oder kulturelle Verbindungen zurückgehen, ebenso auf geografische Nähe oder Sprache. Aber auch eingeschlifene Wanderungstraditionen und die Zahl der bereits im Aufnahmeland lebenden Verwandten und Bekannten spielen eine Rolle.

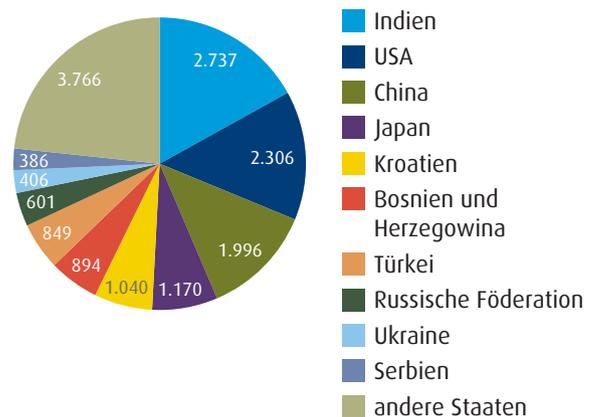
3.3 Künftige Herkunftsländer: neue Potenziale und alte Bekannte

Da Deutschland aufgrund der demografischen Entwicklung künftig verstärkt auf die Zuwanderung von Fachkräften angewiesen sein wird und zugleich der weltweite Wettbewerb um die besten Köpfe zunimmt, stellt sich einerseits die Frage, welche Staaten künftig – zusätzlich oder ggf. auch ersatzweise – als Herkunftsländer von Fachkräften an Bedeutung gewinnen können. Entscheidend ist andererseits aber auch, wie relevant die wenigen derzeit wichtigsten Herkunftsländer (hoch-)qualifizierter Zuwanderer nach Deutschland in Zukunft sein werden.

Wachsende Bedeutung afrikanischer und asiatischer Staaten

Um die Frage zu beantworten, aus welchen Staaten künftig qualifizierte und hoch qualifizierte Zuwanderer nach

Abb. A.3.1 Zuzüge von Fachkräften nach Staatsangehörigkeit in Deutschland 2009



Anmerkung: Die Zahlen weisen Zuzüge nach § 18, Abs. 4, S. 1 und 2; § 19; § 20 Abs. 1 und 4 sowie § 21 AufenthG aus.

Quelle: Parusel/Schneider 2010: 111; eigene Darstellung

¹⁶ Die Fortzüge nach diesen Kategorien werden erst seit 2009 statistisch ausgewiesen. Sie können durch Bereinigungen des Melderegisters nach oben verzerrt sein.

¹⁷ Die Zuzüge qualifizierter Zuwanderer werden meist nach Staatsangehörigkeiten, nicht nach Herkunftsländern ausgewiesen (vgl. z. B. die Angaben in Parusel/Schneider 2010: 105–113 oder im Migrationsbericht 2008 (BAMF 2010f: 87–104).

Deutschland kommen, muss man verstehen, weshalb Menschen aus ihrem eigenen Land ab- und in ein anderes Land zuwandern. Mittlerweile gibt es zwar zahlreiche Erklärungsansätze für Migration (Haug 2000). Ihre Stärke besteht aber eher darin, Migrationsprozesse im Nachhinein zu deuten, als sie vorherzusagen. Sie eignen sich daher nur bedingt für Prognosen über zukünftige Wanderungen (hoch-)qualifizierter Migranten.¹⁸

Um jene Staaten herauszufiltern, die als Entsendestaaten für Fachkräfte künftig zusätzlich relevant werden können, bietet es sich an, den Kreis der Kandidaten zunächst anhand von Faktoren einzuengen, für die hinreichend belastbare Prognosen getroffen werden können. Ein Faktor ist die *demografische Entwicklung*, die vergleichsweise gut vorhersagbar ist. Für Staaten mit Bevölkerungswachstum steigt die Wahrscheinlichkeit, dass von dort Zuwanderer kommen – vor allem wenn die Bevölkerung vergleichsweise jung ist.¹⁹ Ansätze aus der Migrationstheorie²⁰ lassen zudem vermuten, dass Migration nach Deutschland umso wahrscheinlicher wird, je höher das *wirtschaftliche Gefälle* zu dem betreffenden Staat ist. Für Deutschland stellt sich zusätzlich die Frage, ob Auswanderungswillige hinsichtlich ihrer Qualifikationen als Einwanderer interessant wären. Daher ist neben demografischen und wirtschaftlichen Größen zusätzlich zu beachten, wie sich die Zahlen der *Bildungsabgänger* im jeweiligen Land entwickeln.²¹

Im Rahmen eines von der Robert Bosch Stiftung geförderten Projektes des SVR wurde in einer Expertise (Ulrich 2010) anhand der drei Faktoren Demografie, Wirtschaft und Bildung ermittelt, welche Länder künftig als Entsendestaaten (hoch-)qualifizierter Arbeitskräfte interessant sein könnten. In der Untersuchung wurden zunächst Datenquellen für die aufgeführten Faktoren identifiziert, die einen Vergleich zwischen möglichst vielen Ländern weltweit zulassen. Dann wurden die Staaten anhand einer Auswertung der Faktoren in eine Reihenfolge gebracht: Je höher das Bevölkerungswachstum bis 2035 ausfallen wird, je geringer das Wachstum des Brut-

toinlandsprodukts (BIP) zwischen 2000 und 2008 ausgefallen ist bzw. je größer der BIP-Abstand zu Deutschland war und je höher die relative Zahl an Personen mit tertiären Bildungsabschlüssen eingeschätzt wurde, desto eher kann von einem Potenzial hoch qualifizierter Zuwanderer aus diesen Staaten ausgegangen werden. Die Staaten wurden mit Punkten für jeden der drei Faktoren bewertet: Die Länder mit dem je höchsten Potenzial für einen Faktor erhielten drei Punkte, die mit der niedrigsten Relevanz einen Punkt, Länder im Mittelfeld wurden mit zwei Punkten gewertet. Anhand der Mittelwerte, welche die Länder bei den drei Faktoren erzielt hatten, wurden die Staaten in eine Gesamtreihenfolge gebracht (Tab. A.3.3).

Insgesamt konnten 112 Staaten in dieses Ranking aufgenommen werden, eine Reihe von Staaten entfiel aufgrund fehlender Daten.²² Insgesamt fünf Staaten haben nach dieser Bewertung die volle Punktzahl erreicht und weitere 22 Länder erhielten 2,7 Punkte. Diese 27 Staaten könnten somit aufgrund ihrer demografischen, wirtschaftlichen und qualifikatorischen Entwicklung als interessante Herkunftsländer für hoch qualifizierte Zuwanderer nach Deutschland gelten. Ein Großteil dieser potenziellen Herkunftsstaaten liegt in Nordafrika und im asiatischen Raum.

Auffällig ist, dass sich darunter mit Indien nur ein Land befindet, das schon jetzt ein wichtiges Herkunftsland von Fachkräften in Deutschland ist. Die anderen derzeit relevanten Staaten liegen auf den mittleren bis hinteren Plätzen. Dies ist bei Staaten wie China oder Japan auf eine langfristig ungünstige demografische Entwicklung zurückzuführen und wird so auch durch die gewählte Auswertungsmethode bedingt. Bei der Türkei ist nicht die demografische Entwicklung relevant, sondern vielmehr ihr bereits absehbarer wirtschaftlicher Aufholprozess.

Der Vorteil dieser Bewertung ist, dass sie Daten verwendet, deren künftige Entwicklung mit einiger Sicherheit prognostiziert werden kann. Sie zieht aber auch eine Reihe an Einflüssen nicht in Betracht, die für Migrations-

18 Auch die OECD, die sich 2009 um Aussagen zur künftigen Wanderung in ihre Mitgliedstaaten bemühte, war darauf bedacht, ihre Ergebnisse als eine ‚Erkundungstour‘ des Möglichen darzustellen und nicht als ‚Vorhersage‘ (OECD 2009a: 9).

19 Für die Abwanderungsentscheidung des Einzelnen spielt die demografische Entwicklung im Herkunftsland zwar kaum eine Rolle (s. Kap. C.5). Mit einer wachsenden Bevölkerung steigt aber die Wahrscheinlichkeit, dass sich darunter potenziell Abwanderungswillige befinden, besonders wenn die wachsende Bevölkerung nicht von einem wachsenden Arbeitsmarkt aufgenommen wird.

20 Viele Theorien der Migration gehen vom Gedanken des Push und Pull aus. Push steht für die Bedingungen im Herkunftsland, die auf Migranten ‚abstoßend‘ wirken und sie zur Auswanderung motivieren. Pull hingegen beschreibt die Verhältnisse im Aufnahmeland, die anziehend auf Migranten wirken. Wanderungen werden bei diesen Modellen vor allem als eine Folge der Ungleichheiten zwischen zwei Regionen oder Staaten gesehen, etwa hinsichtlich der Arbeitsmärkte, der Löhne oder demografischer Faktoren (vgl. Haug 2000: 1–16). Aber auch die Qualifikation kann ausschlaggebend für Auswanderung und die Wahl des Ziellandes sein: Höher Qualifizierte werden vor allem von Staaten mit großen Lohnspreizungen angezogen, da sie hier einen entsprechend hohen Verdienst erwarten können. Niedrigqualifizierte werden eher Staaten mit einem umfassenden Sozialsystem bevorzugen, da dies relativ zu ihrem Gehalt Vorteile verspricht (Borjas 1987).

21 Das ist auch unter ethischen Gesichtspunkten relevant: Bei einer geringen Zahl von Bildungsabgängern in einem entwicklungsbedürftigen Land ist es aus entwicklungspolitischer Sicht kaum zu verantworten, aus diesen Staaten die relativ wenigen qualifizierten Kräfte abzuwerben.

22 Anhand der demografischen Projektionen konnten 196, in Bezug auf Bildungsabgänger 115 und anhand der wirtschaftlichen Entwicklung 176 Staaten bewertet werden.

Tab. A.3.3 Potenzielle Herkunftsländer Hochqualifizierter bis 2035

Punkte-Mittelwert	Länder (hervorgehoben: die nach Staatsangehörigkeit wichtigsten Herkunftsländer qualifizierter und hoch qualifizierter Zuwanderer nach Deutschland 2009)	Anzahl der Länder / Bevölkerung 2010 im Alter von 25–39 Jahren (Gesamtzahl in 1.000)
3,0	Ägypten, Jordanien, Kirgistan, Malaysia, Namibia	5 / 28.792
2,7	Äthiopien, Bangladesch, Bolivien, Dominikanische Republik, Ecuador, El Salvador, Honduras, Indien , Indonesien, Kambodscha, Kamerun, Kolumbien, Madagaskar, Malawi, Marokko, Mauretanien, Neuseeland, Philippinen, Saudi-Arabien, Tadschikistan, Usbekistan, Vietnam	22 / 493.205
2,3	Argentinien, Armenien, Australien, Belize, Benin, Brasilien, Bulgarien, Burkina Faso, Dänemark, Eritrea, Ghana, Großbritannien und Nordirland, Guatemala, Guinea, Haiti, Iran, Kenia, Laos, Malediven, Mali, Mazedonien, Mongolei, Mosambik, Nepal, Nicaragua, Niger, Nigeria, Pakistan, Panama, Peru, Ruanda, Rumänien, Russische Föderation , Sambia, Südafrika, Syrien, Tansania, Thailand, Togo, Tschad, Turkmenistan, Uganda, Ukraine , Uruguay, Vereinigte Staaten von Amerika , Zentralafrika, Zypern	47 / 394.871
2,0	Bahrain, Chile, Costa Rica, Frankreich, Guyana, Kanada, Kasachstan, Luxemburg, Malta, Mexiko, Niederlande, Norwegen, Portugal, Schweden, Schweiz, Spanien, Türkei , Ungarn, Volksrepublik China	19 / 408.108
1,7	Estland, Griechenland, Irland, Italien, Kroatien , Lettland, Litauen, Macau, Österreich, Polen, Republik Korea, Slowakei, Slowenien	13 / 42.605
1,3	Belgien, Finnland, Hongkong, Japan , Singapur, Tschechische Republik	6 / 33.930

Quelle: Ulrich 2010

prozesse relevant sind. Zu beachten ist etwa, dass nicht nur das wirtschaftliche Gefälle, das zwischen bestimmten Ländern und Regionen herrscht, für Migration ausschlaggebend ist (vgl. Schiffauer 2006). Wichtig ist auch, dass Länder unterschiedlich stark miteinander verflochten sein können, was z. B. den Austausch von Gütern, Dienstleistungen oder Ideen betrifft. Migration ist dabei nur *eine* neben diesen weiteren Formen von Verflechtung. Die verschiedenen zwischen Staaten herrschenden Tauschbeziehungen bedingen und verstärken sich sogar gegenseitig. Zudem ist Migration kein einmaliger, sondern oft ein mehrfach wiederholter Prozess, der sich auch zwischen mehr als zwei Ländern abspielen kann (Pries 2007). Wichtig sind daher auch die sozialen Netzwerke (Faist 1995), also die Beziehungen, die zwischen Migranten, Nichtmigranten und ehemaligen Migranten in den Herkunfts- und Zielstaaten bestehen. Bereits im Land lebende Migranten können z. B. bestimmte Informationen in das Heimatland weiterleiten und damit Migration fördern.

Vor diesem Hintergrund sind zwei Aspekte detaillierter zu analysieren:

(1) Zunächst wird erörtert, wie stark Deutschland mit den 24 Staaten verflochten ist, die in der Expertise eine besonders hohe Punktzahl erhalten haben. Denn nur weil in diesen Ländern von einem Pool an eventuell Auswanderungswilligen ausgegangen werden kann, die für Deutschland interessant sind, bedeutet dies noch lange nicht, dass Deutschland diese Personen auch für sich gewinnen kann. Dies gilt gerade angesichts des sich verschärfenden internationalen Wettbewerbs um Talente.

(2) Auch für die aktuell bedeutsamen Staaten ist eine Einschätzung ihrer künftigen Relevanz zu liefern. Zwar verortet die Untersuchung die aktuell wichtigen Staaten (hoch-)qualifizierter Zuwanderung überwiegend als künftig weniger relevant. Dies muss vor dem Hintergrund der Verflechtungen und sozialen Netzwerke allerdings nicht bedeuten, dass von dort künftig keine Fachkräfte mehr nach Deutschland kommen werden.

Beziehungen zu den Herkunftsländern der Zukunft

Bei der Bewertung potenzieller Herkunftsländer wurden bestehende wirtschaftliche, politische oder private Verflechtungen mit Deutschland nicht berücksichtigt. Darum muss zusätzlich abgeschätzt werden, wie wahrscheinlich es ist – abseits der Wirkungen rein migrationspolitischer Gesetzesmaßnahmen, die separat in Kap. A.6 abgeschätzt werden –, dass sich die potenziellen Abwanderer für Deutschland als Zielstaat entscheiden würden. Für die zwölf bevölkerungsstärksten Drittstaaten²³ unter den 27 relevanten Staaten werden deshalb aufgrund der Annahmen über soziale Netzwerke und Verflechtungen (z. B. in den Bereichen Wirtschaft oder Bildung) weitere relevante Größen in Betracht gezogen und deren mögliche Wirkung auf Migrationsprozesse abgeschätzt (Tab. A.3.4).

Der Vergleich in Tab. A.3.4 zeigt: Für keinen der elf potenziell relevanten Staaten sind die maßgeblichen Faktoren optimal. Ein wichtiger Nachteil Deutschlands ist die Sprache: In den meisten potenziellen Herkunftsstaaten ist Englisch, Französisch oder Spanisch bereits weit verbreitet. Für die deutsche Sprache gilt dies durchgängig nicht. In einer Umfrage unter den Außenhandelskammern wurde die geringe Verbreitung des Deutschen als wichtiger Faktor identifiziert, der Fachkräfte von einer Zuwanderung nach Deutschland abhalten kann (DIHK 2010a). **Der geringen Verbreitung des Deutschen könnten ein verstärktes Engagement der Goethe-Institute, die bis auf Saudi-Arabien in allen diesen Ländern vertreten sind, und ein entsprechendes Angebot an Deutschkursen bereits im Ausland entgegenwirken.** Angesichts der Größe der Aufgabe und der begrenzten Mittel erscheint ein solcher Vorstoß aber als ausgesprochen ambitioniert. **Wichtig wären aber auch flächendeckende Angebote für Deutsch als Zweitsprache in Deutschland.**

Gut aufgestellt ist Deutschland in Bezug auf Kooperationen mit Hochschulen in Indien und damit dem Staat, der unter demografischen Gesichtspunkten das größte Potenzial bietet. Ausbaufähig sind hingegen die Hochschulbeziehungen z. B. zu den Philippinen oder Saudi-Arabien. Bei Marokko oder Usbekistan könnte das Engagement im Bereich deutscher Auslandsschulen verstärkt werden.

Bei den geografisch nah gelegenen Staaten (Ägypten, Marokko, Usbekistan) fällt für Marokko die besondere Bedeutung sozialer Netzwerke auf, für Ägypten die gut ausgebauten Kooperationen im Hochschul- und Auslandsschulbereich.

Tab. A.3.4 zeigt darüber hinaus, dass Deutschland in Bezug auf die Anwerbung von Fachkräften einen bislang offenbar unterschätzten Vorteil hat: Als eine weltweit wichtige Exportnation spielt es bei Export oder Import

für die potenziellen Herkunftsländer nahezu durchgängig eine wichtige oder sogar sehr wichtige Rolle. **Es wäre daher empfehlenswert, die Außenhandelskammern nicht nur für den weltweiten Güter- und Investitionskverkehr Deutschlands zu nutzen.** Sie könnten vielmehr auch als Informationsanbieter über Zuwanderungsmöglichkeiten nach Deutschland und als Berater für Zuwanderungsfragen vor Ort tätig werden. Zudem könnten sie für deutsche Stellen als Experten dienen, wie die Zuwanderung von Fachkräften aus diesen Ländern gezielt gefördert werden kann. Bislang bietet nur die Außenhandelskammer in Marokko mit einem Visaservice auch Dienste im Bereich Migration an.²⁴

Zuwanderung aus etablierten Herkunftsländern

Obwohl laut den Ergebnissen der Expertise von den aktuell wichtigen Herkunftsstaaten qualifizierter und hoch qualifizierter Zuwanderer nur Indien auch künftig eine relevante Rolle spielen wird, kann dennoch davon ausgegangen werden, dass auch die großen und wirtschaftlich besonders entwickelten Volkswirtschaften, die entweder über eine hohe Bevölkerungszahl verfügen oder deren Bevölkerung stabil ist oder sogar steigt, auch künftig potenzielle Herkunftsgebiete für die Zuwanderung von Fachkräften bleiben werden. Denn diese Staaten verfügen voraussichtlich auch in Zukunft über einen großen Pool an qualifizierten und jungen Menschen. Es ist zu erwarten, dass diese bei entsprechenden Angeboten im Ausland zur Auswanderung bereit sein werden, um an einem Hochlohnmehrwertmarkt teilzuhaben, oder von ihren zunehmend auch international agierenden Unternehmen ins Ausland geschickt werden. Die Liste der zehn wichtigsten Herkunftsstaaten wird daher aller Voraussicht nach auch im Jahr 2035 die USA, China, Indien und auch die Russische Föderation enthalten.

Hinzu kommen Staaten mit einer wachsenden Bevölkerung, die enge wirtschaftliche Beziehungen zu Deutschland unterhalten und deren wirtschaftliche Entwicklung auch ihre internationale Vernetzung fördert. Die Türkei ist dafür ein gutes Beispiel. Die Bevölkerung ist jung, noch immer wachsend und zunehmend auch gut qualifiziert. Die Wirtschaft hat sich in den vergangenen Jahren ausgesprochen positiv entwickelt und türkische Unternehmen agieren zunehmend international. Aber auch deutsche Unternehmen verankern sich aufgrund steigender Gewinnerwartungen in der Türkei. Die Folge sind wachsende Verflechtungen, auch in Form von Zuwanderung qualifizierter türkischer Arbeitnehmer und Abwanderung qualifizierter Personen mit türkischem Migrationshintergrund aus Deutschland. Mit Abstrichen

23 Relevant ist die Bevölkerung im Alter von 20 bis 64 Jahren.

24 Diese Aussage bezieht sich auf jene Informationen, die aus den Internetpräsenzen ersichtlich sind.

Tab. A.3.4 Migrationsrelevante Faktoren in potenziellen Herkunftsländern von Fachkräften

Herkunftsland	Soziale Netzwerke: Anteil Deutschland an Gesamtdiaspora	Kulturelle Faktoren		Wirtschaftliche Verflechtung			Bildungskooperation	
		Sprache/n (Deutsch, Englisch, Französisch, Spanisch)	Goethe-Institute	Platzierung Deutschland als Exportpartner	Platzierung Deutschland als Importpartner	Zweigstellen der Außenhandelskammern	Hochschulkoooperationen/Anzahl Hochschulen	Deutsche Schulen im Land
Ägypten	1,9%	Englisch, Französisch	2	> 8.	3.	3	56/124	8
Äthiopien	3,3%	Englisch	1	2.	> 4.	0	14/11	1
Bangladesch	1,3%	Englisch	1	2.	> 5.	0	7/81	0
Indien	2,0%	Englisch	6	> 3.	6.	6	127/350	2
Indonesien	2,5%	Englisch	2	> 8.	> 6.	1	63/525	1
Kolumbien	2,9%	Spanisch	1	> 3.	6.	1	67/198	4
Malaysia	2,1%	Englisch	1	> 6.	> 6.	1	27/41	1
Marokko	11,3%	Französisch	2	> 4.	5.	1	17/124	0
Philippinen	2,0%	Englisch	1	6.	> 5.	2	18/1302	1
Saudi-Arabien	1,3%	–	0	> 7.	3.	1	1/36	2
Usbekistan	2,4%	–	1	> 7.	4.	0	22/64	0
Vietnam	5,8%	Englisch, Französisch	2	5.	> 8.	2	56/62	1

Quelle: CIA 2011; Development Research Center on Migration 2010; DIHK 2011; Goethe-Institut 2011; Hochschulrektorenkonferenz 2011; Zentralstelle für das Auslandsschulwesen 2011; International Association of Universities 2011

gilt diese Entwicklung auch für andere Ausgangsräume wie etwa die Ukraine. Beide Staaten verbinden zudem Wanderungstraditionen mit Deutschland.

Hinzu kommen Staaten, aus denen bereits (hoch-)qualifizierte Arbeitskräfte nach Deutschland kamen, die aber aufgrund der Niederlassungsfreiheit im EU-Binnenmarkt keine gesonderte Arbeitserlaubnis benötigen. Daher erscheinen sie auch nicht in der Liste der zehn wichtigsten Herkunftsländer. Fachkräfte aus Frankreich, Großbritannien, Österreich, der Schweiz, Polen oder den Niederlanden werden auch weiterhin Teil eines über die nationalen Grenzen hinausgehenden Arbeitsmarktes sein. Es wird jedoch in Zukunft nicht leichter werden, sie für Deutschland anzuwerben. Denn alle hoch entwickelten Nachbarstaaten Deutschlands sind in einer demografisch und ökonomisch ähnlichen Situation (Birg 2005). Die Zahl der erwerbsfähigen Bevölkerung ist rückläufig, der Wettbewerb um (hoch-)qualifizierte Arbeitskräfte verschärft sich auch innerhalb Europas.

Kroatien und Bosnien-Herzegowina werden aufgrund ihrer geringen Größe und ihrer stagnierenden demografi-

schon Entwicklung als Entsendeländer für Deutschland in Zukunft weniger wichtig werden. Die wirtschaftliche Verflechtung mit Deutschland wird weiterhin bestehen, doch angesichts der abnehmenden Zahl an jungen Menschen, die möglicherweise auch verstärkt auf dem inländischen Arbeitsmarkt nachgefragt werden, ist es unwahrscheinlich, dass diese beiden Staaten in größerem Umfang qualifizierte und hoch qualifizierte Arbeitskräfte exportieren werden.

3.4 Zuwanderungspolitische Hausaufgaben: mehr Mut zu institutionellen Reformen

Nicht nur Deutschland, sondern immer mehr Staaten werden künftig in den weltweiten Wettbewerb um qualifizierte und hoch qualifizierte Arbeitskräfte eintreten. Dieses Phänomen lässt sich allein schon an den deutschen Wanderungszahlen ablesen: Den zuwandernden

Qualifizierten und Hochqualifizierten stehen hohe Zahlen von Ab-, Rück- oder Weiterwandernden gegenüber – unabhängig davon, ob es sich um Ausländer oder Deutsche handelt. **Angesichts zunehmender weltweiter und innereuropäischer Wanderungsbewegungen wird Deutschland weiterhin ein Migrationsland mit einer hohen transnationalen Mobilität bleiben, das von erheblicher Zu- wie auch Abwanderung geprägt ist. Darum müssen die Rahmenbedingungen so gestaltet werden, dass die Wanderungen im Ergebnis für Deutschland positiv ausfallen.**

Die bisher wichtigsten Herkunftsländer von Fachkräften für Deutschland werden mehrheitlich auch in Zukunft relevant sein. **Um die positive Wanderungsbilanz von Fachkräften zu halten und nach Möglichkeit auszubauen, müssen aber weitere Entsendestaaten für qualifizierte und hoch qualifizierte Kräfte in Betracht gezogen werden.**

Die Analyse der zwölf einwohnerstärksten Staaten, die wirtschaftlich, demografisch und qualifikatorisch als künftige potenzielle Herkunftsländer (hoch-)qualifizierter Zuwanderer nach Deutschland interessant sind, ergibt ein gemischtes Bild. Für kein Land kann ohne Weiteres davon ausgegangen werden, dass sich (hoch-)qualifizierte Abwanderungswillige gerade Deutschland zuwenden werden. Teils sind solide Beziehungen vorhanden, wie z. B. die Bildungsk Kooperationen mit Indien. **Bei einigen Staaten sind allerdings verstärkte Bemühungen notwendig, damit sie als Herkunftsländer ernsthaft in Frage kommen. Hierbei können die Außenhandelskammern, aber auch die Konsulate eine wichtige Rolle spielen.**

Einige für Deutschland nachteilige Faktoren, wie die geringe Verbreitung der deutschen Sprache, lassen sich nicht beheben. Angesichts des zunehmenden Wettbewerbs um Talente wird daher eine aktiv werbende Migrationspolitik künftig immer wichtiger werden, um derartige Standortnachteile wettzumachen. Hierzu gehören nicht allein eine proaktive Steuerung der Migration und eine entsprechende Gesetzgebung. Die Expertise von Ulrich (2010) zeigt, dass die künftig relevanten Staaten meist südlicher und östlicher gelegen sind als die heutigen Herkunftsstaaten. Die im Spätsommer 2010 in Deutschland geführte Debatte, in der manche politische Stimme den populistischen Wunsch äußerte, muslimische Zuwanderung zu unterbinden, verprellt ggf. Zuwanderungswillige aus genau den Ländern, die in Zukunft wichtig werden könnten. Denn zu großen Teilen sind die potenziellen Entsendeländer muslimisch geprägt.

Für Deutschland ist es von großer Bedeutung, sich offen zur Notwendigkeit von Einwanderung zu bekennen und potenziellen Zuwanderern zu signalisieren, dass sie willkommen sind. Faktoren, die in diesem Zusammenhang eindeutig von Politik gestaltet werden können, sind transparente und verständliche Regelungen für die Arbeitskräfte-Zuwanderung oder die rasche Anerkennung ausländischer Bildungsabschlüsse. **Klare und für die Bürger verständliche Konzepte tragen zudem zur Akzeptanz von Zuwanderung in der Bevölkerung bei.** Viele Aspekte, wie etwa das tägliche Miteinander, entziehen sich zwar der politischen Gestaltung; aber auch hier kann Politik positive Signale setzen, z. B. durch die Anerkennung gelungener Integrationsleistungen.

Europäische Arbeitsmigrationspolitik

Während die Harmonisierung der Migrationspolitik auf EU-Ebene vor allem in den Bereichen Asyl und Grenzsicherung stetig voranschreitet, entwickelt sich eine EU-weit einheitliche Arbeitsmigrationspolitik nur zögerlich. Denn der Widerstand der Staaten, in diesem Bereich Kompetenzen an die EU abzutreten, ist stark. Bislang wurde daher lediglich eine EU-Richtlinie zur Zuwanderung Hochqualifizierter angenommen. Neben sachlichen Argumenten ist dies auch auf Kompetenzstreitigkeiten zwischen der EU-Ebene und den Mitgliedstaaten zurückzuführen.

4.1 Arbeitsmigrationspolitik: Stiefkind der europäischen Harmonisierung?

Die Europäische Union besaß in Fragen der Migrationspolitik gegenüber Drittstaatsangehörigen lange Zeit nur geringe Zuständigkeiten. Ein deutlicher Entwicklungssprung ließ sich erst mit dem 1997 unterzeichneten Vertrag von Amsterdam verzeichnen. Damit erhielt die EU erstmals eigene Gesetzgebungskompetenzen in den Bereichen Visa, Asyl und Einwanderung. Um die Entwicklung voranzutreiben, wurde mit dem Programm von Tampere ein Fünfjahresplan vorgelegt (1999–2004), der auch Fragen der Arbeitsmigration einschloss (Europäischer Rat 1999). Seitdem hat sich die europäische Migrationspolitik in zahlreichen Feldern deutlich weiterentwickelt, z. B. bei der Visavergabe oder in Fragen der Grenzsicherung. Auch zur Familienzusammenführung oder zur Mobilität von Studierenden und Forschern gibt es mittlerweile jeweils eigene europäische Richtlinien (Richtlinien 2003/86/EG, 2004/114/EG und 2005/71/EG; s. auch Bendel 2009). Weit vorangeschritten ist die Europäische Union auch bei der Entwicklung einer gemeinsamen Asylpolitik, langfristiges Ziel ist hier ein ‚Gemeinsames Europäisches Asylsystem‘ (s. Kap. C.8). Im Hinblick auf eine gemeinsame Arbeitsmigrationspolitik der EU ist allerdings wesentlich weniger Bewegung zu verzeichnen. Trotz der Harmonisierungsversuche, die seit mehr als zehn Jahren unternommen werden, verharrt sie auf niedrigem Niveau, nicht zuletzt wegen der defensiven deutschen Position.

Scheitern der Erwerbstätigenrichtlinie

Im Abschlussprotokoll der Ratstagung von Tampere 1999 wurde angesichts des Bevölkerungsrückgangs sowie des absehbaren Mangels an Arbeitskräften auch eine Harmonisierung der Rechtsvorschriften für die Aufnahme von Arbeitsmigranten angekündigt. Konkret wurde vorgeschlagen, einen gemeinsamen Rechtsrahmen für die Aufnahme von Drittstaatsangehörigen zu schaffen und die partnerschaftliche Zusammenarbeit mit den Herkunfts- und Transitländern voranzutreiben. Im Juli 2001 unterbreitete die Kommission einen ehrgeizigen Richtlinienvorschlag für eine sog. Erwerbstätigenrichtlinie (KOM (2001) 386), der bei der Ausgestaltung von Arbeitsmigration eine deutliche Kompetenzverlagerung von der nationalen auf die europäische Ebene vorsah. Beabsichtigt war die Einführung EU-weit einheitlicher Zulassungskriterien für Drittstaatsangehörige, die zur Ausübung einer abhängigen oder selbstständigen Erwerbstätigkeit einreisen wollten. Transparente Verfahren und Schutzbestimmungen sollten für die Rechts- und Informationssicherheit der Beteiligten sorgen. Außerdem sollte ein einziges innerstaatliches Antragsverfahren (One-Stop-Government) eingeführt werden, entgegen dem sonst in Europa oft gültigen Prinzip separater Verfahren für Aufenthalts- und Arbeitsgenehmigung. Obwohl der Vorschlag das nationalstaatliche Vorrecht der Steuerung im Bereich der Arbeitsmigration grundsätzlich nicht infrage stellte, standen die Mitgliedsländer, insbesondere auch Deutschland, ihm distanziert bis ablehnend gegenüber. Er gelangte nicht über die erste Stufe der Beratungen hinaus (Info-Box 4) und wurde schließlich von der Kommission zurückgezogen (Papagianni 2006: 170–172).

Strategische Neuausrichtung

Trotz des Scheiterns der Erwerbstätigenrichtlinie wurde im Haager Programm (2005–2009), dem Nachfolger des Tampere-Programms, erneut eine Europäisierung der Arbeitsmigrationspolitik auf die politische Agenda gesetzt (Rat der Europäischen Union 2004). Die EU-Kommission entschied sich nach den Erfahrungen mit der gescheiterten Richtlinie aber für einen stärker dialogorientierten Kurs und veröffentlichte 2004 als Diskussionsgrundlage

Info-Box 4 EU-Rechtsetzung am Beispiel der Migrationspolitik

Durch EU-Recht werden nationale Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten ersetzt oder einander angeglichen; dies nennt man ‚Harmonisierung‘. Der EU stehen hierfür verschiedene Rechtsinstrumente zur Verfügung. Im Bereich der Migrationspolitik wird am häufigsten die ‚Richtlinie‘ verwandt. Sie ist ein zweistufiges Rechtsetzungsinstrument insofern, als sie das von den Mitgliedstaaten zu erreichende Ziel formuliert, die Wahl der Form und Mittel dazu aber den innerstaatlichen Stellen überlässt. Die Richtlinie selbst verpflichtet somit allein die Mitgliedstaaten; Geltung für den Bürger erlangt sie grundsätzlich erst, wenn sie durch den Gesetzgeber in nationales Recht umgesetzt worden ist. Wird die Richtlinie nicht ordnungsgemäß oder nicht fristgerecht in nationales Recht umgesetzt, müssen Behörden und Gerichte sie unmittelbar anwenden, sofern sie inhaltlich hinreichend präzise und ohne einschränkende Bedingungen formuliert ist. Hieraus dürfen dem Einzelnen aber keine unmittelbaren Belastungen erwachsen. Einzelpersonen können, wenn sie wegen der Nichtumsetzung einen Nachteil erleiden, Schadensersatz gegenüber dem Staat geltend machen. Nationales Recht, das der Richtlinie entgegensteht, darf wegen des Vorrangs des EU-Rechts nicht mehr angewendet werden.

Demgegenüber bedarf die ‚Verordnung‘ keiner nationalen Umsetzung. Sie gilt unmittelbar mit ihrem Erlass in den Mitgliedstaaten und hat Vorrang vor nationalem Recht. Man kann sie damit auch als ‚europäisches Gesetz‘ bezeichnen. Die Verordnung ist bislang im Bereich der Asyl- und Flüchtlingspolitik sowie der Visapolitik eingesetzt worden, nicht aber auf dem Feld der europäischen Einwanderungspolitik, d. h. auch nicht im Bereich der Arbeitsmigration.

Die genannten Rechtsinstrumente werden in Gesetzgebungsverfahren auf der EU-Ebene erlassen, an denen die Europäische Kommission, der (Minister-)Rat und das Europäische Parlament beteiligt sind. Je nach Materie der Regelung ist das Gesetzgebungsverfahren unterschiedlich ausgestaltet. Eingeleitet wird es grundsätzlich durch einen Vorschlag der Kommission, die das Initiativmonopol hat. Eine zentrale Stellung im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens nimmt der Rat ein, der sich aus den Vertretern der Mitgliedstaaten auf Ministerebene zusammensetzt. Ein Rechtsakt bedarf stets der Zustimmung durch den Rat. Je nachdem, welches Gesetzgebungsverfahren einschlägig ist, muss die Zustimmung durch eine qualifizierte Mehrheit oder einstimmig erfolgen. Nach dem Vertrag von Amsterdam, der der EU erstmals Zuständigkeiten im Bereich der Migrationspolitik zuwies, galt hier für einen Übergangszeitraum von fünf Jahren der Grundsatz der Einstimmigkeit. Jeder Mitgliedstaat konnte also mit seiner Stimme die Verabschiedung eines Rechtsakts blockieren; dies ist der Grund für die inhaltlich oft verwässerten und durch Kompromissformeln gekennzeichneten Ergebnisse. Die Einflussmöglichkeiten der Mitgliedstaaten in dieser Übergangsphase wurden zudem dadurch gestärkt, dass auch ihnen ein Initiativrecht für EU-Rechtsakte eingeräumt und so das Initiativmonopol der Kommission durchbrochen wurde. Nach Ablauf der Übergangszeit im Jahre 2004 wurde mit Ausnahme des Bereichs der Arbeitsmigrationspolitik die Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit eingeführt. Auch das besondere Initiativrecht für die Mitgliedstaaten entfiel. Seit dem Vertrag von Lissabon gilt durchgängig das sog. ordentliche Gesetzgebungsverfahren (Art. 289 AEUV), das nun auch für Fragen der Arbeitsmigrationspolitik die Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit vorsieht.

Der Einfluss des Europäischen Parlaments auf das Rechtsetzungsverfahren hängt vom jeweiligen Regelungsinhalt des Rechtsakts ab. Die Mitwirkung erfolgt in Form der sog. Mitentscheidung, Zustimmung oder Anhörung. Letztere bietet dem Parlament die geringste Einflussnahme. Sie war in Fragen der EU-Migrationspolitik zunächst das vorherrschende Verfahren. Das Parlament konnte lediglich zu den Inhalten der Rechtsakte Stellungnahmen abgeben, die für den Ministerrat nicht verbindlich waren. Die Befugnisse des Parlaments im Bereich der Migrationspolitik wurden Schritt für Schritt gestärkt. Das nun für die Migrationspolitik durchgängig geltende ordentliche Gesetzgebungsverfahren sieht die Mitwirkung des Parlaments in Form der Mitentscheidung vor. Das Parlament erhält damit eine dem Rat gleichberechtigte Stellung im Gesetzgebungsverfahren.

zunächst ein ‚Grünbuch zur europäischen Arbeitsmigrationspolitik‘ (KOM (2004) 811). Auf dieser Basis sollten die Mitgliedstaaten und nichtstaatliche Akteure ihre Vorstellungen von der künftigen Vergemeinschaftung diskutieren.

Unter Einbeziehung der Reaktionen auf das Grünbuch verabschiedete die Kommission im Dezember 2005 ei-

nen ‚Strategischen Plan zur legalen Zuwanderung‘ (KOM (2005) 669). Darin zeigte sich ein Strategiewechsel: Während die gescheiterte Erwerbstätigenrichtlinie mit einem einzigen Rechtsakt Regelungen für alle selbstständigen und unselbstständigen Arbeitsmigranten geschaffen hätte, sollten nun separate Richtlinien für vier bestimmte Kategorien von Arbeitsmigranten erlassen werden (je

eine Richtlinie für Hochqualifizierte, Saisonarbeitnehmer, innerbetrieblich entsandte Arbeitskräfte sowie Trainees). Diese wiederum sollten durch eine Rahmenrichtlinie ergänzt werden, die die Annäherung der Rechte von Zugewanderten an Unionsbürger mit Blick auf Bildung, Anerkennung von Abschlüssen oder Sozialleistungen regeln sollte.

Hochqualifiziertenrichtlinie

Die als Blue Card bekannt gewordene Hochqualifiziertenrichtlinie (Richtlinie 2009/50/EG) ist bislang der einzige Vorschlag im Bereich der Arbeitsmigration, der von der Kommission vorgelegt und – nachdem er in den Verhandlungen mit den Staaten inhaltlich stark eingeschränkt wurde – auch beschlossen wurde.²⁵ Mit der Blue Card können Drittstaatsangehörige mit einem Hochschulabschluss oder fünfjähriger Berufserfahrung unter bestimmten Voraussetzungen zunächst für bis zu vier Jahre in einem Staat der EU arbeiten. Nötig dafür sind ein Arbeitsvertrag oder eine vergleichbare Zusage und ein zugesichertes Bruttoeinkommen, das mindestens das 1,5-Fache des Landesdurchschnitts beträgt. Danach kann die Blue Card verlängert werden.

Die Möglichkeiten der Weiterwanderung haben einmal zugelassene Blue-Card-Inhaber nach dem Rechtsakt nur begrenzt, denn die EU-Mitgliedstaaten können ihnen die Einreise aus einem anderen Mitgliedstaat aus arbeitsmarktpolitischen Gründen verweigern. Die innereuropäische Freizügigkeit ist somit zwar im Grundsatz möglich, kann aber von den Mitgliedstaaten nach ihren Bedürfnissen eingeschränkt werden. Die Möglichkeit auf einen EU-weiten Zugang zum Arbeitsmarkt – und somit der von der Kommission als Vorteil betrachtete Kerngedanke einer europäischen gegenüber einer nationalen Regelung – ist daher stark beschnitten. Der wesentliche Anreiz der Blue Card für potenzielle Zuwanderer liegt in der Möglichkeit, zunächst befristet angelegte Aufenthalte nach fünf Jahren in Daueraufenthalte zu überführen, ohne die gesamten fünf Jahre in ein und demselben Mitgliedstaat verbracht zu haben, denn die Richtlinie sieht vor, dass Aufenthaltszeiten in verschiedenen EU-Staaten kumuliert werden können.²⁶ Zudem soll die zirkuläre Migration (vgl. Kap. E.1 und E.4) erleichtert werden: Sofern Zuwanderer noch kein dauerhaftes Aufenthaltsrecht erhalten haben, können sie ohne Verlust ihres Aufenthaltstitels für zwölf aufeinanderfolgende Monate oder insgesamt 16 Monate in ihr Herkunftsland zurückkehren; sofern sie langfristig aufenthaltsberechtigt sind, ist eine Rückkehr für 24 aufei-

einanderfolgende Monate möglich (Kuczynski/Solka 2009; Angenendt/Parkes 2010b).

Die Hauptsorge der Nationalstaaten während der Verhandlungen war, originäre Souveränitätsrechte an die EU zu verlieren. Sie gaben ihre Zustimmung erst, nachdem der ursprüngliche Kommissionsvorschlag mehrfach korrigiert worden war und schließlich die nationalstaatliche Entscheidungssouveränität erhalten blieb. So können die einzelnen EU-Staaten die Zahl der über die Blue Card zuzulassenden Zuwanderer bis auf null reduzieren. Auch die Möglichkeit, eigene nationalstaatliche Regelungen zur Anwerbung von Hochqualifizierten zu verabschieden, wird durch die Blue Card nicht tangiert.²⁷ Damit hat die Blue Card noch vor ihrer Umsetzung in nationales Recht ihren Charakter als Instrument einer genuin europäischen Migrationssteuerung weitgehend verloren und ist zu einem optionalen Zusatz nationalstaatlicher Regelungen geschrumpft.

4.2 Steuerungsgewinne durch Harmonisierung: nicht überall ersichtlich

Wie die bisherigen Ausführungen zeigen, bestehen offenbar für die EU-Mitgliedstaaten nur geringe Anreize, eine gemeinsame EU-Arbeitsmigrationspolitik zu betreiben. Damit unterscheidet sich dieses Politikfeld deutlich z. B. von der Asylpolitik. Zwar bestehen auch hier Divergenzen zwischen den Staaten in Detailfragen. Generell sehen aber alle EU-Staaten gemeinsame Asylregeln als notwendig an. Dies beruht auf der Erfahrung, dass Staaten mit einem großzügigen Asylrecht zu bevorzugten Zielen der Asylwanderung wurden, während Staaten mit restriktivem Recht gemieden wurden. Um einen Negativ-Wettbewerb innerhalb Europas zu vermeiden, der immer enger gefasste nationale Regelungen nach sich zöge, mussten die Staaten sich auf gemeinsame und verbindliche Regeln einigen. Solche sind seit der Abschaffung der Kontrollen der europäischen Binnengrenzen erst recht notwendig. Denn dadurch steigt die Wahrscheinlichkeit, dass Asylsuchende in den Staat weiterreisen, in dem das für sie günstigste Recht gilt (vgl. Kap. C.8).

In der Arbeitsmigrationspolitik kommen die Staaten bei der Abwägung der Vor- und Nachteile einer Zusammenarbeit aber zu einer anderen Gewichtung – und damit in Widerspruch zur Haltung der Europäischen Kommission. Die Kommission argumentiert, dass sich die Staaten aufgrund der ungünstigen demografischen Entwicklung

25 Auch andere europäische Rechtsakte enthalten Regelungen zur Beschäftigung, z. B. die Familiennachzugs- oder die Studentenrichtlinie. Diese Rechtsakte sollen aber nicht primär die Arbeitsmigration, sondern andere Migrationsformen steuern und sehen Regeln zur Erwerbstätigkeit daher nur für den je spezifisch von ihnen erfassten Personenkreis vor (Kuczynski/Solka 2009: 223). Aufgrund ihres sehr spezifischen Adressatenkreises kann auch die Forscherrichtlinie nur bedingt als Bestimmung zur Arbeitsmigration aufgefasst werden (Peers/Rogers 2006: 661–723).

26 Hierin weicht die Richtlinie gegenüber Art. 4 der Richtlinie 2003/109/EG ab, die eine Kumulierung nicht zulässt.

27 Allerdings erhalten über nationale Regelungen Zugelassene dann nicht dieselben Rechte z. B. auf vereinfachten Erwerb eines Daueraufenthaltsstatus.

in Europa und des dadurch drohenden Fachkräftemangels stärker für die Zuwanderung von Arbeitskräften öffnen müssten und daher neue (europäische) Regelungen notwendig seien. Dies erscheint auf den ersten Blick nachvollziehbar: Im Rahmen der Lissabon-Strategie wurde der Kommission aufgetragen, die EU zum wettbewerbsfähigsten Raum der Welt zu machen. Aus Kommissionsicht ist dafür eine stärkere Öffnung für Arbeitsmigration notwendig. Diese Öffnung versucht sie mit dem Erlass entsprechender Rechtsinstrumente der EU zu bewirken.

Allerdings unterscheiden sich die Arbeitsmärkte der EU-Mitgliedstaaten deutlich voneinander, nicht nur in Hinsicht auf Tarifrecht, Löhne oder Arbeitnehmerrechte, sondern auch hinsichtlich Technologisierungsgrad, Wirtschaftssektoren oder Exportorientierung. Selbst wenn alle EU-Staaten Zuwanderung aus wirtschaftlichen Gründen prinzipiell befürworten und betreiben, unterscheiden sich ihre Politiken fundamental in Gestalt und Umfang. Die Mitgliedsländer stellen daher den Sinn einheitlicher Regeln infrage. Sie weisen vor allem darauf hin, dass es im Fall starrer, weil vereinheitlichter EU-Regeln nicht mehr möglich sei, auf lokal und regional auftretende Arbeitsmarktentwicklungen und Arbeitskräfteengpässe flexibel und länderspezifisch zu reagieren (Bommes 2009: 379–381; Bommes/Geddes 2000: 2; Kau 2008). Mit diesem Argument lehnte auch die eigentlich zuwanderungsfreundliche Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände den Blue-Card-Entwurf ab (BDA 2007). Zudem besteht keine Einigkeit darüber, welches der verschiedenen in Europa betriebenen Konzepte zur Arbeitsmigration auf europäischer Ebene etabliert werden sollte (Thym 2008; Birsl 2005; vgl. Kap. A.6).

Jenseits dieser sachlichen Argumente müssen aber auch die institutionellen Eigeninteressen auf EU-Ebene berücksichtigt werden. Jede Übertragung von Hoheitsrechten bedeutet einen Zuwachs an Zuständigkeiten für die europäischen Institutionen. Das Politikfeld der Arbeitsmigration ist dabei für die EU besonders wichtig, denn im Gegensatz zur bereits stark durch internationale und europäische Rechtsnormen geregelten Flucht- oder Familienmigration haben hier die Nationalstaaten bislang noch ein weitgehend alleiniges Gestaltungsrecht. Mit einer Vergemeinschaftung dieses Feldes würden also der EU besonders weitreichende Kompetenzen übertragen und ihr Rechte zugestanden, die bislang exklusiv in den Bereich nationalstaatlicher Souveränität fielen (Eichenhofer 2008). Entsprechend widersetzen sich die Staaten

diesen Kompetenzansprüchen. Um sie von einer europäischen Regelung zu überzeugen, muss die Kommission eindeutig nachweisen, wann und wie Harmonisierung auch in diesem Bereich einen Vorteil verspricht – ein Nachweis, der ihr hinsichtlich der Erwerbstätigenrichtlinie offenbar nicht gelang, was zu deren Scheitern beitrug. Die Pflicht, den Vorteil einer Vergemeinschaftung zu belegen, ist zwischenzeitlich sogar noch verstärkt worden, da das Subsidiaritätsprinzip durch den Lissabonner Vertrag von 2007 weiter gefestigt wurde. Der Vertrag stellte noch einmal klar, dass die Argumentationslast auf Seiten der EU bzw. der Kommission liegt und ein Handeln der EU ohne den klaren Nachweis von Vorteilen gegenüber einem rein nationalen Handeln nicht in Betracht kommt.²⁸

Derartige Vorteile einer Einführung einheitlicher EU-Regeln für alle Kategorien der Arbeitsmigration lassen sich aber nicht ausmachen. Eine Ausnahme bildete das gesonderte Segment der Hochqualifizierten: Eine gemeinsame Migrationsgesetzgebung für Hochqualifizierte sollte nicht nur ein generelles Signal der Öffnung und Transparenz geben. Die Rechtsvereinheitlichung und mögliche Freizügigkeit sollte auch für die besonders mobile Gruppe der Hochqualifizierten zusätzlich attraktiv wirken und Europa dadurch insgesamt wettbewerbsfähiger machen (Weizsäcker 2006). Aufgrund dessen stimmten die Nationalstaaten zumindest der entschärften Version der Blue Card zu.

4.3 Impulse aus Lissabon und Stockholm: ambivalent

Bis zum Jahr 2010 blieb die Europäisierung der Arbeitsmigrationspolitik weit hinter Bereichen wie Visa, Asyl und Grenzsicherung zurück. Weitergehende Schritte sind nur möglich, wenn eine Europäisierung sich mit einer angemessenen Berücksichtigung der nationalen Gegebenheiten und Interessen in diesem Bereich verbinden lässt (Bendel 2008: 19). Die Umsetzung der übrigen vier Richtlinien, die die Kommission im ‚Strategischen Plan zur legalen Zuwanderung‘ von 2005 vorgesehen hatte (s. o.), gestaltet sich daher entsprechend schleppend: Über die gleichzeitig mit der Blue Card vorgelegte Rahmenrichtlinie (KOM (2007) 638) zur Gleichbehandlung zugewanderter Arbeitnehmer konnten die Staaten bisher keine Einigkeit erzielen. Richtlinienvorschläge für Saisonarbeiter und innerbetrieblich Versetzte legte die

28 Zwar war bereits im Vertrag von Maastricht festgehalten worden, dass die EU nur dann tätig werden dürfe, wenn „die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können und daher wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können“ (Art. 3b Vertrag von Maastricht). Der Vertrag von Lissabon versucht jedoch, die Durchsetzbarkeit des Subsidiaritätsprinzips zu verbessern, indem ein entsprechendes Prüfverfahren für die nationalen Parlamente im Vorfeld des Erlasses eines Rechtsaktes sowie die sog. Subsidiaritätsklage zum EuGH eingeführt wird (Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit; vgl. dazu auch Art. 23 Abs. 1a GG, der dem Bundestag und dem Bundesrat ein entsprechendes Klagerecht einräumt). Es bleibt abzuwarten, ob der EuGH die Gelegenheit ergreifen wird, den Inhalt des Subsidiaritätsprinzips nun stärker zu konkretisieren.

Kommission erst im Juli 2010 vor (KOM (2010) 379; KOM (2010) 378). Die Staaten reagierten darauf mit der zu erwartenden Skepsis. Anders als für das spezielle Segment der Hochqualifizierten wurden auch von Seiten der Wissenschaft bislang keine schlüssigen Argumente vorgetragen, warum eine Harmonisierung für andere Formen der Arbeitsmigration ebenfalls sinnvoll sei (Weizsäcker 2008: 166). Eine politisch und wissenschaftlich überzeugende Antwort auf die Frage, welches Maß an Harmonisierung bei der Arbeitsmigrationspolitik angemessen ist, steht mehr als ein Jahrzehnt nach dem Vertrag von Amsterdam weiterhin aus.

So gehen auch von dem 2007 unterzeichneten Vertrag von Lissabon zweideutige Impulse aus. Im Vertrag wird zwar Einwanderungspolitik erstmals explizit als gemeinsames politisches Ziel benannt und in den Mittelpunkt gerückt; vor allem die Bedingungen für die Erteilung langfristiger Aufenthaltstitel sollen gemeinsam geregelt werden. Gleichzeitig garantiert der Vertrag aber weiterhin – und verankert daher erstmals in den zentralen Rechtsgrundlagen der EU (Art. 79 Abs. 5 EUV) – die einwanderungspolitische Zuständigkeit der Mitgliedstaaten und deren Recht, die Zahl der zu Arbeitszwecken einreisenden Personen aus Drittstaaten selbst festzulegen. Ähnlich ambivalent bleibt das Stockholmer Programm (Rat der Europäischen Union 2009a) als Nachfolger des Haager Programms. In dem darin festgelegten Fahrplan für die Jahre 2010 bis 2014 betont der Rat die wirtschafts- und bevölkerungspolitische Bedeutung der Arbeitsmigration, hebt aber gleichzeitig die Bedeutung nationalstaatlicher Besonderheiten und Regelungsbefugnisse hervor.

Es gibt nachvollziehbare Gründe dafür, der EU nicht sämtliche Kompetenzen in Fragen der Arbeitsmigrationspolitik zu übertragen. Aufgrund der fortbestehenden Unterschiede der nationalen Arbeitsmärkte und sozialen Sicherungssysteme ist es plausibel, dass die Mitgliedstaaten über die Höhe und Zusammensetzung der Arbeitskräftezuwanderung selbst entscheiden wollen.

Andererseits sind die Staaten der EU jedoch erheblich miteinander verflochten. Außerdem kann davon ausgegangen werden, dass Freizügigkeit innerhalb der EU den EU-Raum insgesamt attraktiver für Zuwanderer machen

würde – was letztlich wiederum auch den einzelnen Mitgliedstaaten zugutekäme. Daher bleibt trotz der hohen Bedeutung der Subsidiarität eine gewisse, abgewogene Zusammenarbeit auch im Bereich Arbeitsmigration sinnvoll:

(1) Die Freizügigkeit für Blue-Card-Inhaber sollte von den Mitgliedstaaten großzügig gehandhabt werden. Zudem sollte das Prinzip der Blue Card auf jene Gruppen von Arbeitsmigranten ausgedehnt werden, an denen alle EU-Staaten ein gewisses Interesse haben; für sie sollte der Zugang zum gesamten europäischen Binnenmarkt als zusätzlicher Anreiz für Zuwanderung genutzt werden.

Zu dieser Zielgruppe gehören nicht nur akademisch Hochqualifizierte, sondern auch beruflich qualifizierte Arbeitskräfte und generell ausländische Absolventen europäischer Universitäten. Es dürfte in der EU Konsens darüber bestehen, dass für den Zuzug dieser Zielgruppen ein Bedarf besteht. Dieser Personenkreis gilt außerdem als besonders mobil, sodass ein EU-weiter Zugang zum Arbeitsmarkt im weltweiten Vergleich ein attraktives Merkmal im Wettbewerb um Zuwanderer darstellen könnte. Dazu müssten sich die Staaten aber nicht nur auf gemeinsame Regeln der Freizügigkeit für diese Gruppen einigen. Für die Zuwanderer sollten auch EU-weit bestimmte sozial- und arbeitsrechtliche Mindeststandards gelten und beim innereuropäischen Transfer dieser Rechte (z. B. Rentenansprüche) dürften keine Hindernisse bestehen (vgl. Eichenhofer 2010).

(2) Darüber hinaus könnten die Staaten der EU versuchen, einheitliche Definitionen für die unterschiedlichen Kategorien von Arbeitsmigration (z. B. nach Qualifikation, Berufen oder Sektoren) zu erarbeiten. Damit wäre die Voraussetzung dafür geschaffen, dass die EU-Staaten bilateral und evtl. zeitlich befristet die EU-interne Weiterwanderung für bestimmte Arbeitskräfte ermöglichen. Dies würde den Staaten ein Instrument an die Hand geben, das es ihnen erlaubt, auf die wechselnde Nachfrage nach Arbeitskräften flexibel zu reagieren, ihnen dabei gleichzeitig die volle Steuerungsfähigkeit garantiert und so die Attraktivität der EU auch abseits der Zuwanderung Hochqualifizierter stärkt.

Deutsche Arbeitsmigrationspolitik

Arbeitsmigrationspolitik erfolgte in Deutschland seit dem Anwerbestopp von 1973 lange Zeit nur noch reaktiv als Ausnahme von der Regel im Sinne der Anwerbestoppausnahmereverordnung (ASAV). Erst mit dem Zuwanderungsgesetz 2005 erfolgte ein vorsichtiger Strategiewechsel zu einer konzeptorientierten Politik mit dem Ziel, Zuwanderung aktiv zu steuern. Dennoch wird Arbeitsmigration nach wie vor als Ausnahme und nicht als Regelfall angesehen. Trotz der langsam steigenden Zuwanderung von Fachkräften spricht daher weiterhin vieles für eine umfassende Reform der Zuwanderungssteuerung.

5.1 Reformen: verhaltenes Tempo, richtiger Weg

Deutschland hat in Fragen der Arbeitsmigrationspolitik lange Zeit eine weitsichtige und konzeptorientierte Planung vermissen lassen. Ab Mitte der 1950er Jahre wurden angesichts von Arbeitskräfteengpässen und im Glauben an die Möglichkeit von Vollbeschäftigung mithilfe von binationalen Anwerbeabkommen Arbeitnehmer aus süd- und südosteuropäischen Staaten angeworben. Dabei galt die Erwartung, dass diese sog. Gastarbeiter nicht auf Dauer bleiben würden; nach ihrer Rückkehr sollten sie durch neue Arbeitskräfte ersetzt werden. Als sich die Konjunktur eintrübte und sich darüber hinaus zeigte, dass die ausländischen Arbeitnehmer zunehmend im Land blieben und ihre Familien nachzogen, verhängte die Bundesregierung 1973 einen Anwerbestopp. Nachdem die Zuwanderer einst aus arbeitsmarktpolitischen Gründen angeworben und willkommen geheißen worden waren, versuchte die Politik zurückzurudern in der Vorstellung, auch die Rückwanderung steuern zu können. Dies wurde im öffentlichen Diskurs von dem defensiven Mantra begleitet, Deutschland sei „kein Einwanderungsland“ (Bade/Bommes 2000: 163–180). Der Anwerbestopp erwies sich indes als „Bumerang“ (Bade 1994a: 46). Die Zahl der Ausländer sank zwar zunächst, überstieg aber schon 1978 wieder das Niveau von 1973. Denn eine temporäre Unterbrechung des Arbeitsverhältnisses in Deutschland hätte für viele ausländische Arbeitnehmer nach dem

Anwerbestopp den Verlust der Aufenthaltserlaubnis und somit den Abschied für immer bedeutet. Sie entschlossen sich daher zunehmend, ihre Familien aus dem Heimatland nachzuholen. Der Anwerbestopp verstärkte also im Gegensatz zu seiner Intention nur die ohnehin zunehmende Tendenz, den Lebensmittelpunkt ins Zuwanderungsland zu verlagern, und damit das Entstehen einer echten Einwanderungssituation.

Die offiziell von der Politik verfolgte Linie, nach dem Anwerbestopp keine Zuwanderung zu Arbeitszwecken mehr zuzulassen, verursachte ebenfalls Probleme. Denn einzelne Branchen klagten weiterhin über einen Mangel an Fachkräften. Als Lösung für dieses Spannungsverhältnis wurde der eigentlich kategorisch formulierte Anwerbestopp bald relativiert und zunehmend mehr Berufsgruppen bzw. Qualifikationsstufen davon ausgenommen. Die dazu verabschiedete Anwerbestoppausnahmereverordnung sah einen Katalog entsprechender Ausnahmen vor, der im Laufe der Jahre ständig wuchs. Öffentlich wurden diese Ausnahmen kaum thematisiert. Das war u. a. dadurch möglich, dass diese Ausnahmen nicht gesetzlich geregelt waren, sondern nur auf dem Verordnungsweg etabliert wurden. Dennoch wanderte im Rahmen dieser Ausnahmen eine beträchtliche Zahl von Arbeitskräften zu, im Jahr 1999 z. B. über 300.000; darunter fielen große Gruppen wie die Saisonarbeitnehmer (187.034), aber auch kleinere wie Schausteller (4.773) oder Spezialitätenköche (550). Auch (hoch-)qualifizierte Zuwanderung war unter der ASAV bereits möglich; so erhielten im gleichen Jahr 884 Fachkräfte mit Hochschul- oder Fachhochschulbildung und 756 leitende Angestellte ausländischer Unternehmen eine Arbeitserlaubnis (Unabhängige Kommission Zuwanderung 2001: 62; Kolb 2004: 104–109).

Mit der sog. Green Card wurde im Jahr 2000 eine befristete Arbeits- und Aufenthaltsgenehmigung für ausländische Fachkräfte der Informations- und Kommunikationstechnologie geschaffen. Die Green Card, die vom damaligen Bundeskanzler Gerhard Schröder auf der Computermesse Cebit angekündigt wurde, gilt als wichtiger Schritt in der Geschichte der Arbeitswanderung nach Deutschland. Dies aber weniger, weil damit neue Möglichkeiten der Zuwanderung eröffnet wurden – die gab es in ähnlicher Weise auch schon mit der ASAV. Vielmehr

Info-Box 5 Die politische Debatte um Punktesystem und Engpassdiagnose in Deutschland

Die Idee des Punktesystems nach kanadischem Vorbild hat in Deutschland schon Geschichte. Die Unabhängige Kommission Zuwanderung hatte in ihrem Bericht 2001 ein solches System mit Kriterien zur Zulassung ausländischer Arbeitskräfte vorgeschlagen: Den Kandidaten mit den höchsten Werten sollte die Einwanderung auch ohne ein konkretes Arbeitsplatzangebot gestattet werden (Unabhängige Kommission Zuwanderung 2001: 89–95). Die rot-grüne Bundesregierung griff diese Konzeptidee in ihrem 2001 vorgelegten Entwurf für ein Zuwanderungsgesetz mit einigen Abstrichen auf. Die Opposition lehnte die Vorstellung, Zuwanderung auch ohne ein konkretes Arbeitsplatzangebot zu ermöglichen, strikt ab. Das Gesetz wurde zwar im März 2002 vom Bundestag angenommen, aber im Dezember 2002 aufgrund eines rechtswidrigen Abstimmungsverfahrens im Bundesrat vom Bundesverfassungsgericht für verfassungswidrig erklärt (Peucker/Heckmann 2004: 230, 239–240, 263–264). Die Reform der Zuwanderungsgesetzgebung zog sich damit in die Länge.

Der Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration (Zuwanderungsrat), der 2003 zur Beratung der Migrations- und Integrationspolitik der Bundesregierung im Vorgriff auf das Zuwanderungsgesetz einberufen worden war, mahnte in seinem parallel zu den politischen Verhandlungen vorgelegten Jahresgutachten 2004 ein Punktesystem als notwendigen Bestandteil einer zukunftsgerechten Zuwanderungspolitik an und regte darüber hinaus an, ausländische Arbeitskräfte über eine bedarfsorientierte Engpassdiagnose zuzulassen, was von der Opposition ebenfalls scharf abgelehnt wurde (Zuwanderungsrat 2004: 215–229; vgl. Kap. A.6).

Im Juni 2004 einigten sich Bundesregierung und Opposition in einem Spitzengespräch im Bundeskanzleramt auf einen Kompromiss, mit dem das Zuwanderungsgesetz konsensfähig wurde. Als Teil dieses Kompromisses wurde das Punktesystem gestrichen. Damit entfiel auch die Grundlage für den Zuwanderungsrat selbst, der im Laufe der parteipolitischen Verhandlungen immer mehr auf die Beratung des Punktesystems eingeeengt worden war (Drexler/Heckmann 2006: 225).

Die vom Zuwanderungsrat angeregte Engpassdiagnose wurde 2009 im Rahmen der Arbeitskräfteallianz von jenen Regierungsparteien beschlossen, die sie 2004 in der Opposition und unter behördlichem Einfluss noch strikt abgelehnt hatten. Im Jahr 2010 wurde die Allianz neu konzipiert und darauf ausgerichtet, „Strukturen zur Sicherung der Arbeitskräftebasis auf regionaler Ebene aus- bzw. aufzubauen und zu unterstützen“. Für diese Arbeit ist ein Arbeitskräftemonitoring geplant, das spezifische Aussagen zum aktuellen sowie künftigen Arbeitskräftebedarf nach Qualifikationen, Berufen, Branchen und Regionen treffen soll (BT-Drs. 17/3295: 2). Mitte 2010 wurde auch die Arbeitsgruppe der Bundesregierung ‚Fachkräfte der Zukunft‘ ins Leben gerufen, die aktuelle Maßnahmen der Regierung und der Sozialpartner zur Sicherung der Fachkräftebasis identifizieren soll und ggf. Vorschläge für weiteren Handlungsbedarf unterbreitet (BT-Drs. 17/2969). Auch das Punktesystem fand im Jahr 2007 noch Eingang in die deutsche Gesetzgebung, nämlich bei der Zulassung jüdischer Zuwanderung: Nach einem Punktecatalog werden z. B. für niedriges Lebensalter, berufliche Qualifikation oder die Möglichkeit der Aufnahme in einer jüdischen Gemeinde in Deutschland maximal 105 Punkte vergeben. Bei 50 Punkten wird von zureichenden Integrationsbedingungen ausgegangen und es kann eine Niederlassungserlaubnis erteilt werden. Ausnahmeregelungen sind für Opfer des Nationalsozialismus, für Familienzusammenführung sowie für Härtefälle vorgesehen. Offenbar waren die Kriterien des Punktecatalogs aber zu eng gefasst, die jüdische Zuwanderung ging deutlich zurück. Mittlerweile wurden Änderungen vorgenommen, z. B. sind mehr Punkte für ein niedriges Lebensalter vorgesehen (BT-Drs. 17/2965).

war die Green Card ein wichtiges Signal dafür, dass Deutschland um ausländische Fachkräfte werben wollte. Zudem wurde damit auch öffentlich eine Abkehr vom kategorischen Anwerbestopp vollzogen (Heß/Sauer 2007: 9–10). Dieser Versuchsballon führte zu einer intensiven öffentlichen Debatte über die Vor- und Nachteile von

Arbeitsmigration, die deutlich machte, dass das Thema Zuwanderung die politischen Parteien nicht unbedingt Wählerstimmen kosten musste, sondern ihnen auch Stimmen einbringen konnte. Der immer stärker wachsende Fachkräftemangel und die Sorge bezüglich der Folgen der demografischen Entwicklung am Arbeitsmarkt

(vgl. Kap. A.2) trieb die Suche nach einem Konzept zur Steuerung der Arbeitsmigration zusätzlich voran (Bade/Bommes 2000: 195–197).²⁹

Noch im Jahr 2000 wurde die Unabhängige Kommission Zuwanderung eingerichtet, die Reformvorschläge zur Zuwanderungspolitik unterbreiten sollte. Diese lagen ein Jahr später vor. Unter anderem mahnte die Kommission Reformen für eine bessere Steuerung der Arbeitsmigration nach Deutschland an. Nach langem und zähem politischen Ringen zwischen der Bundesregierung und dem von der Opposition dominierten Bundesrat, in dem auch das ursprünglich aufgenommene Punktesystem und der zu seiner Beratung beauftragte Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration (Zuwanderungsrat) geopfert wurden (Info-Box 5), trat am 1. Januar 2005 schließlich das Zuwanderungsgesetz³⁰ (ZuwG) in Kraft. Es stand zwar generell noch im Zeichen der Zugangsbeschränkung. Dennoch sollte es Deutschlands Position im internationalen Wettbewerb um die besten Köpfe stärken. Für Hochqualifizierte sollte, wie der damalige Bundesinnenminister Otto Schily ankündigte, der „rote Teppich“ ausgerollt werden (BMI 2004) – auch wenn davon in der Praxis angesichts der restriktiven Zulassungsbedingungen nicht die Rede sein konnte. Die wesentliche Neuerung des Gesetzes bestand darin, dass dieser Gruppe der dauerhafte und nicht mehr nur vorübergehende Aufenthalt ermöglicht wurde. Erstmals in der bundesdeutschen Geschichte der Arbeitsmigrationspolitik wurde der Öffentlichkeit somit dauerhafte Zuwanderung explizit als politisches Ziel vermittelt.

5.2 Zuwanderungsgesetz: von der Reparatur zur konzeptorientierten Politik

Die bereits vor der Verabschiedung des Zuwanderungsgesetzes bestehenden Möglichkeiten, Drittstaatsangehörige³¹ befristet zu beschäftigen, wurden im Wesentlichen in das neue Gesetz übertragen. § 18 des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG) und die darauf basierenden Rechtsvorschriften sehen daher zahlreiche Zuwanderungsmöglichkeiten (u. a. die Green Card) vor, die bereits vor dem ZuwG bestanden. Entscheidende Änderungen gab es 2005 für drei Gruppen:

Neu war die Schaffung einer Niederlassungserlaubnis (§ 19 AufenthG) für *Hochqualifizierte*, d. h. einer

dauerhaften Arbeits- und Aufenthaltserlaubnis für Wissenschaftler, Lehrpersonen in besonderer Funktion und leitende Angestellte bzw. Spezialisten mit besonderer Berufserfahrung. Letztere mussten für eine Niederlassungserlaubnis ein Mindestgehalt in Höhe der doppelten Beitragsbemessungsgrenze der gesetzlichen Krankenversicherung vorweisen (86.400 Euro im Jahr 2008). Diese ungewöhnlich hohe und im Ergebnis absehbar prohibitive Hürde wurde von Wirtschaft und Wissenschaft scharf und anhaltend kritisiert. Darauf wurde im Arbeitsmigrationssteuerungsgesetz 2009 das Mindestgehalt auf die Beitragsbemessungsgrenze der allgemeinen Rentenversicherung herabgesetzt (64.800 Euro im Jahr 2009) (Heß 2009: 20–21), was Wirtschaft und Wissenschaft immer noch als viel zu hoch einschätzten. Der Vorschlag, das Mindestgehalt weiter abzusenken auf das Doppelte des nationalen Durchschnittseinkommens (53.400 Euro), der eine Mehrheit im Bundesrat fand, wurde nicht angenommen (Bundesrat 2008). Auch die immer wieder vorgetragenen Forderungen nach einer noch stärkeren Absenkung der Mindesteinkommensgrenze, z. B. auf die von der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen vorgeschlagenen 40.000 Euro (BT-Drs. 17/3039), wurden bislang nicht aufgegriffen.

Im Zuwanderungsgesetz wurden auch die Zugangsregeln für ausländische *Selbstständige* (§ 21 AufenthG) neu gestaltet. Diese konnten bei Vorliegen bestimmter Voraussetzungen eine Aufenthaltserlaubnis erhalten und im Falle einer erfolgreichen Geschäftsführung eine Niederlassungserlaubnis. Gefordert wurden die Vorlage eines tragfähigen Geschäftsplans, eine Mindestinvestitionssumme von einer Million Euro sowie die Schaffung von mindestens zehn Arbeitsplätzen. Auch diese Hürden wurden als bei weitem zu hoch und prohibitiv kritisiert. Infolgedessen wurden die Anforderungen 2007 bzw. 2009 gesenkt: Seitdem genügen die Zusage, fünf Arbeitsplätze zu schaffen, und eine Mindestinvestitionssumme von 250.000 Euro.

Mit dem Zuwanderungsgesetz wurde auch erstmals festgelegt, dass *ausländische Absolventen* deutscher Hochschulen nach ihrem Studienabschluss ein Jahr in Deutschland bleiben können, um einen angemessenen Arbeitsplatz zu finden (§ 16, Abs. 4 AufenthG). Zudem entfiel für sie 2007 die individuelle Vorrangprüfung (§ 27, Nr. 3 BeschV neu), wenn sie in Deutschland eine Arbeit aufnehmen wollten (BAMF 2010f: 67).

29 Dennoch wurde das Thema Zuwanderung vor allem in Wahlkämpfen zu politischen Zwecken instrumentalisiert, z. B. vom hessischen CDU-Oppositionsführer Roland Koch, der sich gegen die doppelte Staatsbürgerschaft einsetzte, oder dem CDU-Ministerpräsidentenskandidaten Jürgen Rüttgers in Nordrhein-Westfalen („Kinder statt Inder“).

30 Das Zuwanderungsgesetz umfasst sowohl das Aufenthaltsgesetz als auch das Freizügigkeitsgesetz. Zudem änderte es weitere Gesetze wie das Asylverfahrensgesetz oder das Staatsangehörigkeitsgesetz ab.

31 Die erwähnten Regelungen beziehen sich, sofern keine anderen Angaben gemacht werden, auf Drittstaatsangehörige, nicht auf Ausländer aus der EU.

In der Folge wurden die Zuwanderungsmöglichkeiten für (hoch-)qualifizierte Arbeitskräfte weiter schrittweise ausgeweitet:

(1) Fachkräften aus Drittstaaten kann seit 2007 eine Aufenthaltserlaubnis für Forschungsvorhaben erteilt werden (§ 20 AufenthG). Damit wurde eine EU-Richtlinie (Richtlinie 2005/71/EG) umgesetzt.

(2) Fachkräfte aus Drittstaaten können seit 2009 beschäftigt werden, wenn sie über einen in Deutschland anerkannten Hochschulabschluss verfügen oder über einen Hochschulabschluss, der mit einem deutschen Abschluss vergleichbar ist (§ 27 Nr. 1 BeschV). Gleiches gilt für Fachkräfte mit einer Qualifikation im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologie, die mit einem anerkannten Hochschulabschluss vergleichbar ist (§ 27 Nr. 2 BeschV). Die individuelle Vorrangprüfung bleibt bestehen, allerdings wird auf die Prüfung des öffentlichen Interesses verzichtet.

(3) Absolventen deutscher Auslandsschulen mit einem anerkannten Hochschulabschluss oder mit einem ausländischen Hochschulabschluss, der einem deutschen Abschluss vergleichbar ist, können seit 2009 einen Aufenthaltstitel erhalten. Dasselbe gilt für Ausländer mit einer in Deutschland erworbenen Berufsausbildung in einem staatlich anerkannten oder vergleichbar geregelten Ausbildungsberuf (§ 27 Nr. 4 BeschV). Für diese Gruppen entfällt die Vorrangprüfung.

(4) Deutschland machte von seinem Recht Gebrauch, die Freizügigkeit von Arbeitnehmern und Dienstleistern aus den mittel- und osteuropäischen Staaten, die 2004 der EU beigetreten waren, bis zum April 2011 einzuschränken, und reizte die Fristen damit maximal aus. Auch gegenüber Rumänien und Bulgarien wurden solche Übergangsfristen angewendet. Für ausgewählte Gruppen fand aber auch hier eine Öffnung statt: Bei Personen aus den neuen EU-Mitgliedstaaten entfiel im Oktober 2007 für Absolventen deutscher Hochschulen und Absolventen aus den Bereichen Maschinen- und Fahrzeugbau sowie Elektrotechnik die individuelle Vorrangprüfung, seit Anfang 2009 gilt dies für alle Akademiker aus diesen Staaten (BAMF 2010f: 73–74, 98–99).

5.3 Status quo der Arbeitsmigration: erst langsam mehr Fachkräfte

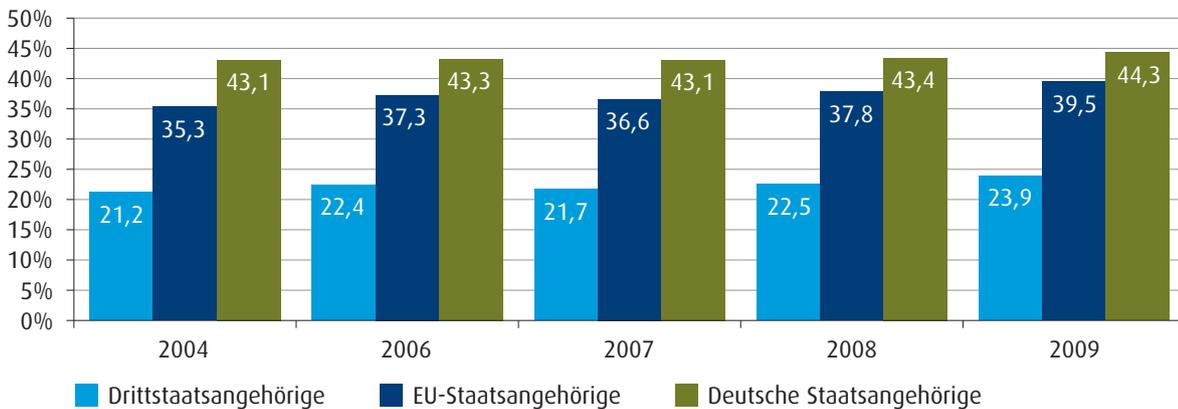
Mit dem Zuwanderungsgesetz hat Deutschland angesichts des drohenden Fachkräftemangels einen ersten – wenn auch aus den genannten Gründen zunächst begrenzten – Schritt in die richtige Richtung unternommen. Wie die Zahlen der Jahre 2005 bis 2009 zeigen, hat die Zuwanderung von Hochqualifizierten, Qualifizierten, Forschern und Selbstständigen seit den Nachbesserungen schrittweise zugenommen (Tab. A.5.1).

Tab. A.5.1 Zuzüge von Fachkräften in Deutschland 2005–2009

Titel nach AufenthG	Merkmale	2005	2006	2007	2008	2009
Qualifizierte Erwerbstätige nach § 18 (seit Februar 2009)	befristete Aufenthaltserlaubnis	–	–	–	–	14.816
Hochqualifizierte nach § 19	unbefristete Niederlassungserlaubnis für Wissenschaftler, Lehrpersonen sowie Spezialisten und leitende Angestellte; für Letztere ist ein Mindestgehalt von 64.800 Euro erforderlich (Stand 2009)	71	80	151	157	169
Forscher nach § 20	befristete Aufenthaltserlaubnis für Forschungsvorhaben an offiziell anerkannten Einrichtungen	–	–	–	64	142
Selbstständige nach § 21	– befristete Aufenthaltserlaubnis – 250.000 Euro Mindestinvestitionssumme und Schaffung von fünf Arbeitsplätzen notwendig (Stand 2009) – nach drei Jahren Erteilung einer Niederlassungserlaubnis möglich	732	642	891	1.239	1.024

Quelle: BAMF 2011b: 106–109; Parusel/Schneider 2010: 106, 110

Abb. A.5.1 Anteil Hochqualifizierter an erwerbstätigen Deutschen, EU- und Drittstaatsangehörigen 2004–2009



Anmerkung: Als Hochqualifizierte gelten hier Personen mit einem Beruf der ISCO-88-Stufen 1 bis 3. Für das Jahr 2005 liegen keine Daten mit ISCO-Einteilung vor. Aufgrund mangelnder Datentiefe bei Personen mit einer Staatsangehörigkeit der EU-10-Staaten kann es bei den Angaben für 2004 zu Verzerrungen kommen.

Quelle: Parusel/Schneider 2010: 79–94; eigene Darstellung

Schwierig ist allerdings, anhand dieser rechtlichen Kategorien genau zu beziffern, ob das Zuwanderungsgesetz den gewünschten Effekt hatte und mit ihm nun mehr qualifizierte und hoch qualifizierte Ausländer zuwandern; denn § 19 oder § 21 AufenthG existierten bspw. vor dem Zuwanderungsgesetz gar nicht, sodass ein Vergleich mit der Zeit vor 2005 nicht möglich ist. Mehr Aufschluss über die Wirkung der Reform als die nach Paragraphen gegliederte Statistik gibt eine Auswertung des Qualifikationsniveaus der erwerbstätigen Bevölkerung in Deutschland vor und nach dem Zuwanderungsgesetz (Abb. A.5.1).

Abb. A.5.1 zeigt eine leichte Zunahme des Anteils an Hochqualifizierten bei den erwerbstätigen Drittstaatsangehörigen von 2,7 Prozentpunkten zwischen 2004 und 2009. Dieser Zuwachs könnte durchaus auf die Reformen von 2005 sowie die folgenden Nachbesserungen zurückgeführt werden, auch wenn die Größe des Effekts sich dadurch relativiert, dass der Anteil Hochqualifizierter bei Erwerbstätigen mit deutscher Staatsangehörigkeit ebenfalls zugelegt hat (+1,2 Prozentpunkte) und bei Erwerbstätigen mit einer EU-Staatsangehörigkeit deutlich zunahm (+4,2 Prozentpunkte). Dennoch zeigen die Reformen und Nachbesserungen seit 2005 also offenbar erste Wirkungen. Diese sind aber noch nicht ausreichend, wie auch Daten der OECD belegen: Wanderten 2005 noch 13.000 Personen von außerhalb der EU zu Arbeitszwecken nach Deutschland zu (5,4 % aller Zugewanderten), waren es 2008 bereits 21.900 (9,6 %).³² Im internationalen Vergleich sind diese Werte aber zu relativieren, denn

in anderen EU-Ländern stieg der Anteil von Zuwanderern zu Erwerbszwecken an allen Zugewanderten im selben Zeitraum ebenfalls und zum Teil deutlicher an: In Großbritannien stiegen die Werte von bereits hohen 24,7 auf 29,1 Prozent, in Frankreich wuchsen sie von 5,3 auf 13,8 Prozent auf mehr als das Doppelte. Auch die Länder, die Einwanderung seit langer Zeit stark an wirtschaftlichen Kriterien ausrichten, weisen höhere Werte auf: Kanada hat z. B. 24,8 Prozent und Australien 25,4 Prozent Zuwanderer zu Erwerbszwecken (OECD 2010b: 188–251).

Die Auswirkungen der Neuregelungen des Zuwanderungsgesetzes von 2005 und der späteren Anpassungen sind mithin bisher eher verhalten. Von seinem Anspruch her unterscheidet sich Deutschland zwar kaum von den sog. klassischen Einwanderungsländern wie Australien oder Kanada, die oft als erstrebenswerte Beispiele zitiert werden. Wie diese erhebt auch das deutsche Zuwanderungsgesetz den Anspruch, Zuwanderung aus ökonomischen Gründen zu steuern und damit notwendig auch zu begrenzen. Allerdings hat Einwanderung in diesen Staaten eine andere Tradition. Denn sie ist Teil des Staatskonzepts und historisch verbunden mit der Konstituierung dieser Länder. **Da Deutschland somit nicht per se als für Zuwanderung offen angesehen wird, muss es umso stärker signalisieren, dass qualifizierte und hoch qualifizierte Zuwanderer willkommen sind. Diese Haltung muss sich auch im Gesetzeswerk eindeutig niederschlagen. Auf dem Weg zu einer konzeptorientierten Einwanderungspolitik Deutschlands steht daher**

³² Der Zuwachs geht wesentlich auf ausländische Studienabsolventen deutscher Universitäten zurück, die nach ihrem Studium eine Arbeitserlaubnis erhalten haben; deren Zahl hat sich zwischen 2006 und 2008 auf rund 6.000 verdoppelt.

als weiterer Schritt noch aus, ein übersichtliches und zusammenhängendes Regelungssystem für wirtschaftlich erwünschte Einwanderung einzuführen.

Ein solches Regelungsinstrument würde nicht nur die Akzeptanz von Zuwanderung in der Bevölkerung erhöhen, wenn es transparent und flexibel gestaltet ist

(Bauer/Lofstrom/Zimmermann 2000). Auch die Signalwirkung eines solchen Systems nach außen ist nicht zu unterschätzen. Wie ein solches System konkret auszugestalten und mit anderen Komponenten von Zuwanderungspolitik zu verschränken wäre, wird ausführlich in Kap. A.7 behandelt.

Steuerungsmodelle für Hochqualifizierte im OECD-Vergleich

In der OECD-Welt gibt es mittlerweile eine fast unüberschaubare Vielfalt an Versuchen, potenzielle Einwanderer mit Blick auf ihren erwarteten wirtschaftlichen Beitrag im Zielland auszusuchen und zur Einreise und Niederlassung zu bewegen. Diese Maßnahmen können analytisch in arbeitgeberbasierte, sektorspezifische und humankapitalorientierte unterteilt werden. In Deutschland dominieren bislang eher die risikominimierenden arbeitgeberbasierten Verfahren. Zuwanderungspolitisch verspricht hingegen ein Mix verschiedener Verfahren größere Erfolge als eine Konzentration auf eine Strategie.

6.1 Zuwanderungsgesetzgebung: kein Ersatz für mangelnde Attraktivität

Für hoch qualifizierte Zuwanderer und andere im Zielland stark nachgefragte Arbeitskräfte sind die rechtlichen Regelungen nicht das entscheidende Kriterium für die Attraktivität eines Landes. Liberale und unbürokratische Zuzugsregeln sind für sie zwar notwendige, aber keinesfalls hinreichende Bedingungen. Bedeutsamer für die Attraktivität eines Landes sind nichtrechtliche Faktoren wie z.B. die im Land erzielbaren Einkommen (Humankapitalrendite), die Leistungsfähigkeit und internationale Kompatibilität des Bildungswesens, nicht zu steile innerbetriebliche Hierarchien, ein attraktiver Wohnungsmarkt, Sicherheit im täglichen Leben und Offenheit der Aufnahmegesellschaft gegenüber Zuwanderern. Hierher gehören aber auch Faktoren, die politisch kaum zu beeinflussen sind, wie historisch-kulturelle Verbindungen zwischen Herkunfts- und Zielländern, eingeschliffene Wanderungstraditionen und eine größere Zahl von im Land lebenden Mitgliedern der eigenen Herkunftsgruppe (vgl. Kap. A.3). Von Reformen der Zuwanderungssteuerung sollte daher keine unmittelbare Wirksamkeit erwartet werden (vgl. Guth 2007; Winkelmann 2000; Doomernik/Koslowski/Thränhardt 2009). Eine Ausgestaltung der Migrationsregeln, die gleichermaßen den Erfordernissen

des Ziellandes wie den Präferenzen der angesprochenen Zielgruppe entspricht, kann also zu einer höheren Attraktivität des Ziellandes und damit einer besseren Position im Wettbewerb um international umworbene Fachkräfte immer nur begrenzt beitragen. Sprunghaft ansteigende Zuwanderungszahlen bei der umworbene Zielgruppe sind daher auch bei einer migrationspolitischen Radikalreform der Steuerungssysteme unrealistisch. Umgekehrt sollte aber auch nicht unterschätzt werden, welche Bedeutung hoch qualifizierte Zuwanderer der Qualität der Zuzugsregeln in bestimmten Situationen beimessen, wenn sie die Attraktivität eines Landes bewerten (vgl. Belot/Hatton 2008; Brücker/Defoort 2009; Bertoli et al. 2009). Bei strukturell sehr ähnlichen Ländern mit gleichen sozioökonomischen und -kulturellen Voraussetzungen kann die Qualität der Zuwanderungsregeln den entscheidenden Ausschlag geben.

Die verschiedenen Verfahren der Zuwanderungssteuerung sollen sicherstellen, dass diejenigen Zuwanderer eine Einreisegenehmigung erhalten, die im Zielland benötigt werden. Alle Steuerungsprogramme enthalten daher auch Mechanismen, um den künftigen Bedarf an zusätzlichen Arbeitskräften und den zu erwartenden wirtschaftlichen Beitrag der Zuwanderer abzuschätzen. Anhand ihrer Eigenarten und speziellen Bauweisen können die enorm vielfältigen Maßnahmen, die mittlerweile in der OECD-Welt entstanden sind, analytisch getrennt und ausgewertet werden. In den vorliegenden Vergleichsuntersuchungen wird meist zwischen angebots- und nachfrageorientierten Zulassungsverfahren unterschieden (vgl. etwa Chaloff/Lemaitre 2009; Parusel 2010b). Während Erstere sich vor allem an den Eigenschaften der Zuwanderer orientieren, konzentrieren sich Letztere auf den aktuellen oder den geschätzten zukünftigen Arbeitskräftebedarf der Aufnahmegesellschaft. Das SVR-Jahresgutachten folgt einer anderen Differenzierung: Es unterscheidet arbeitgeberbasierte, sektorspezifische und humankapitalorientierte Anwerbeverfahren (vgl. auch Bommers/Kolb 2005).³³ Die einzelnen Maßnahmen las-

33 Die in Doomernik/Koslowski/Thränhardt (2009) verwandte Unterscheidung in humankapitalorientierte, marktbasiertere und korporatistische Modelle ist der hier gewählten Unterscheidung nicht unähnlich, verschränkt allerdings Fragen der in die Zuzugsentscheidung einbezogenen Akteure mit strukturellen Aspekten der Selektionsentscheidung.

sen sich zwar nicht immer trennscharf einem Anwerbetypus zuordnen, d. h. die Anwerbeverfahren sind mehrheitlich keine Rein-, sondern Mischformen. Doch lassen sich damit zumindest die Konturen eines ‚Lernfeldes Migrationssteuerung‘ in der OECD-Welt skizzieren und politische Empfehlungen zur Verbesserung der Zuwanderungssteuerung für das Migrationsland Deutschland herausarbeiten.

6.2 Arbeitgeberbasierte Verfahren: risikoarme Steuerungsinstrumente

Arbeitgeberbasierte Verfahren sind besonders in Deutschland, aber auch in Österreich oder den Niederlanden eine beliebte Anwerbestrategie (McLaughlin/Salt 2002). Eines ihrer Kernelemente ist die strenge Koppelung der Einreiseerlaubnis an einen Arbeitsvertrag; der Nachweis eines gültigen Arbeitsvertrags mit einem Arbeitgeber im Aufnahmeland ist eine unausweichliche Vorbedingung. Zusätzliche Voraussetzungen können z. B. ein Hochschulabschluss, die Ausbildung in einer bestimmten Fachrichtung bzw. in einem besonderen Berufsfeld oder eine der Zulassung vorgeschaltete Vorrangprüfung sein.

Der Klassiker eines arbeitgeberbasierten Anwerbeverfahrens ist das amerikanische H-1B-Visum. Damit erhalten pro Jahr maximal 65.000 Personen mit einem Bachelor- oder einem höherwertigen Universitätsabschluss eine auf höchstens sechs Jahre befristete Arbeitserlaubnis, wenn sie eine Stellenzusage eines amerikanischen Arbeitgebers vorweisen können (Martin/Lowell 2002; Doomernik/Koslowski/Thranhardt 2009). Alternativ zum Universitätsabschluss können Antragsteller ein Gutachten vorlegen, das die Gleichwertigkeit ihrer Qualifikationen mit einem Hochschulabschluss belegt. Vor allem um die Jahrtausendwende war das H-1B-Visum der entscheidende Wachstumstreiber für die amerikanische IT-Industrie.

Die meisten in den letzten Jahren verstärkt genutzten Möglichkeiten der Zuwanderung nach Deutschland basieren ebenfalls auf arbeitgeberbasierten Steuerungsverfahren. Da auch nach der Verabschiedung des Zuwanderungsgesetzes 2005 weitgehend am allgemeinen Anwerbestopp von 1973 festgehalten wurde, ist Zuwanderung lediglich aufgrund von Ausnahmeregelungen möglich. Die entsprechenden Ausnahmetatbestände sind vor allem in der Beschäftigungsverordnung (BeschV) festgelegt, die die vor dem Zuwanderungsgesetz maßgebliche Anwerbestoppausnahmeregelung (ASAV) ergänzt. Für das Segment der Hochqualifizierten finden sich etwa Regelungen für IT-Fachkräfte, akademische Berufe oder leitende Angestellte und Spezialisten (vgl. BAMF 2010f). In einigen Fällen wird eine Vorrangprüfung vorausgesetzt. Dabei wird vor der Zulassung eines Drittstaatsangehörigen geprüft, ob deutsche Arbeitskräfte oder Arbeitskräfte aus Mitgliedstaaten der Europäischen Union verfügbar

sind. Unabdingbares Zulassungskriterium bleibt aber der Nachweis eines Arbeitsvertrags.

Auch die Niederlassungserlaubnis für Wissenschaftler, Lehrende und in herausgehobener Position tätige wissenschaftliche Mitarbeiter sowie für nichtakademische Fachkräfte gehört strukturell in den Bereich der arbeitgeberbasierten Anwerbeverfahren. Sie wurde im Rahmen des Zuwanderungsgesetzes eingeführt und wird von der Bundesregierung als besonders innovativ und fortschrittlich angepriesen. Die Regelung unterscheidet sich von den Ausnahmetatbeständen, die in der Beschäftigungsverordnung kodifiziert sind, nur in der Wahl der Zusatzabsicherung. § 19 des Aufenthaltsgesetzes zielt u. a. auf hoch qualifizierte Spezialisten und leitende Angestellte ab. Diese müssen sich zur Erlangung einer Niederlassungserlaubnis zwar keiner Vorrangprüfung unterziehen, aber neben einem Arbeitsvertrag derzeit ein Mindesteinkommen in Höhe der Beitragsbemessungsgrenze der gesetzlichen Rentenversicherung (64.800 Euro Jahresbruttolohn) vorweisen.

Österreich hat weitgehend parallele Zugangsregelungen für sog. Schlüsselkräfte. Die Niederlassungsbewilligung, die Österreich an hoch qualifizierte Personen aus Drittstaaten vergibt, setzt neben dem für arbeitgeberbasierte Verfahren kennzeichnenden konkreten Arbeitsplatzangebot auch eine am österreichischen Arbeitsmarkt nachgefragte besondere Ausbildung oder spezielle Kenntnisse und Fertigkeiten, Berufserfahrung sowie eine Entlohnung von mindestens 60 Prozent der Höchstbeitragsgrundlage des Allgemeinen Sozialversicherungsgesetzes (ASVG) voraus. Dies entspricht einem Jahresbruttolohn von knapp 35.000 Euro (Schumacher 2007). Zusätzlich unterliegt die Zuwanderung der Schlüsselkräfte nach Österreich einer Quotierung. Allerdings wurde die für das Jahr 2009 gültige Quote von 2.450 Personen bei weitem nicht ausgeschöpft.

Der Vergleich mit den österreichischen Regelungen ist aufschlussreich. Er zeigt, dass die deutschen Vorschriften nach wie vor streng sind, obwohl das nach § 19 AufenthG notwendige Mindesteinkommen bereits deutlich abgesenkt wurde: vom Doppelten der Beitragsbemessungsgrenze der gesetzlichen Krankenversicherung (86.400 Euro) auf die Beitragsbemessungsgrenze der gesetzlichen Rentenversicherung (2009: 64.800 Euro). Den erheblichen Unterschied zwischen der deutschen und der österreichischen Regelung verdeutlicht auch der Übertreffungsfaktor. Er bezeichnet das Verhältnis des in den Zuzugsinstrumenten zugrundegelegten Mindesteinkommens zu den jeweiligen nationalen Durchschnittseinkommen. Je höher der Faktor, desto gravierender sind die Zuzugshürden durch das Mindesteinkommen. Für Österreich beträgt dieser Faktor lediglich 1,44, während der deutsche Wert aktuell 2,42 beträgt. Wenn die vom Bundesrat im Oktober 2008 beschlossene Senkung der Mindesteinkommensgrenze auf das Doppelte des natio-

nen jährlichen Durchschnittseinkommens (53.400 Euro) (Bundesrat 2008) umgesetzt würde, würde dies den deutschen Übertreffungsfaktor deutlich absenken auf den Wert von zwei. In die Nähe des österreichischen Werts käme man in Deutschland erst, wenn der 2010 vorgelegte Gesetzentwurf der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes (BT-Drs. 17/3039) oder die geplante erneute Bundesratsinitiative des Freistaats Sachsen eine Mehrheit fänden. Die darin festgelegte Mindesteinkommensgrenze von 40.000 Euro würde den Faktor in Deutschland auf 1,5 senken und damit in die Nähe des österreichischen Werts bringen.

Das Durchschnittsgehalt von Universitätsabsolventen mit erster Berufserfahrung ist ein weiterer sinnvoller Indikator, um zu beurteilen, ob die in Deutschland gültige Mindesteinkommensgrenze angemessen ist. Für Universitätsabsolventen mit fünfjähriger Berufserfahrung liegt das Durchschnittsgehalt bei 42.300 Euro (Kerst/Schramm 2008). Auch dieser Wert verdeutlicht, dass sich eine tragfähige Reform der Mindesteinkommensgrenze am Vorschlag der Fraktion von Bündnis 90/Die Grünen bzw. der erneuten sächsischen Bundesratsinitiative orientieren sollte.

Unabhängig von der konkreten Ausgestaltung lässt sich feststellen: Arbeitgeberbasierte Verfahren sind risikominimierende Anwerbeverfahren, die sich vor allem für ‚vorsichtige‘ Zuwanderungsländer und eine defensive Zuwanderungspolitik eignen. Ihr zentraler Vorteil liegt darin, dass sie durch die grundsätzliche Kopplung der Zuzugserlaubnis an einen Arbeitsvertrag mit hoher Wahrscheinlichkeit eine erfolgreiche Arbeitsmarktintegration des Zuwanderers gewährleisten und eine ‚Einwanderung in die Sozialsysteme‘ und daraus resultierende dauerhafte Transferabhängigkeit verhindern können. Zudem sind Suchkosten und zeitweise Arbeitslosigkeit im Rahmen arbeitgeberbasierter Verfahren im Prinzip ausgeschlossen. Ein weiterer Vorteil liegt in der flexiblen Kombination verschiedener auf dem zentralen Kriterium der Arbeitgeberbindung aufbauender Zusatzsicherungen, mit der präzise die Arbeitskräfte ausgewählt werden können, die im Land auch tatsächlich nachgefragt sind. Diese Passgenauigkeit und Treffsicherheit hat allerdings ihren Preis: geringe Dynamik, Zeitverzögerungen und ein hohes Maß an Bürokratie (Parusel 2010b). Begreift man den in vielen Ländern immer stärker um sich greifenden Mangel an qualifizierten Arbeitskräften weniger als eine temporäre und mittelfristig lösbare Herausforderung, sondern vielmehr als ein Strukturproblem demografisch alternender Gesellschaften, dann sieht man sehr schnell, dass arbeitgeberbasierte Verfahren lediglich aktuell sichtbare Symptome behandeln. Als systematisches und langfristig wirksames Ergänzungsinstrument für ein volkswirtschaftliches Personalmanagement kann Zuwanderung so nur begrenzt genutzt werden.

Nachteilig ist auch, dass die enge Bindung der angeworbenen ausländischen Arbeitnehmer an einen kon-

kreten Arbeitgeber die individuelle berufliche Mobilität einschränkt. Dies erweist sich zunehmend als inkompatibel mit den Realitäten auf den Arbeitsmärkten: Das sog. Normalarbeitsverhältnis, das den Arbeitsmarkt jahrzehntelang geprägt hat, hat stark an Bedeutung verloren, Brüche und mehrfache Arbeitgeberwechsel sind (auch für Hochqualifizierte) zu einer Selbstverständlichkeit geworden. Schließlich erfordern arbeitgeberbasierte Verfahren zur Überprüfung der gewählten Sicherheitsmechanismen eine vergleichsweise umfangreiche Kontrollbürokratie und erweisen sich – wie Studien aus den USA zeigen – auch aufgrund einer besonderen Empfänglichkeit für Lobbyismus von Unternehmensverbänden, Gewerkschaften und Berufsverbänden (Facchini/Mayda/Mishra 2008) als anfällig für Fehlsteuerungen.

6.3 Sektorspezifische Programme: politisch beliebt, aber schwer umsetzbar

Sektorspezifische Anwerbeprogramme beruhen nicht notwendigerweise auf dem Nachweis eines Arbeitsvertrags, sondern nutzen ein alternatives Sicherungsverfahren. Sie identifizieren vorab besonders für Zuwanderung geeignete Sektoren des nationalen Arbeitsmarktes und bestimmen das Zuwanderungsvolumen, das zur Deckung des sektorspezifischen Bedarfs notwendig ist. Ein bereits vor dem Zuzug bestehender Arbeitsvertrag ist dabei nicht unbedingt Voraussetzung. Als Absicherung der Arbeitsmarktintegration dienen den entsprechenden Programmen primär die vorab bestätigten Nachfrageüberhänge in den jeweiligen Arbeitsmarktsegmenten.

Ein Beispiel für ein solches Anwerbeverfahren ist die Verordnung über Aufenthaltserlaubnisse für hoch qualifizierte ausländische Fachkräfte der Informations- und Kommunikationstechnologie (IT-ArgV), die im Jahr 2000 in Deutschland eingeführt wurde – besser bekannt als Green Card. Sie gab ausländischen IT-Spezialisten aus Drittstaaten eine befristete Arbeits- und Aufenthaltserlaubnis. Bei der Green Card und auch bei ihren Nachfolgeregelungen im Zuwanderungsgesetz handelt es sich allerdings um ein Mischverfahren, da neben der Sektorbindung als Zuzugsvoraussetzung auch ein Arbeitsvertrag nachzuweisen war.

Der Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration (Zuwanderungsrat) legte 2004 mit der von ihm entwickelten Engpassdiagnose einen Vorschlag für ein solches sektorspezifisches Programm vor. Die Grundidee war, in einzelnen Bereichen des Arbeitsmarktes gezielt Zuwanderung bis zu einem Gesamtmaximum von 25.000 Personen pro Jahr zuzulassen, wenn Arbeitgeber einen Arbeitskräftebedarf meldeten, der bereits seit längerer Zeit nicht mit deutschen oder im Land lebenden ausländischen Kräften zu decken war, und die Bundesagentur für Arbeit diesen bestätigte. Die in dieses Instrument einge-

bauten arbeitsmarktpolitischen Sicherungsmechanismen verteilen sich auf zwei separate Prüfschritte. Im ersten Schritt werden anhand der Berufskennziffernsystematik der Bundesagentur für Arbeit Arbeitsmarktsektoren identifiziert, die sich für Zuwanderung eignen und in die explizit angeworben werden soll. Als entscheidenden Steuerungsparameter sah der Zuwanderungsrat eine sektorspezifische Arbeitslosen- und Vakanzquote vor, die mit der Arbeitsagentur abzustimmen war.³⁴ Danach qualifizieren sich lediglich solche Teilarbeitsmärkte für Zuwanderung, die sowohl eine überdurchschnittliche Vakanzquote als auch eine unterdurchschnittliche Arbeitslosenquote aufweisen. Anhand von Vakanz- und Arbeitslosenquote lässt sich in der Engpassdiagnose das notwendige sektorspezifische Zuwanderungsvolumen bestimmen. Referenzgröße für die Anzahl zuzulassender ausländischer Arbeitskräfte in den einzelnen Teilarbeitsmärkten wäre dabei das Zuzugsvolumen, das zur Absenkung der jeweiligen Vakanzquote auf ein durchschnittliches Niveau notwendig wäre.

Nach der Identifikation geeigneter Teilarbeitsmärkte und der Bestimmung des Zuzugsvolumens erfolgt als Zwischenschritt eine Nachhaltigkeitsprüfung. Damit soll kontrolliert werden, ob die über die Vakanz- und Arbeitslosenquote ermittelten Arbeitskräfteengpässe nur temporär oder doch strukturell sind. Letzteres ist in der Konzeption des Zuwanderungsrats nur dann der Fall, wenn die sektorspezifischen Arbeitslosen- und Vakanzquoten sich schon seit längerem von den jeweiligen Gesamtquoten unterscheiden. In einem letzten Schritt werden die Qualifikationen der Bewerber für diese Teilarbeitsmärkte geprüft.

Auch die Engpassdiagnose als klassisches sektorspezifisches Verfahren erfordert damit einen hohen Aufwand, um eine erfolgreiche Arbeitsmarktintegration der Zuwanderer sicherzustellen. Fragwürdig ist zudem, ob sektorspezifische Knappheiten immer eindeutig durch Arbeitslosen- und Vakanzquote ermittelt werden können. Wie Daten des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) zeigen, liegt die Quote aller gemeldeten offenen Stellen im Bereich der Hochqualifizierten bei lediglich einem Drittel (Magvas 2001: 12ff.).³⁵ Denn im Hochqualifiziertensegment werden stärker als in anderen Qualifikationsstufen alternative Wege der Personalrekrutierung beschritten und die Arbeitsagenturen ent-

sprechend selten eingesetzt (Schmidt et al. 2002: 78ff.). Nutzt man die Vakanzquote als Indikator, könnte dies also dazu führen, dass die Zahl der benötigten Hochqualifizierten systematisch unterschätzt wird. Entsprechend ist von einer systematischen Überschätzung des Arbeitskräftebedarfs im Bereich der Niedrigqualifizierten auszugehen. Ein Nachteil der Vakanzquote als Indikator könnte auch sein, dass das Meldeverhalten der Betriebe bezüglich freier Stellen im Zeitverlauf stark schwankt (Schäfer 2004: 14).³⁶ Schäfer (2004: 14), der im Auftrag des Zuwanderungsrats das Indikatorensystem für Deutschland getestet hat, weist das von der Vakanzquote vermittelte Zerrbild von Arbeitsmarktengpässen in aller Deutlichkeit als „eine gewichtige Schwäche der vorgeschlagenen Indikatorik“ aus. Das Institut der deutschen Wirtschaft (IW) sieht daher in seiner ‚Machbarkeitsstudie für ein System zur Erfassung von mittelfristigen Arbeitsmarktentwicklungen – „Arbeitsmarktradar“‘ (IW Köln 2004) die Notwendigkeit, bei der Nutzung der Vakanzquote zur Identifikation von sektoralen Arbeitskräfteengpässen mindestens drei Korrekturfaktoren vorab zu berechnen. Neben einem allgemeinen Korrekturfaktor sei zur akkuraten Abschätzung von Engpässen sowohl ein qualifikationsspezifischer als auch ein regionalspezifischer Korrekturfaktor erforderlich. Eine effektive, unbürokratische und passgenaue Zuwanderungspolitik wird damit in hohem Maße erschwert.

In Österreich, das im Zuge der ‚Gastarbeiter‘-Rekrutierung regelmäßig sektorspezifische Anwerbeverfahren einsetzte, wurde das Zuwanderungsvolumen weniger formal bestimmt. Die Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertreter ermittelten das sektorspezifische Zuwanderungsvolumen (in Österreich auch als Kontingente bezeichnet) für das jeweils kommende Jahr auf dem Verhandlungswege. Dabei wurden Arbeitsmarktanalysen ebenso verwendet wie die allgemeine Einschätzung der Unternehmen und der Gewerkschaften hinsichtlich der kommenden Arbeitsmarktentwicklung. In ähnlicher Weise wird aktuell die Höchstzahl der Zuwanderung aus Drittstaaten politisch ausgehandelt (Zuwanderungsquote).

Am deutschen Vorschlag eines sektorspezifischen Anwerbeprogramms, das bislang noch nicht umgesetzt wurde³⁷, wird deutlich, dass vor allem die Daten- und Informationsgrundlagen zur Durchführung eines solchen Programms höchst voraussetzungsreich sind. Zudem erscheinen sektorspezifische Programme vor allem im Be-

34 Die Arbeitslosenquote gibt den Anteil der Arbeitslosen an der Gesamtzahl der zivilen Erwerbspersonen an, die Vakanzquote den prozentualen Anteil der registrierten offenen Stellen an der Gesamtzahl der Erwerbspersonen.

35 Für das gesamte Bundesgebiet hat das IAB in den Jahren von 1992 bis 2000 eine Meldequote zwischen 31,6 und 38,7 % ermittelt, dabei sind in Ostdeutschland im Zeitverlauf noch stärkere Schwankungen (25 % bis 42 %) festzustellen als in Westdeutschland (32 % bis 38 %).

36 Magvas und Spitznagel (2002: 260ff.) berichten, dass die Meldequote in Phasen wirtschaftlicher Hochkonjunktur (z. B. IV. Quartal 2000, IV. Quartal 1992, IV. Quartal 1991) in Westdeutschland nur etwa 33 % betrug und in rezessiven Phasen (z. B. IV. Quartal 1993) auf etwa 37–38 % anstieg.

37 Unter anderem Namen fand die Engpassdiagnose des Zuwanderungsrats mittlerweile dennoch Eingang in das politische Instrumentarium. Das Arbeitsministerium entwickelt derzeit (Stand Dezember 2010) ein Instrument zur Identifizierung des aktuellen und künftigen Arbeitskräftebedarfs, das sog. Jobmonitoring, das Aussagen über Angebot und Nachfrage von Arbeitskräften nach Qualifikation, Region und Branchen ermöglichen soll.

reich hoch qualifizierter Fachkräfte – und gerade dort besteht für Deutschland in bestimmten Bereichen ein weitgehend unbestrittener und struktureller Mangel an Arbeitskräften³⁸ – fragwürdig und wenig geeignet. Denn in diesem Arbeitsmarktsegment sind die Berufsbezeichnungen, die Arbeitgeber zur internen Stellenkonzeption verwenden, nur sehr lose mit den offiziellen Etiketten gekoppelt, die etwa in der Berufskennziffernsystematik der Bundesagentur für Arbeit verwendet werden.³⁹

Die Vor- und Nachteile sektorspezifischer Anwerbeverfahren sind damit offensichtlich. Ähnlich wie arbeitgeberbasierte Programme versprechen sie eine erfolgreiche Integration der Zugewanderten in das Beschäftigungssystem und erfordern einen hohen bürokratischen Kontrollaufwand. Ihre Treffsicherheit hängt zudem entscheidend ab von der Qualität der Arbeitsmarktdaten, die der Staat sicherstellen muss, und der Kompatibilität dieser Daten mit den personalpolitischen Realitäten der Arbeitgeber. Sektorspezifische Verfahren haben jedoch gegenüber arbeitgeberbasierten Programmen den Vorteil, dass sie wegen der vielfältigen Interventions- und Regulierungsmöglichkeiten staatlicher Kontrollinstanzen zum einen politisch beliebt sind und darüber hinaus die Gefahr von Fehlsteuerungen zumindest reduzieren können. Das Risiko, ausländische Arbeitnehmer mit geringen Aussichten auf Arbeitsmarktintegration anzuwerben, kann damit verringert werden.

6.4 Humankapitalorientierte Verfahren: Nachfragesteuerung mit eingeschränkter Treffsicherheit

Anders als die bisher dargestellten Anwerbeverfahren erlauben humankapitalorientierte Maßnahmen die Zuwanderung auch ohne einen Arbeitsvertrag und ohne Sektorbeschränkung. Neben Punktesystemen sind hier vor allem Anstrengungen relevant, ausländische Studienabsolventen nach Studienabschluss im Land zu halten.

Punktesysteme

Der Klassiker unter den humankapitalorientierten Verfahren sind kriterienorientierte Punktesysteme. Anhand vorab definierter Kriterien bspw. für Qualifikation, Berufserfahrung, Sprachkenntnisse oder Integrationsfähigkeit werden Punkte vergeben. Der Mechanismus, der die Arbeitsmarktintegration sicherstellen soll, wird dabei auf

das Profil des Zuzugsbewerbers verlagert. Kriterienorientierte Punktesysteme sind in den letzten Jahren auch in Deutschland vermehrt als geeignete zuwanderungspolitische Lösungen diskutiert worden.

Als erstes Gremium hat die Unabhängige Kommission Zuwanderung in ihrem Bericht 2001 ein Punktesystem vorgeschlagen (Info-Box 5). Auch der Zuwanderungsrat (2004: 168) schrieb Punktesystemen „Transparenz, Flexibilität, Offenheit und Nachhaltigkeit“ zu. Er sah Vorteile „in ihrer Einfachheit und zugleich hohen Funktionalität, im verhältnismäßig geringen bürokratischen Aufwand und nicht zuletzt in der Flexibilität, mit der dieses Verfahren auf aktuelle Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt reagieren“ kann (Zuwanderungsrat 2004: 171). Praktiziert werden Punktesysteme als Selektions- und Steuerungsinstrumente seit vielen Jahren in klassischen Einwanderungsländern wie Kanada, Neuseeland oder Australien, aber auch in Großbritannien und der Tschechischen Republik. Kanada, das vor allem in der deutschen Diskussion als einwanderungspolitisches Musterland bezeichnet wird, organisiert Zuwanderung über ein Punktesystem, in dem es jeden Bewerber mit Punkten bewertet. Wer über eine bestimmte Mindestpunktzahl verfügt, darf zuwandern. Besonderen Wert legt Kanada dabei auf hochwertige Bildungszertifikate und auf Kenntnisse der in Kanada gültigen Verkehrssprachen Englisch und Französisch (Tab. A.6.1).

Wesentlich jünger als das kanadische Punktesystem ist das in Großbritannien seit 2008 praktizierte ‚Points-Based System Tier 1‘. Im Vergleich zum kanadischen Vorbild kommt es mit etwas weniger Auswahlkriterien aus, es berücksichtigt lediglich das Alter des Bewerbers, sein Qualifikationsniveau, den beim letzten Arbeitgeber erzielten Verdienst sowie länderspezifische Vorerfahrungen. Unbedingt erforderliche Zusatzkriterien sind englische Sprachkenntnisse und der Nachweis ausreichender finanzieller Eigenmittel, um sich während des Aufenthalts in Großbritannien selbst versorgen zu können (Tab. A.6.2).

Sowohl im kanadischen wie auch im britischen Punktesystem werden also Kriterien mit unterschiedlichen Schwerpunkten untereinander gewichtet. Der Antragsteller hat in solchen Systemen die Möglichkeit, relativ niedrig bewertete Merkmale durch hoch bewertete zu kompensieren. In Großbritannien hat vor allem das vor dem Zuzug erzielte Arbeitseinkommen einen hohen Stellenwert. Das Punktesystem soll damit den Wert des Humankapitals eines Zuzugsbewerbers aus der Sicht des jeweiligen Einwanderungslandes bestimmen (Winkel-

38 Nicht unwichtig ist dabei allerdings der Hinweis von Heschl (2009), dass gerade in Diskussionen um einen Fachkräftemangel die Grenze zwischen Mythen und Fakten fließend ist und der Bedarf an Arbeitskräften, die im Vergleich zum jeweils aktuellen Pool von Arbeitskräften billiger und effizienter sind, nie zu befriedigen ist.

39 Exemplarisch lässt sich dies für die ITK-Fachkräfte verdeutlichen, die am deutschen Arbeitsmarkt besonders stark nachgefragt sind: Rund 60 % der unter der Berufsordnung 774 ausgewiesenen Datenverarbeitungsfachkräfte haben nicht Informatik studiert.

Tab. A.6.1 Auswahlkriterien im kanadischen Punktesystem

Kriterien	Maximalpunkte	Details
Bildung	25	
Sprachkenntnisse	24	
Berufserfahrung	21	
Alter	10	Die Verteilung der Punkte für das Alter weist einen glockenförmigen Verlauf auf. Den Höchstwert von zehn Punkten erhalten Personen im Alter zwischen 21 und 49 Jahren, keine Punkte gibt es für Personen unter 16 und über 54 Jahren. 17- und 53-jährige Bewerber erhalten zwei Punkte, 18- und 52-jährige vier Punkte, 19- und 51-jährige sechs Punkte und 20- oder 50-jährige acht Punkte.
Stellenangebot	10	Bei Vorlage eines Stellenangebots werden zehn Zusatzpunkte vergeben.
Anpassungsfähigkeit	10	Unter diesem Sammelbegriff werden vor allem private Vorerfahrungen mit dem Land Kanada prämiert. Kann der Ehepartner eine abgeschlossene Berufsausbildung oder einen akademischen Grad nachweisen, erhält der Zuzugsbewerber je nach Qualität der Ausbildung oder des Bildungstitels drei bis fünf Extrapunkte; wenn einer der Partner bereits mindestens ein Jahr in Kanada gearbeitet hat, sind weitere fünf Punkte möglich. Dies gilt auch, wenn einer der Partner in Kanada studiert hat, oder bei Verwandtschaft eines Partners mit einem in Kanada lebenden Kanadier.
Gesamtpunktzahl	100	
Mindestsumme	67	

Quelle: Citizenship and Immigration Canada 2010

mann 2000). Die Voraussetzung eines hohen und über Punktesysteme abschätzbaren Humankapitalwerts ersetzt den Sicherungsmechanismus des Arbeitsvertrags oder die Festlegung des potenziell Zuwandernden auf einen spezifischen Berufssektor.

Kriterienorientierte Punktesysteme als Steuerungsverfahren entsprechen weitaus mehr als arbeitgeberbasierte oder sektorspezifische Programme dem ordnungspolitischen Ideal staatlicher Steuerung. Nachdem der Rahmen für die Zuwanderungserlaubnis politisch festgelegt ist, sind die Kriterien für alle Marktteilnehmer klar ersichtlich; diese können sich auf die Bedingungen einstellen und sich um eine Zuwanderungserlaubnis bewerben. Zeitaufwändige und für bürokratische Willkür anfällige Kontrollen von Arbeitsverträgen, Arbeitsmarkttests oder Sektorüberprüfungen entfallen. Über Punktesysteme organisierte Zuwanderung scheint arbeitgeberbasierten Programmen und sektorspezifischen Verfahren als Instrument volkswirtschaftlichen Personalmanagements überlegen zu sein.

In den letzten Jahren wurde allerdings auch vermehrt auf die Schattenseiten von Punktesystemen hingewiesen. Im Abschlussbericht der Transatlantic Academy (2009: 2)

wird berichtet, dass in Kanada und Australien trotz einer Auswahl über Punktesysteme „hoch qualifizierte Zuwanderer ihre Ausbildung und Qualifikation in den Jobs, die sie finden konnten, nicht voll einsetzen konnten“ (Übersetzung SVR). Andere üben noch deutlicher Kritik an Punktesystemen und weisen auf die „paradoxe Situation“ hin, dass Kanada zwar „seine Einwanderer sorgfältig mit Blick auf Bildungstitel und Arbeitserfahrungen“ auswähle, dann aber doch kaum in der Lage sei, „diesen Neuankömmlingen berufliche Positionen zu eröffnen, die ihrer Qualifikation entsprächen“ (Schmidtke 2007). Auch in kriterienorientierten Punktesystemen besteht damit bei mangelndem Arbeitsmarktbezug die Gefahr, dass die Qualifikationen der Zuwanderer und die Anforderungen inländischer Arbeitgeber nicht hinreichend kompatibel sind (O’Shea 2009).

In Kanada hat dies bereits zu einer steigenden Rückwanderung von Hochqualifizierten geführt, die ehemals über das Punktesystem eingewandert sind (DeVoretz/Ma/Zhang 2003). Gerade für Länder mit vergleichsweise gut ausgebauten und universell ausgerichteten Sozialsystemen – zu denen Deutschland trotz einschneidender Reformen der Sozialsysteme weiterhin gehört – bergen

Tab. A.6.2 Auswahlkriterien im britischen Punktesystem

Kriterien	Maximalpunkte	Details
Alter	20	Für Bewerber unter 30 Jahren werden 20 Punkte vergeben, 30- bis 34-Jährige erhalten noch 10 und Kandidaten zwischen 35 und 39 Jahren 5 Punkte.
Qualifikationsniveau	45	Einen PhD belohnt das britische System mit 45, einen Master mit 35 und einen Bachelor mit 30 Punkten.
Bisheriger Verdienst	80	Die Berechnungsgrundlage für dieses Kriterium stellt das in den letzten 15 Monaten erwirtschaftete Jahreseinkommen des Zuzugskandidaten dar. Die Maximalpunktzahl von 80 Punkten erhalten Kandidaten mit einem Einkommen von mindestens £ 150.000. 45 Punkte werden für Einkommen zwischen £ 75.000 und £ 149.999 gutgeschrieben. Für ein Jahreseinkommen unter £ 25.000 werden keine Punkte verteilt. Um unterschiedliche länderspezifische Verdienstmöglichkeiten und Kaufkraftparitäten zu berücksichtigen, sieht das britische System zudem verschiedene ‚Country Bands‘ vor. Länder der Gruppe A, zu denen die meisten westlichen OECD-Länder und die EU-15-Staaten gehören, haben einen Multiplikator von 1. Für Länder der E-Gruppe wie Afghanistan, Burundi, Kongo, Mali, Niger oder Somalia wird das dort erzielte Gehalt mit dem Faktor 11,4 multipliziert.
Vorerfahrungen im Land	5	Die erzielbaren 5 Punkte werden dann gutgeschrieben, wenn mindestens £ 25.000 des Arbeitseinkommens aus einer Tätigkeit in Großbritannien stammen oder der entsprechende Bewerber mindestens auf Bachelor-Niveau an einer britischen Universität studiert hat.
Mindestpunktzahl	80	Unter 80 Punkten ist eine Zuwanderung nicht möglich.
Zusatz: Englischkenntnisse	10	Fehlende Englischkenntnisse sind im britischen System unabhängig vom Punktestand ein absolutes Ausschlusskriterium.
Zusatz: Unterhalt	10	Ebenso wie Englischkenntnisse ist auch der Nachweis erforderlich, dass der Bewerber sich während der gesamten Aufenthaltszeit in Großbritannien ohne staatliche Transferleistungen versorgen kann. Das dazu erforderliche Guthaben beträgt £ 2.800 pro Person.

Quelle: Home Office 2010

Punktesysteme die Gefahr arbeitsmarktpolitischer Fehlsteuerungen und daraus resultierender Transferabhängigkeit der Migranten. Kanada hat auf die mangelnde Arbeitsmarktintegration seiner Steuerungsmechanismen mittlerweile reagiert und mit der Canada Experience Class (CEC) und dem Bill C-50 wieder verstärkt arbeitgeberbasierte Steuerungselemente eingeführt.

Ausländische Studienabsolventen

Die allen Punktesystemen immanenten Probleme können bei der verstärkten Anwerbung von Studierenden als Zuwanderer nicht umgangen, aber doch verringert werden. Hierbei handelt es sich zwar nicht im engeren Sinne um Anwerbemaßnahmen. Von der Systematik her gehört das Instrument der Adressierung ausländischer Studierender und Studienabsolventen aber zu einem zuwanderungsbasierten volkswirtschaftlichen Personal-

management. So sind ausländische Studierende in zahlreichen Einwanderungsländern zunehmend in den Mittelpunkt politischer Anstrengungen gerückt. Sie sind nicht nur potenzielle und zahlungsfähige Kunden zumindest in teilprivatisierten Bildungssystemen, sondern gelten auch in wirtschafts- und bevölkerungspolitischer Perspektive als besonders wertvolle Zielgruppe (Shen 2008; Suter/Jandl 2006). Als Pionier erwies sich hier wiederum Kanada, dessen Motivation, Studenten als Einwanderer anzuwerben, sich folgendermaßen zusammenfassen lässt: „Eine kanadische Hochschulausbildung löst oder mildert zumindest die folgenden Barrieren, die einer erfolgreichen Arbeitsmarktintegration im Wege stehen: Eingewöhnung, Anerkennung von Berufsabschlüssen, Sprache und Verwaltungsaufwand für Kontrollverfahren“ (Sweetman 2005: 21; Übersetzung: SVR).

Studierende sind aus einer bevölkerungspolitischen Perspektive in vielerlei Hinsicht ideale Zuwanderer. Sie sind naturgemäß deutlich jünger als die ansässige Bevölkerung und ihr während des Studiums im Einwanderungsland erworbenes Wissen ist ohne Kompatibilitätsprobleme verwertbar. Dazu kommt die ausgeprägte Motivation der Absolventen, die schließlich ihr Studium eigenverantwortlich absolviert haben. Sie benötigen auch keine weiteren Integrationskurse, sondern können unmittelbar auf dem Arbeitsmarkt eingesetzt werden.

Bezüglich des Umgangs mit jenen, die ihr Studium erfolgreich abgeschlossen haben, befinden sich Staaten zumindest unter entwicklungspolitischen Gesichtspunkten aber durchaus in einem Dilemma. Denn Studienabsolventen, die aus einem Entwicklungsland stammen, können vor allem durch ihre Rückkehr einen großen Beitrag im Herkunftsland leisten. Aus dieser Perspektive wäre es wichtig, diesen ausländischen Studienabsolventen nicht durch die Aussicht auf eine Arbeitserlaubnis Anreize zum Bleiben zu geben. Aus eben diesen Erwägungen heraus hat Deutschland jahrelang ausländische Studierende, weitgehend ohne deren finanzielle Eigenbeteiligung, an deutschen Hochschulen ausgebildet und sie nach Studienabschluss genötigt, das Land wieder zu verlassen, auch wenn sie ein Arbeitsplatzangebot hatten. Mittlerweile hat hier aber ein Perspektivwechsel stattgefunden. Denn die gut Ausgebildeten sind nicht nur in ihrem Herkunftsland, sondern weltweit gefragt. Es besteht somit das Risiko, dass sie nicht in ihr Herkunftsland, sondern einen anderen Staat weiterwandern. Der Wendepunkt wurde in Deutschland mit der als Green Card bekannt gewordenen IT-ArGV vollzogen, die ausländischen Studienabsolventen deutscher (Fach-)Hochschulen nach Studienabschluss erstmals eine Bleibeoption im Land bot. Sie war zunächst allerdings auf informations- und kommunikationstechnologische Fächer begrenzt. Mit dem Zuwanderungsgesetz (ZuwG), das 2005 in Kraft trat, wurde diese Option auf Studienabsolventen aller Fachrichtungen ausgedehnt. Sie haben nun nach erfolgreichem Studienabschluss ein Jahr Zeit, einen ihrem Abschluss angemessenen Arbeitsplatz zu finden. Fast 3.500 Absolventen machten 2009 von dieser Möglichkeit Gebrauch (s. Kap. A.1). Gerade weil die Zahl der Bildungsausländer, die an deutschen Universitäten immatrikuliert sind, in den letzten Jahren tendenziell gestiegen ist (SVR 2010: 103), bietet es sich für Deutschland an, diese bereits im Land lebenden ‚Humankapitalträger‘ aktiv zu adressieren und zum Bleiben zu bewegen.

Für eine stärkere Berücksichtigung ausländischer Studierender (Bildungsausländer) in einem ‚Zuwanderungs-

gesamtpaket‘ sprechen zwei Gründe: Da nur ein Teil der Bundesländer Studiengebühren erhebt und diese verglichen mit angelsächsischen Ländern sehr niedrig sind, ist zum einen schon allein aus fiskalischen Gründen verstärkt darauf zu achten, dass im Land teuer ausgebildete Fachkräfte – und dazu gehören immer mehr Bildungsausländer – nach Studienabschluss nicht das Land verlassen. Zum anderen ist die Anwerbung und Ausbildung von Studierenden anderen Formen der Anwerbung von Hochqualifizierten auch aus entwicklungspolitischer Perspektive vorzuziehen, denn in diesem Falle bringt Deutschland und damit das Land, das von den Hochqualifizierten unmittelbar profitiert, die Bildungsinvestitionen auf. Somit kann die Verletzung des Äquivalenzprinzips (Profit auf Kosten anderer Länder) weitgehend vermieden werden. Die Effizienz dieser Form von humankapitalorientiertem Anwerbeverfahren ließe sich durch eine weitere Internationalisierung der Hochschulpolitik noch steigern.

Versteigerungs- oder Verkaufslösungen

In den Bereich der humankapitalorientierten Anwerbeverfahren fallen schließlich auch streng marktwirtschaftlich orientierte Maßnahmen wie Versteigerungs- und Verkaufslösungen, die bislang politisch kaum umgesetzt wurden (Becker 1987; Straubhaar 1992). Bei Ersteren wird nach Festlegung eines maximalen Zugangsvolumens der Preis einer Zuzugs- und Niederlassungserlaubnis über den Markt ermittelt. In Verkaufsverfahren wird zunächst ein Preis festgesetzt, die Zahl der Zuwanderer bleibt zunächst offen und bestimmt sich schließlich über den Markt. Auktions- und Verkaufsverfahren sprechen automatisch genau die im Land benötigten Zuwanderer an, ohne dass entsprechende Merkmale vorab politisch definiert werden müssen: Unter diesen Bedingungen dürften sich nur qualifizierte Personen mit hoher Aussicht auf eine erfolgreiche Arbeitsmarktintegration für Zuwanderung interessieren; zudem ist anzunehmen, dass Zuwanderer, die eine Zuzugsgenehmigung erwerben oder ein Zutrittsrecht ersteigern, eher jung sein dürften, denn nur für diese Altersgruppe rechnet sich die mit dem Kauf bzw. der Ersteigerung getätigte Investition über das Lebensalter. Strukturell gesehen ersetzen solche Verfahren den in Punktesystemen zu definierenden Kriterienkatalog durch ein einziges Merkmal: die Zahlungsbereitschaft. Eine strikte Marktsteuerung verspricht also eine hohe Steuerungseffizienz. Darüber hinaus kann ein Teil des Wanderungsgewinns der Migranten staatlicherseits abgeschöpft und damit ein positiver fiskalischer Effekt erzielt werden.⁴⁰ Marktbasierte Verfahren nutzen damit das umfassende Wissen der Marktteilnehmer

40 Mit den dadurch erzielten Zusatzeinnahmen könnten z. B. gezielt Entwicklungshilfeszahlungen für die jeweiligen Hauptentsendeländer erhöht werden (vgl. Simon 1990). In den letzten Jahren ist allerdings die Skepsis hinsichtlich der Wirksamkeit entsprechender Zahlungen deutlich gewachsen (s. Kap. E.1).

und verfügen über einen dezentralen Anpassungs- und Marktträumungsmechanismus, der einer staatlichen Planung überlegen ist. Sie kommen zudem ohne die vor allem in Punktesystemen präsenste akademische Arroganz aus, die Zuzugsinteressierte mit Hochschulzertifikat in der Regel automatisch besserstellt als Nichtakademiker, obwohl durchaus unklar bleibt, ob Erstere am Arbeitsmarkt wirklich erfolgreicher sind.

Der Hauptnachteil marktbasierter humankapitalorientierter Steuerungsmodelle liegt in ihrer mangelnden politischen Durchsetzbarkeit (Steinhardt 2007).⁴¹ Marktösungen gelten in vielen Politikfeldern als moralisch verwerflich; auch im Bereich der Umweltpolitik, in der marktwirtschaftliche Verfahren mittlerweile zum Standardinstrumentarium gehören, dauerte es fast zwanzig Jahre, bis sie bei der Umsetzung von Umweltpolitik angewendet wurden (Schelling 1997: 164). Angesichts der theoretisch erwartbaren Steuerungseffizienz sollten entsprechende Ansätze zumindest punktuell etablierte Verfahren ergänzen. Ein entsprechender Vorschlag ist bereits von der Unabhängigen Kommission Zuwanderung (2001: 106) vorgelegt und vom SVR (2009a) in leicht modifizierter Form aufgegriffen worden.

Eine Abwägung der Vor- und Nachteile der Maßnahmen macht deutlich, dass zuwanderungspolitisch ein Mix von Filterverfahren erfolgversprechender ist als die Konzentration auf eine Auswahlstrategie. Wie ein solcher Mix, vor allem in Bezug auf die besonders attraktive Gruppe der ausländischen Studienabsolventen, in ein stringentes Konzept zu überführen ist, wird im folgenden Kapitel dargestellt.

6.5 Perspektiven der Zuwanderungssteuerung in Deutschland: Um- und Ausbau ohne Radikalreform

Der Vergleich verschiedener in der OECD-Welt erprobter Maßnahmen, mit denen potenzielle Einwanderer mit Blick auf ihren erwarteten wirtschaftlichen Beitrag ausgesucht werden können, zeigt, dass Deutschland bislang vorrangig auf arbeitgeberbasierte Verfahren setzt. Diese haben zwar den Vorteil, dass sie präzise auf den Arbeitsmarkt zugeschnitten sind und Risiken wie z. B. Transferabhängigkeit minimieren. Sie sind aber aufgrund des bürokratischen Aufwands schwerfällig und zudem anfällig für gezielte und selektive Einflussnahme von Lobbygruppen. Zudem erscheinen die derzeit im deutschen Set festgelegten Regeln für das Mindesteinkommen im zwischenstaatlichen Vergleich z. B. mit Österreich als zu streng. Reformen sind damit angezeigt. Ein radikaler Schwenk auf andere Modelle ist allerdings nicht sinnvoll. Denn auch alternative Methoden haben ihre Nachteile: Sektorspezifische Verfahren können ungenau sein und sind anfällig für Bürokratie, kriterienorientierte Punktesysteme bergen die Gefahr von Fehlsteuerungen.

⁴¹ Reflexhaft und ritualisiert vorgetragene Bedenken gegen eine stärker preisbasierte Zuwanderungssteuerung erscheinen besonders insofern überraschend, als Verkaufselemente auch im deutschen Zuwanderungsgesetz bereits in Ansätzen verankert sind, etwa darin, dass ausländische Selbstständige bei einer Mindestinvestitionssumme von 250.000 € eine Zuzugserlaubnis erhalten (§ 21 AufenthG).

Empfehlungen für die Zuwanderung von Hochqualifizierten

In der zugewanderungspolitischen Diskussion in Deutschland hat derzeit vor allem das Punktesystem einen hohen Stellenwert. Das überrascht, ist doch dieses vor allem aus Kanada und Australien bekannte humankapitalorientierte Steuerungssystem keine neue Idee. Es ist fast zehn Jahre her, dass die Unabhängige Kommission Zuwanderung (2001: 89) auch für Deutschland zur Steuerung der Zuwanderung ein Punktesystem empfahl, das sich an den „langfristigen, allgemeinen Anforderungen von Gesellschaft und Wirtschaft sowie an der Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarktes“ orientieren sollte. Damals geriet dieser Vorschlag im Vorfeld der Verhandlungen zum Zuwanderungsgesetz in die Mühlen der Parteipolitik und verschwand anschließend so schnell, wie er gekommen war (Info-Box 5). Derzeit erlebt es nun ein beeindruckendes und unerwartetes Comeback. Die neuen ‚Befürworter‘ von Punktesystemen verweisen dabei in der Regel auf Kanada, neigen aber dazu, gerade die kanadischen Erfahrungen zu romantisieren und Berichte über Fehlsteuerungen und Bürokratie, die in den letzten Jahren gehäuft auftraten, zu ignorieren (s. Kap. A.6). Der in einem Kalauer verpackte Rat, bei einem Herzinfarkt in Kanada keinen Krankenwagen, sondern ein Taxi zu rufen, weil man hinter dem Steuer eines Taxis schneller einen Arzt finde als im Krankenhaus, bringt ein immer gravierender werdendes Problem auf den Punkt: Hochqualifizierten Arbeitskräften, die über das Punktesystem in Kanada zugelassen wurden, gelang es immer weniger, ihren Fähigkeiten und Qualifikationen entsprechend auf dem Arbeitsmarkt Fuß zu fassen; deshalb wuchs der Lohnabstand zwischen Einwanderern und einheimischen Kanadiern stetig. Kanada steuert mittlerweile gegen und versucht mit der sog. Canada Experience Class (CEC) und dem Bill C-50, sein Punktesystem stärker an den Bedürfnissen des lokalen Arbeitsmarktes auszurichten.

Der SVR warnt vor einer unkritischen und zu euphorischen Bewertung des Punktesystems. Empfehlenswert ist stattdessen ein pragmatischer Mittelweg zwischen einer rein kriterienorientierten Zulassung ohne

zureichende Berücksichtigung des Arbeitsmarktes und einer rein arbeitgeberbasierten Zulassung, wie sie derzeit für Deutschland kennzeichnend ist.⁴²

Notwendig ist dazu zum einen, einige Stellschrauben im schon bestehenden System der Anwerbung von Hochqualifizierten anzupassen und neu zu justieren, und zum anderen eine sinnvolle Erweiterung und Ergänzung dieses Systems. **Der SVR hat hierzu ein Drei-Säulen-Modell konzipiert: Konkret sollten neben den Mindestverdienstgrenzen von § 19 AufenthG und der Organisation der Vorrangprüfung für einzelne Tatbestände der Beschäftigungsverordnung (erste Säule) auch die Bleibeoptionen, die ausländischen Studienabsolventen in § 16 (4) AufenthG eröffnet werden (zweite Säule), reformiert und liberalisiert werden. Zur Ergänzung des bislang einseitig arbeitgeberorientierten Steuerungssystems sollte zusätzlich ein wirksames Punktesystem eingeführt werden (dritte Säule), das zunächst auf bestimmte Sektoren begrenzt ist.**

7.1 Erste Säule: Reformen im arbeitgeberbasierten Verfahren

Vor allem in Ländern mit einem hohen sozialen Schutzniveau erscheinen arbeitgeberbasierte Verfahren besonders geeignet, da sie eine erfolgreiche Arbeitsmarktintegration weitgehend sicherstellen. Deutschlands arbeitgeberbasierte Steuerungsverfahren sind in den letzten Jahren mehrfach durchaus sinnvoll reformiert worden und wurden von der angesprochenen Zielgruppe auch zunehmend akzeptiert, wenn auch noch bei weitem nicht in ausreichendem Umfang (vgl. Kap. A.5–A.6). Dennoch sollten als Reformmaßnahme zwei Stellschrauben im derzeitigen Set der Zuwanderungsregeln neu justiert werden.

Senkung des Mindesteinkommens

Nach § 19 Aufenthaltsgesetz (AufenthG) können ausländische Hochqualifizierte bislang eine Niederlassungs-

42 Empfehlungen für weitere Formen der Zuwanderung (etwa im Bereich der Niedrigqualifizierten) folgen jeweils in den anschließenden Kapiteln.

erlaubnis erhalten, wenn sie einen Arbeitsvertrag und ein Mindesteinkommen von 64.800 Euro vorweisen können. Dies ist gerade für kleine und mittelständische Unternehmen noch immer deutlich zu hoch. Es entspricht dem 2,42-Fachen des nationalen Durchschnittseinkommens; in Österreich liegt die Mindesteinkommensgrenze beim 1,44-Fachen (s. Kap. A.6). Das Mindesteinkommen, das Hochqualifizierte für die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis nachzuweisen haben, muss also abgesenkt werden. **Der SVR empfiehlt, diese Mindestgrenze möglichst bald auf ca. 40.000 Euro Jahresbrutto zu reduzieren und damit dem österreichischen Beispiel zu folgen.**

Automatische Genehmigung nach Fristablauf

Auch wenn in öffentlichen Diskussionen über den Zuzug von Hochqualifizierten die Niederlassungserlaubnis nach § 19 AufenthG dominiert, sind derzeit die in § 18 AufenthG und der daran anschließenden Beschäftigungsverordnung festgelegten Regelungen zur temporären Zuwanderung quantitativ bedeutender. Abgesehen von Sonderfällen wie etwa den Expatriates, die über internationale unternehmensinterne Arbeitsmärkte entsendet werden, oder leitenden Angestellten und Spezialisten mit unternehmensspezifischen Spezialkenntnissen (§ 28 BeschV) ist bei der zeitlich befristeten Anwerbung von akademischen Fachkräften aus Drittstaaten eine Vorrangprüfung erforderlich. Die Bundesagentur für Arbeit hat dabei zu prüfen, ob für eine Beschäftigung deutsche Arbeitnehmer oder ihnen gleichgestellte im Land lebende Ausländer zur Verfügung stehen (§ 39 Abs. 2 S. 1 Nr. 1b AufenthG). Laut Daten der Bundesagentur für Arbeit fallen zwar neun von zehn Vorrangprüfungen im Sinne des Arbeitgebers aus; allerdings dauern die Prüfungen meist lange und blockieren gerade kleine und mittelständische Unternehmen teilweise über Wochen, mitunter sogar Monate. **Es gilt deshalb an dieser Stelle Prozesse zu beschleunigen und gerade den unternehmerischen Mittelstand nachhaltig zu entlasten, der im Gegensatz zu Großunternehmen eben nicht über ein Fachkräftereservoir verfügt, das er über unternehmensinterne Arbeitsmärkte weitgehend frei einsetzen kann. Dazu sollte ein Instrument eingesetzt werden, das sich bereits in anderen Zusammenhängen (etwa im Baugenehmigungsrecht) als Genehmigungsfiktion bewährt hat. Konkret bedeutet dies, dass nach einer Frist von drei Wochen die Genehmigung automatisch als erteilt gilt, wenn die prüfende Behörde in diesem Zeitraum keinen anderslautenden Beschluss zustellt.**

7.2 Zweite Säule: Stärkung der Bleibemotivation für Hochqualifizierte

In der Diskussion über hoch qualifizierte Zuwanderer geht es meist um Neuzuwanderer. Vergessen werden oft die künftigen ausländischen Hochqualifizierten, die sich bereits zu Studien- bzw. Ausbildungszwecken in Deutschland aufhalten. Wie die in den letzten Jahren deutlich gestiegenen Zahlen von Bildungsausländern zeigen, entsteht im Land ein immer bedeutender werdendes Reservoir an akademisch ausgebildeten Fachkräften. Sie für den deutschen Arbeitsmarkt zu erhalten, ist wegen der getätigten Bildungsinvestitionen sinnvoll und, wie oben gezeigt, unter Umständen auch aus einer entwicklungspolitischen Perspektive. Außerdem weist dies gegenüber anderen Formen der Arbeitskräfteanwerbung deutliche Vorteile auf (vgl. Kap. A.6). Der Gesetzgeber hat in den letzten Jahren zwar die Bleibebedingungen für ausländische Hochschulabsolventen deutlich verbessert; mittlerweile ist diese Gruppe sogar von der Vorrangprüfung befreit. Dennoch sollte im Bereich des § 16 (4) AufenthG, der die Bleibebedingungen für ausländische Hochschulabsolventen reguliert, an zwei Stellschrauben nachgebessert werden.

Auf zwei Jahre verlängerte Suchfrist

Derzeit haben ausländische Hochschulabsolventen nach Abschluss des Studiums bis zu einem Jahr Zeit, einen ihrer Qualifikation angemessenen Arbeitsplatz zu suchen. Gerade für Arbeitsmärkte der Hochqualifizierten und insbesondere in konjunkturell wechselhaften Zeiten erweist sich diese Frist als zu knapp bemessen. Schließt ein Absolvent sein Studium am Scheitelpunkt einer wirtschaftlichen Rezession ab, dürfte für ihn die gewährte Jahresfrist aufgrund einer personalpolitischen Zurückhaltung vieler Unternehmer oftmals zu kurz sein. **Der Gesetzgeber sollte daher die bislang gewährte Frist auf zwei Jahre verlängern und so die Bleiberegeln für Hochschulabsolventen konjunkturunabhängiger machen.**

Großzügige Prüfung der Angemessenheit

Auch um Brainwaste und die Fehlallokation von ausländischen Hochschulabsolventen am Arbeitsmarkt zu vermeiden, macht § 16 (4) AufenthG die Gewährung einer Aufenthalts- bzw. Niederlassungserlaubnis vom Nachweis eines dem Studienabschluss ‚angemessenen‘ Arbeitsplatzes abhängig. Diese Angemessenheit sollte großzügiger ausgelegt werden, um Arbeitsplatzangebot und Arbeitsplatzwahl nicht unnötig zu verengen.⁴³

43 Auch wenn die Intention des Gesetzes hier durchaus nachvollziehbar und zu begrüßen ist, stellt sie Hochschulabsolventen wie Betriebe nicht selten vor praktische Probleme. Beispielhaft: Ein Absolvent der Betriebswirtschaftslehre findet direkt nach seinem Studienabschluss zunächst eine Stelle als Projektassistent. Diese Möglichkeit kann er nach aktueller Rechtslage aber nicht wahrnehmen, er ist überqualifiziert, die Stelle gilt als seinem Abschluss nicht angemessen. In vielen Unternehmen und Berufsfeldern ist es aber durchaus üblich, sich zunächst auf einer Assistentenstelle zu bewähren, um anschließend im Unternehmen aufzusteigen und etwa eine Position als Projektmanager zu übernehmen.

Um entsprechende Karrierewege nicht von vornherein zu verbauen, sollte in einer Neufassung von § 16 (4) AufenthG dafür gesorgt werden, dass die Vorschrift der Angemessenheit eines Arbeitsplatzes flexibel und großzügig ausgelegt wird.

7.3 Dritte Säule: Einführung eines Punktesystems im MINT-Bereich

Punktesysteme sind keine zuwanderungspolitischen Allheilmittel und vor allem bei unzureichender Erdung am Arbeitsmarkt problematisch. Allerdings bieten sie als klassisches humankapitalorientiertes Steuerungsinstrument anders als arbeitgeberbasierte Verfahren die Möglichkeit, Zuwanderung systematisch auch unter Berücksichtigung von demografischen Kriterien zu steuern. Vor diesem Hintergrund liegt es nahe, auf ein Punktesystem in Deutschland nicht vollständig zu verzichten; allerdings sollte es zunächst testweise für Berufe bzw. Qualifikationen eingeführt werden, in denen unzweifelhaft ein struktureller Mangel herrscht.

Konkret wird vorgeschlagen, für den MINT-Bereich (Mathematik, Informatik, Naturwissenschaften, Technik) ein Punktesystem zu implementieren, es nach einer gewissen Zeit zu evaluieren und bei einem positiven Ergebnis auf andere Bereiche auszudehnen. Zudem könnte ggf. zusätzlich eine Höchstgrenze festgelegt werden. Der SVR schlägt damit vor, dass Personen, die eine MINT-Qualifikation vorweisen können und im Rahmen eines Punkteverfahrens eine ausreichende Punktzahl erreicht haben, auch ohne Arbeitsvertrag nach Deutschland zuwandern können. Da es zumindest vorläu-

fig auf bestimmte Berufe und Qualifikationen beschränkt werden soll, benötigt das Punktesystem nur wenige Steuerungskriterien:

(1) Alter: Jüngere Kandidaten sollten gegenüber älteren bevorzugt werden. Zu denken ist hier an eine glockenförmige Punkteverteilung wie die in Kanada praktizierte (vgl. Kap. A.6), die vor allem Personen zwischen 21 und 49 Jahren bevorzugt.

(2) Sprachkenntnisse: An dieser Stelle sollte berücksichtigt werden, dass gerade in technischen Berufen Englisch längst die entscheidende Lingua franca geworden ist. Entsprechende Englischkenntnisse sollten somit gleichrangig mit Deutschkenntnissen belohnt werden.

(3) Ausbildung: Ein Punktesystem sollte ohne akademische Arroganz auskommen und keinen akademischen Abschluss voraussetzen. Allerdings sollten Akademiker gegenüber Nichtakademikern Zusatzpunkte erhalten. In der konkreten Ausgestaltung könnte sich der Gesetzgeber an der britischen Systematik orientieren (vgl. Kap. A.6).

(4) Familienangehörige: Viele Untersuchungen zeigen eine zunehmende Bildungshomogenität in Partnerschaften (vgl. Kap. B.3). Daher ist davon auszugehen, dass die meisten potenziellen ‚Punktesystem-Zuwanderer‘ hoch qualifizierte Partner nach Deutschland mitbringen würden. Dies sollte über Bonuspunkte honoriert werden. Damit lassen sich arbeitsmarktorientierte Zuwanderung und Familienzuzwanderung sinnvoll verknüpfen.

Wichtig ist dabei, dass kein Kriterium als Weakest Link und damit als Ausschlusskriterium konzipiert werden sollte. Auch ein älterer und berufserfahrener Kandidat sollte grundsätzlich zuziehen können, wenn er fehlende Punkte in der Kategorie Alter durch Qualifikation in anderen Kategorien kompensieren kann.

Anwerbung von Niedrigqualifizierten

Die Zuwanderung von Hochqualifizierten hat spätestens seit dem Zuwanderungsgesetz, das 2005 die bestehenden Zuzugsregeln öffnete und erweiterte (vgl. Kap. A.5–A.6), in öffentlichen und politischen Debatten Hochkonjunktur. Dies war angesichts des großen Nachholbedarfs bei der Reform veralteter Regelungen in diesem Bereich durchaus verständlich. Erstaunlich ist, dass die bereits viel länger existierenden und quantitativ weitaus bedeutsameren Steuerungsinstrumente für die Anwerbung von Arbeitskräften für Tätigkeiten, die kein hohes Qualifikationsniveau voraussetzen, von Medien und Politik nicht beachtet wurden. Dabei machen diese Arbeitskräfte den größten Teil der deutschen Wanderungsstatistik aus (vgl. Dietz 2004).

Seit mehr als 20 Jahren organisiert und steuert Deutschland den befristeten Zugang von Niedrigqualifizierten über mehrere Mechanismen – wobei der Begriff niedrig qualifiziert nur zum Teil der Realität entspricht. So waren im Jahr 2001 knapp die Hälfte aller in Deutschland tätigen Saisonarbeitnehmer im Herkunftsland als Facharbeiter tätig (Dietz 2004: 10–12). Zudem war nur eine Minderheit der Arbeitskräfte auch in ihren Heimatländern in der Landwirtschaft beschäftigt. Die meisten Zuwanderer, die Tätigkeiten mit niedriger Wertschöpfung ausüben, sind also keineswegs niedrig qualifiziert. Sie üben nur deshalb Tätigkeiten aus, für die keine hohe Qualifikation erforderlich ist, weil sie dabei mehr verdienen als bei einer qualifizierten Beschäftigung im Herkunftsland.

Die Möglichkeit des befristeten Zuzugs von in diesem Sinne Niedrigqualifizierten ist für deutsche Arbeitgeber attraktiv und wird entsprechend oft in Anspruch genommen. Ein Blick auf die zahlreichen Instrumente der temporären Zulassung von Arbeitskräften in bestimmten Segmenten des deutschen Arbeitsmarktes konterkariert das verbreitete Bild der ungesteuerten Zuwanderung. § 18 AufenthG und die daran anschließende Beschäftigungsverordnung stellen eine Art Katalog dar, der einige

für das Migrationsland Deutschland bedeutsame Zuwanderungsmöglichkeiten in das Segment Niedrigqualifizierter des deutschen Arbeitsmarktes enthält. Mit der verspäteten Einführung der Freizügigkeit für Arbeitnehmer aus den mittel- und osteuropäischen Beitrittsländern werden einige Regelungen jedoch deutlich an Bedeutung verlieren.

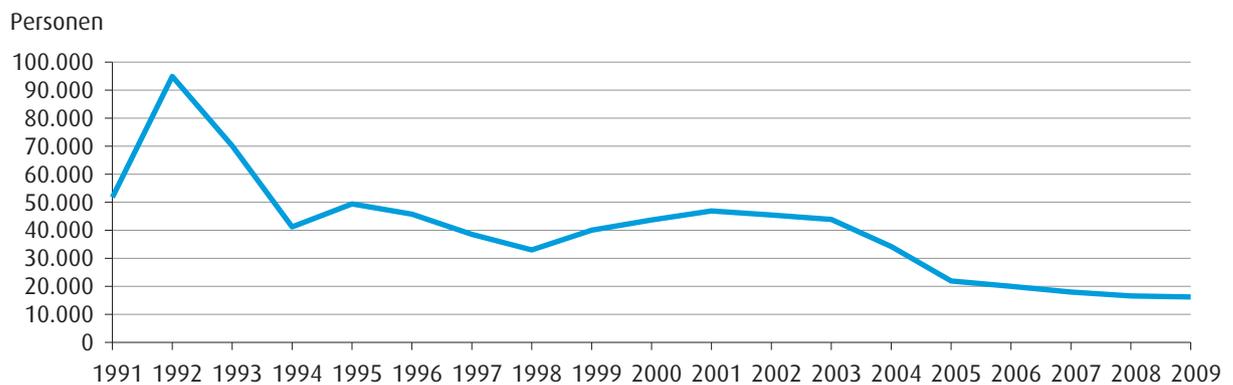
8.1 Werkvertragsarbeitnehmer: branchenspezifisch attraktiv

Bereits kurze Zeit nach dem Fall des Eisernen Vorhangs 1989 schloss die Bundesregierung mit einzelnen mittel- und osteuropäischen Staaten Vereinbarungen zur Entsendung von Werkvertragsarbeitnehmern. Dies geschah einerseits aus wirtschaftspolitischen Erwägungen. Im Bausektor, der aufgrund der Wiedervereinigung stark boomte, entstanden Arbeitskräfteengpässe, darum sollte er zusätzliche Möglichkeiten der Personalgewinnung erhalten (Hunger 2000: 53). Andererseits spielten für die Bundesregierung außenpolitische Überlegungen eine gewisse Rolle (Reim/Sandbrink 1996: 23ff.; Heyden 1997). Durch die Abkommen sollte vor allem über Devisentransfers ein Beitrag zur Stabilisierung der mittel- und osteuropäischen Transformationsländer geleistet werden, deren Zahlungsbilanzen durch den abrupten Wegfall von Absatzmärkten für heimische Produkte unter Druck geraten waren. Mittlerweile haben sich Abkommen für Werkvertragsarbeitnehmer als ein wichtiges Element des deutschen Portfolios an Zuzugsregeln im Segment Niedrigqualifizierter und hier vor allem für die Bauindustrie etabliert.⁴⁴

Die Anzahl der Werkvertragsarbeitnehmer, die im Rahmen der Vereinbarungen nach Deutschland entsandt wurden, war von Beginn an über Kontingente begrenzt. Diese Beschäftigungskontingente werden jährlich im

44 Entsprechende Abkommen existieren aktuell (2010) für Bosnien-Herzegowina, Kroatien, Bulgarien, die Slowakei, die Tschechische Republik, Serbien, Lettland, Mazedonien, Polen, Rumänien, Slowenien, Ungarn und die Türkei.

Abb. A.8.1 Werkvertragsarbeitnehmer im Jahresdurchschnitt in Deutschland 1991–2009



Quelle: BAMF 2011b: 88; eigene Darstellung

Oktober auf der Grundlage der Arbeitslosenquote in Deutschland für Oktober bis September des folgenden Jahres angepasst.⁴⁵ Dabei wird auf eine individuelle Arbeitsmarktprüfung verzichtet. Zentrale Merkmale dieser Beschäftigungsform sind die Befristung und die Gültigkeit des Herkunftslandprinzips im Bereich der Sozialversicherung. Das verbilligt die Beschäftigung erheblich, die damit für Unternehmen attraktiv ist. Seit 2005 bewegt sich die Zahl der in Deutschland tätigen und über § 39 BeschV eingereisten Werkvertragsarbeitnehmer allerdings auf einem relativ niedrigen Niveau⁴⁶ (Abb. A.8.1); dies hängt vor allem mit der stagnierenden Nachfrage in der Bauwirtschaft zusammen.

Angesichts der ab 2011 und 2014 geltenden Arbeitnehmerfreizügigkeit bleibt abzuwarten, wie sich die Nachfrage nach Werkvertragsarbeitnehmern in der Zukunft entwickeln wird. In den letzten Jahren stellten polnische Arbeitnehmer zwischen einem Drittel und der Hälfte aller Werkvertragsarbeitnehmer. Ihr Anteil entfällt ab 2011 aufgrund der EU-Freizügigkeit. Es ist aber nicht zu erwarten, dass die Option auf Werkvertragsarbeitnehmer vollkommen verschwinden wird. Denn gerade die Bauindustrie, die stark unter Preisdruck steht, wird weiterhin ein Interesse daran haben, bei der Sozialversicherung von Werkvertragsarbeitnehmern vom Herkunftslandprin-

zip zu profitieren. Für 2011 und die Folgejahre ist zu erwarten, dass vor allem die bestehenden Kontingente mit Drittstaaten wie Serbien oder der Türkei genutzt werden.

8.2 Saisonarbeiter: Abfangen von Bedarfsspitzen

Die Bauindustrie verfügt mit den Werkvertragsarbeitnehmern über ein flexibles und seit Jahrzehnten etabliertes Zulassungsinstrument. Daneben können über § 18 BeschV vor allem Unternehmen mit saisonalen Bedarfsspitzen – dazu zählen Land- und Forstwirtschaft, Hotel- und Gaststättengewerbe, Betriebe der Obst- und Gemüseverarbeitung sowie Sägewerke – ausländische Saisonarbeiter für bis zu sechs Monate als Erntehelfer bzw. Saisonkräfte gewinnen (Dietz 2004).⁴⁷ Ähnlich wie im Fall der Werkvertragsarbeitnehmer können nur Saisonarbeiter aus Staaten beschäftigt werden, mit deren Arbeitsverwaltungen die Bundesagentur für Arbeit vorab eine entsprechende Vereinbarung getroffen hat.⁴⁸ Zudem ist vorher grundsätzlich über eine Vorrangprüfung zu klären, dass keine einheimischen oder diesen gleichgestellte Arbeitnehmer verdrängt werden.⁴⁹

45 Bei einem einprozentigen Anstieg (Absinken) der Arbeitslosenquote werden die Beschäftigungskontingente um 5 % gesenkt (angehoben).

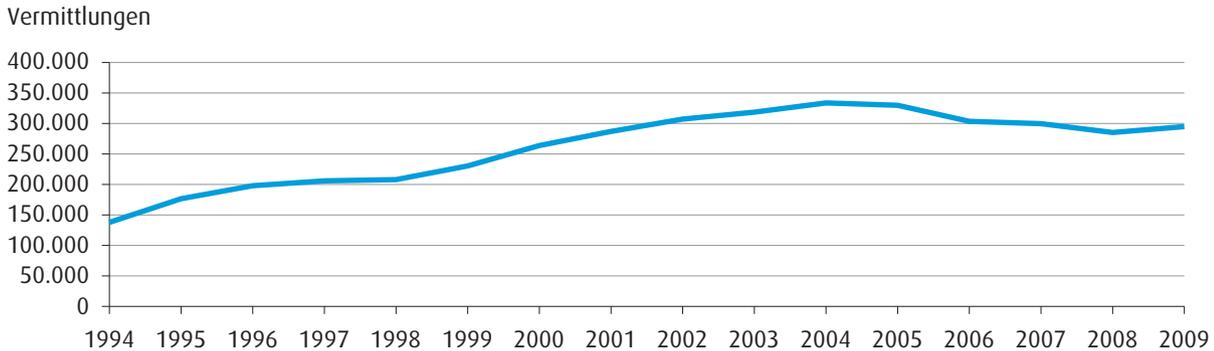
46 Die für die statistische Erfassung zuständige BA registriert allerdings keine Zuzüge, sondern lediglich den Stand der beschäftigten Werkvertragsarbeitnehmer pro Monat. Aussagen zur Anzahl einreisender Werkvertragsarbeitnehmer sind damit nicht möglich, jedoch lässt sich ein jährlicher Durchschnittswert der Beschäftigten errechnen.

47 Durch die Änderung der BeschV im Januar 2009 ist die max. Beschäftigungsdauer eines Saisonarbeitnehmers von vier auf sechs Monate pro Kalenderjahr erhöht worden. Insgesamt kann ein Betrieb pro Kalenderjahr acht Monate lang Saisonarbeiter beschäftigen.

48 Dies sind derzeit Polen, Slowenien, Ungarn, die Slowakei, Rumänien, Bulgarien, Kroatien sowie die Tschechische Republik.

49 Die Vorrangprüfung soll sicherstellen, dass gerade deutsche oder seit langem in Deutschland lebende Bezieher von Sozialtransfers über eine Beschäftigung als Erntehelfer oder Saisonarbeitskraft den Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt schaffen.

Abb. A.8.2 Vermittlungen von Saisonarbeitnehmern nach Deutschland 1994–2009



Anmerkung: Die Angaben beinhalten auch die Vermittlungen von Schaustellergehilfen.

Quelle: BAMF 2011b: 93; eigene Darstellung

Die Vorrangprüfung bei Saisonarbeitnehmern ist allerdings durch zahlreiche Ausnahmen faktisch abgeschafft. Das Bundesarbeitsministerium hat sich dabei mit den Wirtschaftsverbänden und Gewerkschaften auf die sog. 80:10:10- bzw. 90:10-Regelung verständigt. Damit reagierte man auf Beschwerden von Arbeitgebern, die keine Verzögerungen bei der Zulassung hinnehmen wollten. Sie wollten auch nicht akzeptieren, dass Osteuropäer, die seit vielen Jahren für einige Monate im selben Betrieb beschäftigt sind, gegen Arbeitslose ausgetauscht werden, die von deutschen Arbeitsagenturen vermittelt wurden und oft nur bedingt motiviert erschienen (vgl. Dietz 2004). Die 80:10:10-Regelung besagt, dass mindestens 80 Prozent der 2005 beschäftigten Saisonarbeiter zugelassen werden. Weitere zehn Prozent werden nach einer Vorrangprüfung bewilligt und auch für die verbleibenden zehn Prozent kann eine Bewilligung erfolgen, wenn es den Arbeitsagenturen trotz aller Anstrengungen und unter Mitwirkung der Betriebe nicht gelingt, genügend inländische Arbeitnehmer zu gewinnen. Die eigentlich bei der Anwerbung von Saisonarbeitnehmern vorgesehene Vorrangprüfung erweist sich damit als Papiertiger. Auch deshalb blieb das Niveau der Zulassungen über die letzten Jahre konstant hoch (Abb. A.8.2).⁵⁰

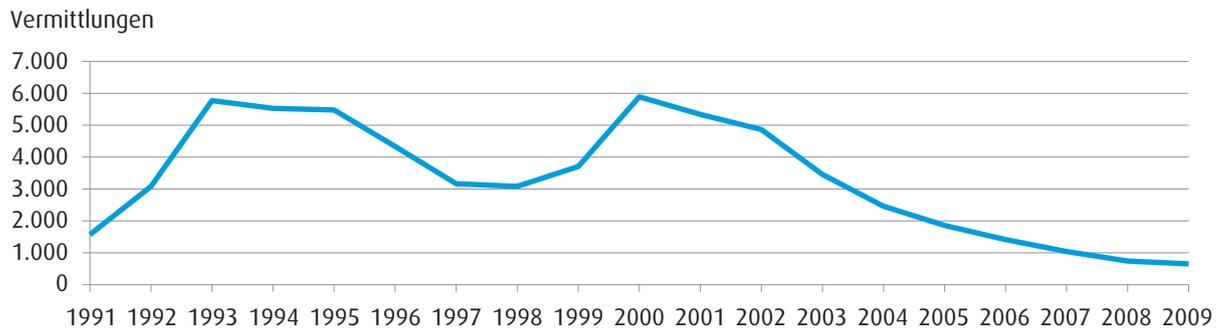
Neben der Beschäftigung von Werkvertragsarbeitnehmern existiert damit eine zweite etablierte Form der

Zulassung von ausländischen Arbeitnehmern, die vor allem Unternehmen mit saisonal schwankender Nachfrage nach Arbeitskräften zugutekommt. Diese Regelung hat einen wichtigen Beitrag zur Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit insbesondere der deutschen Landwirtschaft geleistet.⁵¹ Die meisten Arbeitgeber nutzen dabei eine Möglichkeit, die die für die Vermittlung der Saisonarbeitskräfte zuständige Zentralstelle für Arbeitsvermittlung (ZAV) anbietet: Sie rekrutieren Arbeitnehmer, die bereits in den Vorjahren im Betrieb beschäftigt waren, gezielt jedes Jahr neu. Damit besteht in Deutschland – von der Öffentlichkeit weitgehend unbemerkt – bereits seit vielen Jahren ein hocheffizientes zirkuläres Migrationsprogramm, das von Arbeitgebern wie Arbeitnehmern stark in Anspruch genommen wird. Die Erfahrungen, die in Deutschland in diesem Rahmen gewonnen wurden, können bei einer Einführung zirkulärer Migrationsprogramme zwischen Ländern der Europäischen Union und ausgewählten Entwicklungs- bzw. Schwellenländern (s. Kap. E.2–E.4) berücksichtigt werden, die in den letzten Jahren verstärkt erwogen wurde. Die Zirkularität des Programms wird insbesondere dadurch gesichert, dass eine Wiedereinreiseoption gewährleistet wird und jährlich wiederholbare Beschäftigungsverhältnisse etabliert werden, aber dauerhafte Zuwanderung im Prinzip

50 Die Daten der BA weisen allerdings nur die Zahl der Vermittlungen aus und nicht die Zahl der eingereisten Arbeitnehmer, sodass die Zahl der Saisonarbeitskräfte, die tatsächlich in Deutschland im entsprechenden Jahr beschäftigt waren, vermutlich etwas niedriger ist als statistisch ausgewiesen.

51 In dem Beitrag der Programme zur Wettbewerbsfähigkeit einer immer noch wichtigen Branche sieht Dietz (2004: 13) auch einen Hauptgrund dafür, dass die Unabhängige Kommission Zuwanderung (2001: 115) sich explizit für eine Beibehaltung der Regelungen zur Beschäftigung von Saisonarbeitskräften einsetzte.

Abb. A.8.3 Vermittlungen von Gastarbeitern nach Deutschland 1991–2009



Quelle: BAMF 2011b: 304; eigene Darstellung

ebenso ausgeschlossen ist wie die Zuwanderung nicht erwerbstätiger Familienmitglieder.

Wie sich die Saisonarbeiterregelung nach der 2011 einsetzenden Arbeitnehmerfreizügigkeit entwickelt, bleibt offen. Da Polen das Hauptherkunftsland von Saisonarbeitern ist – etwa zwei Drittel der Vermittelten sind polnische Staatsbürger –, ist allerdings zu vermuten, dass die Regelung ab 2011 massiv an Bedeutung verlieren wird. Zahlreiche ehemalige Saisonarbeiter werden aller Voraussicht nach von den Unternehmen in den regulären Betrieb übernommen werden. Zudem ist auch ein stärkerer Einsatz von Arbeitskräften aus dem Nicht-EU-Ausland im Rahmen der bestehenden Programme möglich.

8.3 Gastarbeiter: künftig kaum noch relevant

Eine weitere Möglichkeit, Niedrigqualifizierte zuzulassen, besteht nach § 40 der Beschäftigungsverordnung. Danach können Gastarbeiter aus mittel- und osteuropäischen Ländern zur beruflichen und sprachlichen Fortbildung nach Deutschland angeworben werden.⁵² In der Konstruktion ähnelt die Anwerbung von Gastarbeitern der von Werkvertragsarbeitern bzw.

Saisonkräften. Auch diese Form der Anwerbung ist kontingentiert und setzt bilaterale Abkommen mit den einzelnen Entsendeländern voraus.⁵³ Eine Arbeitsmarktprüfung ist nicht vorgesehen. Allerdings müssen Gastarbeiter eine abgeschlossene Berufsausbildung vorweisen bzw. eine mindestens dreijährige Erfahrung in dem Beruf vorweisen, den sie in Deutschland ausüben wollen. Erforderlich sind zudem Grundkenntnisse in der deutschen Sprache. Die Anwerbung ist auf Gastarbeiter zwischen 18 und 40 Jahren beschränkt.

Im Gegensatz zu den Regelungen für Saisonarbeiter ist eine Zirkularität hier explizit ausgeschlossen, denn die Zulassung als Gastarbeiter ist nur einmal möglich. Darum haben deutsche Unternehmen die Möglichkeit der Anwerbung von Gastarbeitern nur in geringem Ausmaß genutzt (Parusel/Schneider 2010: 29). Die vereinbarten Jahreskontingente wurden weit unterschritten und die Vermittlungszahlen von Gastarbeitern sind in den letzten Jahren immer weiter gesunken (Abb. A.8.3).

Da diese Möglichkeit bereits jetzt kaum genutzt wird, ist davon auszugehen, dass das Programm mit der Freizügigkeit für Arbeitnehmer aus den EU-Beitrittsländern des Jahres 2004 ab 2011 erst recht überflüssig wird.

52 Streng genommen handelt es sich bei den entsprechenden Vereinbarungen um Austauschprogramme. Allerdings werden diese von deutschen Arbeitnehmern kaum in Anspruch genommen, sodass es sich de facto um eine einseitige temporäre Anwerbung nach Deutschland handelt.

53 Entsprechende Abkommen bestehen derzeit (2010) mit Ungarn, Polen, der Tschechischen Republik, der Slowakei, Slowenien, Albanien, Bulgarien, den baltischen Staaten, Rumänien, Russland und Kroatien.

8.4 Haushaltshilfen: Verdoppelung innerhalb kurzer Zeit

Sehr wichtig hingegen ist die erst 2005 eingeführte Regelung zur Zulassung von Haushaltshilfen zur Beschäftigung in Haushalten mit pflegebedürftigen Personen (Husmann 2010). Zwar ist davon auszugehen, dass auch schon vorher zahlreiche Frauen aus Mittel- und Osteuropa in deutschen Haushalten im Bereich der häuslichen Pflege tätig waren (Bommes 2007). Nachdem entsprechende Regelungen in der Anwerbestoppausnahmereverordnung (ASAV) Ende 2002 ausgelaufen waren, waren sie jedoch meist illegal beschäftigt (Kondratowitz 2005; vgl. Kap. A.9).

Seit 2005 können ausländische Haushaltshilfen gemäß § 21 BeschV bis zu drei Jahre als Vollzeitbeschäftigte in Privathaushalten beschäftigt werden. Durch diese neue Option ist auch hier ein Legalisierungseffekt für bis dahin illegal beschäftigte Migranten festzustellen (vgl. schon Rudolph 1994: 124). Voraussetzung ist allerdings eine Absprache zwischen der Bundesagentur für Arbeit und den Arbeitsverwaltungen der entsprechenden Herkunftsländer.⁵⁴ Zudem dürfen die angeworbenen Haushaltshilfen lediglich hauswirtschaftliche Tätigkeiten verrichten und keine ‚Pflegearbeiten im Sinne der gesetzlichen Pflegeversicherung‘. In der Praxis dürfte es allerdings unmöglich sein, die verschiedenen Tätigkeiten genau abzugrenzen und die Einhaltung der Vorschrift zu kontrollieren. Seitdem diese Zuwanderungsmöglichkeit eingeführt wurde, hat sich die Inanspruchnahme durch deutsche Haushalte innerhalb weniger Jahre fast verdoppelt (Tab. A.8.1). De facto handelt es sich dabei allerdings um ein bilaterales Anwerbeprogramm, etwa drei Viertel aller Haushaltshilfen kommen aus Polen.

Da schon allein aus demografischen Gründen der Bedarf an Arbeitskräften im Bereich der haushaltsnahen Dienstleistungen enorm wächst, ist davon auszugehen, dass weiterhin eine hohe Anzahl von Haushaltshilfen in

Deutschland (noch) illegal beschäftigt ist. Durch die Arbeitnehmerfreizügigkeit wird es ab Mai 2011 zu einer arbeitsgenehmigungsrechtlichen ‚Legalisierung durch die Hintertür‘ kommen. Es ist bislang aber noch nicht abzusehen, ob sich diese Tätigkeiten dadurch auch tatsächlich in die arbeitsrechtliche Legalität verlagern.

8.5 Beschäftigungsverordnung: Ersatz für verzögerte Arbeitnehmerfreizügigkeit

Deutschland hat die Übergangsfrist für die Arbeitnehmerfreizügigkeit bei der EU-Osterweiterung 2004 voll ausgeschöpft. Das war der politische Preis, um die öffentliche Meinung und die Gewerkschaften zu besänftigen, die eine Verdrängung inländischer Arbeitskräfte durch Lohndumping befürchteten (Fellmer/Kolb 2009).⁵⁶ Nur Schweden, Großbritannien und Irland verzichteten auf eine Niederlassungsbeschränkung und wurden in unterschiedlichem Ausmaß zum Ziel der Pioniermigranten aus dem östlichen Europa. Die mit der Wirtschaftskrise einsetzende Rückwanderung und das nahende Ende der Übergangsfrist markieren in einem gewissen Sinn ein ‚Zurück an den Start‘. Ab Mai 2011 gilt Freizügigkeit für Arbeitnehmer aus den mittel- und osteuropäischen Beitrittsländern Estland, Lettland, Litauen, Polen, Tschechien, der Slowakei, Ungarn und Slowenien, ab 2014 auch für Arbeitnehmer aus Bulgarien und Rumänien.

Vor allem seit der Osterweiterung war angesichts der zunächst verweigerten Möglichkeit, Arbeitnehmer aus den EU-Beitrittsländern regulär einzustellen, der Ausnahmekatalog der Beschäftigungsverordnung (BeschV) für zahlreiche Branchen ein wichtiges Ersatzinstrument, das in der betrieblichen Praxis gut funktionierte. Unmittelbarer politischer Reformbedarf besteht deshalb nicht, da mit der verspäteten Zulassung von Arbeitnehmern aus

Tab. A.8.1 Vermittlungen von Haushaltshilfen in Deutschland 2005–2009

	2005	2006	2007	2008	2009 ⁵⁵
Vermittlungen	1.667	2.241	3.032	3.051	1.571

Quelle: BAMF 2011b: 305; eigene Darstellung

⁵⁴ Solche Vereinbarungen gibt es derzeit mit Polen, Slowenien, der Tschechischen Republik, der Slowakei, Ungarn, Bulgarien und Rumänien.

⁵⁵ Seit 2009 wird ausschließlich die Erstvermittlung registriert. Deshalb ist die Angabe für dieses Jahr nicht mit den übrigen Werten vergleichbar.

⁵⁶ Die EU-Erweiterung von 2004 stellt diesbezüglich allerdings kein Novum dar, vgl. bereits die Analyse von Straubhaar (1996) zum Arbeitnehmerentsendegesetz.

dem östlichen Europa einige Regelungen deutlich an Bedeutung verlieren werden. In Zukunft können Betriebe ihre Arbeitskräfte aus den EU-Beitrittsländern ohne den Umweg über die Beschäftigungsverordnung rekrutieren. Werkvertragsarbeitnehmer, Saisonarbeitnehmer, Haushaltshilfen oder Gastarbeitnehmer werden durch EU-Binnenmigranten ersetzt.

Der SVR sieht im Segment der Niedrigqualifizierten deshalb keinen unmittelbaren Reformbedarf. Er rät

aber dazu, die genannten Regelungen aufrechtzuerhalten, zumal sie auch für eine Reihe von Drittstaaten außerhalb der EU gelten. Die BeschV kann als Ausnahmekatalog durchaus wieder an Bedeutung gewinnen, wenn in den EU-Beitrittsländern von 2004 und 2007 aus demografischen und ökonomischen Gründen ebenfalls der Bedarf an Zuwanderung steigt. Das ist noch nicht unmittelbar gegeben, in einer mittelfristigen Perspektive aber durchaus realistisch.

Irreguläre Ausländerbeschäftigung in Deutschland

Die irreguläre Beschäftigung von Ausländern ist nur ein Teilsegment der insgesamt in Deutschland existierenden Schattenwirtschaft. Irreguläre Migration und irreguläre Beschäftigung von Ausländern sind keine temporären Fehlentwicklungen, sondern vielmehr strukturelle Merkmale aller OECD-Staaten. Irreguläre Beschäftigung führt zu Wettbewerbsverzerrungen, der öffentlichen Hand gehen Steuern und Sozialversicherungsbeiträge verloren. Zudem kann sich der Eindruck verfestigen, dass der Staat unfähig ist, geltendes Recht durchzusetzen; das kann zu Legitimationsproblemen führen und dazu, dass die Bürger sich populistischen Protestbewegungen bzw. -parteien zuwenden, die dieses Thema für ihre Zwecke instrumentalisieren. Da die Kontrollen in Deutschland im internationalen Vergleich umfangreich sind, versprechen verschärfte Maßnahmen kaum zusätzlichen Nutzen. Es können ohnehin niemals alle Unternehmen und Mitarbeiter kontrolliert werden. Zudem verursachen auch Kontrollen Kosten. Diese gilt es gegen die Folgekosten

irregulärer Beschäftigung abzuwägen. Zusätzlich sollte über Alternativen nachgedacht werden, z. B. eine Entlastung des Faktors Arbeit von Abgaben und Regulierung sowie die angemessene Bereitstellung legaler Zuwanderungskanäle.

9.1 Umfang und Struktur: kaum gesichertes Wissen

Das Phänomen der irregulären Migration lässt sich unterteilen in die Aspekte irregulärer Grenzübertritt, irregulärer Aufenthalt und irreguläre Beschäftigung von Ausländern. Da in Deutschland Arbeits- und Aufenthaltserlaubnisse getrennt gewährt werden, sind verschiedene Konstellationen der Irregularität möglich (Tab. A.9.1).

Zum Ausmaß von Irregularität existieren kaum gesicherte Daten (Schönwälder/Vogel/Sciortino 2004: 27–28). Zwar gibt es für Deutschland einige methodisch

Tab. A.9.1 Konstellationen von Regularität und Irregularität bei Aufenthalt und Beschäftigung von Ausländern in Deutschland

	Reguläre Beschäftigung	Irreguläre Beschäftigung
Regulärer Aufenthalt	<ul style="list-style-type: none"> – Hoch qualifizierte ausländische Arbeitskräfte, z. B. unter § 19 AufenthG – Saisonarbeiter für die Dauer ihrer Arbeits- und Aufenthaltsgenehmigung – Anerkannte Flüchtlinge haben sowohl ein Recht auf Aufenthalt wie auf die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit 	<ul style="list-style-type: none"> – Angehörige der mittel- und osteuropäischen EU-Mitgliedstaaten: Sie können sich bis Ablauf der Übergangsfrist 2011 bzw. 2014 legal aufhalten, geraten aber bei Aufnahme einer abhängigen Beschäftigung ohne Genehmigung arbeitsrechtlich in die Irregularität – Geduldete oder Ausländer, die einen Asylantrag gestellt haben und ohne Genehmigung einer Beschäftigung nachgehen – Ausländische Studenten, die die erlaubte Stundenzahl ihres Nebenjobs überschreiten
Irregulärer Aufenthalt	<p>Konstellation nicht möglich, da Arbeitsgenehmigungen immer auch an Aufenthaltstitel gekoppelt sind</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Ohne Aufenthaltstitel eingereiste Ausländer, die einer Beschäftigung nachgehen – Ausländer, die mit einem Touristenvisum eingereist sind, einer Erwerbstätigkeit nachgehen und nach Ablauf des Visums im Land bleiben

Quelle: eigene Darstellung, angelehnt an Alt/Cyrus 2002: 142

wohl durchdachte Schätzungen der Zahl irregulär im Land lebender Ausländer, doch auch diese können allein schon wegen der unsicheren Ausgangsbasis nicht für sich in Anspruch nehmen, gesichertes Wissen zu liefern.⁵⁷ In den 1990er Jahren und zu Beginn des Jahrtausends schätzten Studien die Anzahl von Ausländern ohne regulären Aufenthaltsstatus auf 500.000 bis eine Million Personen (vgl. Bade 2001: 68; Sinn/Kreienbrink/Loeffelholz 2006: 57–59). Aktuelle Schätzungen kommen zu niedrigeren Werten: Das Hamburgische WeltWirtschaftsinstitut (HWWI) etwa geht für das Jahr 2007 von maximal rund 460.000 irregulär in Deutschland lebenden Ausländern aus. Verglichen mit den vom HWWI geschätzten Zahlen für 2005 wäre damit eine erhebliche Abnahme um rund 220.000 Personen festzustellen (Vogel 2009). Dieser Rückgang dürfte zu einem Großteil auf die EU-Erweiterungen von 2004 und 2007 zurückzuführen sein. Durch diese erhielten zuvor irregulär im Land lebende Angehörige der Beitrittsstaaten einen regulären Aufenthaltsstatus bzw. würde eine irreguläre Einreise für sie unnötig, wengleich die Möglichkeit, legal eine Arbeit aufzunehmen, für die meisten von ihnen Übergangsfristen unterliegt (vgl. Anghele 2011). Noch unsicherer als die Informationen über Ausländer, die ohne regulären Aufenthaltsstatus im Land leben, ist die Datenlage über die irreguläre Beschäftigung von Ausländern, weil in Studien zur Schattenwirtschaft nicht zwischen Personen mit und ohne Migrationshintergrund unterschieden wird (BMI 2007a: 19).

9.2 Ursachen: Arbeitsmarktregulation und Sozialstandards

Das durch die Medien vermittelte Bild der irregulären Beschäftigung von Ausländern wird oft durch aufsehenerregende Razzien auf Großbaustellen bestimmt. Häufig wird sie auf das Versagen von Politik und staatlicher Kontrolle zurückgeführt. Dieser Sichtweise entgeht jedoch, dass von diesem Phänomen in unterschiedlicher Intensität alle OECD-Staaten betroffen sind. Verschiedene Faktoren können benannt werden, die die irreguläre Beschäftigung von Ausländern begünstigen. Zunächst erzeugt der Wohlfahrtsstaat selbst Anreize, irregulär zu

arbeiten: Wohlfahrtsstaaten sorgen für ein hohes soziales Schutzniveau für Personen, die sich legal auf ihrem Territorium aufhalten. Leistungen wie Rente, Unfallversicherung, Gesundheitsversorgung oder die öffentliche Infrastruktur sind jedoch nicht kostenlos, sie werden über Lohnnebenkosten und Steuern finanziert. Dies schlägt sich in einer geringeren Gewinnmarge der Unternehmen bzw. einem geringeren unmittelbar zur Verfügung stehenden Einkommen der Arbeitnehmer nieder. Ausländer, die ihre Arbeitskraft irregulär anbieten, verfügen daher – wie alle in der Schattenwirtschaft Tätigen – über einen klaren *Wettbewerbsvorteil*: Da sie keine Sozialabgaben oder Steuern entrichten, können sie Unternehmen oder privaten Haushalten ihre Arbeitskraft zu günstigeren Bedingungen anbieten als legal Beschäftigte.⁵⁸ Je höher die Abgabenlast und der Umfang von Arbeitsmarktregulierungen in einem Staat sind, desto stärker ist der Anreiz für Arbeitgeber, irreguläre Beschäftigung nachzufragen, und für Arbeitnehmer, solche anzubieten.⁵⁹ Verstärkt gilt dies, wenn in einer Branche großer Konkurrenzdruck herrscht wie z. B. im Baugewerbe.⁶⁰ Irreguläre Erwerbstätigkeit ist keineswegs auf Ausländer beschränkt. In Deutschland werden Schätzungen zufolge bis zu zwei Drittel der Wertschöpfung in der Schattenwirtschaft durch Deutsche oder Ausländer mit einem regulären Aufenthaltstitel erzielt, oft als Nebenverdienst zu einer selbstständigen oder unselbstständigen Erwerbstätigkeit (Enste/Schneider 2006: 45; 52–53).

Die irreguläre Beschäftigung von Ausländern wird noch wahrscheinlicher, wenn eine im Land herrschende Arbeitskräftenachfrage nicht mit heimischen Arbeitskräften gedeckt werden kann (vgl. Kap. A.2), eine *legale Zuwanderung zu Erwerbszwecken* aber nicht möglich ist (vgl. Kap. A.6). Möglicherweise entsprechen die rechtlich vorgesehenen Zuwanderungskategorien und -höhen nicht mehr dem im Land herrschenden Bedarf (Entzinger/Martiniello/Wihtol de Wenden 2004). Dabei darf nicht übersehen werden, dass für legale Zuwanderung, selbst wenn sie möglich ist, teils erhebliche und zwar *bürokratische Kosten* entstehen. Beispiele hierfür sind auf Seiten der ausländischen Arbeitnehmer das Einholen von Visa-Genehmigungen oder auf Seiten der inländischen Arbeitgeber die Vorrangprüfung. Auch der damit verbun-

57 Der Versuch, zu validen Daten zu gelangen, wurde daher auch als „intelligentes Raten“ (Alt 1999: 50) beschrieben.

58 Für manche Ausländer sind Beiträge zu den sozialen Sicherungssystemen aber auch deshalb nicht sinnvoll, weil sie sich nur temporär in Deutschland aufhalten und die eingezahlten Leistungen bei einer Rückkehr nicht angerechnet und nicht oder nur in minimaler Höhe ausgezahlt werden. Drittstaatsangehörigen werden Zeiten der Erwerbstätigkeit in Deutschland im Heimatland nur dann angerechnet, wenn sog. Sozialversicherungsabkommen zwischen den Staaten getroffen worden sind. Deutschland unterhält derzeit 17 solcher Abkommen (Deutsche Rentenversicherung 2010).

59 Allerdings gibt es das Phänomen der irregulären Migration und Beschäftigung in nahezu allen Ländern, auch in Schwellenländern mit einem vergleichsweise geringen Lebensstandard. Auch in den USA ist die illegale Beschäftigung von Einwanderern weit verbreitet. Bspw. arbeiten in den Agrarbetrieben Kaliforniens viele Menschen aus Lateinamerika auf illegaler Basis (Ostendorf 2007).

60 In Berlin soll Schätzungen der Fachgemeinschaft Bau zufolge im Jahr 2008 rund die Hälfte der Bauarbeiter illegal beschäftigt gewesen sein (Kneist 2008).

dene bürokratische und zeitliche Aufwand kann durch irreguläre Beschäftigung umgangen werden. Dieser Anreiz ist umso stärker, je höher der bürokratische Aufwand ist und je kürzer die Beschäftigung dauert, besonders wenn für wiederholte Anstellungen die Prozeduren erneut durchlaufen werden müssen.

Diese Faktoren können Ausländer auch davon abhalten, ein einmal eingegangenes irreguläres Beschäftigungsverhältnis *nachträglich zu regularisieren* und so entsprechende Kosten und Einbußen bei den Wettbewerbsvorteilen hinzunehmen.

Die irreguläre Beschäftigung von Ausländern entspringt somit einem Spannungsverhältnis: Wohlfahrtsstaaten müssen einerseits Abgaben oder Steuern erheben, um im Interesse der im Land lebenden Bevölkerung die hohen sozialen Standards zu finanzieren, und andererseits Migrationsprozesse regulieren, um zu verhindern, dass allein das hohe Niveau der Sozialleistungen einen Anreiz für Zuwanderung bietet. Sowohl irregulär beschäftigte Ausländer als auch deren Arbeitgeber profitieren allerdings davon, genau diese Regelungen zu umgehen, um z. B. bürokratischen Aufwand oder Sozialabgaben zu vermeiden.

Daher ist einerseits davon auszugehen, dass viele Ausländer ohne regulären Aufenthaltsstatus gar nicht beschäftigt würden, wenn sie ihre Arbeitskraft legal anbieten, da sie dann gegenüber anderen Arbeitnehmern gar nicht konkurrenzfähig wären. Andererseits bieten irregulär beschäftigte Ausländer aber oft Leistungen an, die unter regulären Bedingungen kaum zu bezahlen wären. So ist bspw. die häusliche Pflege älterer und kranker Menschen für die Angehörigen oft nur durch irreguläre Beschäftigung von Ausländern bezahlbar, weil die Pflegekostentarife eine konventionelle Versorgung nicht erlauben. Und für viele Frauen ist eine erhöhte Erwerbsbeteiligung erst durch irregulär beschäftigte ausländische Kindermädchen und Putz- bzw. Zuehfrauen möglich. Die Löhne in diesen Bereichen sind teils so gering und die Arbeitsbedingungen so unattraktiv, dass einheimische Arbeitskräfte zu diesen Tätigkeiten nicht bereit sind. Für Ausländer können sie jedoch aufgrund der im Heimatland herrschenden Bedingungen dennoch attraktiv sein.⁶¹ Auch für ausländische Arbeitskräfte mit legalem Aufenthaltstitel kann das Ausweichen auf irreguläre Beschäftigung eine Strategie sein, um mit einheimischen Arbeitskräften um Arbeitsplätze zu konkurrieren und so ihre Benachteiligung auf dem Arbeitsmarkt zu kompensieren.

Die Tatsache, dass irregulär beschäftigte Ausländer häufig in privaten Haushalten bzw. in Pflegeberufen beschäftigt sind, weist darauf hin, dass in diesem Segment des Arbeitsmarktes weder Ausbeutung noch Betrug dominieren. Viele Arbeitsverhältnisse scheinen vielmehr auf stabilen wechselseitigen Erwartungen oder sogar Vertrauensverhältnissen zwischen den irregulär Beschäftigten und ihren Arbeitgebern zu basieren. Hierfür spricht auch, dass irregulär Beschäftigte in der Gastronomie oder in der Landwirtschaft oft wiederkehrend für denselben Arbeitgeber tätig werden.

Einen Sonderfall irregulär beschäftigter Ausländer bilden Geduldete und Ausländer im Asylverfahren. Denn für sie gelten erschwerte Bedingungen beim Zugang zum Arbeitsmarkt. Dahinter steht die Befürchtung, Ausländer könnten bei anderslautenden Regelungen vorwiegend aus wirtschaftlichen Gründen in Deutschland Asyl beantragen. Insbesondere wenn sich der Aufenthalt mit einem solchen Status entgegen den Absichten des Gesetzgebers über Jahre hinzieht und noch keine Arbeitsgenehmigung erteilt wurde, versuchen Geduldete und Asylbewerber mitunter, die schmalen und seit 1993 nicht mehr angehobenen Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz, die ihnen gewährt werden, durch zusätzliches Einkommen aufzubessern. Dies ist aber wegen der (noch) nicht erteilten Arbeitsgenehmigung nur irregulär möglich. Für Geduldete hat sich seit 2007 allerdings die Situation erheblich verbessert. Seither können sie nach mindestens vier Jahren ‚Duldung‘ eine unbeschränkte Arbeiterlaubnis erhalten, ohne dass vorab geprüft werden muss, ob Deutsche, EU-Ausländer oder andere bevorrechtigte Personen zur Verfügung stehen (s. Kap. C.7 und D.2).

9.3 Folgeprobleme: erheblich für Migranten

Irreguläre Migration und Ausländerbeschäftigung sind zum Teil mit beträchtlichen Folgeproblemen verbunden. Irreguläre Ausländerbeschäftigung kann legale Erwerbstätigkeit verdrängen oder dazu führen, dass die Löhne legal Beschäftigter unter dem Druck der irregulären Konkurrenz sinken. Dem Wohlfahrtsstaat werden damit Steuern oder Sozialabgaben vorenthalten, die er für die Finanzierung seiner Leistungsfähigkeit benötigt. Außerdem kann sich der Eindruck verfestigen, der Staat sei

61 In einem Kooperationsprojekt der Caritas Paderborn und der Caritas Polen werden z. B. polnische Pflegehilfen nach Deutschland vermittelt. Sie kosten die privaten Haushalte rund 1.800 € monatlich, ein Pflegedienst würde 7.000 € kosten. Trotz des geringen Nettoverdienstes von 900 € ist in Polen die Nachfrage nach diesen Stellen anhaltend hoch (Hoischen 2010). Eine Untersuchung des Deutschen Instituts für angewandte Pflegeforschung (Neuhaus/Isfort/Weidner 2009) schätzt, dass aktuell 100.000 mittel- und osteuropäische Haushaltshilfen in Deutschland arbeiten, aber Potenzial für 145.000 Personen besteht.

Info-Box 6 Folgen und Probleme des irregulären Aufenthalts in Deutschland

Als Ausländer irregulär eine Beschäftigung aufzunehmen ist auch deshalb relativ einfach möglich, weil der Arbeitsmarkt zu großen Teilen privat geregelt ist und staatliche Institutionen nur in geringem Ausmaß involviert sind. Daher lassen sich z. B. Verträge mündlich schließen oder die Lohnhöhe mündlich vereinbaren. Dies ist im Gesundheitssektor oder beim Schulsystem anders, weil beide Bereiche in hohem Maße staatlich organisiert und damit kontrolliert sind. Damit ist ein Zugang für Personen ohne Aufenthaltstitel nur schwer möglich. Ausländer ohne Aufenthaltsrecht nehmen ärztliche Hilfe nur in Notsituationen in Anspruch und schicken ihre Kinder oft nicht in die Schule, um die Gefahr der Entdeckung zu umgehen. Diese Situation ist für ein Gemeinwesen, das humanitären und menschenrechtlichen Grundsätzen verpflichtet ist, nicht akzeptabel. Schulische Bildung und Gesundheitsversorgung sind Grundbedürfnisse, ihre Erfüllung darf nicht davon abhängig sein, ob der Aufenthalt regulär oder irregulär ist. Darüber hinaus hat die Gesellschaft hier auch ein gewisses Eigeninteresse, denn sie will z. B. nicht Folgekosten einer unzureichenden medizinischen oder schulischen Versorgung tragen.

Obwohl die Situation des irregulären Aufenthalts auf ihrem Territorium für Staaten rechtlich und aus Gründen der Staatsräson nicht akzeptabel ist, suchen sie, auch beeinflusst durch die europäische Ebene, zunehmend nach pragmatischen Lösungen, um den genannten Bedürfnissen Rechnung zu tragen. In der Gesundheitsfürsorge werden solche pragmatischen Lösungen oft von Wohlfahrts- oder kirchlichen Organisationen getragen, deren Mitarbeiter oft nur ehrenamtlich und vorrangig in Notfallsituationen helfen (vgl. Bommes/Wilmes 2008 für die Stadt Köln). Anders stellen sich die Ansätze im Bildungsbereich dar: Einer Schätzung des HWWI für den SVR zufolge sind bis zu 30.000 Kinder in Deutschland im schulpflichtigen Alter ohne regulären Aufenthaltsstatus (Vogel/ABner 2010). Bundesweit existiert keine einheitliche rechtliche Regelung bezüglich einer Übermittlungspflicht der Schulen, also der Weisung, ob diese Kinder den entsprechenden Behörden zu melden sind oder nicht. Dies wird je nach Bundesland unterschiedlich gestaltet. Derartige rechtliche Unklarheiten sowie weitere praktische und juristische Hürden können dazu führen, dass Eltern ihre Kinder nicht zur Schule schicken. Wenn eine Meldung rechtlich vorgesehen ist, vermitteln zum Teil private Organisationen zwischen den Schulleitern und den Eltern, um den Kindern die Teilnahme am Unterricht zu ermöglichen. Der Koalitionsvertrag von CDU, CSU und FDP sieht vor, auf Bundesebene zu regeln, dass Schulen von der Übermittlungspflicht auszunehmen sind (CDU/CSU/FDP 2009: 79). Bis Ende 2010 ist dies noch nicht erfolgt.

In beiden Fällen werden Personen ohne Aufenthaltsstatus nicht regulär in die staatlichen Leistungssysteme einbezogen, sondern Ersatzmechanismen gewählt, die für beide Seiten durch große Unsicherheiten gekennzeichnet sind. Für die Zuwanderer stellt sich etwa die Frage, wie lange die Organisationen ihre Gesundheitsdienstleistungen aufrechterhalten können, für die Ärzte, ob sie durch die Behandlungen finanzielle Einbußen hinnehmen wollen. Schulleiter sind sich im Unklaren über mögliche rechtliche Konsequenzen. Zudem sind viele Leistungen vom persönlichen Engagement Einzelner oder den aufgebauten Verbindungen abhängig (Wilmes 2011).

nicht fähig, das von ihm gesetzte Recht auch tatsächlich durchzusetzen. Dies kann seine Legitimation untergraben und dazu führen, dass die Bürger sich populistischen Parteien oder Protestbewegungen zuwenden, die das Thema für ihre Zwecke instrumentalisieren. Für Arbeitgeber- und Arbeitnehmervereinigungen ist außerdem belangvoll, dass durch irreguläre Beschäftigung das geltende Tarifgefüge unterlaufen und die gültigen arbeitsrechtlichen Standards verletzt werden. Die Gewerkschaften fürchten ferner durch irreguläre Arbeitsverhältnisse eine Schwächung ihrer Verhandlungsmacht. Ebenso kann irreguläre Beschäftigung den Wettbewerb zwischen Unternehmen verzerren und damit immer mehr Unternehmer zur Beschäftigung irregulärer Arbeitnehmer bewegen (z. B. im Bau- und Baunebengewerbe) (Straubhaar 2007: 6–8).

Irreguläre Beschäftigung kann bereichsweise sogar die wirtschaftliche Innovationskraft hemmen, weil billige und willige Arbeitskraft günstig verfügbar ist und deshalb nicht in die Entwicklung neuer, arbeitskraftsparender Technologien investiert wird (Ostendorf 2007: 15). All diese Probleme auf gesamtgesellschaftlicher Ebene resultieren aber nicht allein aus der irregulären Beschäftigung von Ausländern, sondern aus der bei weitem größeren Schattenwirtschaft insgesamt. Zudem ist ungeklärt, wie stark diese Effekte wirken.

Schwerwiegende Folgen sind vor allem für die Ausländer selbst wahrscheinlich, nämlich dann, wenn sie nicht nur irregulär beschäftigt sind, sondern zusätzlich über keinen gesicherten Aufenthaltsstatus verfügen. Diese individuellen Probleme reichen von mangelnder

Versorgung im Krankheitsfall über auf Länderebene unterschiedlich schwere Bildungszugänge für die Kinder bis zu der Frage, ob sie den nur mündlich vereinbarten Arbeitslohn wirklich erhalten. Öffentlichkeit und Politik werden sich dieser Probleme zunehmend bewusst und suchen nach pragmatischen Lösungen (Info-Box 6).

9.4 Lösungsansätze: Anreize verringern, legale Zuwanderungsmöglichkeiten erleichtern

Irreguläre Migration und irreguläre Beschäftigung von Ausländern sind strukturelle Phänomene, die eng mit der Ausprägung europäischer Staaten als Wohlfahrtsstaaten verknüpft sind. Eine vollständige Verhinderung ist schon aufgrund der Kontrollkosten eine Illusion. Allerdings kann eine Kombination verschiedener Schritte helfen, die Anreize zur irregulären Beschäftigung von Ausländern zu verringern und zugleich sicherzustellen, dass Migranten ohne Aufenthaltstitel nicht ausgebeutet werden:

Kontrolle auf einem hohen Niveau halten

In besonders betroffenen Bereichen, z. B. auf Baustellen, können zureichende staatliche Kontrollen in gewissen Grenzen zur Reduktion irregulärer Beschäftigung von Ausländern beitragen. Das aktuelle hohe Kontrollniveau in Deutschland sollte daher beibehalten, aber nicht überzogen werden. Während z. B. die USA Ende der 1990er Jahre für Kontrollen nur 0,66 Dollar pro Jahr und Beschäftigtem ausgaben, lag der Wert in Deutschland vier Mal so hoch (Martin/Miller 2000: 22). Auch das Maß strafrechtlicher Sanktionen ist in Deutschland im europäischen Vergleich bereits hoch, im Extremfall drohen Arbeitgebern bis zu zehn Jahre Haft oder empfindliche Geldstrafen.⁶² Die Anzahl verhängter Strafen für irreguläre Beschäftigung stieg zwar in den 1990er Jahren, aber die Höhe der tatsächlich gezahlten Strafen blieb auf niedrigem Niveau.⁶³ Und obwohl die Personen- und Sachkosten für Kontrollen aufgestockt wurden, nahm die Zahl der Ermittlungsverfahren deutlich ab (Enste/Schneider 2006: 50). Hinzu kommt, dass sich vor allem der besonders betroffene häusliche Sektor mit den Reinigungs- und Pflegediensten derartigen Kontrollen fast gänzlich entzieht.

Kostenfaktor Arbeit entlasten

Weiterhin sollten die Anreize für Arbeitgeber, Ausländer irregulär zu beschäftigen, reduziert werden, indem die unmittelbar auf den Faktor Arbeit entfallenden Abgaben und Regulierungen möglichst gering gehalten werden, insbesondere im Bereich unqualifizierter und gering entlohnter Beschäftigung. Staaten sind hierbei aber Grenzen gesetzt, da es zu ihren originären Aufgaben gehört und von ihren Bürgern eingefordert wird, sowohl einen regulativen Rahmen für den Arbeitsmarkt zu setzen als auch Wohlfahrt bereitzustellen. Die hohe Nachfrage nach Minijobs, die im Zuge der Hartz-Reformen attraktiver wurden, und der gleichzeitige Rückgang irregulärer Arbeitsverhältnisse können aber als Beleg dafür angesehen werden, dass ein erheblicher Teil dieser Arbeitskräfte zuvor aufgrund von Regulierung und Abgabenlast in die Schattenwirtschaft abgetaucht war. Wohlüberlegte und gut kommunizierte Deregulierungen können also entsprechende Erfolge zeitigen, da so Personen aus der irregulären Beschäftigung auftauchen und andere erst gar nicht abtauchen (Enste/Schneider 2006: 55).

Legale Zuwanderung erleichtern

Deutschland verfügt bereits über ein gut funktionierendes System der Anwerbung niedrig qualifizierter Arbeitskräfte, das von Arbeitgeber- wie Arbeitnehmerseite rege genutzt wird (s. Kap. A.8). Derzeit existieren z. B. Vereinbarungen über Anwerbeprogramme für Haushaltshilfen mit Polen, Slowenien, der Tschechischen Republik, der Slowakei, Ungarn, Bulgarien und Rumänien. Es könnte künftig aber notwendig werden, dieses System in Bezug auf Umfang oder Herkunftsländer auszuweiten. So ist z. B. mit einem enorm wachsenden Bedarf im Bereich der Pflege zu rechnen: Innerhalb der kommenden zehn Jahre wird die Zahl der Pflegebedürftigen um 29 Prozent, bis 2030 um 50 Prozent zunehmen (von 2,3 Mio. in 2007 auf 2,9 (2020) bzw. 3,4 Mio. (2030)) (Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2010: 27). **Mittel- und langfristig ist daher an eine Ausweitung der 2005 neu eingeführten Regelung zur Zulassung von ausländischen Haushaltshilfen zur Beschäftigung in Haushalten mit pflegebedürftigen Personen zu denken.** Die aktuell relevanten Herkunftsländer Mittel- und Osteuropas könnten zudem aufgrund ihres wirtschaftlichen

⁶² Die sog. Sanktionsrichtlinie der EU (Richtlinie 2009/52/EG) wird daher für Deutschland im Bereich strafrechtlicher Sanktionen wenig Änderungsbedarf hervorrufen. Sie wird aber dafür sorgen, dass ein europaweit einheitliches Mindestmaß an Sanktionen für die irreguläre Beschäftigung von Ausländern etabliert wird. Damit werden Wettbewerbsverzerrungen auf europäischer Ebene unterbunden (Vogelrieder 2009). Ob die EU überhaupt die Kompetenz besitzt, Straftatbestände zu normieren, ist allerdings nach wie vor umstritten (Hörich 2010).

⁶³ Es ist allerdings nicht ohne Weiteres feststellbar, ob dies mit der Geringfügigkeit der Delikte zusammenhängt oder mit der Milde der Gerichte und deren Nutzung von Ermessensspielräumen.

Aufholprozesses als Quelle für Arbeitskräfte künftig an Bedeutung verlieren. **Nötigenfalls könnten dann ähnliche Vereinbarungen auch mit der Republik Moldau, der Ukraine oder Weißrussland abgeschlossen werden.**

Strukturreformen am Arbeitsmarkt forcieren

Mit solchen Überlegungen wird allerdings nicht das Kernproblem behoben, dass irreguläre Beschäftigung von Ausländern auch deshalb entsteht, weil Arbeitskräfte für bestimmte Erwerbstätigkeiten und Arbeitsbedingungen nicht vorhanden sind oder nicht motiviert werden können. **Das Phänomen der irregulären Beschäftigung von Ausländern verweist somit teilweise auch auf Reformbedarf für Arbeitsverhältnisse in bestimmten Segmenten des Arbeitsmarktes:** Ein verbessertes Kinderbetreuungsangebot würde z. B. den Anreiz senken, ausländische Kindermädchen irregulär zu beschäftigen. Durch Änderungen im Pflegebereich würde Ganztagsbetreuung auch unter regulären Bedingungen bezahlbar.

Rechtslage irregulär Beschäftigter verbessern

Soweit irregulär beschäftigte Ausländer, die zudem nicht über einen regulären Aufenthaltsstatus verfügen, durch Arbeitgeber ausgebeutet werden, ist über eine Stärkung ihrer rechtlichen Verhandlungsposition nachzudenken. Denn wenn irregulär Beschäftigten z. B. der zustehende Lohn vorenthalten wird und sie auf die Instrumente des Rechtsstaats wie eine Klage vor Gericht zurückgreifen wollen, müssen sie mit Verhaftung und Abschiebung rechnen. Sie werden somit von dieser Möglichkeit

seltener Gebrauch machen, obwohl ihnen dies wie anderen Beschäftigten auch rechtlich zusteht. Oft sind sie über diese Rechte auch nur unzureichend informiert (Diakonie Hamburg 2009: 215–219). **Die auf europäischer Ebene angenommene Sanktionsrichtlinie bietet hier Möglichkeiten der Abhilfe. Denn mit ihrer konsequenten Umsetzung in Deutschland würde einerseits der Schutz von Arbeitnehmern, die um ihren Lohn betrogen werden, erhöht und andererseits das Bestrafungsrisiko auf die Arbeitgeberseite verlagert:** Zum einen sieht die Richtlinie befristete Aufenthaltstitel für irregulär beschäftigte Ausländer vor, die in einem Verfahren gegen ihre früheren Arbeitgeber mitwirken. Zum anderen sollen irregulär Beschäftigte vor ihrer Rückführung über ihre Rechte informiert werden, z. B. hinsichtlich der Möglichkeit, auf ihren Lohn zu klagen (Voglrieder 2009).

Es sollte aber nicht die Illusion bestehen, dass durch Gesetzesänderungen irreguläre Zuwanderung und irreguläre Ausländerbeschäftigung vollständig zu unterbinden wären. Sie sind vielmehr eine Erfahrung aller Einwanderungsländer. **Neben den angesprochenen Stellschrauben ist daher darauf zu achten, dass Personen in der Irregularität nicht aus Furcht vor Entdeckung oder Abschiebung darauf verzichten, die ihnen zustehenden Rechte in Anspruch zu nehmen. Zugleich muss Rechtsicherheit für Menschen geschaffen werden, die in Erfüllung ihrer beruflichen oder ehrenamtlichen Aufgaben Migranten ohne Aufenthaltstitel helfen, wie z. B. Ärzte, Lehrer oder Schuldirektoren** (Bade 2001: 68–74).

Zusammenfassung

Das erste SVR-Jahresgutachten vom Mai 2010 hat gezeigt: Integration und Integrationspolitik in Deutschland sind besser als ihr Ruf (SVR 2010). Ähnliches gilt für die politische Steuerung des Zuzugs von Arbeitskräften.

Das Image der deutschen Zuwanderungspolitik ist meist schlecht. Je nach politischer Präferenz gilt sie entweder als zu lasch und leichtfertig, um Zuwanderung im aufgeklärten Eigeninteresse zu steuern, oder als so überreguliert und abschreckend, dass Deutschland im internationalen Vergleich zwangsläufig das Nachsehen hat – ein Befund, der angesichts des sich verschärfenden internationalen Wettbewerbs um qualifizierte Zuwanderer und hoher Abwanderungszahlen von Fachkräften aus Deutschland umso stärker zu alarmieren vermag.

Das Lamento über eine dysfunktionale oder eben zuwanderungsfeindliche Politik übersieht aber zunächst einmal, dass seit vielen Jahren weitgehend unbemerkt von der breiten Öffentlichkeit Programme zur befristeten Anwerbung von Arbeitskräften für niedrig produktive Tätigkeiten erfolgreich umgesetzt werden. Zwar ist Deutschland dem Protektionismus gefolgt und hat die Übergangsfristen hinsichtlich der Arbeitnehmerfreizügigkeit, die die Europäische Kommission im Rahmen der Verhandlungen über die EU-Erweiterungen von 2004 und 2007 gewährt hat, maximal ausgeschöpft. Die Folgen dieser Entscheidung konnten die unter der Beschäftigungsverordnung aufgelegten Programme aber erfolgreich überwinden und so Wettbewerbsnachteile für Unternehmen in arbeitsintensiven Branchen (Landwirtschaft, Hotel- und Gaststättengewerbe, Bauwirtschaft) verhindern (s. Kap. A.8).

Für den Bereich der Hochqualifizierten fällt die Einschätzung zwar verhaltener, aber nicht gänzlich anders aus: Die seit dem Zuwanderungsgesetz 2005 erfolgten, zunächst sehr vorsichtig-defensiven Öffnungen in diesem Segment wurden in den letzten Jahren aktiv und systematisch erweitert (s. Kap. A.5). Die wichtigsten Änderungen sind die Senkung der Mindesteinkommensgrenze auf 64.800 Euro Jahresbrutto, die mit fünf Arbeitsplätzen und 250.000 Euro Investitionskapital deutlich verringerten

Anforderungen für die Zuwanderung von Selbstständigen sowie der Verzicht auf die Vorrangprüfung für ausländische Absolventen deutscher Hochschulen. **Mittlerweile verfügt Deutschland in Grundzügen über ein international vergleichbares zuwanderungspolitisches Steuerungsinstrumentarium (s. Kap. A.6). Es bedarf aber noch weiterer Reformen, um bei der Anwerbung weltweit umworbener Fachkräfte besser zu bestehen.** Hierfür ließen sich an entscheidenden Stellen relativ leicht Verbesserungen bzw. Ergänzungen vornehmen: **eine weitere Absenkung der Mindesteinkommensgrenze und eine Umgestaltung der Vorrangprüfung zu einer Genehmigungsfiktion, bei der nach Ablauf einer bestimmten Frist die Genehmigung automatisch als erteilt gilt.**

Darüber hinaus sollte sich die deutsche Zuwanderungssteuerung im Segment der Hochqualifizierten in zweierlei Hinsicht breiter aufstellen: **Zunächst sollten für die besonders attraktive Gruppe der ausländischen Studienabsolventen die Bleibemöglichkeiten erleichtert und verbessert werden. Darüber hinaus sollte in Deutschland – zunächst begrenzt auf MINT-Berufe, die von besonderen Engpässen betroffen sind – ein Punktesystem eingeführt werden, das sich bei Bedarf schrittweise auf andere Berufe und Sektoren erweitern lässt (s. Kap. A.7).**

Grundlegendere Probleme als die Gesetzgebung wirft allerdings das Bild der Zuwanderungspolitik Deutschlands im Ausland auf. In einer kürzlich unter deutschen Außenhandelskammern durchgeführten Umfrage des Deutschen Industrie- und Handelskammertags erreicht die Attraktivität Deutschlands für Fachkräfte und Studenten aus dem jeweiligen Land auf einer Skala von eins (sehr attraktiv) bis fünf (unattraktiv) lediglich die Note 2,8. Die materiell-rechtlich bedeutsamen Änderungen und die zahlreichen Initiativen zu einer verbesserten Umsetzung zuwanderungspolitischer Intentionen, etwa die auf die Bedürfnisse von Hochqualifizierten ausgerichteten Spezialabteilungen in den lokalen Ausländerbehörden⁶⁴, sind weitgehend unbekannt geblieben.

⁶⁴ Ein Musterbeispiel dafür ist etwa das Hamburg Welcome Center (HWC), das sich als spezieller Behördenservice exklusiv an ausländische qualifizierte Fach- und Führungskräfte, Wissenschaftler, Selbstständige und Studierende richtet (vgl. Strom 2009).

Diese Divergenz zwischen den Intentionen der Zuwanderungssteuerung und ihrem Bild bei den Umworbenen sollte ein Alarmzeichen für die Politik sein. Beispiele, wie ein an sich gutes Produkt durch schlechtes Marketing seine Marktchancen leichtfertig verspielen kann, sind aus der Wirtschafts- und Unternehmensgeschichte hinreichend bekannt. Dass das Image einer Marke durch Marketing geschaffen und modifiziert werden kann, wird von der deutschen Zuwanderungspolitik bislang weitgehend ignoriert. **Angesichts der wachsenden Verschärfung des internationalen Wettbewerbs um Fachkräfte und der damit einhergehenden Liberalisierung von Zuwanderungsmöglichkeiten gilt es, das Produkt ‚Deutsches Zuwanderungsrecht‘ nicht nur handwerklich solide zu gestalten und Gesetzestexte und Kommentare angemessen zu verfassen, sondern auch seinen Ruf zu verbessern.** So ist es z. B. bemerkenswert, dass die vom Bundesinnenministerium betriebene Seite www.zuwanderung.de – die ohnehin Mängel aufweist⁶⁵ – zwar Informationen über die Möglichkeiten der Zuwanderung nach Deutschland enthält, aber ausschließlich in deutscher Sprache verfasst ist. **Viel mehr als bisher sollten daher**

deutsche Auslandsvertretungen, insbesondere Konsulate oder Goethe-Institute, nach amerikanischem und anderen Vorbildern offensiv für (hoch-)qualifizierte Zuwanderung werben. Sie sollten dazu beitragen, den Mythos eines materiell-rechtlich zuwanderungsfeindlichen Landes zu entkräften und stattdessen die umfassenden Liberalisierungen im Bereich der Zuwanderungs- und Bleibebedingungen gerade für Hochqualifizierte bekannt zu machen.

Politik sollte in diesem Bereich aber auch nicht alleingelassen werden, vor allem nicht von jener Seite, die am meisten von Zuwanderung profitiert: der privaten Wirtschaft. Auch große, weltweit agierende Unternehmen sind aufgerufen, für den Zuwanderungsstandort Deutschland zu werben und ein positives Image zu gestalten. Mittelständische Betriebe, die nach wie vor das Rückgrat der deutschen Wirtschaft bilden, verfügen nur bedingt über diese Option. **Entsprechend sollten z. B. auch die Außenhandelskammern (s. Kap. A.3) im Sinne ihrer Mitglieder für die Zuwanderung nach Deutschland werben.**

65 Der dort abgebildete Zeitstrahl zur Migrationsgeschichte Deutschlands zeugt von einem problematischen linearen Bild der Migrationsgeschichte; das Gutachten der Unabhängigen Kommission Zuwanderung (2001) ist vorhanden, das des Sachverständigenrats für Zuwanderung und Integration (2004) fehlt.

B Zuwanderung von Familienangehörigen

Statistischer Überblick

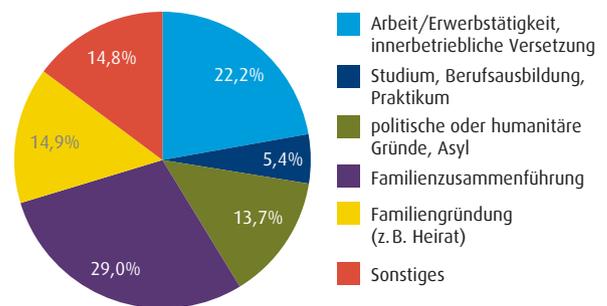
Deutschland ist nicht nur das Ziel vieler Arbeitsmigranten, sondern auch von Menschen, die aus familiären Gründen zuwandern. Im Unterschied zur Arbeitsmigration ist der Familiennachzug nur eingeschränkt steuerbar, weil die Wahrung der Einheit der Familie ein wichtiges Grundrecht ist, das Zuwanderungsansprüche begründet.

Familiennachzug hat verschiedene Gesichter. Er kann unmittelbar erfolgen, wenn Personen, die zu Arbeitszwecken nach Deutschland kommen, mit ihren Partnern, Kindern und in sehr seltenen Fällen auch ihren Eltern zusammen zuwandern. Familienmitglieder können aber auch zeitversetzt nachziehen oder sich aus verschiedenen Gründen gegen einen Nachzug entscheiden, z. B. weil die Lebenshaltungskosten im Herkunftsland niedriger sind oder Bildungskarrieren von Kindern nicht unterbrochen werden sollen. Zudem wächst in einer Welt, in der Distanzen durch bessere Transportwege und Kommunikationstechnik schneller und billiger zu überbrücken sind, die Zahl der Paare, die transnationale Beziehungen führen und Familien gründen.

1.1 Familiennachzug: wichtigste Zuwanderungsform

Fast 44 Prozent der Zuwanderer kamen in den letzten Jahrzehnten aus familiären Gründen nach Deutschland. Fast ein Drittel der 2008 in Deutschland lebenden Zuwanderer reiste im Rahmen einer Familienzusammenführung ein, weitere 14,9 Prozent kamen nach Deutschland, um hier eine Familie zu gründen⁶⁶ (Abb. B.1.1). Familienzuwanderung war mithin seit dem Anwerbestopp von 1973

Abb. B.1.1 Hauptzuwanderungsgrund 15- bis 74-jähriger Zuwanderer in Deutschland 2008



Quelle: Destatis 2010; eigene Darstellung

quantitativ bedeutsamer als die Arbeits- oder Flüchtlingsmigration; lediglich ein Fünftel aller Zuwanderer, die 2008 in Deutschland lebten, reiste zur Arbeitsaufnahme ein, als Flüchtling kam nur etwa jeder Siebte (Destatis 2010).⁶⁷

Auch gegenwärtig ist Familienmigration nach der jährlich fluktuierenden Migration von Saison- und Werkvertragsarbeitnehmern die wichtigste Dimension der Zuwanderung nach Deutschland. Allerdings liefern die immer noch völlig unzureichenden und eines Migrationslandes unwürdigen deutschen Migrationsstatistiken nur vage Anhaltspunkte, um das entsprechende

⁶⁶ Visatechnisch wird unterschieden, ob eine Person einreist, um in Deutschland zu heiraten, oder bereits verheiratet ist und zum Ehepartner zieht. Der Visazweck Familiengründung bezieht sich auf den Einreiseweck Heirat; besteht die Ehe schon, ist es eine Familienzusammenführung.

⁶⁷ Die Angaben zu diesem Fragenkomplex im Mikrozensus waren freiwillig. 14,5 % der befragten Zuwanderer im Alter von 15-74 Jahren gaben keinen Hauptgrund für ihre Zuwanderung an („ohne Angabe“). Zusätzlich müssen die persönlichen Zuwanderungsmotivationen nicht zwangsläufig mit den Zwecken der tatsächlich erteilten Visa und Aufenthalte übereinstimmen (s. Kap. C.3).

Zuwanderungsvolumen einzuschätzen.⁶⁸ Nach den verfügbaren Visastatistiken wurden 2002 noch 85.305 Visa aus Gründen des Ehegatten- und Familiennachzugs erteilt. Sieben Jahre später hatte sich diese Zahl mit 42.756 mehr als halbiert (BAMF 2011b: 147). Dieser Rückgang ist jedoch größtenteils ein statistisches Artefakt der EU-Erweiterungen 2004 und 2007: Staatsangehörige der neuen EU-Mitgliedstaaten erhielten dadurch Visafreiheit und wurden seitdem in deutschen Visastatistiken nicht mehr erfasst.

1.2 Sprachnachweise im Herkunftsland: präventive Integration oder Ausgrenzung?

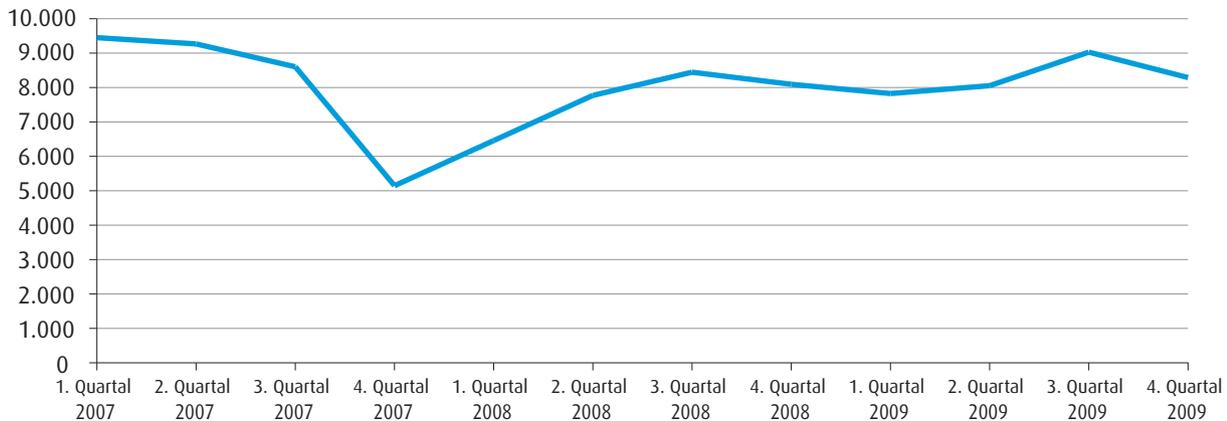
Der Familiennachzug aus Drittstaaten wurde im Rahmen des EU-Richtlinienumsetzungsgesetzes 2007 neu geregelt. Das Ziel war, das Zuzugsvolumen zu beschränken, insbesondere aber Aspekte einer präventiven Integrationspolitik (vgl. Bade 2006) beim Ehegattennachzug umzusetzen. Mit dem zum 28. August 2007 in Kraft getretenen Gesetz wurde das Mindestalter nachziehender Ehegatten auf 18 Jahre angehoben. Zudem wurde ein Nachweis einfacher Sprachkenntnisse, d.h. auf dem

Niveau A1 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen, zur Einreisevoraussetzung erhoben. Diese Änderungen sollten nach offizieller Begründung die Integration der Nachziehenden in Deutschland vorbereiten und gleichzeitig Zwangsehen bekämpfen. Allerdings sind der Regulierung des Familiennachzugs durch Verfassung und EU-Recht enge Grenzen gesetzt (s. Kap. B.2). Implizit wurde mit den Neuregelungen auch das Ziel verfolgt, den Familiennachzug von Unqualifizierten zu bereits im Land lebenden unqualifizierten Zuwanderern im Allgemeinen und eine ‚Zuwanderung in die Sozialsysteme‘ im Besonderen zu begrenzen, auch wenn eine solche Absicht weder in der Gesetzesbegründung genannt wird noch durch die Verwaltungspraxis belegbar ist (s. Kap. B.3).

Vom Nachweis einfacher Sprachkenntnisse vor der Einreise zu ihren Ehepartnern ausgenommen sind Personen aus Ländern, mit denen besonders enge wirtschaftliche Beziehungen bestehen, wie Australien, Kanada, Israel, Republik Korea, USA, Japan und Neuseeland. Ausgenommen sind auch Personen, bei denen nur ein geringer Integrationsbedarf erwartet wird. Darunter fallen in der Regel Hochqualifizierte (s. Kap. B.3).

Den deutlichen Rückgang des Familiennachzugs, den Befürworter der Maßnahme erwartet und Kritiker beklagt hatten, gab es nur kurzfristig. Die Zahl geneh-

Abb. B.1.2 Erteilte Visa zum Ehegattennachzug in Deutschland 2007–2009



Quelle: BT-Drs. 17/3090: 32; eigene Darstellung

68 Statistische Daten zum Familiennachzug liefern das Ausländerzentralregister (AZR) und die Visastatistik des Auswärtigen Amtes. Das AZR gibt seit 2005 Auskunft über die im Inland erteilten Aufenthaltstitel. In der Visastatistik werden hingegen nur die im Ausland beantragten und erteilten Visa berücksichtigt, daher liegt die Zahl der Visa hier niedriger als die aus familiären Gründen erteilten Aufenthaltstitel nach dem AZR. Im Unterschied zum AZR kann anhand der Visastatistik, die bereits seit 1996 den Familiennachzug statistisch erfasst, die Entwicklung des Familiennachzugs und seiner Strukturen nachgezeichnet werden. Der Familiennachzug von Unionsbürgern zu Unionsbürgern wird jedoch in keiner Statistik erfasst.

Tab. B.1.1 Ergebnisse des Deutsch-A1-Tests nach Hauptherkunftsländern 2009

Land	Prüfungsteilnehmer gesamt	Bestandene Prüfungen	Bestehensquote gesamt (%)
Bosnien und Herzegowina	801	566	71
China	1.223	960	78
Indien*	954	700	73
Iran	813	281	35
Kasachstan	926	655	71
Kosovo	4.571	2.344	51
Marokko	1.878	1.544	82
Mazedonien	2.862	948	33
Russland*	987	811	82
Serbien	865	491	57
Thailand	3.219	2.212	69
Tunesien	1.232	792	64
Türkei	10.775	7.311	68
Ukraine	1.060	833	79
Vietnam	2.174	1.494	69
Gesamt	34.340	21.942	64

*Die Daten waren nicht vollständig erfasst.

Quelle: BT-Drs. 17/1112: 10

migter Anträge auf Familienzusammenführung sank nach Einführung der Nachweispflicht einfacher Deutschkenntnisse um 44 Prozent, lag aber Ende 2009 nur noch etwa neun Prozent unter dem Niveau vor der Einführung der Nachweispflicht (Abb. B.1.2).

Anhand erster Daten zu Teilnehmern und Absolventen der Sprachkurse, die in den Hauptherkunftsländern angeboten werden, ist ein gesetzesbedingter nachhaltiger Rückgang der Familienmigration nicht zu belegen. Etwa zwei Drittel aller Prüfungsteilnehmer haben 2009 Prüfungen zum Nachweis ausreichender Deutschkenntnisse bestanden, lediglich im Iran und in Mazedonien erweisen sich entsprechende Tests als ernsthafte Hürde (Tab. B.1.1). Nach anfänglichen Umsetzungsschwierigkeiten ist mittlerweile ein weitreichendes Netz von Deutschkursangeboten in den wichtigsten Herkunftsländern etabliert. Und auch das eigenständige Lernen von Personen, die keinen Zugang zu Kursen haben, ist durch ihren Erfolg in den Prüfungen belegt (BT-Drs. 17/3090: 22f.). **Damit ist im Steuerungsergebnis de facto die integrative und nicht die restriktive Komponente der Maßnahme in den Vordergrund gerückt.**

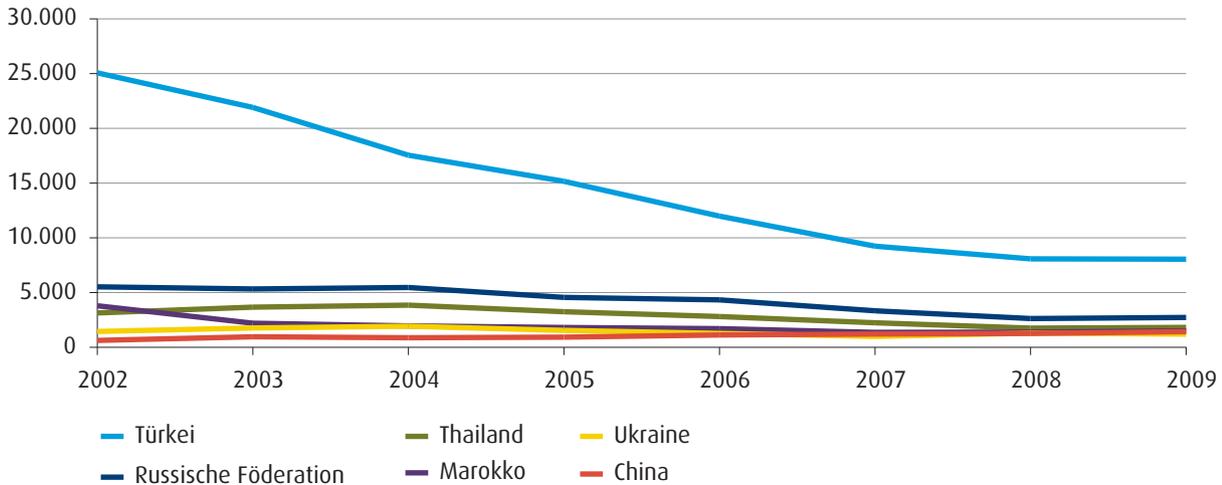
Für Menschen aus ländlichen Gebieten entstehen jedoch oft höhere Kosten, weil sie für die Zeit des Sprachkurses in die Nähe einer Sprachschule ziehen oder die

Kosten für die Fahrt dorthin aufbringen müssen. Nicht kalkulierbar ist darüber hinaus eine eventuelle Abschreckungswirkung der Maßnahme auf Nachzugswillige, die ihre Absicht aus Scheu vor Versagen nicht umsetzen. Dies könnte immerhin dazu beigetragen haben, dass die Kurve des Familiennachzugs nicht stärker angestiegen ist.

1.3 Herkunftsländer: Vielfalt mit rückläufiger Tendenz bei Anwerbestaaten

Die Struktur des Familiennachzugs hat sich infolge einer zunehmenden Diversität der Zuwanderung verändert. Waren früher die Türkei, das ehemalige Jugoslawien, Italien und Griechenland die wichtigsten Herkunftsstaa- ten des Familiennachzugs, so stammt dieser heute aus sehr viel mehr Herkunftsländern. Zwar ist die Türkei für Deutschland weiterhin das quantitativ bedeutendste Familienmigrationsland; allerdings stammen von dort entgegen verbreiteten Vorstellungen nur noch ein Fünftel aller nachziehenden Ehegatten und Familienangehörigen, gefolgt von Familiennachzügen aus dem Kosovo (8,1 %), der Russischen Föderation (6,4 %), Indien (6,0 %) und Thailand (4,2 %) (BAMF 2011b: 148f.).

Abb. B.1.3 Erteilte Visa zum Familiennachzug aus ausgewählten Herkunftsländern nach Deutschland 2002–2009



Quelle: Integrationsbeauftragte 2003; Zuwanderungsrat 2004; BAMF 2006; BAMF 2007; BAMF 2008b; BAMF 2010f; BAMF 2011b; eigene Darstellung

Im Zeitverlauf ist seit 2002 ein deutlicher Rückgang des Familiennachzugs aus der Türkei zu beobachten. Noch 2002 reisten 25.068 Familienangehörige aus der Türkei nach Deutschland ein, 2009 waren es nur noch 8.048 Personen (Abb. B.1.3). Dies entspricht einem Rückgang um 67,9 Prozent. Bei neuen Ausgangsräumen wie etwa China, die auch im Bereich der Bildungs- und Arbeitsmigration für Deutschland in den letzten Jahren zunehmend wichtig geworden sind, verdoppelten sich die Familiennachzüge hingegen im gleichen Zeitraum.

1.4 Strukturen des Familiennachzugs: Muster im Wandel

Das stereotype Bild der Familienmigration ist eine Ehefrau, die, ggf. mit ihren Kindern, zu ihrem schon länger in Deutschland ansässigen Ehemann zieht. Dieses Bild, wonach der männliche Haupterwerbstätige oder Ehemann das soziale Terrain im Zielland vorbereitet und dann seine Familie nachholt oder auch eine Familie im Herkunftsland begründet und diese dann zuwandert, ist auch in den vorhandenen Zuzugsdaten zu erkennen. Zur Zeit der ‚Gastarbeiterwanderungen‘ wanderte aber auch ein erheblicher Anteil an Frauen zu Erwerbszwecken zu, unter ihnen auch viele Pioniermigrantinnen, die ihrerseits Familiennachzug bewirken. Laut Visastatistik entfiel

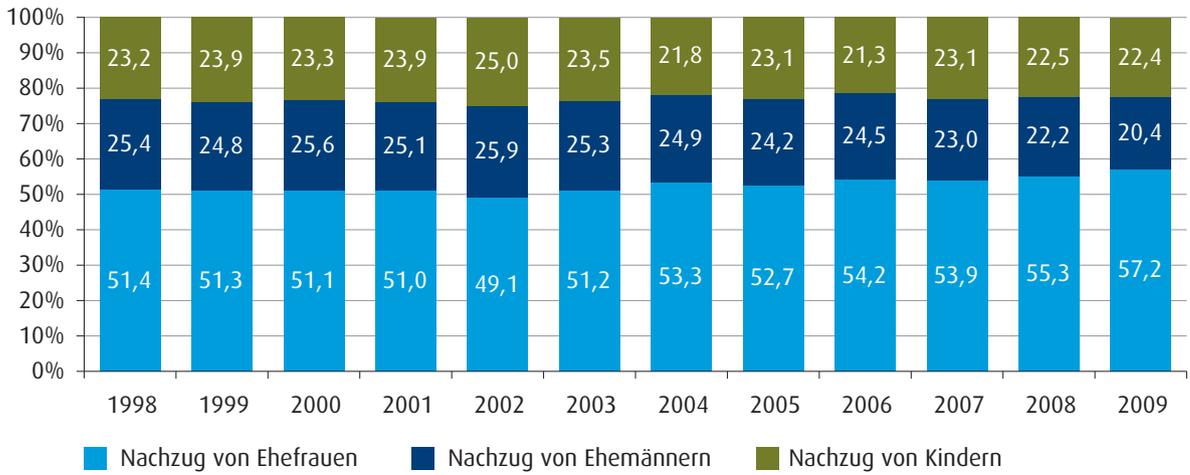
in den vergangenen zehn Jahren etwas mehr als die Hälfte des Familiennachzugs auf nachziehende Ehefrauen, jeweils zwischen einem Viertel und einem Fünftel auf zuziehende Männer (2009: 20,4 %) und auf zu ihren Eltern nachziehende Kinder (2009: 22,4 %) (Abb. B.1.4).

Geändert hat sich die Nachzugsstruktur im Hinblick auf die Staatsangehörigkeit der Person, zu der Ehepartner nachziehen. Noch 1998 dominierte der Nachzug zu ausländischen Ehegatten (43,3 %) gegenüber dem Nachzug zu Deutschen (33,6 %). Seit dem Jahr 2000 übertrifft der Nachzug zu deutschen Ehepartnern mit 40,7 Prozent denjenigen zu ausländischen Ehepartnern, der heute nur noch 36,9 Prozent des Gesamtvolumens stellt (BAMF 2011b: 148).

Was den Zuzug zu deutschen oder ausländischen Ehepartnern betrifft, ist aber vor vorschnellen Rückschlüssen zu warnen. Denn hier spielt auch die wachsende Zahl eingebürgerter Einwanderer und Spät-/Aussiedler eine Rolle, die Ehepartner aus ihrem Herkunftsland nachholen. Das Heiratsverhalten hat sich also nicht fundamental geändert.⁶⁹ Daten, die nicht nur die Staatsangehörigkeit, sondern den Migrationshintergrund ausweisen, zeigen verlässlicher den Umfang endogamer und exogamer Heiratsmuster. Sie belegen, dass sich die Tendenz, Partner aus dem Herkunftsland zu heiraten, in der zweiten Generation im Vergleich zur ersten Generation halbiert, auch bei der Gruppe von Personen mit türkischem Migra-

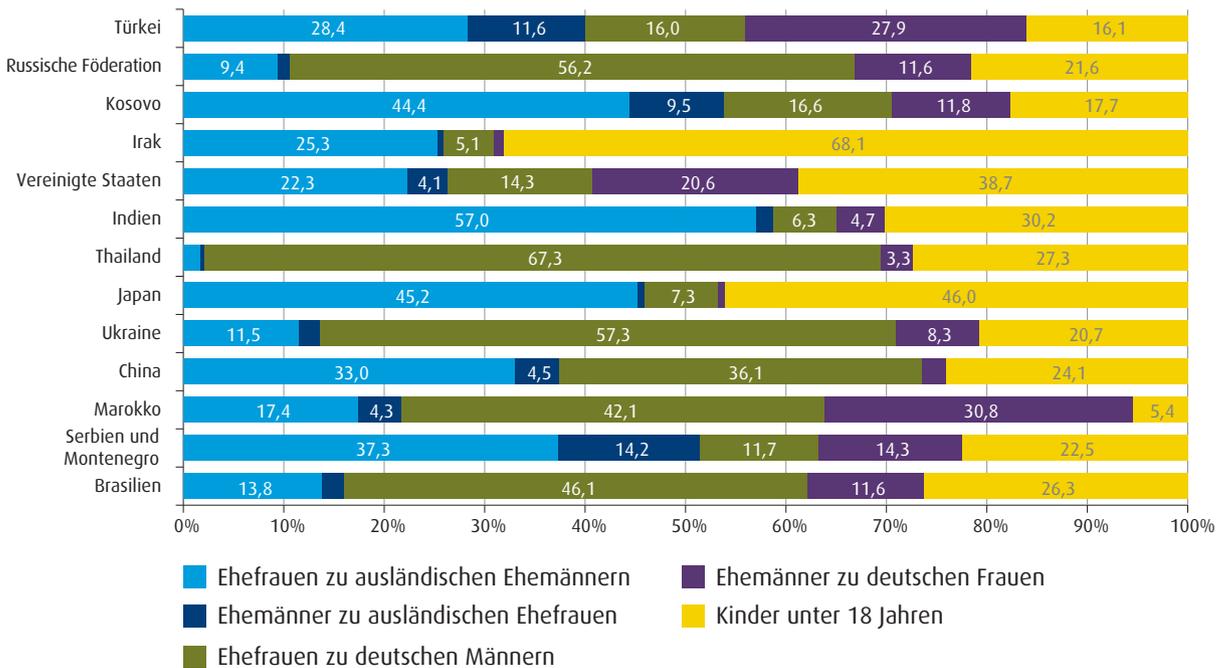
⁶⁹ Spät-/Aussiedler erhalten nach ihrer Einreise die deutsche Staatsangehörigkeit. Der Nachzug von Familienangehörigen erfolgt somit als Nachzug zu deutschen Ehepartnern, Eltern oder Kindern. Der Anteil nachziehender Ehefrauen zu deutschen Männern aus den Herkunftsländern der Russischen Föderation (56,2 %) und der Ukraine (57,3 %) beträgt bspw. jeweils über die Hälfte des gesamten Familiennachzugs aus diesen Ländern (Abb. B.1.5).

Abb. B.1.4 Muster des Familiennachzugs in Deutschland 1998–2009



Quelle: BAMF 2011b: 148; eigene Darstellung

Abb. B.1.5 Muster des Familiennachzugs aus ausgewählten Herkunftsländern nach Deutschland 2009



Quelle: BAMF 2011b: 153; eigene Darstellung

ZUWANDERUNG VON FAMILIENANGEHÖRIGEN

tionshintergrund⁷⁰ (Nottmeyer 2010). Dies trägt ebenfalls dazu bei, dass der Anteil des Zuzugs zu ausländischen Ehepartnern abnimmt.

Der Zuzug von Ehefrauen ist also nach wie vor das etwas häufigere Muster des Familiennachzugs. Doch es gibt auch einige Ausnahmen: Aus der Türkei ziehen in gleichem Maße Ehefrauen und Ehemänner zu ihren bereits in Deutschland lebenden Partnern nach. Für Marokko zeigt sich ein hoher Anteil nachziehender Männer zu deutschen Frauen (30,8 %). Aus Thailand hingegen ziehen überdurchschnittlich viele Frauen zu deutschen Männern zu (67,3 %) (Abb. B.1.5). Kinder und Jugendliche dominieren als Familienangehörige beim Zuzug aus Irak (68,1 %) und spielen beim Familiennachzug aus Marokko kaum eine Rolle.

Diese unterschiedlichen Muster des Familiennachzugs nach Herkunftsstaaten sind Ausdruck einer sich zuneh-

mend diversifizierenden Einwanderungsgesellschaft (vgl. SVR 2010: 97). Im Rahmen der Familienmigration wandert immer wieder eine neue erste Generation zu, der Angebote gemacht werden müssen, z.B. damit sie vor der Einreise erworbene Sprachkenntnisse ausbaut, sich möglichst schnell in den Arbeitsmarkt eingliedert und sich im Erziehungs- und Bildungssystem orientieren kann.

Um die konkreten gegenwärtigen Entwicklungen genauer abschätzen zu können, bedarf es allerdings zuverlässiger Daten zum Familiennachzug, die auch einen möglichen Migrationshintergrund des bereits in Deutschland lebenden Familienmitglieds berücksichtigen. Die derzeit vorhandenen Statistiken bilden einen bunten Flickenteppich, der nur punktuelle Betrachtungen zulässt, das große Ganze aber nicht abbildet. Insbesondere der Nachzug von und zu Unionsbürgern bleibt gegenwärtig ein blinder Fleck.

70 Insbesondere Männer mit türkischem Migrationshintergrund leben in der zweiten Generation fast dreimal häufiger mit deutschen Partnerinnen zusammen als Männer der ersten Generation. Frauen mit türkischem Migrationshintergrund der zweiten Generation leben nur etwas häufiger als Frauen der ersten Generation mit deutschen Partnern zusammen. Dies erklärt sich insbesondere aus dem unausgewogenen Geschlechterverhältnis, denn es gibt doppelt so viele ledige Männer wie ledige Frauen in der türkischen Zuwandererbevolkerung (Straßburger 2003).

Rechtliche Regulierung

Die Gestaltungsspielräume des nationalen Gesetzgebers haben sich in Bezug auf die rechtliche Regulierung des Familiennachzugs aus zwei Gründen erheblich verringert: Zum einen ist der Familiennachzug sowohl zu Unionsbürgern wie auch zu Drittstaatsangehörigen inzwischen durch zwei EU-Richtlinien geregelt,⁷¹ die nur wenig Raum für national abweichende Regelungen lassen (Langenfeld/Mohsen 2003). Zum anderen beschränkt der Schutz der Familieneinheit, der in Art. 6 GG und Art. 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) gewährleistet ist, die Gestaltungsspielräume beim Familiennachzug. Bei der Analyse der rechtlichen Regelung des Familiennachzugs ist zu unterscheiden, ob die Regelungen den Nachzug zu Unionsbürgern, zu Drittstaatsangehörigen oder zu deutschen Staatsangehörigen betreffen.

2.1 Nachzug zu Unionsbürgern: Grenzen staatlicher Handlungsspielräume

Das Recht von Unionsbürgern, mit ihren Familienangehörigen nach Deutschland einzureisen und sich hier aufzuhalten bzw. ihre Familienangehörigen nachziehen zu lassen, ist durch die Unionsbürgerfreizügigkeit (Art. 21 AEUV) und die Unionsbürgerrichtlinie⁷² geregelt. Der nationale Gesetzgeber hat diese unionsrechtlichen Vorgaben durch das FreizügigkeitsG/EU umgesetzt.

Familienangehörige von Unionsbürgern haben danach ein Recht auf Einreise nach und Aufenthalt in Deutschland unter den gleichen Voraussetzungen wie die Unionsbürger selbst (§ 2, Abs. 1 und § 3 FreizügigkeitsG/EU). Als Familienangehörige gelten der Ehegatte und Verwandte in absteigender Linie (Nachkommen), die noch

nicht 21 Jahre alt sind, sowie Verwandte in aufsteigender Linie (Vorfahren), sofern der Unionsbürger oder sein Ehegatte ihnen Unterhalt gewähren (§ 3, Abs. 2 FreizügigkeitsG/EU). Auch Verwandte eines Ehegatten, der selbst nicht Unionsbürger ist, sind Familienangehörige in diesem Sinne.

Unionsbürger können aufgrund der Unionsbürgerfreizügigkeit grundsätzlich visumfrei nach Deutschland einreisen und sich hier aufhalten. Nicht erwerbstätige Unionsbürger müssen allerdings ausreichenden Krankenversicherungsschutz und finanzielle Ressourcen nachweisen. Weitere Voraussetzungen bestehen nicht. Das bedeutet: Auch die Familienangehörigen von Unionsbürgern können unter diesen Bedingungen visumfrei nach Deutschland einreisen und sich hier aufhalten. Dies gilt gemäß der Unionsbürgerrichtlinie ausdrücklich sowohl im Falle einer gemeinsamen Einreise von Unionsbürger und Familienangehörigen als auch im Falle eines späteren Nachzugs von Familienangehörigen.

Der Europäische Gerichtshof hat inzwischen entschieden, dass es weder darauf ankommt, ob die Ehe bzw. die Familie bereits bestand, bevor der Unionsbürger selbst nach Deutschland eingereist ist, noch darauf, ob der Familienangehörige zuvor rechtmäßig in einem anderen Mitgliedstaat gelebt hat.⁷³ Die genannten Regelungen gelten also auch dann, wenn ein noch nicht verheirateter Lebenspartner einer Unionsbürgerin zum Zweck der Eheschließung aus einem Drittstaat nach Deutschland einreisen möchte. Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs ist ein Familienangehöriger eines Unionsbürgers sogar dann berechtigt, unter den gleichen Bedingungen wie Unionsbürger nach Deutschland einzureisen und sich hier aufzuhalten, wenn er sich zuvor nicht rechtmäßig in einem anderen Mitgliedstaat der EU aufgehalten hat.⁷⁴

71 RL 2003/86/EG des Rats betreffend das Recht auf Familienzusammenführung; RL 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rats über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten (Unionsbürgerrichtlinie).

72 RL 2004/38/EG.

73 EuGH, RS.C. 127/08, Metock, Slg. 2008, I-6241, Rn. 49-53, 54-58 und 87-90.

74 EuGH, RS.C. 127/08, Metock, Slg. 2008, I-6241, Rn. 50ff.

2.2 Nachzug zu Drittstaatsangehörigen: einseitige Benachteiligungen?

Auch die rechtliche Regulierung des Familiennachzugs zu Drittstaatsangehörigen ist unionsrechtlich bestimmt durch die sog. Familiennachzugsrichtlinie.⁷⁵ Diese legt fest, unter welchen Voraussetzungen die Familienangehörigen von Drittstaatsangehörigen, die in einem EU-Mitgliedstaat leben, Anspruch auf eine Aufenthaltserlaubnis zum Zweck der Herstellung der Familieneinheit haben. Die Richtlinie lässt den Mitgliedstaaten allerdings Gestaltungsspielräume hinsichtlich der Voraussetzungen des Familiennachzugs. Diese hat der deutsche Gesetzgeber bei der Umsetzung der Richtlinie auch genutzt.

Grundsätzlich können Familienmitglieder von Drittstaatsangehörigen nur dann nachziehen, wenn der bereits hier lebende Ausländer (sog. Bezugsperson) eine Aufenthaltserlaubnis, eine Niederlassungserlaubnis oder eine Daueraufenthaltserlaubnis-EG besitzt. Zudem müssen ausreichender Wohnraum zur Verfügung stehen und die allgemeinen Einreisevoraussetzungen erfüllt sein, insbesondere muss die Sicherung des Lebensunterhalts gewährleistet sein (§ 5, Abs. 1, § 29, Abs. 1 AufenthG). Dabei muss das Gehalt der Bezugsperson so hoch sein, dass der Bezug ergänzender Sozialleistungen für alle Familienangehörigen ausgeschossen ist.⁷⁶ Wie viel Wohnfläche für eine Familie erforderlich ist, handhaben die Bundesländer unterschiedlich. In Berlin reichen pro Person neun Quadratmeter und für jedes Kind unter sechs Jahren sechs Quadratmeter. Für die Familienangehörigen von GFK-Flüchtlingen und Asylberechtigten besteht eine Erleichterung: Hier kann sowohl vom allgemeinen Erfordernis der Lebensunterhaltssicherung als auch dem des ausreichenden Wohnraums abgesehen werden (§ 29, Abs. 2 AufenthG). Ein Familiennachzug zu Geduldeten ist nicht möglich; ein Familiennachzug zu subsidiär Geschützten nur dann, wenn er aus völkerrechtlichen oder humanitären Gründen geboten ist (§ 29, Abs. 3 AufenthG).

Eine wichtige und politisch umstrittene Reform des Familiennachzugs brachte das Richtlinienumsetzungsgesetz von 2007. Der Gesetzgeber hat dabei einen von der Familienzusammenführungsrichtlinie in Art. 7 Abs. 2 gewährten Spielraum genutzt, der den Mitgliedstaaten

zugesteht, die Erfüllung von Integrationsmaßnahmen einzufordern. Seitdem dürfen Ehegatten aus Drittstaaten zu Ausländern nachziehen, wenn sie sich zumindest auf einfache Art in deutscher Sprache verständigen können (§ 30, Abs. 1 AufenthG). Immer mehr EU-Mitgliedstaaten nutzen diesen Spielraum und verlangen vor dem Ehegattennachzug den Nachweis einfacher Sprachkenntnisse (s. Kap. B.3). Deutschland hat in § 30, Abs. 1 AufenthG nachzugswilligen Ehegatten seit dem 1. Januar 2007 konkret auferlegt, vor ihrer Einreise nachzuweisen, dass sie mindestens über Sprachkenntnisse der Stufe A1 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens verfügen.⁷⁷ Wie aus der Gesetzesbegründung hervorgeht, soll die Regelung die Integration der nachziehenden Ehegatten im Bundesgebiet verbessern, weil die Teilnahme an Integrationskursen nach der Einreise hierzu nicht ausreichend sei.⁷⁸ Als weiteres Ziel der Nachweispflicht wird die Verhinderung von Zwangsehen angeführt.

Der Nachweis über entsprechende Deutschkenntnisse, den nachzugswillige Ehegatten im Rahmen des Visumverfahrens gegenüber der deutschen Auslandsvertretung erbringen müssen, erfolgt grundsätzlich durch das Sprachprüfungszertifikat ‚Start Deutsch 1‘ des Goethe-Instituts oder seiner Partner-Organisationen. In eng begrenzten Ausnahmefällen können gleichwertige andere Sprachzeugnisse ausreichen (z.B. Zeugnisse von deutschen Schulen). Werden entsprechende Prüfungen vom Goethe-Institut oder einer Partner-Organisation in einem Herkunftsland nicht angeboten, stellt die Visastelle die Sprachkenntnisse im individuellen Gespräch selbst fest und dokumentiert dies in der Visumakte. Die Kosten für die Sprachkurse und Sprachtests müssen die Antragsteller selbst tragen.⁷⁹ Eine Wiederholung des Sprachtests ist möglich, allerdings fallen dann die Prüfungsgebühren erneut an.

Das Aufenthaltsgesetz sieht zahlreiche Ausnahmen vom Erfordernis des Sprachnachweises vor: Ehegatten, die zu einem Drittstaatsangehörigen nachziehen möchten, der eine Aufenthaltserlaubnis als Asylberechtigter, GFK-Flüchtling, Hochqualifizierter, Selbstständiger, Forscher oder Daueraufenthaltsberechtigter besitzt, sind von der Nachweispflicht befreit, sofern ihre Ehe schon bei der Einreise der Bezugsperson nach Deutschland

⁷⁵ RL 2003/86/EG.

⁷⁶ Die Ausländerbehörden lassen sich drei aktuelle Gehaltsnachweise der Bezugsperson vorlegen. Bei Menschen, die lange arbeitslos waren, verlangt z.B. die Berliner Ausländerbehörde sechs Gehaltsnachweise.

⁷⁷ Das Sprachniveau A1 ist folgendermaßen definiert: „Kann vertraute, alltägliche Ausdrücke und ganz einfache Sätze verstehen und verwenden, die auf die Befriedigung konkreter Bedürfnisse zielen. Kann sich und andere vorstellen und anderen Leuten Fragen zu ihrer Person stellen – z. B. wo sie wohnen, was für Leute sie kennen oder was für Dinge sie haben – und kann auf Fragen dieser Art Antwort geben. Kann sich auf einfache Art verständigen, wenn die Gesprächspartnerinnen oder Gesprächspartner langsam und deutlich sprechen und bereit sind zu helfen.“ Das Sprachniveau A1 umfasst alle vier Sprachfertigkeiten (Lesen, Hören, Sprechen, Schreiben). Die schriftlichen Kenntnisse umfassen dabei Folgendes: „Kann eine kurze einfache Postkarte schreiben, z.B. Feriengrüße, kann auf Formularen, z.B. in Hotels, Namen, Adresse, Nationalität usw. eintragen.“ (VwV AufenthG, Nr. 30.1.2.1).

⁷⁸ BT-Drs. 16/5065: 173.

⁷⁹ Die Prüfungsgebühr beträgt je nach Standort zwischen 40 € und 80 € und ist damit im europäischen Vergleich sehr niedrig (vgl. Kap. B.3).

bestand. Außerdem ist nach einer allgemeinen Härtefallklausel kein Sprachnachweis erforderlich, wenn der Ehegatte wegen einer körperlichen, seelischen oder geistigen Krankheit oder Behinderung nicht in der Lage ist, einfache Kenntnisse der deutschen Sprache nachzuweisen. Das Erfordernis des Sprachnachweises entfällt auch, wenn erkennbar geringer Integrationsbedarf besteht,⁸⁰ d. h. in der Regel, wenn der Ehegatte einen Hochschul- oder Fachhochschulabschluss oder eine vergleichbare Qualifikation besitzt. Dies gilt auch, wenn er einer Erwerbstätigkeit nachgeht, die eine solche Qualifikation voraussetzt. Das Gleiche gilt für junge Erwachsene, die eine schulische Ausbildung aufnehmen. Schließlich brauchen all jene Ehegatten keinen Sprachnachweis zu erbringen, die zu einem Ausländer nachreisen wollen, der selbst aufgrund seiner Staatsangehörigkeit für langfristige Aufenthalte visumfrei nach Deutschland einreisen darf, so z. B. US-amerikanische, kanadische oder japanische Staatsangehörige (vgl. § 41 AufenthV). Darüber hinaus kann noch während des Visumverfahrens auf den Sprachnachweis verzichtet werden, wenn bei der Antragstellung bzw. persönlichen Vorsprache in der Auslandsvertretung offenkundig wird, dass ausreichende Sprachkenntnisse vorliegen.

Der nationale Gesetzgeber hat an einer weiteren Stelle von den in der Familienzusammenführungsrichtlinie ermöglichten Spielräumen Gebrauch gemacht. Die Richtlinie erlaubt in Art. 4, Abs. 5 die Festlegung eines Mindestalters, das höchstens bei 21 Jahren liegen darf. Der deutsche Gesetzgeber hat diesen Spielraum nicht vollständig ausgeschöpft, jedoch in § 30, Abs. 1 AufenthG festgelegt, dass die Bezugsperson und der nachziehende Ehegatte beide das 18. Lebensjahr vollendet haben müssen. Besitzt ein Ausländer eine Aufenthaltserlaubnis, ohne Forscher, Asylberechtigter oder GFK-Flüchtling zu sein, ist ein Ehegattennachzug zudem nur möglich, wenn die Aufenthaltserlaubnis seit mindestens zwei Jahren besteht und eine Verlängerung nicht ausgeschlossen ist. Die Voraussetzung für den Ehegattennachzug ist auch erfüllt, wenn die Ehe bereits bestand, als die Aufenthaltserlaubnis erteilt wurde, und der Aufenthalt im Bundesgebiet voraussichtlich mindestens ein Jahr beträgt.

Kinder können zu in Deutschland lebenden Ausländern nachziehen, wenn der hier lebende ausländische Elternteil Asylberechtigter oder GFK-Flüchtling ist oder beide Eltern bzw. der allein sorgeberechtigte Elternteil eine Daueraufenthaltserlaubnis oder eine Aufenthalts-

erlaubnis besitzt. Außerdem muss das Kind zusammen mit den Eltern bzw. dem sorgeberechtigten Elternteil seinen Lebensmittelpunkt nach Deutschland verlegen (§ 32, Abs. 1 AufenthG). Wenn ein Kind das 16. Lebensjahr vollendet hat, erhält es eine Aufenthaltserlaubnis zum Zweck des Familiennachzugs nur, wenn es die deutsche Sprache beherrscht oder aufgrund seiner bisherigen Ausbildung und Lebensumstände gewährleistet erscheint, dass es sich in die Lebensverhältnisse in Deutschland einfügen kann (§ 32, Abs. 2 AufenthG).⁸¹

Jenseits des Ehegatten- und Kindernachzugs besteht ein Anspruch auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis für Eltern eines minderjährigen Ausländers, wenn dieser Asylberechtigter oder anerkannter GFK-Flüchtling ist und sich kein sorgeberechtigter Elternteil in Deutschland aufhält. Im Übrigen können Aufenthaltserlaubnisse zum Zweck des Familiennachzugs für sonstige Familienangehörige erteilt werden, wenn außergewöhnliche Härten dies erfordern, z. B. bei besonderer Betreuungsbedürftigkeit aufgrund von Krankheit. Ein Anspruch auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis besteht in solchen Härtefällen jedoch nicht.

2.3 Nachzug zu Deutschen: das Problem der Inländerdiskriminierung

Den größten Handlungs- und Gestaltungsspielraum hat der deutsche Gesetzgeber beim Familiennachzug zu deutschen Staatsangehörigen, denn hier bestehen keine unionsrechtlichen Vorgaben. Allerdings muss er berücksichtigen, dass Art. 6 GG und Art. 8 EMRK Ehe und Familie unter besonderen Schutz stellen.

Ein Nachzug zu Deutschen ist möglich für den Ehegatten eines Deutschen, ein minderjähriges lediges Kind eines Deutschen und für Elternteile eines minderjährigen ledigen deutschen Kindes, wenn dieses seinen gewöhnlichen Aufenthalt im Bundesgebiet hat (§ 28, Abs. 1 AufenthG). Die Voraussetzung der Lebensunterhaltssicherung nach § 5, Abs. 1 AufenthG muss nicht erfüllt sein, wenn Kinder zu ihren Eltern bzw. Eltern zu ihren Kindern nachziehen. Im Übrigen gelten für den Nachzug von Kindern die gleichen Voraussetzungen wie für den Kindernachzug zu Drittstaatsangehörigen. Für alle übrigen Familienangehörigen ist wie beim Nachzug zu Ausländern ein Nachzug zur Vermeidung außergewöhnlicher Härten möglich.

80 Der Begriff des Integrationsbedarfs wird im Gesetz und in den Verwaltungsvorschriften zum AufenthG lediglich negativ definiert, d. h. es wird nur festgelegt, in welchen Fällen ausnahmsweise kein Integrationsbedarf besteht. Das Gesetz geht von einem geringen Integrationsbedarf bei Menschen aus, die aufgrund ihrer Qualifikation oder ihrer Berufserfahrung in der Lage sein werden, sich ohne staatliche Hilfe in das wirtschaftliche, gesellschaftliche und kulturelle Leben in Deutschland zu integrieren (§ 4, Abs. 2 IntV). Zur Feststellung des Integrationsbedarfs ist jeweils im Einzelfall eine Integrations- und vor allem eine Erwerbstätigkeitsprognose vorzunehmen.

81 Als Beherrschen der deutschen Sprache gilt in diesem Fall, wenn ein Kind das durchschnittliche Sprachniveau etwa gleichaltriger deutscher Kinder hat.

Nach dem Aufenthaltsgesetz kann beim Nachzug von ausländischen Ehegatten zu Deutschen in der Regel von der Voraussetzung der Lebensunterhaltssicherung abgesehen werden; ein Anspruch hierauf besteht jedoch nicht. Im Übrigen verweist das Gesetz auf die Regelungen, die auch für den Ehegattennachzug zu Ausländern aus Drittstaaten gelten. Das bedeutet: Beide Ehegatten müssen das 18. Lebensjahr vollendet haben und der Ausländer, der zu seinem deutschen Ehegatten nachziehen möchte, muss ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache nachweisen. Die Ausnahmeregelungen, u. a. in Bezug auf geringen Integrationsbedarf und Härtefälle, gelten entsprechend. Wenn die Bezugsperson hoch qualifiziert, selbstständig oder als Forscher tätig ist, wird für den nachziehenden Ausländer das Erfordernis des Mindestalters und des Sprachnachweises nicht angewendet. Entsprechende Begünstigungen beim Ehegattennachzug zu Deutschen fehlen allerdings.

Im Bereich des Ehegattennachzugs entsteht damit die paradoxe Situation, dass Deutsche vor allem gegenüber Unionsbürgern rechtlich schlechtergestellt sind, hier liegt also eine Inländerdiskriminierung vor. Während die Ehegatten von Unionsbürgern aufgrund der Unionsbürgerfreizügigkeit nur sehr wenige Voraussetzungen erfüllen müssen, um nach Deutschland einreisen und sich hier aufhalten zu dürfen, gelten beim Ehegattennachzug zu Deutschen ähnliche Voraussetzungen wie beim Ehegattennachzug zu Drittstaatsangehörigen. Ausgenommen sind lediglich Deutsche, die im europäischen Ausland gelebt haben und wieder zurückwandern. Die günstigen Regelungen für Unionsbürger und ihre Familienangehörigen beruhen auf der Überlegung, dass die Freizügigkeit für Unionsbürger beeinträchtigt würde, wenn diese bei einem Umzug in einen anderen Mitgliedstaat ihre Familienangehörigen nicht mitnehmen bzw. nachziehen lassen dürften. Deshalb müssen die günstigen Bedingungen für den Familiennachzug zu Unionsbürgern nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs auch auf Familienangehörige eines Deutschen angewendet

werden, wenn dieser sich in einer den Unionsbürgern vergleichbaren Lage befindet, d. h. von seiner Unionsbürgerfreizügigkeit Gebrauch gemacht hat. Wenn also ein Deutscher nach Frankreich reist, dort eine Algerierin heiratet und dann mit ihr nach Deutschland zurückkehren will, gelten für ihn die gleichen Regelungen wie für Unionsbürger.

Unionsrechtlich ist die Inländerdiskriminierung nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs nicht zu beanstanden, da der Nachzug zu Deutschen grundsätzlich ein rein nationaler Sachverhalt ist, für den das Unionsrecht nicht angewendet wird. Problematisch könnte sie aber im Hinblick auf die völkerrechtliche Verpflichtung sein, Ehe und Familie ohne jede Diskriminierung zu schützen (Art. 8 und 14 EMRK). Art. 8 EMRK schützt das Familienleben; dies kann im Einzelfall auch bedeuten, dass daraus ein Recht auf Herstellung der Familieneinheit folgt. Die Vorschrift beinhaltet allerdings grundsätzlich keinen Anspruch darauf, dass eine Familie ihren Wohnort stets frei wählen kann. Insbesondere können aufenthaltsrechtliche Entscheidungen nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) eine Beschränkung des Schutzes des Familienlebens rechtfertigen. Aufgrund von Art. 14 EMRK sind aber alle in der EMRK enthaltenen Rechte diskriminierungsfrei zu gewähren. Das schließt Differenzierungen aufgrund der Staatsangehörigkeit einer Person zwar nicht grundsätzlich aus, sie bedürfen allerdings regelmäßig besonders gewichtiger Rechtfertigungsgründe (Grabenwarter 2009, § 26, Rn. 16). Eine Differenzierung aufgrund von Religionszugehörigkeit oder ethnischer Herkunft ist aber ausgeschlossen. Zwar ist in der Rechtsprechung anerkannt, dass die Begünstigung eigener Staatsangehöriger und Angehöriger von Staaten, mit denen besonders enge Beziehungen bestehen, gegenüber anderen Ausländern grundsätzlich zulässig ist. Umstritten ist aber, wie vor diesem Hintergrund die Schlechterstellung der eigenen Staatsangehörigen gegenüber Ausländern und Unionsbürgern gerechtfertigt werden kann.⁸²

⁸² Es ist zumindest zu hinterfragen, ob das in der Gesetzesbegründung genannte Ziel, Zwangsehen zu vermeiden, oder das unionsrechtliche Ziel, die Freizügigkeit von Unionsbürgern zu erleichtern, die Schlechterstellung eigener Staatsangehöriger erforderlich und angemessen machen (Walter 2008: 56ff.).

Deutsche Regelungen im europäischen Vergleich

Der Familiennachzug als Migrationsform findet in vielen Ländern Europas und darüber hinaus der gesamten OECD-Welt in jüngster Zeit doppelte Beachtung. Zum einen bilden Familienmigranten in den meisten Einwanderungsländern der Welt – und entgegen der öffentlichen Wahrnehmung auch in Kanada und den USA – die quantitativ wichtigste Zuwanderungsgruppe (OECD 2010b). Zum anderen ist gerade die Familienmigration in den letzten Jahren zunehmend auf die Tagesordnung der Politik gerückt als wachsendes Problem und zugewanderungspolitische Herausforderung für eine staatliche ‚Personalpolitik‘, die die Bedarfe des nationalen Arbeitsmarktes im Blick hat. In Deutschland – und vermutlich auch in anderen Ländern – beruht diese neue Prominenz der Familienmigration in der politischen Migrationsdiskussion auf zwei Fakten, die empirisch gut belegt sind und in einem engen Zusammenhang stehen: (1) Trotz aller zugewanderungspolitischen Reformen der letzten Jahre gehört Deutschland neben Italien und Österreich zu den Ländern, in denen die im Ausland geborene Bevölkerung vergleichsweise schlecht ausgebildet ist (SVR 2009a). Zwar hat die zweite Generation den Bildungs-

und Qualifikationsrückstand zur Mehrheitsbevölkerung etwas reduzieren können, der Aufholprozess ist aber viel zu langsam (SVR 2010); der Bildungsbereich bleibt damit in Deutschland die zentrale Reformbaustelle. (2) Diese Situation wird für die Familienmigration relevant, wenn im Ausland geborene Personen bzw. ihre Nachkommen in einem hohen Maße intraethnische Partnerschaften⁸³ eingehen und schließlich das völker- und verfassungsrechtlich abgesicherte Recht auf Familienzusammenführung (s. Kap. B.2) wahrnehmen. Denn dann können sich, vor allem bei einer hohen Bildungshomogenität innerhalb der entsprechenden Partnerschaften, die Bildungsrückstände der im Ausland Geborenen bzw. der Zuwandererbevölkerung gegenüber der Mehrheitsbevölkerung reproduzieren und stabilisieren. Die Repräsentativuntersuchung „Ausgewählte Migrantengruppen in Deutschland 2006–2007“ des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF 2010d) belegt die Annahme der Bildungshomogenität in Ehe und Partnerschaft sehr deutlich. Geschlechter- und herkunftsländerübergreifend weisen die Partner mehrheitlich das gleiche Bildungsniveau auf (Tab. B.3.1).

Tab. B.3.1 Schulbildungsunterschiede zwischen (Ehe-)Partnern nach Geschlecht und Staatsangehörigkeit in Deutschland 2006/2007

Staatsangehörigkeit	Männer			Frauen		
	Befragter niedriger qualifiziert	Gleiches Bildungsniveau	Befragter höher qualifiziert	Befragte niedriger qualifiziert	Gleiches Bildungsniveau	Befragte höher qualifiziert
Türkei	18,4	52,7	28,9	22,7	54,6	22,7
Ex-Jugoslawien	17,6	57,8	24,6	27,3	57,4	15,3
Italien	29,5	53,6	16,9	17,2	65,3	17,5
Griechenland	17,8	57,5	24,7	17,3	57,3	25,5
Polen	28,4	53	18,6	14,7	47,5	37,8

Quellen: BAMF 2010d

83 Inwieweit das Ausmaß intra- bzw. interethnischer Partnerschaften einen geeigneten Integrationsindikator darstellt, ist umstritten und kann hier offen bleiben. Vgl. dazu etwa Song (2009).

In der offiziellen Begründung für die Einführung eines Nachweises von Deutschkenntnissen, den nachziehende Ehepartner bereits vor der Einreise erbringen müssen (s. Kap. B.1.), wurden als vorrangige Ziele eine schnellere und bessere Integration in den Arbeitsmarkt und die Vermeidung von Zwangsehen genannt (Breitkreutz/Franßen-de la Cerda/Hübner 2007). Indem der Gesetzgeber bewusst Integrations- und Zuwanderungspolitik in Form einer präventiven Migrationspolitik verbindet (Bade 2006), versucht er aber auch die Familienmigration stärker zu steuern und einzuschränken. Bei in der Türkei geborenen und in Deutschland lebenden Personen unterschritt das Qualifikationsniveau sowohl das anderer Herkunftsgruppen wie auch das der Mehrheitsbevölkerung deutlich (OECD 2008), und es war zu befürchten, dass bei einem zu wenig regulierten Familiennachzug verstärkt niedrig qualifizierte Personen mit entsprechenden negativen Folgen für Arbeitsmarkt und Sozialsysteme zuziehen würden.

In anderen europäischen Ländern ist der Trend, die Integrationspolitik in das Herkunftsland vorzuverlagern und damit Integrationspolitik implizit als Element der Zugangskontrolle zu nutzen (s. Brochmann/Hammar 1999), schon seit langem etabliert. Bereits einige Zeit vor Deutschland hatten die Niederlande und Frankreich entsprechende Maßnahmen umgesetzt (Carrera/Wiesbrock 2009), auch Dänemark und Großbritannien haben 2010 vergleichbare Reformen verabschiedet. Weitere EU-Mitglieder wie etwa Österreich und Belgien befinden sich derzeit noch in der Konzeptionsphase.

3.1 Niederlande: der Pionier

Bei der Vorverlagerung der Nachweispflicht von Integrationsvorleistungen in das Herkunftsland haben die Niederlande eine Pionierrolle eingenommen. Die Einführung von Integrationstests im Herkunftsland als Einreisebedingung für Familienmigranten wurde bereits 2003 im Koalitionsvertrag der Regierungsparteien festgehalten. 2006 wurde ein entsprechendes Gesetz erlassen. In der Gesetzesbegründung dominiert ebenfalls offiziell der Integrationsgedanke. Um vor allem Familienmigranten aus der Türkei und Marokko einen besseren Start in den Niederlanden zu ermöglichen, sind alle Familienmigranten aus Drittstaaten im Alter von 18 bis 65 Jahren verpflichtet, bereits im Herkunftsland einen Sprach- und Gesellschaftskundetest zu absolvieren. Ausgenommen

sind neben gesundheitlich schwer beeinträchtigten Personen und Ehegatten von Flüchtlingen Personen aus der EU bzw. dem EWR sowie aus den USA, Kanada, Japan, Südkorea, der Schweiz, Monaco, Australien und Neuseeland. Im Gesellschaftskundetest werden grundlegende Kenntnisse der niederländischen Geschichte, Politik und Verfassung, aber auch alltagsrelevante Aspekte wie die Funktionsweise des niederländischen Bildungs- und Gesundheitssystems abgefragt. Der 15-minütige computergestützte Test wird von den jeweiligen Botschaften bzw. Konsulaten durchgeführt. Mit einem ebenfalls computergestützten Sprachtest wird kontrolliert, ob Zuzugsbewerber mindestens über Kenntnisse der niederländischen Sprache auf dem Niveau von A1- des gemeinsamen europäischen Referenzrahmens für Sprachen⁸⁴ verfügen. Zwar kann der Test – wenn er nicht bestanden wird – beliebig oft wiederholt werden, allerdings fallen Testgebühren in Höhe von umgerechnet 350 Euro an, die vollständig vom Antragsteller zu tragen sind. Ein Vorbereitungspaket kann für 70 Euro erworben werden.

3.2 Frankreich: der Nachahmer

Auch Frankreich hat sich Ende 2007 dafür entschieden, dem von den Niederlanden beschrittenen Pfad zu folgen und Integrationspolitik in das Herkunftsland von Familienmigranten vorzuverlagern. Dies kann als deutliche Abkehr von der republikanischen Integrationsphilosophie gesehen werden, die für Frankreich lange Zeit prägend war (Carrera/Wiesbrock 2009: 14). Der Umschwung in der Familienmigrationspolitik sowohl in den Niederlanden, die lange Jahre eine Politik des Multikulturalismus betrieben, wie auch im republikanischen Gegenmodell Frankreich verweist auf eine europäische Konvergenzentwicklung in diesem Bereich (vgl. Joppke 2007). Weitgehend parallel zu den Niederlanden werden bei Familienmigranten im Alter zwischen 16 und 65 Jahren vor der Einreise nach Frankreich die Kenntnisse der französischen Sprache und das Wissen über die Werte und den staatsrechtlichen Aufbau der Republik geprüft. Erforderlich sind Sprachkenntnisse unter dem Niveau A1 (A1-). Da Französisch in vielen bedeutenden Herkunftsländern des Familiennachzugs als Verkehrs- und Schriftsprache weit verbreitet ist, gelten folgende Ausnahmen: Personen, die mindestens drei Jahre eine französische oder frankophone Schule besucht haben oder ein Jahr Studium in Frankreich nachweisen können, sind ebenso

84 Der Gemeinsame Europäische Referenzrahmen für Sprachen (GERS) des Europarats unterteilt sämtliche europäischen Sprachtests in sechs Schwierigkeitsstufen. Damit liegt eine umfangreiche Empfehlung vor, die den Spracherwerb, die Sprachanwendung und die Sprachkompetenz von Lernenden transparent und vergleichbar machen soll. Fähigkeiten elementarer Sprachverwendung werden mit A1 und A2 zertifiziert, bei selbstständiger Sprachverwendung werden die Prädikate B1 und B2 erteilt. Kompetente Sprachverwendung, die an muttersprachliche Sprachbeherrschung heranreicht, wird als C1 und C2 klassifiziert.

von dem Test ausgenommen wie Personen, denen der Test aus gesundheitlichen oder anderen Gründen nicht zuzumuten ist. Im Gegensatz zu den Niederlanden werden die Kosten des Tests, der auch in Frankreich beliebig oft wiederholt werden kann, vollständig vom Staat getragen.

3.3 Dänemark: der Hardliner

Dänemark gilt gerade im Bereich der Familienmigration traditionell als Hardliner Europas. Nach langen Diskussionen wurde 2010 auch hier ein Sprach- und Gesellschaftskundetest als Einreisevoraussetzung für Familienmigranten eingeführt. Vorbereitungskurse, wie sie etwa die deutschen Goethe-Institute im Ausland anbieten, sind dabei nicht vorgesehen, allerdings können Zuzugsbewerber entsprechendes Vorbereitungsmaterial erwerben. Im Gegensatz zu Deutschland, den Niederlanden und auch Frankreich findet der Test aber nicht im Herkunftsland des Zuzugsbewerbers, sondern in Dänemark statt (Ersboll 2009). Die für den Familiennachzug nötige dauerhafte Aufenthaltserlaubnis wird allerdings erst nach einem bestandenen Test erteilt, bei Nichtbestehen muss der Nachziehende das Land wieder verlassen. Ansonsten ist der dänische Test ähnlich aufgebaut wie in den Niederlanden und Frankreich: In der dänischen Sprache sind Kenntnisse auf dem Niveau von A1 erforderlich und beide Tests können beliebig oft wiederholt werden. Gesundheitlich beeinträchtigte Personen sowie Ehegatten von Flüchtlingen können vom Test ausgenommen werden. Die Gesamtkosten für die Sprach- und Wissensnachweise in Höhe von umgerechnet 400 Euro sind vollständig vom Bewerber zu tragen.

3.4 Großbritannien: der Neuling

Erst vor kurzem hat sich auch Großbritannien dem europäischen Trend angeschlossen, die Familiennachzugspolitik stärker zu regulieren. Seit November 2010 müssen dort Familienmigranten, die nicht aus dem EU/EFTA-Raum oder einem mehrheitlich englischsprachigen Land stammen und auch kein Bildungszertifikat einer englischsprachigen Bildungseinrichtung vorweisen können, im Herkunftsland Sprachkenntnisse des Niveaus A1 nachweisen. Allerdings beschränkt sich die Nachweispflicht im Englischen auf mündliche Konversation; Lese- und Schreibfähigkeit werden nicht überprüft. Ausnahmen von der Testverpflichtung sind für Personen mit gesundheitlichen oder psychischen Problemen und in anderen Härtefällen möglich. Die Kosten der Tests trägt der Bewerber, verlässliche Angaben über die Höhe der Kosten existieren noch nicht. Wie in Deutschland ist vorgesehen, die Testgebühren zu staffeln und von der generellen Kaufkraft im Herkunftsland abhängig zu machen.

3.5 Deutschland im europäischen Trend: weder restriktiver noch liberaler Außenseiter

Der europäische Vergleich zeigt, dass die Niederlande – wie schon bei der Einführung von verpflichtenden Integrationskursen für Neuzuwanderer – dominoartig einen EU-weiten Trend zur stärkeren Beschränkung des Familiennachzugs ausgelöst haben, der bei weitem noch nicht abgeschlossen ist. Damit einher geht eine Verschränkung von Integrations- und Migrationspolitik.

Tab. B.3.2 Ausgestaltung der Sprachtests für den Familiennachzug in ausgewählten EU-Staaten

	Sprachniveau	Kosten für den Migranten	Ausnahmen	Gesellschaftskundekurs	Wiederholungsoption
D	A1	40–80 Euro	Bestimmte Staatsangehörigkeiten, Ehegatten von Flüchtlingen und Hochqualifizierten, geringer Integrationsbedarf, Härtefallklausel	Nein	Ja
NL	A1-	350 Euro	Bestimmte Nationalitäten, Ehegatten von Flüchtlingen, Härtefallklausel	Ja	Ja
DK	A1	400 Euro	Ehegatten von Flüchtlingen, Härtefallklausel	Ja	Ja
F	A1-	Keine	mind. dreijährige frankophone Schulbildung, Härtefallklausel	Ja	Ja
GB	A1	Noch nicht bekannt	Personen aus englischsprachigem Land, Härtefallklausel	Nein	Ja

Quelle: eigene Zusammenstellung

Die Vorverlagerungen der Integrationsleistungen in das Herkunftsland, die derzeit in verschiedenen europäischen Einwanderungsländern umgesetzt werden, sind weitgehend gleich aufgebaut (Tab. B.3.2). Auch Österreich wird voraussichtlich bald einen Integrationstest im Herkunftsland als Voraussetzung für den Familiennachzug einführen. Nachdem sich die Koalitionspartner bereits grundsätzlich darauf verständigt hatten, eine Nachweispflicht für Deutschkenntnisse auf dem Niveau von A1 einzuführen, arbeitete das österreichische Innenministerium Ende 2010 unter dem Titel ‚Vorintegrationsmaßnahme‘ einen Gesetzentwurf aus.

Deutschland ist Teil des europäischen Trends, es ist bei der Familienmigrationspolitik weder ein ‚liberaler Musterknabe‘ noch ein ‚restriktiver Außenseiter‘, sondern ein ‚Durchschnittseuropäer‘. Das gilt sowohl für die noch relativ neue Tendenz, Zuzugskontrollen in das Herkunftsland vorzuverlagern, als auch hinsichtlich der anderen für den Familiennachzug eingesetzten Steuerungselemente. Die Kernvoraussetzungen, die in

Deutschland für den Familiennachzug gelten, wie der Nachweis ausreichenden Wohnraums und eines gesicherten Lebensunterhalts (s. Kap. B.2), gehören auch in anderen Ländern Europas zum Standard. Eine Einordnung der deutschen Familiennachzugspolitik in den europäischen Kontext kann durch den Migrant Integration Policy Index (MIPEX)⁸⁵ erfolgen, die europaweit größte Vergleichsuntersuchung zur Integrationspolitik. Der Index wird von der Migration Policy Group (MPG) erstellt.

MIPEX bewertet die Integrationspolitiken von 28 Ländern in den sechs Dimensionen ‚Zugang zu Staatsbürgerschaft‘, ‚Antidiskriminierung‘, ‚Familienzusammenführung‘, ‚Zugang zum Arbeitsmarkt‘, ‚Daueraufenthalt‘ und ‚politische Partizipation‘. Eine hohe Punktzahl auf einer Skala von 0 bis 100 steht für besonders liberale Regeln. Deutschland erzielt im Bereich der Familienzusammenführung 60 MIPEX-Punkte und bewegt sich damit im Mittelfeld aller Vergleichsländer. Der Durchschnitt der 25 berücksichtigten EU-Mitglieder beträgt ebenfalls 60 Punkte. Auch MIPEX zeigt, dass sich Deutschland dem

Tab. B.3.3 Voraussetzungen für den Familiennachzug in ausgewählten EU-Staaten

	Mindestalter Ehegatte	Altersgrenze Kinder	Einkommen	Wohnraum
D	18	18 ⁸⁶	Einkommen, das Lebensführung ohne Sozialhilfebezug ermöglicht	Ausreichender Wohnraum, von den Bundesländern unterschiedlich definiert
NL	21	18	120 % des Mindesteinkommens	Keine Vorschrift
DK	24	15	Kein Sozialhilfebezug der Bezugsperson innerhalb des vergangenen Jahres	Die Zahl der Haushaltsmitglieder darf die Zahl der Wohnräume nicht um mehr als das Doppelte übersteigen oder jede Person verfügt über mindestens 20 qm Wohnraum
F	18	18	Nachweis erforderlich, dass Familienmitglieder ohne Transferleistungen versorgt werden können	Die Wohnung muss einer als angemessen eingestuften Wohnung einer gleich großen Familie im selben Ort entsprechen
GB	Keine Vorschrift	18	Nachweis, dass Versorgung ohne Transferbezug gewährleistet ist	Nachweis ausreichenden Wohnraums durch Mietvertrag o. Ä.
Ö	21	18	Einkommen, das Lebensführung ohne Sozialhilfebezug ermöglicht und der Höhe nach den Richtsätzen des § 293 ASVG entspricht	Nachweis eines Rechtsanspruchs auf eine Unterkunft, die für eine vergleichbar große Familie als ortsüblich angesehen wird

Quelle: eigene Zusammenstellung

85 MIPEX hat erstmals einen gut anwendbaren Datensatz zu europäischen Integrationspolitiken generiert und ist deshalb ein hilfreiches Vergleichsinstrument. Geschmälert wird dieses Verdienst durch die implizite Unterstellung, dass die liberalste vorgefundene Gesetzgebung auch für die Integration von Zuwanderern am besten sei, und durch die Blindheit für zeitliche Veränderungen, denn es gibt keine jahrgangsübergreifenden Bewertungen, sondern nur jährliche relationale Vergleiche der Länder.

86 Jugendlichen zwischen 16 und 18 Jahren wird im Härtefall oder bei einer günstigen Integrationsprognose ein Aufenthaltstitel erteilt.

europäischen Trend zu einer stärkeren Steuerung des Familiennachzugs angeschlossen hat. Die Darstellung der Grundbedingungen des Familiennachzugs in den Ländern⁸⁷, die in die Untersuchung einbezogen wurden, verdeutlicht aufs Neue eine europäische Konvergenzentwicklung (Tab. B.3.3).

In Zeiten wachsender Unsicherheit über Kosten, Nebenwirkungen und die Steuerbarkeit von Migration und Integration suchen europäische Wohlfahrtsstaaten auch hier nach einer veränderten, Legitimität signalisieren-

den Fassung für ihre Politiken, indem sie Maßnahmen der Nachbarstaaten kopieren (Bommes 2008). Auch im Bereich der europäischen Familiennachzugspolitik zeigt sich trotz gradueller Unterschiede der Mechanismus des ‚institutionellen Kopierens‘, der bei anderen Aspekten der Migrations- und Integrationspolitik beobachtbar ist. Wesentliche Elemente der Reformen Deutschlands im Bereich der Familienzusammenführung, die zum Teil heftig umstritten sind, sind anderen europäischen Staaten und hier insbesondere den Niederlanden abgeschaut.

⁸⁷ In Dänemark gilt zusätzlich zu den oben aufgeführten Bestimmungen, dass das entsprechende Paar vor Vollzug der Familienzusammenführung nachweisen muss, dass die gesamte Familie eine größere Zugehörigkeit zu Dänemark hat als zum ‚anderen‘ Land. Dazu werden die Aufenthaltsorte beider Partner vor dem Eheschluss betrachtet.

Bewertung des Familiennachzugs in Deutschland

Demografisch und migrationspolitisch war und ist der Familiennachzug eine der wichtigsten Zuwanderungsformen. Dabei erwiesen sich die Möglichkeiten der politischen Regulierung und Steuerung des Nachzugs von Familienangehörigen bereits in den 1970er und 1980er Jahren als begrenzt. Versuche einzelner Bundesländer, das Nachzugsalter von Kindern abzusenken und die Fristen auszudehnen, bevor Familienangehörige nachwandern können (Ehebestandszeiten), wurden vom Bundesverfassungsgericht korrigiert (Bommers 1997). Inzwischen müssen solche Versuche mit der Europäischen Menschenrechtskonvention sowie daran anschließenden nationalstaatlichen und europäischen rechtlichen Festlegungen vereinbar sein (s. Kap. B.2).

Die genaue Größenordnung des Familiennachzugs ist noch immer schwer zu ermitteln, auch wenn im Mikrozensus seit 2005 die aktuelle und vormalige Staatsangehörigkeit der Ehepartner ausgewiesen wird (Bandorski et al. 2008: 80ff.). Schätzungsweise fast die Hälfte der Zuwandererbevolkerung in Deutschland wanderte aus familiären Gründen ein (s. Kap. B.1). Jeder Versuch einer zugewanderungspolitischen Steuerung muss sich daher auch mit dem Familiennachzug, seiner Reichweite und seinen Auswirkungen auseinandersetzen, wenn er nicht von vornherein an einem großen Teil der empirischen Wanderungsrealität vorbeigehen soll. Dabei ist auch Familiennachzug kein homogener sozialer Prozess; vielmehr hat er je nachdem, um welche nachwandernden Familienangehörigen es geht, auch unterschiedliche Auswirkungen insbesondere für die Familien selbst, den Arbeitsmarkt oder das Erziehungssystem.

4.1 Politische Aufgabe: Steuerung des Familiennachzugs

Migrationspolitische Steuerungsversuche des Familiennachzugs verfolgen ggf. Ziele, die nur schwer miteinander in Einklang zu bringen sind: Orientiert man Zuwanderungssteuerung an wirtschafts- und arbeitsmarktpolitischen Gesichtspunkten sowie an den Erfordernissen des Wohlfahrtsstaats im Aufnahmeland, dann kann der Familiennachzug aus diesem Blickwinkel als

problematisch angesehen werden: Die Arbeitsmarktchancen nachziehender Familienangehöriger, sofern es sich um niedrig qualifizierte Personen handelt, werden als gering eingeschätzt. Diese Personen gelten daher zugleich als potenzielle Nutznießer des Wohlfahrtsstaats. Sind bei den bereits Zugewanderten die formalen Bildungshintergründe schwach, wie z. B. bei der Arbeitsmigration der 1960er und 1970er Jahre, aber auch bei einem nicht geringen Teil der Fluchtzuwanderung insbesondere der 1990er Jahre, wird befürchtet, dass sich mit der Familienmigration Konstellationen der Migration und Integration wiederholen und fortschreiben können, für die in Deutschland paradigmatisch die Zuwanderungs- und Integrationsgeschichte von Personen türkischer Herkunft steht. Solche Zuschreibungen kennt jedes europäische Einwanderungsland: In Frankreich sind sie beispielsweise auf Zuwanderer algerischer, in den Niederlanden auf Zuwanderer marokkanischer Herkunft gerichtet.

Vor diesem Hintergrund votieren die Befürworter der Nutzung politischer und rechtlicher Handlungsspielräume, die im Bereich des Familiennachzugs ohnehin eng sind, für eine enge Auslegung des Familienbegriffs, indem für den Nachzug von Kindern ein niedriges Höchstalter festgelegt wird und für den Nachzug von Ehepartnern symbolische und reale Hürden geschaffen werden (obligatorischer Nachweis von Sprachkenntnissen im Herkunftsland vor Erteilung einer Nachzugserlaubnis; Erhöhung der Anforderungen an verfügbaren Wohnraum und erzielttes Einkommen der Ehepartner in Deutschland). Damit soll verhindert werden, dass die benannten Migrations- und Integrationskonstellationen sich durch Familiennachzug zirkulär fortschreiben und zeitlich stabilisieren.

Aber solche Versuche sind mit verschiedenen politisch-rechtlichen und normativen Schwierigkeiten verbunden, von denen einige hier nachfolgend diskutiert werden sollen.

Der Verdacht, dass durch Familiennachzug problematische migrations- und integrationspolitische Konstellationen fortgeschrieben und in der Zeit stabilisiert werden, lässt sich nicht begründbar auf alle Zuwanderergruppen übertragen. So plausibel und empirisch belegbar er in Deutschland für Teile der Zuwanderer aus der Türkei oder Italien seit den 1960er Jahren gewesen sein mag, so

wenig trifft er auf alle Zuwanderer türkischer oder italienischer Herkunft in Deutschland zu. Es sind spezifische historische Zuwanderungs- und Niederlassungskonstellationen sowie daraus resultierende soziale und kulturelle Milieus und nicht das Herkunftsland und dessen ‚Kultur‘, aus denen intergenerativ stabile Problemlagen von Migration und Integration zu erklären sind – so wie sich umgekehrt eben auch die Migrations- und Integrationsprozesse erfolgreicher Zuwanderer aus der Fortschreibung günstiger Bedingungskonstellationen erklären lassen. Heiratsmuster sind also eher Bestandteil solcher Konstellationen als deren Ursache.

Vor diesem Hintergrund laufen Versuche, im Rahmen der verbliebenen politisch-rechtlichen Spielräume in Familienmigrationen zu intervenieren, in zweifacher Hinsicht Gefahr: Sie können den Familiennachzug auch im Falle aussichtsreicher Zuwanderungs- und Integrationskonstellationen behindern, wenn zu hohe Anforderungen an Einkommen und Wohnraum gestellt werden. Dies ist angesichts der gegenwärtigen demografischen und migratorischen Konstellationen migrations- und integrationspolitisch nicht wünschenswert. Oder sie laufen Gefahr, tendenziell auf der Grundlage von nationaler Herkunft zu diskriminieren, um zwischen als aussichtsreich und weniger aussichtsreich erachteten Zuwanderern zu unterscheiden.

Die politische ‚Lösung‘ für dieses Problem ist die Einführung von Nachweisen über grundlegende Deutschkenntnisse als weitere Voraussetzung für den Ehegattennachzug neben der Sicherung des Lebensunterhalts und dem Vorhandensein von ausreichendem Wohnraum. Davon ausgenommen sind alle Bürger aus solchen Staaten, für die auch bei Aufenthalt über drei Monaten keine Visumpflicht besteht, also neben den EU-Staaten zahlreiche Länder aus den OECD-Ländern wie die USA, Kanada, Japan oder Australien. Begründet wird dies damit, dass die Bundesrepublik zu diesen Ländern aus historischen Gründen schon lange außen- und kulturpolitische Beziehungen unterhält. Die Begründung für diese Ausnahme ist also nicht migrations- oder integrationspolitischer, sondern außenpolitischer Natur. Laut Bundesverwaltungsgericht ist dies keine Regelung, die Personen aus bestimmten Ländern aufgrund ihrer nationalen Herkunft diskriminiert, sondern eine, die in rechtlich zulässiger Weise andere aus außenpolitischen Gründen privilegiert.

Kritiker halten diese unterschiedlichen Anforderungen je nach Staatsangehörigkeit für problematisch. Von ihnen gehe das Signal aus, dass Zuwanderer in zwei Gruppen geteilt werden: solche, die aus ökonomisch prosperierenden Staaten stammen, und andere, die aus Schwellen- und Entwicklungsländern kommen. Letzteren werde vermittelt, dass ein Familiennachzug nicht wirklich erwünscht sei und deswegen einer Kontrolle unterworfen werden müsse. Diese Ungleichbehandlung werde in Teilen der Öffentlichkeit und insbesondere von

vielen Betroffenen als Zeichen gezielter Benachteiligung verstanden.

Obgleich es unter normativen Gesichtspunkten zulässig ist, von Ehegatten aus integrationspolitischen Gründen grundlegende Sprachkenntnisse des Landes zu erwarten, in das sie absehbar dauerhaft einwandern wollen, kritisieren die Gegner der neuen Regelung, dass vor der Einreise ins Aufnahmeland nur geringe Sprachkenntnisse erworben werden könnten. Das Gesetz laufe daher darauf hinaus, nur eine symbolische Beherrschung des Deutschen zu fordern. Diese könne zwar von den meisten Bewerbern eingelöst werden, bringe aber migrationspolitisch wenig. Ein von den Befürwortern erhoffter Zuwachs an Entscheidungsspielraum in Fragen der Eheschließung und der Familienzusammenführung sei daher illusionär. Dem geringen Nutzen stehe vielmehr ein erheblicher Schaden gegenüber, insbesondere, weil das Gefühl, willkommen zu sein, ein psychologisch erstrangiger Faktor für die Identifikation mit dem Einwanderungsland und die Bereitschaft für Integration sei.

4.2 Familienbegriff: zwischen romantischer Liebe und Migrationsinteressen

Diejenigen, die eine Bindung des Familiennachzugs an arbeitsmarkt- und allgemeine integrationspolitische Maßnahmen ablehnen, sehen in solchen Maßnahmen auch eine unzulässige Einschränkung des menschenrechtlich zu gewährenden Schutzes von Familien- und Privatleben. Zudem wird vorgetragen, dass die Möglichkeit des Zusammenlebens in der Familie dem Einzelnen einen privaten Schutzraum gebe und dadurch auch seine soziale und kulturelle Integration in Arbeit, Erziehung, Gesundheit und Familie befördere.

Diese Argumente wiegen sicher schwer. Sie vernachlässigen aber, dass dem menschenrechtlichen Schutz der Familie ebenso wie dem im Grundgesetz verankerten Artikel ein Familienbegriff zugrunde liegt, der im Verlauf der Geschichte eine eigenständige Migrationsrealität hervorgebracht hat. Im Recht, in der Migrationsverwaltung und in der Realität der Zuwanderer selbst werden je verschiedene Familienbegriffe zur Geltung gebracht.

Rechtlich unterstellt die EMRK ebenso wie das Grundgesetz, dass ‚Familie‘ als Kernfamilie die Ehegatten und ggf. minderjährige Kinder umschließt. Für die minderjährigen Kinder handeln die Eltern rechtlich stellvertretend. Sie bilden als Familie in der Regel einen gemeinsamen Haushalt. Konstitutiv für die Kernfamilie ist also in der Regel die Ehegattenbeziehung in Kombination mit der Generationenbeziehung zwischen Eltern und Kindern, wobei die Familienmitglieder wechselseitig füreinander eintreten. Damit verbunden ist das Recht, an einem gemeinsamen Wohnort als Familie leben zu können. Wenn eine wechselseitige Fürsorge gelebt wird, können unter

immer härteren Anforderungen auch Verwandte zweiten Grades (z. B. Großeltern) oder dritten Grades (z. B. Onkel, Nichte) als Teil der Familie betrachtet werden.

Das Recht der Familien auf ein Zusammenleben in dem genannten Sinne erfährt in Europa einen hohen Schutz – wobei zu beachten ist, dass dieses Recht nicht zwingend in dem Land besteht, in das ein Mitglied einer Familie eingewandert ist; im Prinzip kann es auch anderswo, zum Beispiel im Herkunftsland wahrgenommen werden, sofern die Familie dort nicht Verfolgung oder einer Bedrohung anderer Art ausgesetzt ist.

Bedeutend für den vorliegenden Zusammenhang ist nun ein Unterschied zwischen dem, was rechtlich eine Familie definiert, und dem, wie Familien empirisch entstehen und sich reproduzieren. Das moderne Recht stellt in der Regel die moderne Zwei-Generationen-Kernfamilie als empirische und vor allem rechtlich relevante Gegebenheit, wesentlich konstituiert als Intimfamilie, die auf wechselseitiger Fürsorge und Zuneigung als zentralen Konstitutionsmotiven beruht. Im Unterschied dazu resultieren aus der Internationalisierung der Migrationsverhältnisse auch Heiratsmärkte als Migrationsmärkte: Heiratsfähige Männer und Frauen in attraktiven Zuwanderungsländern werden aufgrund der mit ihnen verknüpften Mobilitätschance zu begehrten Ehepartnern.

Dass Familien auf Intimität gründen, ist ein auch in Europa historisch relativ neues Phänomen, daneben stand und steht die Gründung und Reproduktion von Familien als soziale Bündnisse. Die Diskussionen über arrangierte Ehen verweisen auf diese Konstellation. Für viele Westeuropäer z. B. erscheint eine nicht auf Liebe und Intimität basierende Familiengründung als unmoralisch und als Erschleichung der Zuwanderungsberechtigung. Aus der Perspektive vieler Migrantenfamilien geht es demgegenüber um die Vermittlung von Lebenschancen durch Mobilität, d. h. die Möglichkeit, durch Migration Teilhabe- und Einkommenschancen zu realisieren. Dies ist Teil der Institutionalisierung einer Migrationskultur in den Herkunftsregionen; Migration wird zu einer erwarteten Phase im Lebenslauf.

Diese unterschiedlichen Perspektiven werden nicht immer ausreichend berücksichtigt:

Zweifelsohne eröffnet das Zusammenleben in der Familie dem Einzelnen einen privaten Schutzraum, vermittelt ihm Halt und befördert damit ggf. auch seine soziale und kulturelle Integration in Arbeit, Erziehung und Gesundheit. Allerdings geht es bei der Familienmigrati-

on auch um die Realisierung von Migrations- und Inklusionschancen durch Heirat. Häufig aber sprechen Kirchen, humanitäre Gruppen und NGOs, wenn sie für die Zusammenführung von Familien eintreten, diese Seite der Migrationsrealität – die ganz unromantische Reproduktion von Migrations- und Inklusionschancen durch Heirat als soziales Bündnis – nicht aus.

Umgekehrt heben diejenigen, die eine stärkere Intervention beim Familiennachzug befürworten, Fälle von ‚Scheinehen‘ oder ‚Zwangsheiraten‘ und die integrationspolitische Seite solcher Interventionen wie im Fall des Erwerbs von Sprache hervor. Sie verschweigen, dass es ihnen auch darum geht, interventionspolitischen Spielraum im Bereich des Familiennachzugs zurückzugewinnen, der durch nationales, supra- und internationales Recht und den darin enthaltenen Familienbegriff im Verbund mit dem Recht eines jeden Individuums auf Familiengründung ohnehin – und wohl irreversibel – erheblich eingeschränkt ist.

* * *

Man muss daher Politik im Bereich des Familiennachzugs vor allem als symbolische Politik verstehen. An der empirischen Wanderungsrealität hat die Einführung von Sprachanforderungen für nachziehende Ehegatten nämlich kaum etwas geändert, die Zahlen sind weitgehend gleich geblieben. Aber man hat in einem international anerkannten institutionellen Design, das vor allem an niederländische Vorgaben angeschlossen, und im Rückgriff auf Maßnahmen, die bereits in den 1990er Jahren im Bereich der Spät-/Aussiedlerzuwanderung ausprobiert worden waren, vorgeführt, dass man integrationspolitisch etwas zugunsten der nachziehenden Ehegatten tun kann, diese nicht schutzlos Praktiken der Zwangsverheiratung aussetzt und politisch nicht tatenlos den Dynamiken internationaler Migration ausgeliefert ist.

Genau besehen verstellt dieses symbolisch aufgeladene Feld der Familienzuwanderung aber, dass eine zukünftige Migrations- und Integrationspolitik in der Tat darauf achten sollte, dass der Adressat einer solchen Politik stets die Familien sein sollten. Denn eine frühzeitige, auch präventive Integrationspolitik, die auch die nachziehenden Ehepartner einbezieht, wird langfristig einen wesentlichen Beitrag zu einer generationenübergreifenden Integration von Zuwanderern leisten können.

Deutschland – Migrationsland zwischen Ein- und Auswanderung

Deutschland war in seiner Geschichte oft entweder Einwanderungsland oder Auswanderungsland. Es war, für unterschiedliche Gruppen, aber oft auch beides zugleich. Heute ist Deutschland ein Migrationsland mit hoher transnationaler Mobilität in der statistischen Mitte zwischen Ein- und Auswanderungsland. Die Bilderserie erinnert in ausgewählten Beispielen an die wechselvolle Migrationsgeschichte Deutschlands seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs: von der überseeischen Auswanderung in den 1950er Jahren und der Zuwanderung von Aussiedlern und Spätaussiedlern (seit 1993) aus Osteuropa über ‚Gastarbeiter‘ in der Bundesrepublik und Vertragsarbeiter in der DDR, Flüchtlinge und Asylsuchende bis hin zur neuen Auswanderung im frühen 21. Jahrhundert.

Migration ist, von Flucht- und Zwangswanderungen abgesehen, meist durch die Hoffnung auf bessere wirtschaftliche und soziale Lebensumstände bestimmt. Grenzen sind dabei oft hinderlich. Aus Sicht der Staaten hingegen gilt: Die Grenze soll nur passieren, wer ein Recht darauf hat. Staatssouveränität, wirtschaftliche Interessen und humanitäre Pflichten, Legalität und Irregularität geraten so nicht selten in ein Spannungsverhältnis.

Bild oben

Ankunft von Flüchtlingen aus dem Kosovo am Flughafen Berlin-Schönefeld, 1999

Bild unten

Irregulärer Flüchtling in einem Auffanglager in Griechenland, 2010



Überseeische Auswanderung in den 1950er Jahren

Deutschland erlebte in den 1950er Jahren eine starke Auswanderungswelle: Rund 645.000 Menschen brachen vor allem in die USA, nach Kanada und Australien auf, als die Auswanderung in die Länder der überseeischen Kriegsgegner des Zweiten Weltkriegs wieder allgemein zugelassen wurde. Viele von ihnen waren deutsche Flüchtlinge und Vertriebene aus dem Osten. In den 1960er Jahren ging die Auswanderung aus Deutschland stark zurück.

Die Auswanderungswelle der 1950er Jahre erinnerte in ihren Dimensionen noch einmal an den überseeischen Massenexodus des 19. Jahrhunderts: Bis zum Ausbruch des Ersten Weltkriegs 1914 wanderten rund 5,5 Millionen und seither nochmals mehr als zwei Millionen Deutsche allein in die Vereinigten Staaten aus, das wichtigste überseeische Zielland der Deutschen. Die in Deutschland geborene Bevölkerung der USA stellte 1820 bis 1860 mit rund 30 Prozent nach den Iren die zweitstärkste, 1861 bis 1890 sogar die stärkste Einwanderergruppe in den Vereinigten Staaten.

Bild oben

Eine Gruppe von zehn
jungen Frauen wandert nach
Australien aus, 1956

Bild unten

Die griechische ‚Columbia‘
bringt Auswanderer von
Bremerhaven nach Kanada,
1956



Aussiedler und Spätaussiedler aus Osteuropa

4,5 Millionen Menschen sind seit 1950 als Aussiedler und Spätaussiedler (seit 1993) nach Deutschland gekommen, davon rund drei Millionen seit 1988. Lange war für die meisten das Grenzdurchgangslager Friedland die erste Anlaufstelle. Anerkannte Spät-/Aussiedler erhielten die deutsche Staatsangehörigkeit. Bis 1989 stammten sie überwiegend aus Polen und Rumänien, seit 1990 kamen die meisten aus den Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion. Nachdem die Zuwanderung 1990 mit 397.000 Zuzügen einen extremen Höhepunkt erreicht hatte, wurden in den folgenden Jahren die Aufnahmebedingungen schrittweise verschärft und die Eingliederungshilfen reduziert. 1996 wurden als Antragsvorbereitung nicht wiederholbare Sprachprüfungen eingeführt und 2005 auch auf die mitreisenden Familienangehörigen nichtdeutscher Herkunft ausgedehnt. Diese Formen der indirekten restriktiven Zuwanderungssteuerung zeigten Wirkung: Nach 1996 brachen die Zahlen deutlich, nach 2005 endgültig ein. 2009 wurden nur noch 3.360 neu einreisende Spätaussiedler gezählt.

Bild oben

Ankunft von Aussiedlern am Bahnhof Friedland, ca. 1956

Bild unten

Spät-/Aussiedler im Notaufnahmelaager Gießen, 1984



Ankunft der ‚Gastarbeiter‘ im Westen

Während die überseeische Auswanderung noch lief, führte das in der Trümmerlandschaft aufblühende ‚Wirtschaftswunder‘ schon Mitte der 1950er Jahre zur Klage über Arbeitskräftemangel in vielen Produktionsbereichen. Um diese Engpässe zu überbrücken, wurden ausländische Arbeitskräfte im großen Stil angeworben. Den Auftakt machte 1955 der deutsch-italienische Vertrag. Es folgten Anwerbevereinbarungen mit Spanien und Griechenland (1960), der Türkei (1961), Marokko (1963), Portugal (1964), Tunesien (1965) und Jugoslawien (1968). Die Erwartung, dass die ‚Gastarbeiter‘ nach einigen Jahren wieder in ihre Heimat zurückkehren würden, erfüllte sich nur zum Teil. Bis zum Ölpreisschock von 1973 kamen rund 14 Millionen Arbeitsmigranten nach Deutschland, davon kehrten etwa elf Millionen zurück. Für viele war gerade der 1973 verhängte Anwerbestopp, der die freiwillige Rotation beendete, umso mehr Anlass, die Familie nachzuholen. Aus temporären Migranten wurden Einwanderer.

Bild oben

Ankunft spanischer und portugiesischer Arbeitsmigranten in Köln-Deutz, 1964

Bild Mitte

Südkoreanische Krankenschwestern bei ihrer Ankunft in München, 1970

Bild unten

Ankunft einer Familie aus der Türkei in Frankfurt am Main, 1972



Migranten am Arbeitsplatz

Ob im Bergbau, in der Elektroindustrie oder in der Autofließbandmontage – die ‚Gastarbeiter‘ leisteten einen entscheidenden Beitrag zum ‚Wirtschaftswunder‘. In einigen Branchen, z. B. anfangs in der Textil- und später auch in der Elektroindustrie, wurden v. a. Migrantinnen beschäftigt. 1972 lag der Anteil der Frauen unter den griechischen Migranten bereits bei 43 Prozent. Mit dem Familiennachzug, der sich ab 1973 verstärkte, wurde die ‚Gastarbeiterfrage‘ zunehmend zu einer echten Einwanderungsfrage. Doch lange Zeit blieb Deutschland ein Einwanderungsland wider Willen. Unter dem Mantra „Die Bundesrepublik ist kein Einwanderungsland“ demontierte die Politik bis in die frühen 1990er Jahre, was im Alltag längst für alle sichtbare Realität war. Inzwischen haben fast 20 Prozent der in Deutschland lebenden Einwohner einen sog. Migrationshintergrund.

Bild oben

Bergarbeiter aus Marokko
mit heller Schutzsalbe in
der Essener Schachtanlage
Langenbrahm, 1963

Bild Mitte

Kranführerin aus Spanien bei
MAN in Nürnberg, 1970

Bild unten

Spanische Arbeiter im nieder-
sächsischen Repelen, 1960



Vertragsarbeiter im Osten

Seit den 1960er Jahren war die DDR immer mehr auf ausländische Arbeitskräfte angewiesen. Sie schloss Abkommen mit mehreren sozialistischen Staaten, darunter Vietnam, Mosambik, Angola, Kuba, Polen und Ungarn. Junge Menschen sollten sich in der DDR als Facharbeiter qualifizieren, um anschließend für eine befristete Zeit dort zu arbeiten. In der Realität wurden sie vor allem als billige Arbeitskräfte eingesetzt für meist körperlich schwere oder monotone Tätigkeiten. Sie lebten abgeschottet in Wohnheimen, private Kontakte zwischen Vertragsarbeitern und DDR-Bevölkerung waren unerwünscht und berichtspflichtig. Die größte Gruppe der Vertragsarbeiter waren Vietnamesen. 1989 stellten sie 60.000 der insgesamt 94.000 ausländischen Vertragsarbeiter.

Bild oben links

Ankunft vietnamesischer
Vertragsarbeiter in Ostberlin,
1973

Bild oben rechts

Vietnamesischer Arbeiter im
VEB Elektroanlagenbau in
Berlin-Marzahn, März 1989

Bild unten links

Textilarbeiterinnen des VEB
Lautex aus Polen, Ungarn und
der DDR, 1973

Bild unten rechts

Junge Kubanerin im VEB
Leipziger Buntgarnwerke,
1985



Flüchtlinge, Asylsuchende und irreguläre Zuwanderer

Die Sicherung der europäischen Außengrenzen ist in den letzten Jahren immer weiter ausgebaut und vorverlagert worden, um unerwünschte Zuwanderungen und insbesondere irreguläre Einreisen zu unterbinden. Dies hat der EU den unrühmlichen Namen „Festung Europa“ eingetragen. Bilder von entkräfteten Flüchtlingen in überladenen und nur bedingt seetauglichen Booten im Mittelmeer und auf dem offenen Atlantik sind inzwischen ein alltägliches Motiv in den Medien. Oft endet die Flucht mit dem Tod: Mindestens 15.656 Menschen sind zwischen 1988 und 2010 an und vor den europäischen Grenzen umgekommen, davon 11.049 im Mittelmeer und im Atlantik, hat die NGO ‚Fortress Europe‘ ermittelt.

Die Motive der irregulären Zuwanderer sind vielschichtig: Viele fliehen vor Krieg und Gewalt, vor Hunger und Armut, andere hoffen auf bessere soziale und wirtschaftliche Bedingungen. Entgegen den gängigen Stereotypen sind aber z. B. die meisten Flüchtlinge in Afrika Binnenflüchtlinge. Sie streben nicht über tausende von Kilometern nach Europa, sondern suchen überwiegend innerhalb ihres Landes oder in Nachbarländern Schutz, in der Hoffnung, nach Möglichkeit wieder zurückkehren zu können.

Bild oben

LKW mit Flüchtlingen und anderen Passagieren in der Sahara, 2007

Bild Mitte

Küstenwache eskortiert ein Flüchtlingsboot vor Teneriffa, 2007

Bild unten

Ankunft irregulärer Flüchtlinge in Griechenland, 2007



Zuwanderung von Hochqualifizierten

Der weltweite Wettbewerb um die ‚besten Köpfe‘ ist in vollem Gange. Auch Deutschland bemüht sich zunehmend um hoch qualifizierte Zuwanderer und hat ihnen den Zuzug auf verschiedene Weise erleichtert. Als erste Regelung wurde im Jahr 2000 die Green Card für IT-Spezialisten eingeführt. Insgesamt wurden 17.931 Green Cards erteilt, mit denen Nicht-EU-Ausländer für fünf Jahre eine befristete Arbeitserlaubnis in Deutschland erhielten. Drei Viertel von ihnen waren für kleine und mittlere Unternehmen tätig, für die diese Regelung ein klarer Erfolg war.

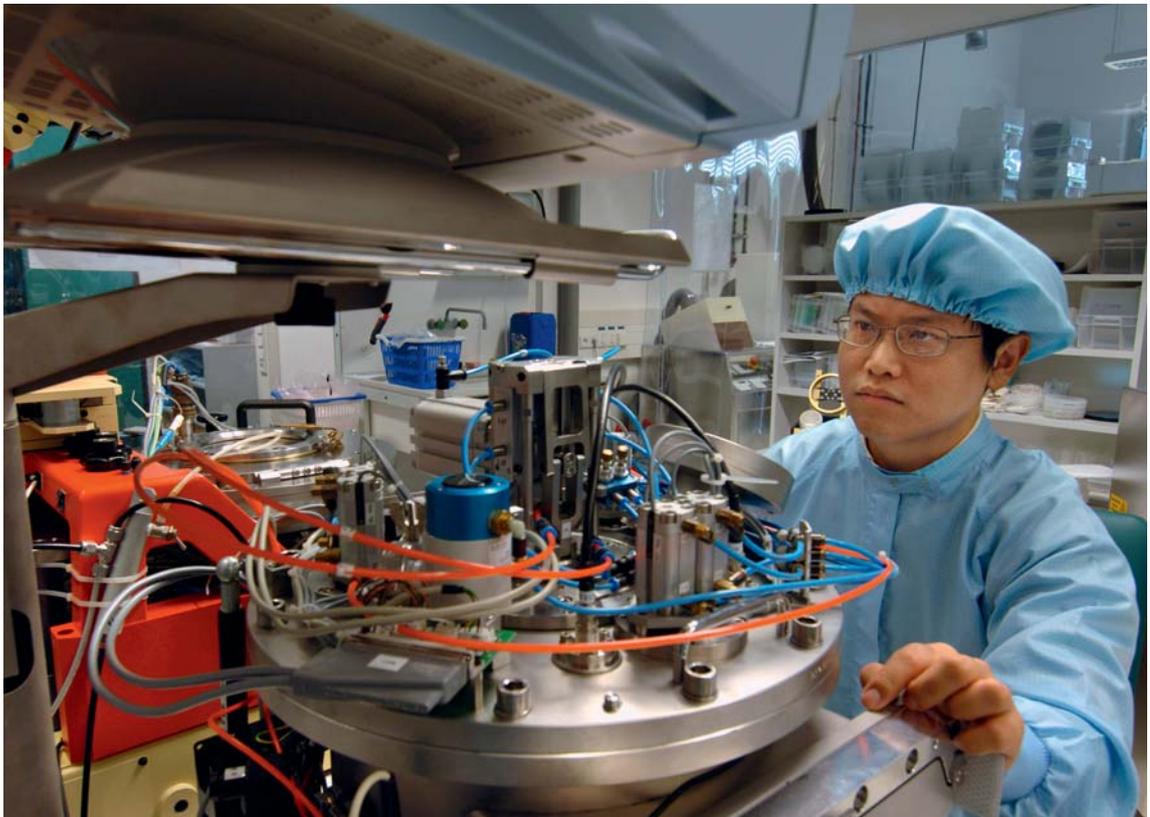
Mit dem Zuwanderungsgesetz 2005, vor allem aber durch eine Senkung der zunächst viel zu hohen Barrieren wurden in den folgenden Jahren weitere Erleichterungen für den Zuzug von Hochqualifizierten geschaffen. Seither können z. B. ausländische Studierende, die in Deutschland ihren Abschluss gemacht haben, bleiben, wenn sie innerhalb eines Jahres einen ihrer Ausbildung angemessenen Job finden. Es besteht aber weiterhin Reformbedarf, um Deutschland attraktiver für Hochqualifizierte zu machen.

Bild oben

Jordanischer IT-Experte in
Magdeburg, 2001

Bild unten

Doktorand aus China in
einem Labor in Chemnitz,
2005



Ab- und Auswanderung aus Deutschland

Seit 2008 verlassen mehr Menschen Deutschland, als zuziehen. Dieser negative Wanderungssaldo ist mit Blick auf den Arbeitsmarkt problematisch; denn die Ab- bzw. Auswanderer sind oft qualifizierte Fachkräfte im besten Erwerbsalter. Zunehmend gehen auch qualifizierte junge Menschen mit Migrationshintergrund. Sie finden im Land ihrer Eltern oder Großeltern oft attraktivere Jobs und bessere Aufstiegsmöglichkeiten als hierzulande. Damit verliert Deutschland genau diejenigen, die es dringend braucht, um innovativ und wettbewerbsfähig zu bleiben, aber auch um die Sozialsysteme im Wohlfahrtsstaat leistungsfähig zu halten. Deutschland muss also nicht nur attraktiver werden, um qualifizierte Zuwanderer anzuziehen, sondern auch um im Land ausgebildete Qualifizierte nicht oder nicht auf Dauer zu verlieren.

Bild oben

Berliner Ärzte wollen sich in London über Arbeitsmöglichkeiten informieren, 2007

Bild Mitte

Beim Europatag der Agentur für Arbeit in Chemnitz informieren sich junge Leute über Jobangebote in der Schweiz, 2006

Bild unten

Ein Auswanderer aus Bitterfeld in seiner Metzgerei in der Dominikanischen Republik, 2008



C Fluchtwanderung

Statistischer Überblick

Flüchtlinge und Asylsuchende spielen in der öffentlichen Wahrnehmung nach wie vor eine große Rolle. Diese ist jedoch durch das tatsächliche Ausmaß der Flüchtlingszuwanderung nicht gerechtfertigt: Tatsächlich bewegt sich die Zuwanderung von Schutzsuchenden nach Europa in den letzten fünf Jahren auf einem vergleichsweise niedrigen Niveau.

1.1 Fluchtmigration nach Europa: Rückgang und regionale Konzentration

Der Begriff Fluchtwanderung ist ein unscharfer Sammelterminus. Er umfasst mit mancherlei Überschneidungen alle Zuwanderungsformen, die nicht zur Arbeits-, Bildungs- oder Familienmigration im engeren Sinn gezählt werden können. In vielen Fällen sind die Grenzen zwischen den verschiedenen Faktoren, die Menschen dazu bringen, ihre Herkunftsländer zu verlassen, fließend. Innerhalb der Sammelkategorie Fluchtwanderung bilden Asylsuchende⁸⁸ die größte Gruppe. Hinzu kommen Bürgerkriegsflüchtlinge, die nur in Ausnahmefällen ein Asylverfahren durchlaufen.⁸⁹ Sie erhalten als Bürgerkriegsflüchtlinge einen zeitlich begrenzten Schutzstatus, der insbesondere durch § 60a AufenthG und bei Aufenthalt, die über sechs Monate hinausgehen, durch § 23, Abs. 1 AufenthG geregelt ist. Auch Flüchtlinge, die im Rahmen von Sonderkontingenten oder Resettlement-Verfahren (s. Kap. C.9) aufgenommen werden, zählen zur Fluchtwanderung. So kann es in einzelnen europäischen Ländern neben den in den Statistiken ausgewiesenen Asylbewerbern weitere Flüchtlingsgruppen geben, wie z. B. in Deutschland die aus dem Libanon zugewanderten

Bürgerkriegsflüchtlinge in den 1980er oder die bosnischen Kriegsflüchtlinge in den 1990er Jahren.

Schließlich gibt es Personen, die als qualifizierte Arbeitsmigranten oder Studierende zuwandern, ihr Land aber auch – und möglicherweise vor allem – wegen Verfolgung oder politischer Repressionen verlassen haben. Dergleichen war selbst während der ‚Gastarbeiter‘-Wanderungen zu beobachten, als Griechenland, Spanien und Portugal von Diktaturen regiert wurden. Zu all diesen Teilgruppen kommen noch Personen, die sich irregulär aufhalten, weil sie aus Furcht vor einer Ablehnung kein Asylverfahren anstrengen oder nach dessen negativem Ausgang untertauchen aus Angst, abgeschoben zu werden. Die amtlichen Statistiken zum Asylzugang sind deshalb nur ein grober Indikator für das Ausmaß der Flüchtlingszuwanderung und den Bedarf an humanitären Zugangsmöglichkeiten.

Da die Zahl neu eingereicherter Asylanträge dem europäischen Statistikamt zeitlich verzögert mitgeteilt wird und für zwölf Mitgliedstaaten noch keine Daten für die Jahre 2008 und 2009 vorliegen, muss bei der Betrachtung der Asylzuwanderung ersatzweise auf den Bestand und damit auf die Gesamtzahl aller Asylsuchenden in der EU-27 zurückgegriffen werden. Diese Zahl beinhaltet sowohl die Neuantragsteller als auch diejenigen, die sich bereits im Verfahren befinden.⁹⁰ Es zeigt sich, dass seit 2002 die Zahl der Asylsuchenden in den Ländern des EU-27-Raums⁹¹ stark abgenommen hat. Nach einem Höhepunkt mit zirka 424.000 Personen zu Beginn des Jahrtausends gingen die Asylbewerberzahlen in Europa kontinuierlich zurück auf unter 200.000 Personen im Jahr 2006. Seitdem stiegen sie weitgehend konstant auf ein Niveau von zirka 265.000. Dieser Rückgang ist vor allem

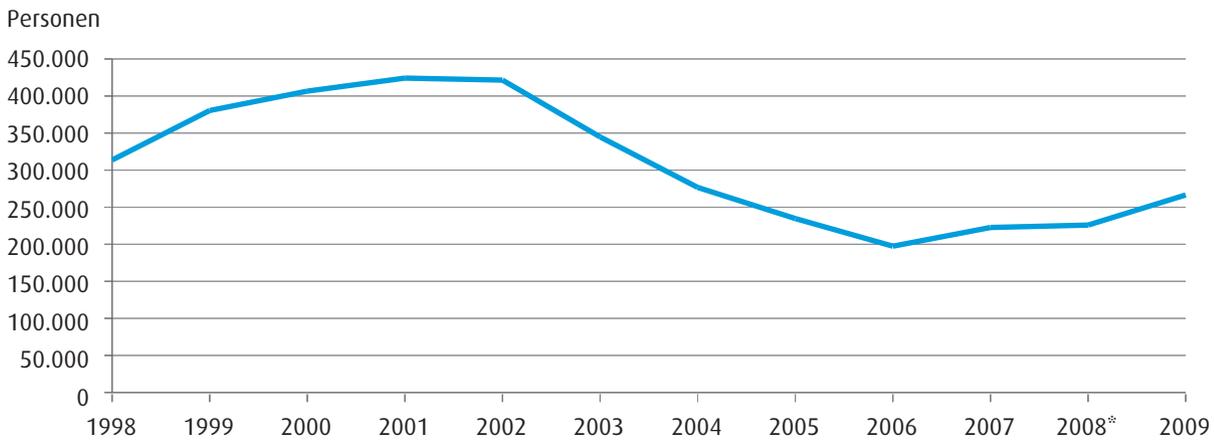
88 Im deutschen Asylverfahren wird geprüft, ob politische Verfolgung im Sinne des Art. 16a GG oder die Flüchtlingseigenschaft nach der Genfer Flüchtlingskonvention vorliegt oder ein sog. subsidiärer Schutz gewährt werden muss. Zu den genauen rechtlichen Abgrenzungen und Überschneidungen vgl. Kap. C.7.

89 Bürgerkriegsflüchtlinge können ein Asylverfahren anstrengen, wenn sie aufgrund individueller Merkmale verfolgt wurden. Da in Bürgerkriegen die Zivilbevölkerung generell betroffen ist, resultiert daraus kein individueller, in einem Asylverfahren zu prüfender Schutzanspruch.

90 Analysen zur Entwicklung der Zugangszahlen sind aufgrund der Verzerrung durch den Bestand an Asylbewerbern nur eingeschränkt möglich. Zudem sind Personen, die die Entscheidung über ihr Asylgesuch gerichtlich anfechten, nicht erfasst.

91 Für den Vergleich wurden auch die zwölf neuen Mitgliedstaaten berücksichtigt, die im Jahr 2002 noch nicht Vollmitglieder waren.

Abb. C.1.1 Asylbewerber in der EU-27 1998–2009



Anmerkung: Die Daten von 2004 bis 2007 sind vorläufig; die neuen Mitgliedstaaten sind bereits seit 1998 in den Werten der EU-27 enthalten. Für 2008 liegen Eurostat keine Daten für Großbritannien vor, deshalb wurde der Jahreswert ohne Großbritannien berechnet.
Quelle: Eurostat 2010a; Eurostat 2010e; eigene Darstellung

auf eine verbesserte menschenrechtliche Lage in der Türkei, das Ende der kriegerischen Auseinandersetzungen im ehemaligen Jugoslawien und die EU-Erweiterungen zurückzuführen. Aus diesen Regionen kam zu Beginn der 1990er Jahre der Großteil der damaligen Asylbewerber. Gleichzeitig wurde der Rückstau an Altanträgen abgearbeitet; denn die Beschleunigung der Verfahren zählt in vielen europäischen Staaten zu den wichtigsten Zielen asylpolitischer Maßnahmen. Zudem sorgte aber auch die Flüchtlingsabwehr durch eine vorverlagerte Grenzsicherung (s. Kap. D.1) dafür, dass weniger Menschen Zugang zu einem Asylverfahren in der Europäischen Union finden.

Die gesamteuropäische Betrachtung verdeckt jedoch, dass innerhalb Europas enorme Unterschiede bestehen. In absoluten Zahlen entfielen 2009 die meisten Personen im Asylverfahren auf Frankreich, Deutschland, Großbritannien und Schweden. Werden die Antragszahlen zur Einwohnerzahl eines jeden Landes in Beziehung gesetzt, ergibt sich allerdings ein deutlich verändertes Bild der Asylzuwanderung (Abb. C.1.2).

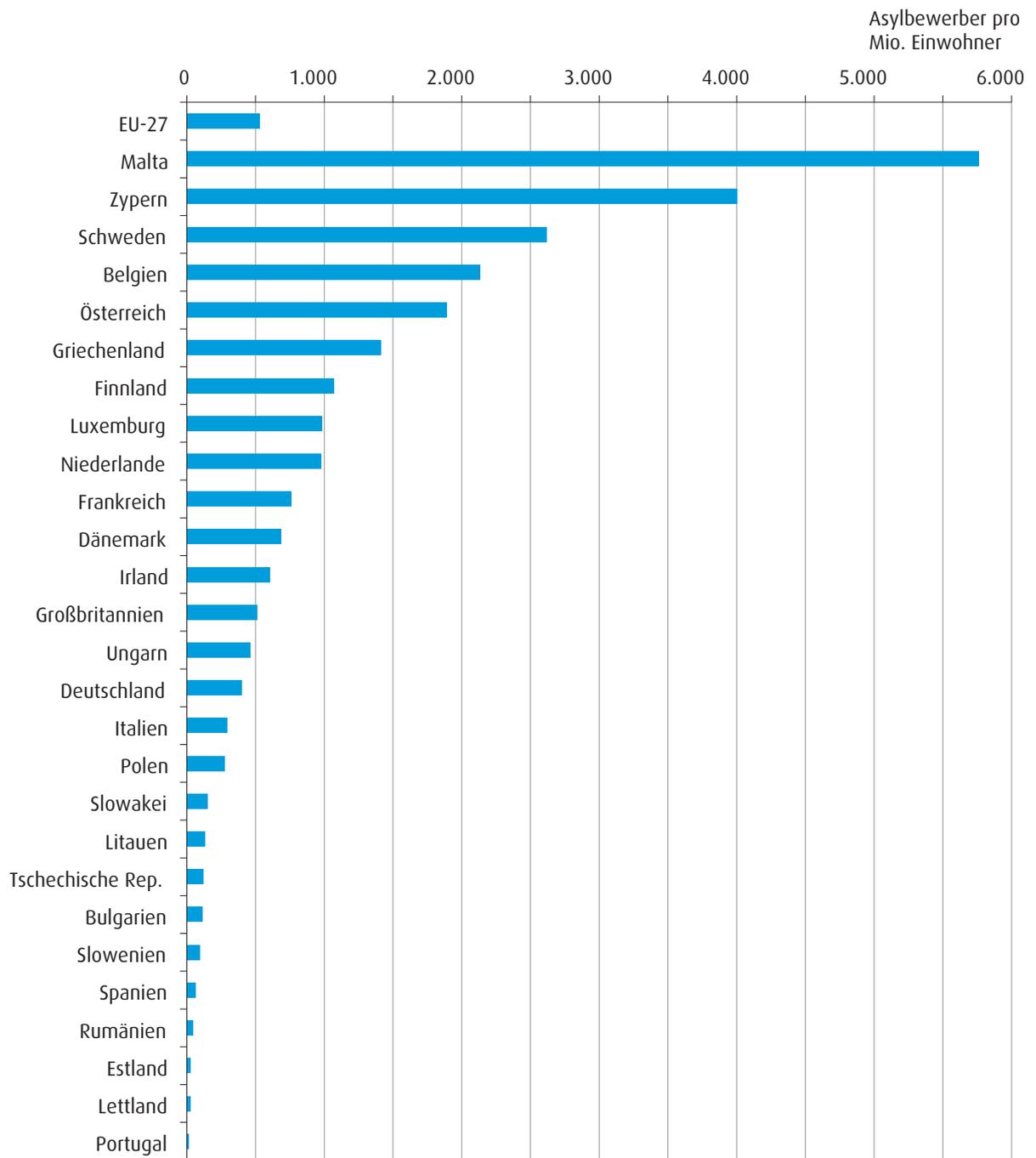
Aus den verfügbaren Daten spricht eine spezifische Geografie der Fluchtwanderungen. Die kleinen Länder Malta und Zypern sind, gemessen an ihrer Einwohnerzahl, für die Bearbeitung der meisten Asylgesuche zuständig. Ihre Insellage zwischen Afrika und der Europäischen Union macht sie zu Erstanlaufstellen für Asylbewerber, die versuchen, die EU über das Mittelmeer zu erreichen. Deutschland liegt beim Asylzugang in Relation zur Einwohnerzahl nur noch im europäischen Mittelfeld. Die

neuen östlichen Mitgliedstaaten belegen die letzten Plätze, obwohl auch sie überwiegend EU-Außengrenzen besitzen. Hier wird deutlich, dass es nicht nur eine Rolle spielt, wie viel Aufwand einerseits zur Sicherung ‚grüner Grenzen‘ betrieben wird und ob andererseits ‚blaue Grenzen‘ vorhanden sind, die Malta und Zypern als europäische Ziele für afrikanische Flüchtlinge so bedeutend machen; relevant sind auch Faktoren wie Arbeitsmöglichkeiten, Lebensbedingungen während des Asylverfahrens, Erfolgsaussichten des Asylgesuchs sowie Netzwerke und Kettenwanderungen. Sie erklären die vergleichsweise hohen Asylantragszahlen in europäischen Binnenstaaten wie Belgien und Österreich. Daneben bestimmen aber auch die finanziellen Ressourcen der Flüchtlinge die Art ihrer Einreise. So riskieren viele afrikanische Flüchtlinge die lebensgefährliche, aber vergleichsweise billige Bootsfahrt, die häufig von der libyschen Küstenwache vor den europäischen Grenzen zwangsweise beendet wird (s. Kap. D.1). Afghanische oder iranische Flüchtlinge bringen hingegen eher die Mittel für gefälschte Pässe oder Visa auf, mit denen sie auf dem Luftweg in die alten europäischen Staaten einreisen.

1.2 Asylverfahren und Schutzgewährung: Europa der ungleichen Chancen

Im Jahr 2009 wurden in der EU-27 insgesamt 317.500 Asylanträge von den zuständigen Verwaltungen oder

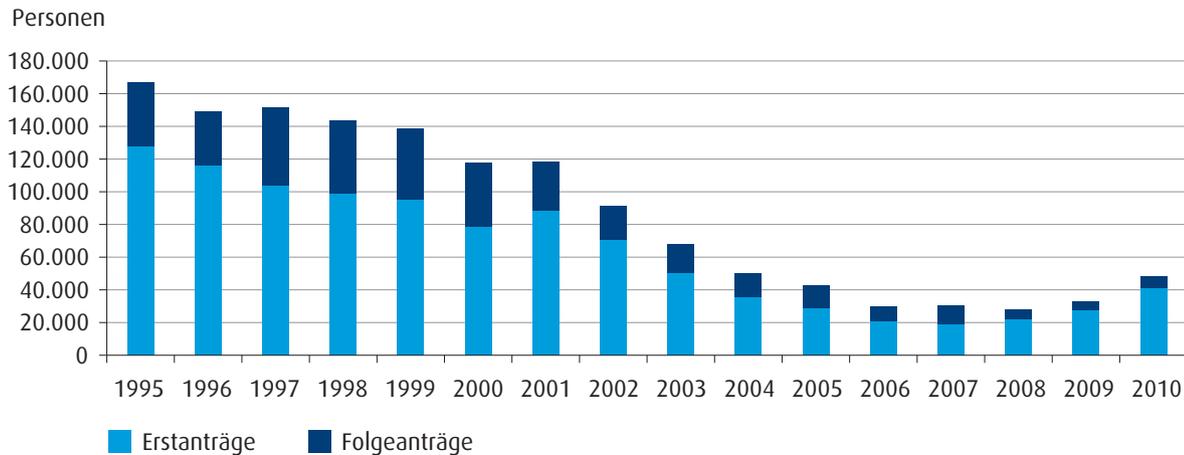
Abb. C.1.2 Asylbewerber pro Million Einwohner in der EU-27 2009



Anmerkung: Für Italien und Großbritannien konnten keine Vergleichswerte berechnet werden, weil keine Neuantragszahlen vorliegen. Für die Darstellung des Gesamtwerts für EU-27 wurden daher für beide Staaten Werte geschätzt.

Quelle: Eurostat 2010b; Eurostat 2011; eigene Berechnung

Abb. C.1.3 Asylanträge in Deutschland 1995–2010



Quellen: BAMF 2008a; BAMF 2010c; BMI 2011; eigene Darstellung

Verwaltungsgerichten entschieden.⁹² Dabei lag die Anerkennungsquote der Verwaltungen bei 27,0 Prozent und die der Gerichte bei 19,2 Prozent. Daraus ergibt sich eine gesamteuropäische Schutzquote von 24,8 Prozent; so hoch ist der Anteil derjenigen Entscheidungen an allen gerichtlichen und Verwaltungsentscheidungen, die Flüchtlingen einen Aufenthaltstitel aufgrund einer Anerkennung als Flüchtling nach der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK), als subsidiär Schutzberechtigter (s. Kap. C.7) oder aus humanitären Gründen⁹³ zusprachen (Eurostat 2010d: 2). Dabei variieren Asylverfahrenspraxis und Anerkennungsquoten innerhalb der EU trotz vielfacher Harmonisierungsanstrengungen enorm. Während Malta 2009 im Erstverfahren zwei Drittel aller Anträge positiv beschied, konnte in Griechenland nur ein Prozent der Antragsteller auf einen positiven Bescheid hoffen (Eurostat 2010d: 2). Die sehr unterschiedlichen Anerkennungsquoten sind zum einen darauf zurückzuführen, dass sich die Zusammensetzung der Hauptherkunftsländer von Flüchtlingen in den einzelnen EU-Staaten unterscheidet.

So stammten in Griechenland die meisten Asylbewerber aus Pakistan, auf Malta hingegen aus Somalia (Albertinelli 2010: 3), was indirekt über die Konfliktintensitäten in den Herkunftsländern zu unterschiedlichen Quoten führen kann. Zum anderen sind die auseinanderklaffenden Anerkennungsquoten aber auch auf eine unterschiedliche Umsetzung von EU-Richtlinien zurückzuführen, denn selbst wenn man die Anerkennungsquoten für Somalis in Griechenland (ca. 4 %) und Malta (ca. 92 %) im Jahr 2009 miteinander vergleicht (Eurostat 2010g), ergibt sich ein eklatanter Unterschied (s. Kap. C.8).

1.3 Deutschlands Mittellage: legaler Zuzug kaum möglich

Deutschland ist seit den Erweiterungen der EU von 2004 bzw. 2007 ein EU-Binnenstaat ohne eine EU-Außengrenze oder eine Grenze des Schengener Abkommens. Durch eine enge Zusammenarbeit mit polnischen Behörden

92 Das Asylverfahren innerhalb der EU hat durch die Richtlinie über Mindestnormen für Asylverfahren in den Mitgliedstaaten 2005/85/EG vom 01.12.2005 eine gewisse Vereinheitlichung erfahren. Die deutschen Regelungen finden sich im Asylverfahrensgesetz, das schon zuvor weitgehend mit den europäischen Vorgaben übereinstimmte. Danach wird grundsätzlich jedes eingereichte Asylgesuch von einer staatlichen Stelle geprüft und die Entscheidung über die Anerkennung als Asylberechtigter sowie über die Anerkennung der Flüchtlingseigenschaft oder die Gewährung von subsidiärem Schutz schriftlich bekannt gemacht, und der Antragsteller hat im Rahmen einer gewissen Frist die Möglichkeit, gegen die Entscheidung gerichtlich vorzugehen. Ist die Klage zulässig, entscheiden die nationalen Verwaltungsgerichte, ob die Verwaltungsentscheidung rechtmäßig war. Hierbei wird nur die Anzahl richterlicher Entscheidungen statistisch erfasst, nicht aber die Länge der Verfahren und die Anzahl der durchlaufenen Instanzen.

93 Unter humanitären Gründen werden alle nationalen Entscheidungen zusammengefasst, die Menschen, die nicht den Definitionen der internationalen Schutzbedürftigkeit laut europäischen Rechtsinstrumenten entsprechen, trotzdem eine Aufenthaltserlaubnis zusprechen. Dies betrifft z. B. Abschiebungsverbote wegen gesundheitlicher Gründe oder weil Flüchtlinge minderjährig sind.

und der polnischen Grenzsicherung wird zudem die Zuwanderung von Flüchtlingen auf dem Landweg effektiv begrenzt. Seit Mitte des Jahrzehnts bewegen sich die Asylzugzahlen in Deutschland auf einem niedrigen Niveau und auch die Zahl der Folgeanträge⁹⁴ ist stark gesunken (Abb. C.1.3). Damit liegt Deutschland im europäischen Gesamttrend (Abb. C.1.1).

Meldungen über eine 25-prozentige Steigerung der Asylzugzahlen im Jahr 2009 (BAMF 2010g; BMI 2010b) wecken zwar Erinnerungen an die starke Flüchtlingszuwanderung Anfang 1990. In absoluten Zahlen bleibt der Anstieg aber weit dahinter zurück: Im Jahr 2008 stellten 22.085 Personen einen Asylantrag, 2009 waren es 27.649 und 2010 stieg die Zahl auf 41.332 Personen (BMI 2011).

Der Zuwachs von 2009 relativiert sich, wenn man berücksichtigt, dass 2.088 dieser Personen in Griechenland zum ersten Mal europäischen Boden betreten hatten. Folglich wäre Griechenland für die Durchführung des Asylverfahrens zuständig gewesen (s. Kap. C.8). Da die griechischen Behörden massive Probleme hatten, Asylbewerber adäquat unterzubringen und zu versorgen, setzten deutsche Verwaltungsgerichte bis hin zum Bundesverfassungsgericht in einer ganzen Reihe von Fällen die Rücküberstellung von Asylbewerbern nach Griechenland aus. Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) machte vom sog. Selbsteintrittsrecht bereits 2009 großzügig Gebrauch und führte die Asylverfahren in Deutschland durch, obwohl Griechenland zuständig gewesen wäre (BAMF 2010c: 39f.). Am 13. Januar 2011 wurde das BAMF durch das BMI angewiesen, bis zum 12. Januar 2012 keine Asylbewerber nach Griechenland zu überstellen und die Verfahren selbst durchzuführen (BVerfG 2011).

Für 2010 lag bei Drucklegung noch keine vollständige Datenauswertung vor. Deutlich ist jedoch, dass die Zahl der Asylbewerber weiter angestiegen ist, insbesondere aufgrund der neuen Visafreiheit für Serbien und Mazedonien seit Dezember 2009. Über ein Zehntel aller Neuanträge von Asylbewerbern im Jahr 2010 entfiel auf Serbien und weitere sechs Prozent auf Mazedonien. Möglicherweise sind die Erfahrungen von Landsleuten in den 1990er Jahren, in denen hunderttausende Personen aus dem ehemaligen Jugoslawien vorübergehend geduldet wurden oder sich in einem Asylverfahren befanden, für den starken Zuzug aus diesen Staaten verantwortlich.

Nicht zuletzt waren auch die noch anfänglich gewährten Rückkehrhilfen in Höhe von 600 Euro pro Erwachsenen ein Anreiz. Sie wurden ab Mitte Oktober 2010 eingestellt (BT-Drs. 17/3744: 14). Die Mehrzahl der Anträge serbischer und mazedonischer Asylbewerber wird jedoch als offensichtlich unbegründet abgelehnt (BAMF 2010b). Die erfolglosen Antragsteller müssen innerhalb einer Woche ausreisen, auch eine eventuelle Klage muss innerhalb dieser Frist eingelegt werden. Diese schnelle Bearbeitung soll einen Missbrauch des Asylsystems verhindern.

Neben der europäischen Harmonisierung durch die Abkommen von Schengen und Dublin und der kostenintensiven Sicherung der EU-Außengrenzen tragen auch die bilateralen Abkommen zwischen einzelnen Mitgliedstaaten und wichtigen Transitländern zu den seit den 1990er Jahren stark gesunkenen Zuzugszahlen nach Deutschland bei. Länder wie Libyen, Marokko oder Mauretanien haben sich durch solche Abkommen insbesondere Italien oder Spanien gegenüber verpflichtet, Flüchtlinge an einer Weiterwanderung über das Mittelmeer Richtung Europa zu hindern. Genauer wird diese Problematik in Kap. D.1 erörtert.

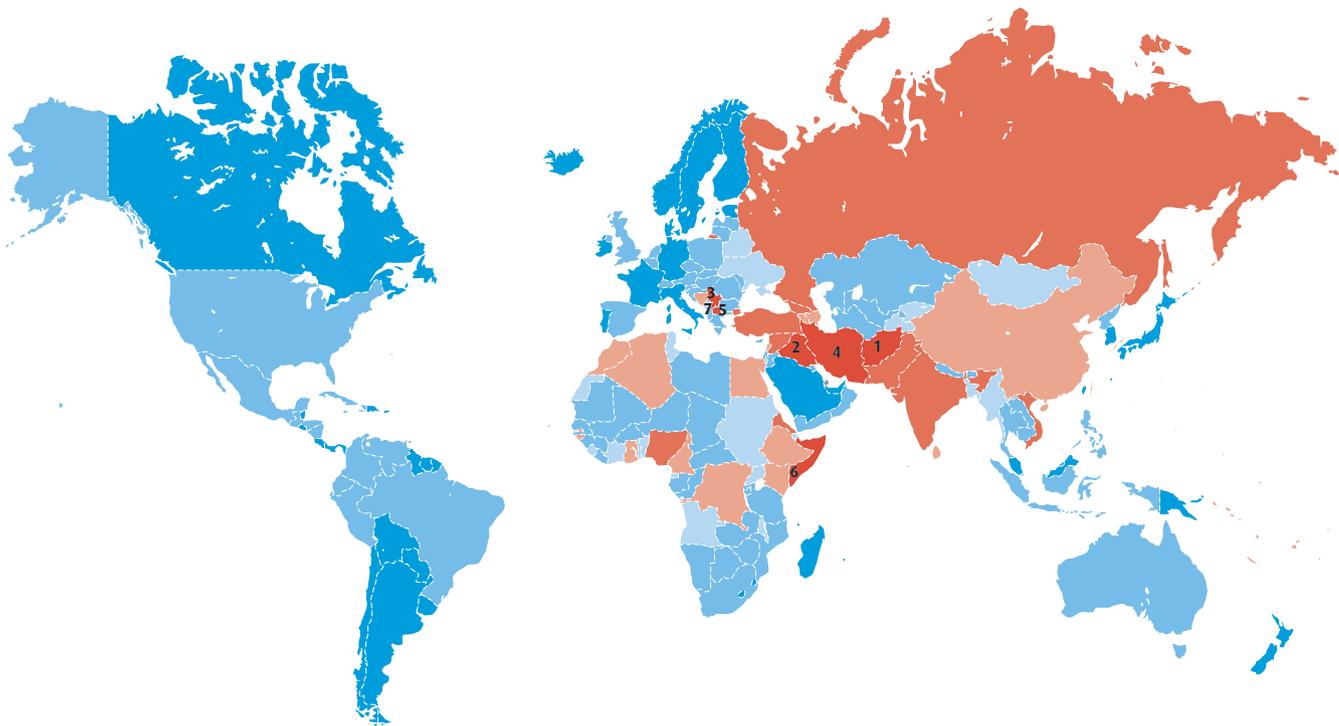
1.4 Anerkennungsquoten: Herkunftsländer ausschlaggebend

Politische Krisen in den Fluchtausgangsräumen prägen die Zusammensetzung des Asylbewerberzuzugs. Während in den 1980er Jahren vor allem Staatsangehörige aus sozialistischen Ländern in Deutschland Asyl beantragten, dominierten in den 1990er Jahren Kriegsflüchtlinge und Kriegsdienstverweigerer aus dem ehemaligen Jugoslawien. In den Jahren 2009 und 2010 suchten vor allem Bürger aus dem Irak und Afghanistan in Deutschland Asyl, zudem sind nach wie vor Kurden aus der Türkei eine der wichtigsten Antragstellergruppen (BAMF 2010c: 19ff., 27; BAMF 2011a).

Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge entschied im Jahr 2009 über 28.816 Asylanträge. Davon waren 7.730 (26,8 %) formelle Entscheidungen (BAMF 2010c: 46), d. h. das Einreichen eines Folgeantrags wurde abgelehnt, Asylbewerber nahmen ihr Ersuchen zurück bzw. betrieben es nicht weiter oder die Anträge fielen laut Dublin-Abkommen nicht in die Zuständigkeit der Bundesrepublik.

94 Folgeanträge können erst nach einer rechtskräftigen Entscheidung über den Erstantrag gestellt werden. Sie werden u. a. zugelassen, wenn sich die Sach- oder Rechtslage nachträglich zugunsten des Betroffenen geändert hat oder neue Beweismittel vorliegen. Die Zulassung von Folgeanträgen im Asylverfahren wird durch das BAMF geprüft. Sie unterliegt strengen Auflagen, um eine absichtliche Verzögerung der Ausreise durch das Anstrengen eines weiteren Verfahrens zu verhindern.

Abb. C.1.4 Herkunftsländer von neuen Asylbewerbern in Deutschland 2010



Anzahl der Asylanträge (Angaben in Personen)



Quelle: BAMF 2011a; eigene Darstellung

Wichtigste Herkunftsländer

- | | |
|------------------------|-----------------------|
| 1. Afghanistan (5.905) | 5. Mazedonien (2.466) |
| 2. Irak (5.555) | 6. Somalia (2.235) |
| 3. Serbien (4.978) | 7. Kosovo (1.614) |
| 4. Iran (2.475) | |

In 28,2 Prozent der Fälle wurde der Asylantrag (nach Art. 16a GG bzw. der GFK) anerkannt und für weitere 5,6 Prozent wurde ein Abschiebeverbot ausgesprochen. Zwei Drittel wurden abgelehnt oder die Verfahren erledigten sich aufgrund formeller Entscheidungen (Tab. C.1.1). In der Summe liegt Deutschland mit 33,8 Prozent leicht über der durchschnittlichen europäischen Schutzquote von

27,0 Prozent. Besonders hoch ist verglichen mit früheren Jahren seit 2007 die Anerkennungsquote für Flüchtlinge nach der GFK. Dazu trägt vor allem die große Zahl irakischer Flüchtlinge bei, deren Anträge mehrheitlich positiv beschieden werden.⁹⁵

Auch wenn man zusätzlich die richterlichen Entscheidungen berücksichtigt, liegt die deutsche Schutzquote

⁹⁵ Während in den 1990er Jahren im Fall jugoslawischer Asylbewerber eine Entscheidung über das Asylgesuch bis zu einer Stabilisierung im Herkunftsstaat aufgeschoben (BAMF 1999: 26) und dafür humanitärer Schutz in Form der Duldung nach § 60a AufenthG gewährt wurde, werden die Asylgesuche der Iraker geprüft und überwiegend positiv entschieden.

Tab. C.1.1 Asylentscheidungen in Deutschland 2009

	absolut	prozentual
Asylentscheidungen über Erstanträge	23.184	
Asylentscheidungen über Folgeanträge	5.632	
Asylentscheidungen insgesamt:	28.816	100,0 %
davon:		
Asyl nach § 16a GG (großes Asyl)	452	1,6 %
Flüchtling gemäß GFK, § 60, Abs. 1 AufenthG (kleines Asyl)	7.663	26,6 %
Subsidiär Geschützte, Abschiebungsverbot nach § 60, Abs. 2, 3, 5 o. 7 AufenthG	1.611	5,6 %
Ablehnungen	11.360	39,4 %
Formelle Entscheidungen	7.730	26,8 %
davon:		= 100,0 %
Ablehnung der Stellung eines Folgeantrages	3.731	48,3 %
Rücknahme oder Nichtbetreiben durch Asylbewerber	2.125	27,5 %
Feststellung der Nichtzuständigkeit Deutschlands	1.874	24,2 %

Quelle: BAMF 2010c: 46, 58; BAMF 2010c

Tab. C.1.2 Klagen und richterliche Entscheidungen über Asylanträge in Deutschland 2009

	absolut	prozentual
Beklagte Entscheidungen	9.077	
davon: beklagte negative Entscheidungen	5.192	
Richterliche Entscheidungen in letzter Instanz	6.740	100,0 %
davon:		
Anerkennung als Flüchtling gemäß GFK, § 60 Abs. 1 AufenthG	1.410	20,9 %
Gewährung subsidiären Schutzes, § 60 Abs. 2, 3, 5 o. 7 AufenthG	140	2,1 %
Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen	740	11,0 %
Ablehnungen	4.445	66,0 %

Quelle: BAMF 2010c: 46, 58; Eurostat 2010f

etwa zehn Prozentpunkte über dem europäischen Durchschnitt. 39,4 Prozent der Asylgesuche wurden 2009 vom BAMF abgelehnt. Gegen ihre Bescheide klagten 45,7 Prozent der Antragsteller (BAMF 2010c: 58).⁹⁶ Im gleichen Jahr wurden 6.740 Klagen abschließend entschieden⁹⁷,

davon zwei Drittel negativ, ein Fünftel der Antragsteller wurde doch noch als Flüchtling im Sinne der GFK anerkannt, 140 Personen erhielten einen subsidiären Schutz und 740 einen Aufenthaltsstatus aus anderen humanitären Gründen (Eurostat 2010f).

⁹⁶ Es ist zu berücksichtigen, dass Klagen sowohl gegen negative als auch gegen positive Entscheidungen erhoben werden. Positive Entscheidungen werden insbesondere angefochten, um einen ‚höherwertigen‘ Status zu erlangen. So klagen z. B. Personen, denen subsidiärer Schutz gewährt wurde, auf die Anerkennung als GFK-Flüchtlinge und nach GFK anerkannte Flüchtlinge auf die Anerkennung als Asylberechtigte nach Art. 16a GG. Für das Verwaltungsgerichtsverfahren werden keine Prozesskosten erhoben. Die Anwaltskosten muss der Kläger tragen, wobei er Prozesskostenhilfe beantragen kann.

⁹⁷ Entschieden wurden Klagen, die zum Großteil in den Vorjahren eingereicht wurden.

1.5 Schnelle Verfahren: Regel mit Ausnahmen

Ein im Jahr 2009 abgeschlossenes Asylverfahren dauerte durchschnittlich 15 Monate, die Hälfte der Verfahren war bereits nach acht Monaten abgeschlossen. Länger als ein Jahr dauerten 37 Prozent der Verfahren und länger als zwei Jahre 17 Prozent (BAMF 2010c: 55). Idealerweise soll schnell und mit höchster Gründlichkeit entschieden werden, um für die Asylsuchenden möglichst rasch Klarheit zu schaffen und im Fall der Anerkennung ihre Integration zu fördern. Das scheint gegenwärtig in der Regel der Fall zu sein, was eine enorme Verbesserung gegenüber den 1990er Jahren darstellt, in denen die Bearbeitung eines Asylgesuchs mit durchschnittlich 30 Monaten noch doppelt so lange dauerte (Alleweldt/Oeter/Zimmermann 2001: 5). Bei 3,9 Prozent der Asylgesuche dauert jedoch auch gegenwärtig die Entscheidungsfindung immer noch länger als fünf Jahre (BAMF 2010c: 55).

Im Fall einer langen Verfahrensdauer stellt sich die Frage des Zugangs zum deutschen Arbeitsmarkt. Im ersten Jahr ihres Aufenthalts dürfen Asylbewerber generell keine Arbeit aufnehmen. Dies betraf im Jahr 2009 mehr als die Hälfte der Asylbewerber, 37 Prozent hingegen lebten bereits länger als ein Jahr in Deutschland.⁹⁸ Für weitere drei Jahre gilt ein nachrangiger Zugang, d.h. die Arbeitsagentur prüft, ob die gefundene Arbeitsstelle auch mit einem Deutschen oder einem sich rechtmäßig in Deutschland aufhaltenden Ausländer besetzt werden kann. Bei länger dauernden Verfahren erhalten Asylbewerber ab dem fünften Jahr ihres Aufenthalts einen gleichrangigen Zugang zum Arbeitsmarkt. Im Jahr 2009 erhielten 405 Asylbewerber nach einer Vorrangprüfung eine Zustimmung zur Beschäftigungsaufnahme und 579 eine Ablehnung (BA 2010a: 17f.), hier überwiegen also deutlich die Ablehnungen.⁹⁹ Besonders niedrig sind diese Zahlen gemessen an den ca. 10.000 Personen, deren Asylantrag 2009 entschieden wurde und deren Verfahren länger als ein Jahr gedauert hatte (BAMF 2010c: 56). Selbst wenn man berücksichtigt, dass in dieser Zahl Kinder eingeschlossen sind, hätten doch mehrere Tausend Personen Anträge auf eine Vorrangprüfung stellen

können, wenn sie einen potenziellen Arbeitgeber gefunden hätten. Für Letztere sind jedoch Anstellungen von Personen ohne sicheren Aufenthaltstitel insbesondere bei kostspieligen Einarbeitungsphasen risikoreich.

Bis 2008 war immer eine Vorrangprüfung nötig, wenn Asylbewerber eine Beschäftigung aufnehmen wollten. Durch das Entfallen dieser Prüfung haben nun Asylbewerber, deren Verfahren sich über Jahre hinzieht, einen besseren Zugang zum Arbeitsmarkt. Das Gleiche gilt für Geduldete, die ebenso wie Asylbewerber nach Ablauf von vier Jahren einen gleichrangigen Zugang zum Arbeitsmarkt bekommen. **Aus Sicht des SVR würden Asylbewerber wie Aufnahmegesellschaft von einem schnelleren Arbeitsmarktzugang profitieren.** Die Asylgewährung darf jedoch nicht an arbeitsmarktpolitische Interessen gebunden werden, deshalb stellt Asyl auch keine arbeitsmarktpolitische Steuerungsgröße dar.

1.6 Altfälle: weniger, aber noch immer zu viele

Bedeutsamer als die Neuzuwanderung von Flüchtlingen sind in Deutschland die sog. Altfälle, d.h. die seit langem im Land lebenden Personen mit Kettenduldungen. Mitte 2010 lebten in Deutschland 86.140 Personen mit einer Duldung, 63,5 Prozent von ihnen bereits länger als sechs Jahre (BT-Drs. 17/3160: 8). Bisher haben 21.432 Personen von der sog. Altfallregelung (s. Kap. C.7) profitiert, die meisten von ihnen haben jedoch immer noch eine Aufenthaltserlaubnis auf Probe.¹⁰⁰ Nur 6.098 Personen, die unter die Altfallregelung fielen, erfüllten bisher die Bedingung einer eigenständigen Sicherung des Lebensunterhalts. Weitere 1.200 erhielten aufgrund der Zusatzregelungen für volljährige Kinder, minderjährige unbegleitete Flüchtlinge oder gut integrierte Kinder von Geduldeten ebenfalls eine Aufenthaltserlaubnis (BT-Drs. 17/642: 11f.).

Daneben ermöglicht der zum 1. Januar 2009 in Kraft getretene § 18a AufenthG, dass Geduldete nach dreijähriger qualifizierter Erwerbstätigkeit eine zweijährige Aufenthaltserlaubnis erhalten können. Von dieser Möglich-

⁹⁸ Werden Asylbewerber als Asylberechtigte oder GFK-Flüchtlinge anerkannt, haben sie uneingeschränkten Zugang zum Arbeitsmarkt.

⁹⁹ Es ist unklar, ob die Vorrangprüfung eher für niedrig qualifizierte oder für höher qualifizierte Tätigkeiten positiv ausfällt. Daten zum Qualifikationsniveau von Flüchtlingen fehlen völlig und auch dazu, ob es ihnen gelingt, auf dem deutschen Arbeitsmarkt Arbeitsplätze zu finden, die ihren Qualifikationen entsprechen.

¹⁰⁰ Eine zweijährige Aufenthaltserlaubnis auf Probe konnten Personen erhalten, die am 01.07.2007 zur Gruppe der langjährig Geduldeten zählten. Diese Aufenthaltserlaubnis wird nach zwei Jahren in eine reguläre Aufenthaltserlaubnis umgewandelt, wenn der Lebensunterhalt aus eigenen Kräften gesichert werden kann, ansonsten droht der Rückfall in die Duldung. Die Regelung aus dem Jahr 2007 wurde 2009 verlängert, um ihren Erfolg nicht durch die wirtschaftlichen Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009 zu gefährden.

keit profitierten im Jahr 2009 allerdings nur 126 Personen (BT-Drs. 17/642: 25). Mit diesem Paragraphen werden zwar zukünftig stichtagebundene Altfallregelungen, die eine Integration in den Arbeitsmarkt zum Bleibekriterium machen, überflüssig. Die Statistiken zur Neuregelung in

§ 18a AufenthG zeigen aber, dass entweder nur wenige Flüchtlinge die notwendige Voraussetzung erfüllen, ihren Lebensunterhalt durch eine qualifizierte Tätigkeit zu sichern, oder die neue Möglichkeit von den Behörden nur zögerlich genutzt wird.

Fluchtursachen und multiple Motive

Fluchtwanderungen sind neben Arbeits-, Bildungs- und Familienmigration ein konstitutiver Teil des weltweiten Migrationsgeschehens. Mit geschätzten 15,2 Millionen Personen beträgt ihr Anteil an internationalen Wanderungen etwa acht Prozent (IOM 2010). Hinzu kommen noch einmal ca. 27,1 Millionen Binnenflüchtlinge (UNHCR 2010a: 2).

Die vier wichtigsten Faktoren, die die Lebensbedingungen von Menschen so weit einschränken können, dass diese sich gezwungen sehen, ihren Wohnort zu verlassen, sind:

- (1) gefährvolle politische Entwicklungen, wie Diktaturen oder zerrüttete Staaten mit den damit verbundenen gewaltsamen Konflikten und dem Zusammenbrechen des Justiz-, Bildungs- und Wirtschaftssystems,
- (2) ökologische Katastrophen und Umweltveränderungen, die menschliche Lebensgrundlagen zerstören,
- (3) leistungsschwache Ökonomien und damit verbundene Armut,
- (4) demografische Dynamiken, die für ganze Altersgruppen den Zugang zu knappen sozialen Ressourcen beschränken.

Flucht ist dadurch definiert, dass Menschen sich gezwungen sehen, ihren Herkunftsort zu verlassen, weil sie dort ihr Leben und ihre körperliche Unversehrtheit gefährdet sehen. Das unterscheidet Fluchtwanderungen von anderen Wanderungsformen, bei denen es um einen (besseren) Zugang zu Einkommen, Arbeit und Bildung oder um soziale oder verwandtschaftliche Beziehungen im Zielland geht (Lucassen/Lucassen 1999). Im Allgemeinen wird davon ausgegangen, dass Arbeits-, Familien- und Bildungsmigration freie Wahlmöglichkeiten zugrunde liegen. Im Einzelfall ist jedoch schwer einzuschätzen, ob Freiwilligkeit oder Zwang überwiegt, wenn Menschen auf politische, ökologische, wirtschaftliche und demografische Rahmenbedingungen mit Zu- oder Abwanderung reagieren. Für die Betroffenen wird diese Frage zudem erst durch die rechtlichen Kategorien einer möglichen

Aufnahme relevant, die eine klare und eindeutige Motivlage voraussetzen und das Ausmaß an Freiwilligkeit oder Zwang zu bestimmen suchen.

2.1 Fluchtursachen: Kanalisierung durch rechtliche Kategorien

Die Rahmenbedingungen, die zu Migration führen können, werden zwar möglicherweise individuell als Zwang erlebt, aber nicht alle werden in den Zufluchtsstaaten auch in Form von Zuwanderungs- und Aufenthaltsrechten anerkannt (Neumann 2004: 32). So gibt es im deutschen Recht nur drei Möglichkeiten, individuell Schutz zu erhalten: die Anerkennung als Asylberechtigter nach Art. 16a Grundgesetz, die Anerkennung als Flüchtling nach der Genfer Flüchtlingskonvention und die Gewährung subsidiären Schutzes. Alle drei setzen eine individuelle Verfolgung oder Bedrohung voraus, deren Fortbestand auch nach der Anerkennung in regelmäßigen Abständen überprüft wird.¹⁰¹

Andere Auslöser von Fluchtmigration wie Bürgerkriege oder Umweltkatastrophen begründen nur einen vorübergehenden Abschiebungsschutz. Weitere Migrationsgründe wie langsame, aber nachhaltige Umweltveränderungen oder Bevölkerungswachstum bei gleichzeitiger Armut, die ebenfalls ein Element von Zwang beinhalten, werden in Deutschland nicht als Fluchtgründe anerkannt.

In vielen Fällen überlagern sich mehrere Zwänge. So führen kriegerische Auseinandersetzungen oft gleichzeitig zur Verarmung der Zivilbevölkerung, da Produktion und Handel meist nur noch der Aufrechterhaltung von Kriegsökonomien dienen und nicht mehr der Sicherung des persönlichen Einkommens. Dürreperioden und Versteppung des landwirtschaftlich genutzten Bodens führen sowohl zum Verlust von Einkommens- und Nahrungsquellen als auch zu Auseinandersetzungen um den

¹⁰¹ Mit Erteilung der Niederlassungserlaubnis, die für Asylberechtigte und GFK-Flüchtlinge nach drei Jahren und für subsidiär Schutzberechtigte nach sieben Jahren in Betracht kommt (s. Kap. C.7), löst sich jedoch der Aufenthalt vom ursprünglichen humanitären Zweck. Eine Ausreiseverpflichtung entsteht dann bei Wegfall der den Schutz begründenden Umstände nicht mehr.

Zugang zu verbleibenden Ressourcen. Die Vermischung und Überschneidung von Fluchtgründen steht im Widerspruch zu der scheinbaren Eindeutigkeit der rechtlichen Kategorien staatlicher Organe und Gerichte, die über die Schutzgewährung zu befinden haben.

Diese Rechtssituation mit den vorgegebenen Kategorien wirkt sich auch darauf aus, wie Zuwanderer sich den Behörden präsentieren. Sie müssen sich auf individuelle Verfolgungsgründe berufen, um überhaupt ein Prüfungsverfahren anstrengen zu können. Mehrere gleichzeitig vorhandene und sich beeinflussende Fluchtgründe werden in verengter Form dargestellt, um Aussicht auf Erfolg zu haben, wobei Elemente politischer Flucht hervorgehoben und andere zurückgestellt werden.

2.2 Migrationsentscheidungen: Zusammenspiel verschiedener Faktoren

Die verschiedenen grundlegenden Fluchtursachen müssen von der individuellen Entscheidung von Menschen, ihren Wohnort zu verlassen, getrennt betrachtet werden. Fluchtgründe beschreiben nur die Ursachen, aber nicht die dem Individuum verbleibenden Handlungsoptionen. Politische Verfolgung z. B. mag in einem sehr armen Land den letzten Ausschlag zur Migration geben und dann auch die Aufnahme im Zielland ermöglichen; umgekehrt können ökologische Katastrophen in einem reichen Land über Anpassungsstrategien aufgefangen werden, wohingegen sie in einem Bürgerkriegsstaat zu massiven Flüchtlingswanderungen führen.

Individuelle Wanderungsentschlüsse sind außerdem nicht nur negativ definiert über die Situation, der Menschen zu entfliehen suchen. Auch Flüchtlinge streben im Rahmen ihrer Möglichkeiten nach besseren Lebensbedingungen für sich und ihre Familien. So erklären Pull-Faktoren auf Seiten der Aufnahmeländer, wieso die Migration genau in diese und nicht in andere Länder erfolgt. Zu klassischen Pull-Faktoren gehören neben der Wahrscheinlichkeit, als Flüchtling anerkannt zu werden, die Möglichkeit der Erwerbstätigkeit, bestehende Migranten-Communities oder auch familiäre Bindungen. Letztere werden gleichzeitig von den Zielländern als integrationsfördernd betrachtet. So flossen bspw. bei der Neuansiedlung (Resettlement) von 2.500 Irakern in Deutschland im Jahr 2009 neben Bildungsniveau und Sprachkenntnissen auch familiäre Bindungen in die Integrationsprognose ein. Eine positive Integrationsprognose war neben der anerkannten Flüchtlingseigenschaft und der besonderen Schutzbedürftigkeit Bedingung für die Aufnahme durch Deutschland (s. Kap. C.9).

Abwägendes Verhalten von Flüchtlingen spiegelt sich auch in unterschiedlich starken Zuwanderungen in die einzelnen Mitgliedstaaten der EU wider (s. Kap. C.1). Die Aufnahmeländer werten solche Abwägungen tendenziell als Beleg dafür, dass die Migration nicht primär erzwungen, sondern freiwillig ist. Der im Zuge der europäischen Asylrechtsharmonisierung etablierte Dublin-Mechanismus versucht die individuelle Entscheidung von Flüchtlingen für ein bestimmtes Land zu revidieren, indem er vorschreibt, dass Flüchtlinge für die Durchführung des Asylverfahrens an das Land rücküberstellt werden, über das sie in die Europäische Union eingereist sind. Eine ähnliche Funktion erfüllt auf der nationalen Ebene der Königsteiner Schlüssel, nach dem Asylbewerber auf die Bundesländer verteilt werden.

Solange Flucht eine Form der legalen Zuwanderung darstellt bzw. der Aufenthalt zu Schutzzwecken gewährt wird und andere Zuwanderungsmöglichkeiten eingeschränkt sind, wird es Migranten geben, die sich als Flüchtling präsentieren, obwohl sie weder politisch verfolgt werden noch ökologischen Katastrophen ausgesetzt sind. So haben nicht alle Menschen aus einer Krisenregion, die einen Asylantrag stellen, individuelle Fluchtgründe. Deshalb wird von gemischten Migrationsströmen gesprochen. Aus diesem Grund müssen die zuständigen Behörden in jedem Einzelfall prüfen, ob Verfolgungsgründe vorliegen, um Menschen, die einen rechtlich verbürgten Anspruch auf Schutz haben, diesen auch zu gewähren. Die Beweislast, die beim Asylbewerber selbst liegt, und das mit dem Prüfungsverfahren einhergehende und grundsätzlich auch notwendige Misstrauen der Behörde erschweren es jedoch Flüchtlingen im engeren Sinn, als solche anerkannt zu werden. Zugleich ist nicht ausgeschlossen, dass Menschen, die nicht als Flüchtlinge anerkannt werden, nach jahrelangem Aufenthalt zu einem humanitären Härtefall werden und dann bleiben dürfen, obwohl sie die Flüchtlingskriterien ursprünglich nicht erfüllten.

In den folgenden vier Kapiteln werden die wichtigsten Fluchtursachen und ihre vermutliche zukünftige Entwicklung exemplarisch erörtert: politische Krisen, Klimawandel, Bevölkerungsentwicklung und Armut. Der Zwang, der von diesen vier Ursachen ausgeht, kann unterschiedlicher Form sein. Die hier untersuchten Fluchtgründe hängen eng miteinander und mit weiteren lokalen und globalen Entwicklungen zusammen und passen daher nur zum Teil in die rechtlich vorgegebenen Kategorien für Fluchtwanderungen.

Politische Krisenentwicklung und Flucht

Zur Strategie vieler kriegerischer Auseinandersetzungen und anderer gewalttätiger Konflikte gehört die Bedrohung, Ausbeutung und Vernichtung der Zivilbevölkerung, die sich vor diesen Gefahren durch Flucht in Sicherheit zu bringen sucht. Seit den 1990er Jahren sind es jedoch seltener zwischenstaatliche Kriege, die weltweit Fluchtwanderungen auslösen, sondern vermehrt innerstaatliche Kriege. Sie unterscheiden sich strukturell von zwischenstaatlichen Kriegen, insbesondere in ihren Folgen für die Zivilbevölkerung.

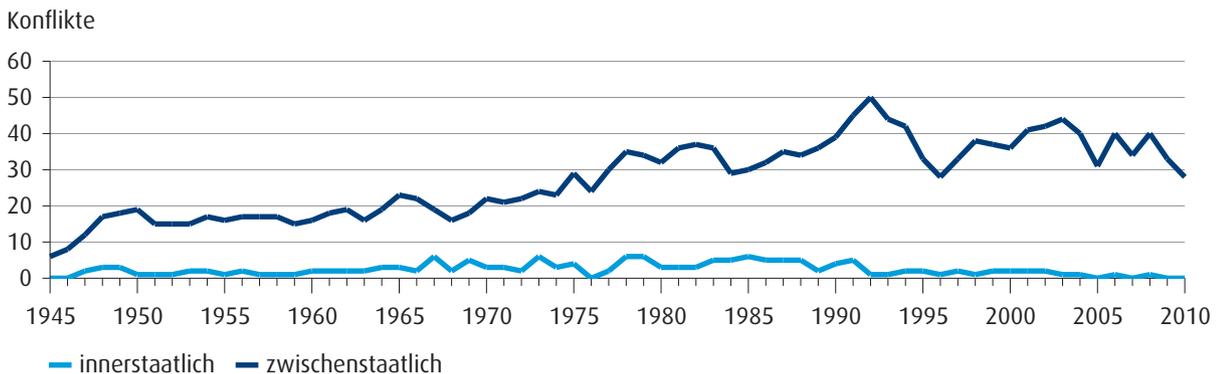
3.1 Neue Kriegsmuster: innerstaatlich, langwierig, privatisiert

Unter dem Begriff ‚neue Kriege‘ (Kaldor 2000, Münkler 2004) werden bewaffnete Konflikte zusammengefasst, in denen nicht primär staatliche Akteure, sondern Clans, Großgruppen und Milizen als Konflikttteilnehmer auftreten. In diesen neuen Kriegen ist die Kriegsführung zunehmend ‚privatisiert‘; Eroberung und Kontrolle von Territorium werden von kommerziellen ‚Kriegsunternehmern‘ betrieben. In dieser Hinsicht ähnelt das neue Muster den Kriegen im Europa der Frühen Neuzeit (Redlich 1964).

Neue Kriege sind – wie die Beispiele Afghanistan und Somalia zeigen – langwierig, schwer zu kontrollieren und schwer zu befrieden. Und sie sind mittlerweile häufiger anzutreffen als herkömmliche Kriege zwischen Staaten (Abb. C.3.1).

Innerstaatliche Konflikte gehen häufig mit einem Zerfall staatlicher Autorität einher. In der Folge ist der Staat nicht mehr in der Lage, sein gesamtes Territorium zu kontrollieren und die Sicherheit seiner Bürger zu garantieren. Der vom Fund for Peace entwickelte Failed States Index zeigt auf der Basis einer Analyse sozialer, politischer und ökonomischer Indikatoren, wie stark oder schwach staatliche Institutionen im untersuchten Land sind. So gibt er Hinweise darauf, in welchen Regionen sich innerstaatliche Konflikte konzentrieren bzw. die Gefahr besteht, dass sie ausbrechen. Indikatoren sind bspw. latente Spannungen oder offene Feindschaft zwischen Bevölkerungsgruppen, Einschränkungen der Rechtsprechung oder sehr große Einkommensunterschiede, die den sozialen Frieden gefährden können. Ein weltweiter Vergleich aller Staaten, für die entsprechende Informationen vorliegen, zeigt eine Häufung von Ländern mit schwacher Staatlichkeit vor allem in Zentralafrika sowie in Süd- und Südwestasien. Der Failed States Index wird seit 2005 jährlich

Abb. C.3.1 Inner- und zwischenstaatliche Konflikte hoher Intensität weltweit 1945–2010



Quelle: Heidelberg Institut für Internationale Konfliktforschung 2010: 2

erhoben. In dieser Zeit hat sich die Zahl der zerrütteten Staaten und der Grad der Zerrüttung erhöht (The Fund for Peace 2010). Wenn sich dieser Trend fortsetzt, werden gewalttätige Auseinandersetzungen zunehmen und mit ihnen auch die Flüchtlingszahlen steigen.

3.2 Fluchtmuster: Binnenmigration dominant

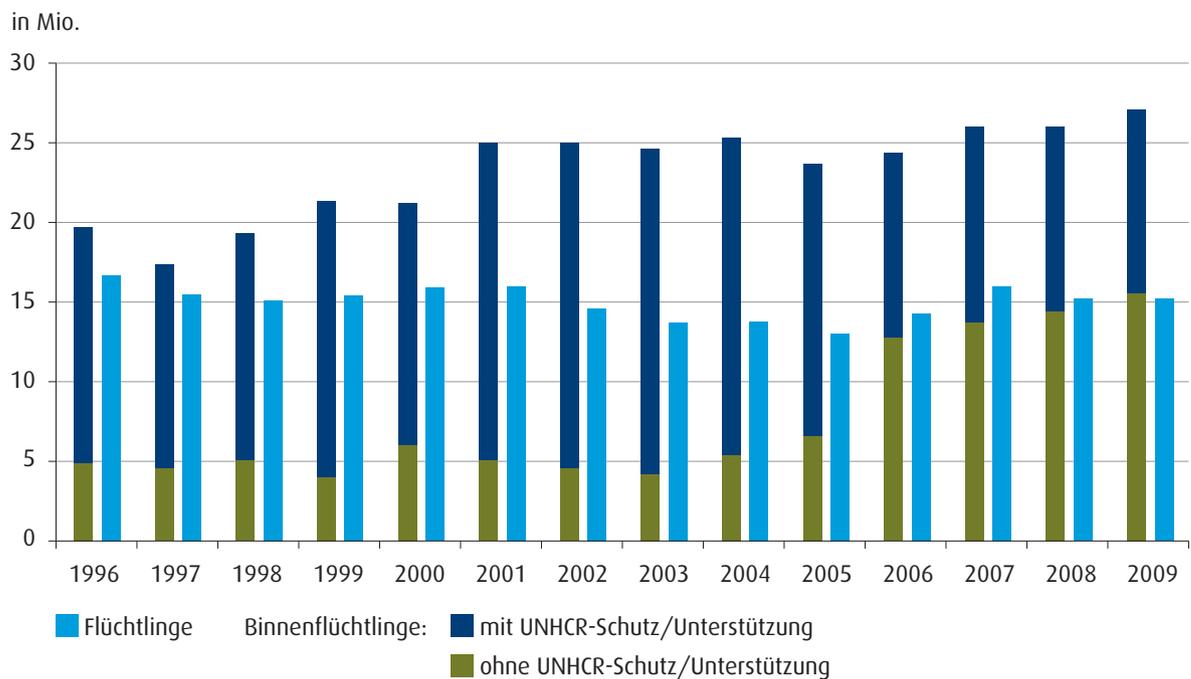
Mit den Kriegsformen haben sich auch die Muster der Flüchtlingsmigration verändert. Seit der Jahrtausendwende ist die Zahl der Binnenflüchtlinge gestiegen. Mittlerweile suchen doppelt so viele Flüchtlinge Zuflucht innerhalb des Herkunftsstaats, wie ins Ausland fliehen (Abb. C.3.2). Neue Kriege betreffen oft nicht ganze Staaten, sondern nur einzelne Landesteile. Da Kampfhandlungen und Terrorakte sich regional beschränken, Überfälle auf die Zivilbevölkerung oft eher den Charakter wiederkehrender Plünderungen haben und die Flüchtlinge auch nicht im engeren Sinne vor dem Staat fliehen, suchen viele nur temporär Zuflucht in der Umgebung und warten dort auf eine Möglichkeit zur Rückkehr. Aus diesen Gründen hat Binnenmigration als Fluchtmuster stark an Bedeutung gewonnen (Abb. C.3.2). Verschärft wird der Trend zur Binnenflucht durch Abwehrreaktionen

benachbarter Staaten, die aus Angst vor einem sprunghaften Anstieg der Flüchtlingsmigration ihre Grenzen schließen.

Zu verstärkten internationalen Fluchtbewegungen kommt es, wenn Kampfhandlungen mit sog. ethnischen Säuberungen einhergehen, die darauf abzielen, bestimmte Bevölkerungsgruppen aus dem Land zu vertreiben. In solchen Fällen ist auch eine Rückkehr in den Herkunftsstaat erschwert. Sie setzt oft einen schwierigen gesellschaftlichen Prozess voraus, in dem das Geschehene aufgearbeitet werden muss, damit Opfer und Täter überhaupt wieder in Nachbarschaften zusammenleben können.

Die Daten des UNHCR zeigen, dass Flüchtlingsbewegungen nur selten die Form von Fernwanderungen oder gar interkontinentalen Wanderungen annehmen. Etwa 83 Prozent der Flüchtlinge bleiben in ihrer weiteren Herkunftsregion (UNHCR 2010a: 6). In der EU kommt bspw. ein Großteil der Flüchtlinge aus der Russischen Föderation, dem Kosovo und der Türkei (Eurostat 2010e). Für Europa ist deshalb auch der Kaukasus als Fluchtausgangsraum bedeutender als afrikanische Staaten mit schwacher oder zerrütteter Staatlichkeit. Zudem werden afrikanische Flüchtlinge durch das indirekte Flüchtlingsmanagement der Europäischen Union über bilaterale Abkommen von Mitgliedstaaten davon abgehalten, aus

Abb. C.3.2 Flüchtlinge außerhalb ihres Herkunftslandes und Binnenflüchtlinge 1996–2009



Quelle: UNHCR 2010e; eigene Darstellung

oder über Nordafrika in die EU einzureisen. Die Vorstellung eines langen Marschs afrikanischer Flüchtlinge, die über tausende Kilometer den kriegerischen Konflikten ihrer Heimat entfliehen, um in Europa Schutz zu suchen, verkennt, dass Fluchtwanderung vor allem als Binnenmigration innerhalb der staatlichen Grenzen bleibt oder bei Überschreitung der Grenzen in die Nachbarländer führt.

3.3 Internationaler Flüchtlingsschutz: wirkungslos bei Binnenflüchtlingen

Die Dominanz neuer Muster der Kriegsführung, die zu einer steigenden Zahl von Binnenflüchtlingen führt, stellt den Flüchtlingsschutz vor neue Herausforderungen. Denn dieser ist nationalstaatlich organisiert und die Regelungen sind auf die Flucht aus Nationalstaaten ausgerichtet. Zentrales Instrument des Flüchtlingsschutzes ist die Genfer Flüchtlingskonvention (GFK). Sie wurde 1951 von den Vereinten Nationen als „Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge“ verabschiedet,¹⁰² weil es nach dem Zweiten Weltkrieg weltweit mehrere Millionen Flüchtlinge gab. Auch zog man damit die Lehren aus dem Scheitern der Konferenz von Evian 1938, bei der ein zwischenstaatliches Abkommen zur Aufnahme jüdischer Flüchtlinge erfolglos verhandelt wurde; die verheerende Folge war, dass sich den durch das nationalsozialistische Deutschland verfolgten Juden kaum Fluchtmöglichkeiten boten.

Die GFK regelt die Rechte (z. B. soziale Rechte) und Pflichten von anerkannten Flüchtlingen und schafft damit Rechtssicherheit. Sie verpflichtet die unterzeichnenden Staaten, anerkannte Flüchtlinge aufzunehmen und sie rechtlich nicht schlechter zu stellen als andere Ausländer im jeweiligen Staatsgebiet. Sie beinhaltet jedoch kein Einreiserecht, wohl aber die Verpflichtung der Vertragsstaaten, Flüchtlinge nicht in die Verfolgerstaaten auszuweisen oder zurückzuweisen (Refoulement-Verbot, Art. 33 GFK).¹⁰³ Dies gilt für Personen, die wegen „ihrer Rasse, Religion, Nationalität, ihrer Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung“ (Art. 1 GFK) begründete Furcht vor

Verfolgung haben. In der Praxis besteht jedoch Unklarheit über die Reichweite des Refoulement-Verbots, so etwa in der Frage, ob es auch für Zurückweisungen gilt, die außerhalb des eigenen Hoheitsgebiets ausgesprochen werden.¹⁰⁴

Im Januar 2009 hatten 141 Staaten die Flüchtlingskonvention und das Zusatzprotokoll von 1967, drei Staaten nur die Konvention und weitere drei Staaten nur das Protokoll unterzeichnet (UNHCR 2009c). Weil Libyen als wichtiges Transitland weder die Konvention noch das Protokoll unterzeichnet hat, wird die italienische Kooperation mit der libyschen Regierung in Flüchtlingsfragen von Menschenrechtsorganisationen scharf kritisiert (Amnesty International 2010, Pro Asyl 2009a) (Info-Box 8).

Im ursprünglichen Wortlaut des Abkommens wurde nicht zwischen staatlicher und nichtstaatlicher Verfolgung unterschieden. Bei der Umsetzung in nationales Recht wurde in Deutschland allerdings bis 2005 nur die Verfolgung durch staatliche Akteure als Schutzgrund anerkannt. Dies hatte bspw. zur Folge, dass Menschen aus Afghanistan, die vor den Taliban flohen, nicht anerkannt wurden. Das Zuwanderungsgesetz erweiterte den Schutz auf Opfer von nichtstaatlicher Verfolgung, sofern der Staat oder die den Staat beherrschenden Parteien/Organisationen nachweislich nicht in der Lage bzw. nicht willens sind, Schutz vor Verfolgung zu bieten (vgl. Kap. C.7–C.8).

Dieses Verständnis der GFK hat sich mittlerweile weithin durchgesetzt und sich auch in der EU-Qualifikationsrichtlinie und im deutschen Aufenthaltsgesetz (§ 60, Abs. 1, S. 4) niedergeschlagen. Damit hat die Bundesregierung eine Vorgabe der Europäischen Kommission für Menschenrechte¹⁰⁵ erfüllt (UNHCR 2001). In anderen Mitgliedstaaten wurde dieser weite Verfolgungsbegriff schon früher durch verschiedene Maßnahmen berücksichtigt.¹⁰⁶

Die GFK greift allerdings erst, wenn Flüchtlinge die Grenzen ihres Heimatstaats überschritten haben. Erst dann müssen Nachbarstaaten, die die GFK unterzeichnet haben, ihnen Schutz gewähren. Solange sie sich im Inland befinden, ist der Nationalstaat selbst für ihre Sicherheit und Versorgung zuständig. Länder mit zerfallender Staatlichkeit können dies oft nicht leisten oder sie haben sogar ein Interesse daran, dass einzelne Bevölkerungsgruppen

¹⁰² Zunächst schützte die Konvention allerdings nur vor 1952 Geflohene. Erst durch ein 1967 verabschiedetes Zusatzprotokoll wurde diese zeitliche Begrenzung aufgehoben und die Konvention wurde zusammen mit dem Protokoll zur Grundlage des heutigen internationalen Flüchtlingsschutzes.

¹⁰³ Ein entsprechendes Verbot besteht auch in Bezug auf Flüchtlinge, die im Falle einer Zurückweisung Folter oder unmenschlicher/erniedrigender Behandlung oder Strafe ausgesetzt wären (vgl. Art. 3, Abs. 2 UN-Übereinkommen gegen Folter). Der dieser Regelung entsprechende Art. 3 EMRK wurde vom EGMR ebenfalls im Sinne eines Refoulement-Verbots interpretiert.

¹⁰⁴ Die Staatspraxis ist diesbezüglich sehr unterschiedlich. So sehen sich z. B. die USA nicht daran gehindert, Flüchtlinge auf hoher See abzufangen und ohne Prüfung der Flüchtlingseigenschaft in den Herkunftsstaat zurückzuschicken, z. B. Bootsflüchtlinge aus Haiti.

¹⁰⁵ Die Europäische Kommission für Menschenrechte (EKMR) wurde 1954 eingerichtet und wachte zusammen mit dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte über die Einhaltung der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte (EMRK). 1998 wurde sie mit der Einrichtung der Möglichkeit, unmittelbar beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) Individualbeschwerde zu erheben, abgeschafft.

¹⁰⁶ Schweden und Norwegen haben konkretisierende nationale Richtlinien erlassen, in Frankreich und Italien gewährleistet die Rechtsauslegung die Berücksichtigung nichtstaatlicher Verfolgung und im angelsächsischen Raum wurde nicht zwischen staatlicher und nichtstaatlicher Verfolgung unterschieden.

ihr Territorium verlassen. Gleichzeitig verstärkt die zusätzliche Aufgabe, Binnenflüchtlinge unterzubringen und zu versorgen, oft den Staatszerfall. Als Reaktion auf die veränderten Fluchtmuster verabschiedete die UN 1998 eine Leitlinie zur Binnenflucht. Sie enthält Empfehlungen für den Umgang mit Binnenflüchtlingen für Regierungen und Nichtregierungsorganisationen. Diese Leitlinie ist allerdings nicht rechtsverbindlich. Selbst wenn sich Staaten zu ihr bekennen, hat dies für Binnenflüchtlinge in Staatsgebieten, die durch terroristische Netzwerke oder paramilitärische Einheiten kontrolliert werden, keine Auswirkungen.

Humanitäre Hilfe für Binnenflüchtlinge wurde vor allem über das Internationale Rote Kreuz und den Roten Halbmond sichergestellt. In einigen Fällen wurde der UNHCR ad hoc von der internationalen Staatengemeinschaft beauftragt, in einzelnen Staaten Binnenflüchtlinge zu unterstützen, auch wenn er nur ein Mandat für die Unterstützung von Flüchtlingen außerhalb ihrer Herkunftsländer hat. Im Jahr 2005 wurde dem UNHCR die Federführung für Schutz, Bereitstellung von Notunterkünften und Koordination in Lagern für Binnenflüchtlinge übertragen. Die allgemeine Leitung obliegt dem United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA) (UNHCR 2010c).

Der UNHCR kann seine finanziellen Mittel somit seit 2005 auch einsetzen, um Staaten bei der Versorgung von Binnenflüchtlingen zu unterstützen. Wie Abb. C.3.2 zeigt, nimmt der UNHCR diese Aufgabe bei mehr als der Hälfte der Binnenflüchtlinge weltweit wahr. Die betroffenen Staaten müssen jedoch den Zugang ermöglichen, da auch die koordinierende Unterstützung einen Eingriff in die nationalstaatliche Souveränität darstellt. Gleichzeitig entsteht dadurch oft die Gefahr, dass der UNHCR indirekt und unwillentlich eine der Konfliktparteien unterstützt, wenn z. B. humanitäre Hilfe nur bei gleichzeitiger Versorgung von Kampfverbänden zugelassen wird. Das damit verbundene Dilemma, dass der UNHCR und andere Regierungs- und Nichtregierungsorganisationen in Konflikte hineingezogen und gelegentlich zu Parteien in einem Konflikt werden, ist strukturell und kaum lösbar.

3.4 Nationaler Flüchtlingsschutz: temporäre Lösungen mitunter problematisch

Eine unbefriedigende Situation kann in Deutschland für Personen entstehen, die weder asylberechtigt sind noch die Schutzkriterien der GFK erfüllen oder den in den letz-

ten Jahren eingeführten subsidiären Schutz (s. Kap. C.7) genießen. Sie sind ausreisepflichtig und werden geduldet, wenn sie nicht abgeschoben werden können. Abschiebungshindernisse sind dabei oft individuelle Gründe wie gesundheitliche Beeinträchtigungen, Wahrung der Familieneinheit oder eine ungeklärte Identität. Es gibt aber auch Gründe, die unabhängig vom Individuum sind, z. B. wenn der Herkunftsstaat die Einreise verweigert oder Flugverbindungen fehlen¹⁰⁷ und Transitländer keine Durchreise erlauben. Solche Situationen ergeben sich insbesondere in Nachkriegssituationen oder in zerfallenden Staaten.

Dies betraf zwischen 1992 und 2000 eine große Zahl von Flüchtlingen aus der Bundesrepublik Jugoslawien, die in Deutschland geduldet wurden. Während der UN-Sanktionen von 1992 bis 2000 war der Luftverkehr zwischen Deutschland und Jugoslawien unterbrochen und das Belgrader Regime weigerte sich, serbische Staatsangehörige kosovo-albanischer Herkunft einreisen zu lassen. Aus solchen Situationen, deren weitere politische Entwicklung häufig nicht vorhersehbar ist, resultierten oft Kettenduldungen (s. Kap. C.1). Gegenwärtig würde in vielen dieser Fälle ein subsidiärer Schutzstatus oder eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25, Abs. 5 AufenthG erteilt. Kettenduldungen entstehen aber weiterhin, wenn Betroffene ihre Abschiebung durch falsche Angaben zu ihrer Identität oder Staatsangehörigkeit verzögern oder straffällig wurden. Sie erhalten dann keine Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen. Noch nicht absehbar ist, wie sich der subsidiäre Schutzstatus entwickeln wird. Auch hier können Personen nach den jährlichen oder zweijährlichen Überprüfungen der Schutzvoraussetzungen trotz längeren legalen Aufenthalts wieder ausreisepflichtig werden, weil sie frühestens nach sieben Jahren eine Niederlassungserlaubnis erhalten können. Letzteres setzt allerdings voraus, dass sie 60 Monate lang Rentenbeiträge gezahlt haben (s. Kap. C.7).

Obwohl es Regelungen gibt, die Auswege aus Aufenthaltsprovisorien wie der Duldung und temporären Lösungen wie dem subsidiären Schutz bieten, tendieren diese dazu, sich zu verstetigen, weil neue Kriege mitunter lange dauern bzw. immer wieder aufs Neue ausbrechen können und auch nach einem formellen Friedensschluss die Herkunftsregionen oft nicht sofort bereit sind, Flüchtlinge oder Vertriebene wieder aufzunehmen. So lehnte auch die UNMIK-Verwaltung 2003 ab, aus Deutschland abgeschobene Kosovaren pauschal aufzunehmen (Flüchtlingsrat NRW 2003). Wenn gleichzeitig viele Binnenflüchtlinge aus anderen Landesteilen zurückkehren, konkurrieren Rückkehrer aus dem Ausland mit ihnen um knappen Wohnraum und wenige Beschäf-

107 Abschiebungen erfolgen per Flugzeug, da Grenzschutzbeamte beteiligt sind und diese bei einer Abschiebung über anderes Staatsterritorium keine Legitimation hätten bzw. in die Souveränität des anderen Staats eingreifen würden.

tigungsmöglichkeiten. Zuweilen verschärfen sich auf diese Weise nur äußerlich beigelegte Konflikte. Eine durch Krieg geschwächte Wirtschaft und im Verbund damit eine geschrumpfte Subsistenzwirtschaft bergen hohe Armutsriskien und erzeugen ihrerseits neue Migrationsmotive (s. Kap. C.6). Eine schnelle Rückführung ist daher in vielen Fällen auch nach Beendigung des Konflikts nicht vertretbar. Im Fall eines jahrelangen Aufenthalts, selbst wenn dieser nur durch Duldungen oder subsidiären Schutz zustande kam, stellt sich zudem die Frage der Verwurzelung im Aufnahmeland.

3.5 Veränderte Fluchtwanderungen: neue Schutzmechanismen gesucht

Die beschriebene Häufung von zerfallenden Staaten und die wachsende Zahl von Binnenflüchtlingen können mit dem traditionellen Recht auf Asyl in einem Zufluchtsstaat außerhalb der Landesgrenzen, das in der Genfer Flüchtlingskonvention verankert ist, nicht bewältigt werden. Angesichts der Not und des Elends, denen

Binnenflüchtlinge ausgesetzt sind, ist internationale Hilfe unabdingbar, auch wenn die Gefahr besteht, dadurch in Konflikte hineingezogen zu werden. Mit diesem Problem sind auch Nachbarstaaten konfrontiert, die Flüchtlinge aufnehmen: Auch sie laufen Gefahr, indirekte oder sogar direkte Akteure im Konflikt- und Kriegsgeschehen zu werden, wenn sie z. B. durch ihre Aufnahme von Flüchtlingen ungewollt dazu beitragen, dass ethnisch homogene Gebiete entstehen. Hinzu kommen die Aufwendungen, die notwendig sind, um Flüchtlinge aus dem Nachbarland mit dem Nötigsten zu versorgen.

Zwar nicht die Ursachen bekämpfen, aber immerhin die Symptome lindern können zum einen Resettlement-Programme auf europäischer oder nationaler Ebene. Sie tragen dazu bei, solche Staaten zu entlasten, die für die Versorgung von Flüchtlingen aus Nachbarstaaten selbst nicht mehr aufkommen können (s. Kap. C.9). Zum anderen können Möglichkeiten der Verfestigung des Aufenthalts vorgesehen werden, um Flüchtlingen in Europa, die aus solchen Konstellationen stammen und deren Aufenthalt oftmals andauert, Perspektiven zu bieten und weitere Unsicherheit zu ersparen (s. Kap. C.7).

Klimawandel, Umwelt und Migration

Ausmaß und Verlauf des Klimawandels sind gut dokumentiert, seine Auswirkungen auf Migration aber unklar und schwer prognostizierbar. Es ist begrifflich schwer abzugrenzen, wer als Umweltmigrant anzusehen ist. Hinzu kommt, dass Klimafolgen eng mit Armut und Bevölkerungswachstum verschränkt sind. Vorliegende Schätzungen zur erwartbaren Zahl von Umweltflüchtlingen sind daher aus terminologischen Gründen mit großer Vorsicht zu betrachten. Sie berücksichtigen auch nicht umweltpolitische Maßnahmen, die den Klimawandel verlangsamen, bedrohliche Umweltereignisse reduzieren und auch eine Anpassung an veränderte Lebensbedingungen bewirken können.

Die Auswirkungen des Klimawandels gefährden in vielen betroffenen Regionen die Grundlagen des menschlichen Lebens; das kann zu Verteilungskonflikten, ökonomisch motivierter Migration oder auch Fluchtwanderungen führen. Klimaveränderungen sind bereits nachweisbar (Huber/Schellnhuber 2010; Rahmstorf 2010) und es häufen sich außergewöhnliche Naturkatastrophen. Deshalb ist mit einer wachsenden Zahl von Menschen zu rechnen, die ihre Wohnorte infolge des Klimawandels verlassen müssen.

4.1 Klima- und Umweltwanderungen: begriffliche Unschärfen

Auslöser von Wanderungen können neben den Folgen des Klimawandels auch Umweltveränderungen generell sein. Oft treten beide Phänomene verschränkt auf, sodass unklar ist, welche Veränderung die Ursache und welche die Folge ist. Auch infolge technischer Katastrophen müssen Menschen ihren Wohnort verlassen, wie im Fall des Reaktorunglücks von Tschernobyl 1986. Und auch Umsiedlungen aufgrund von Infrastrukturmaßnahmen fallen in die Kategorie der Umweltmigration. Wenn Staudämme errichtet werden oder Kohle gefördert wird, müssen häufig Menschen ihren Wohnsitz verlegen.

Als Umweltmigration¹⁰⁸ wird daher jede zeitweilige oder dauerhafte Verlagerung des Lebensmittelpunkts bezeichnet, die primär und unmittelbar durch Faktoren im Bereich der Umwelt bestimmt sind. Mit Umweltmigration reagieren die Betroffenen auf kurzfristige Naturereignisse wie Erdbeben, Erdbeben, Erdbeben oder Überschwemmungen ebenso wie auf die Folgen langfristiger Umweltzerstörung, die ihnen ihre natürlichen Lebensgrundlagen entziehen.

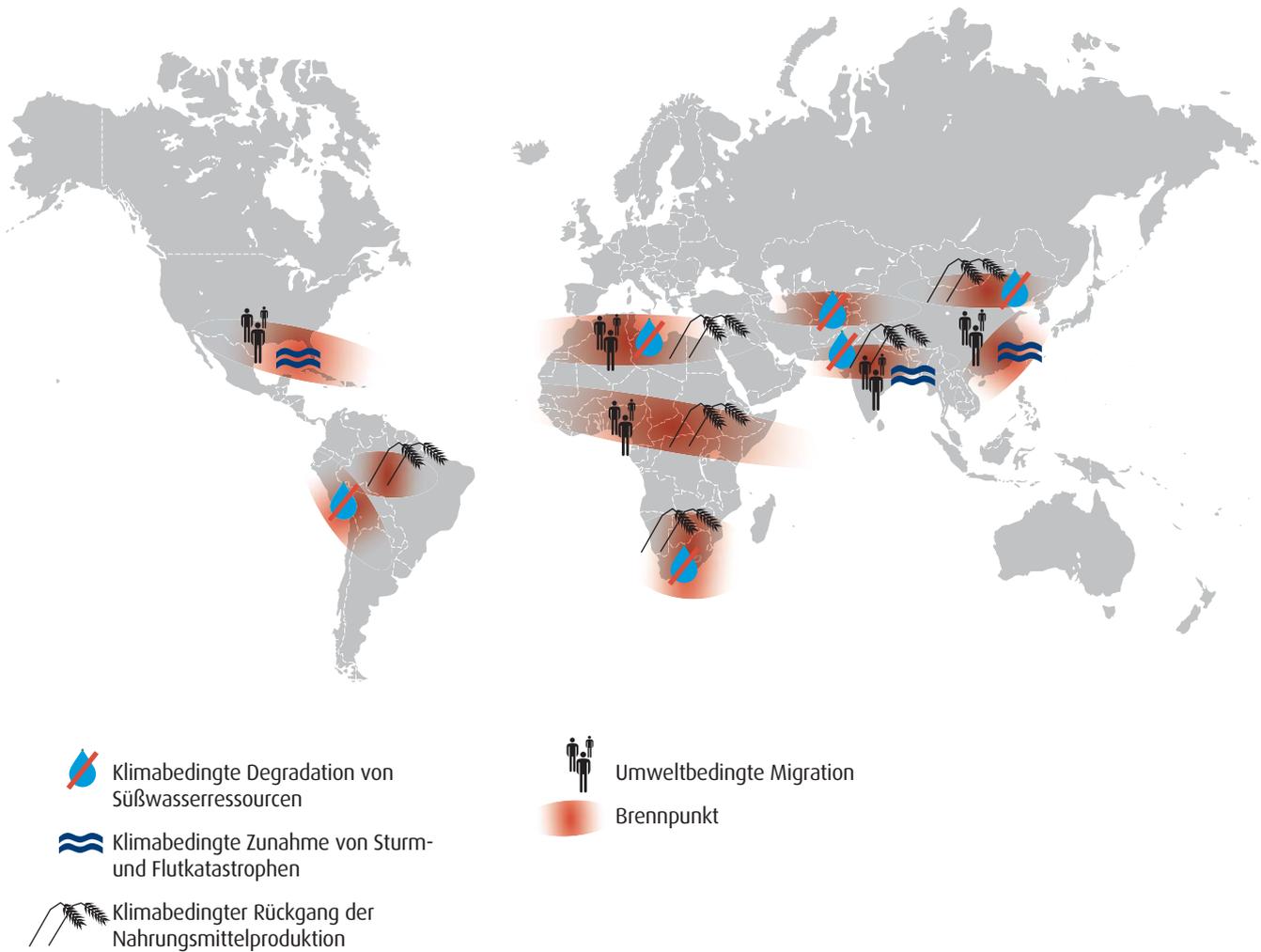
Tab. C.4.1 Schematische Übersicht zu weltweiten Umweltmigrationen

	Erzwungene Migration	Freiwillige Migration
Für Individuum absehbare Umweltveränderung	Umsiedlungen aus Flutungsgebieten und Verlassen von Regionen, die durch Landerosion, Grundwasserspiegelabsenkung, Bodenversalzung usw. unwirtlich geworden sind.	Wohnsitzverlagerung wegen landschaftlicher Attraktivität oder eines angenehmeren Klimas
Für Individuum unabsehbare Umweltveränderung	Flucht vor plötzlichen Umweltereignissen (Erdbeben, Überflutungen, Erdbeben etc.) oder als Folge technischer Unfälle (Chemikalienaustritt, Reaktorunglücke, geborstene Staudämme)	

Quelle: SVR

108 Analog der UN-Systematik muss die Wohnsitzverlagerung mindestens drei Monate andauern, um als Migration bezeichnet zu werden.

Abb. C.4.1 Globales Konfliktpotenzial durch Klimawandel in ausgewählten Regionen



Quelle: WBGU 2007: 4

Die unterschiedlichen Konstellationen von Umweltmigration werden in Tab. C.4.1 im Überblick dargestellt. Dabei wird zwischen erzwungener und freiwilliger Umweltmigration unterschieden. Menschen, die ihren Wohnsitz in für sie attraktive Landschaften verlagern, reagieren auch primär auf Umweltsituationen, ihre Wanderung ist aber unzweifelhaft freiwillig. Im Unterschied dazu sind Umweltwanderungen meist erzwungen, wobei zwei Konstellationen zu unterscheiden sind: erzwungene Umweltmigration einerseits aufgrund geplanter Veränderungen (z. B. Umsiedlung der Bevölkerung wegen eines Staudamms) oder einer sich langfristig abzeichnenden Verschlechterung der Lebensgrundlagen (z. B. Erosion,

Versalzung, Versteppung), andererseits aufgrund kurzfristig eintretender Ereignisse (z. B. Erdbeben, Reaktorunfall, Überflutung).

Die meisten umweltbedingten Wanderungen sind temporär: Menschen, die aufgrund von Naturereignissen ihren Wohnort verlagern, kehren zurück, sobald die unmittelbare Gefahr beseitigt ist. Umweltbedingte Migration ist mehrheitlich Binnenwanderung.

Die Auswirkungen des Klimawandels und der Umweltveränderungen treffen ärmere Gesellschaften stärker. Diese sind seltener in der Lage, finanzielle Ressourcen zu aktivieren, um ihre Wirtschaftsweise oder ihre Lebensformen anzupassen, z. B. Schutzbauten zu errichten oder

die Folgen eines Ernteausfalls zu kompensieren. Ohne finanzielle Mittel sind die Handlungsspielräume eingeschränkt, Flucht und Migration mitunter die einzigen noch offenen Optionen.

Auch innerhalb von armen Gesellschaften trifft es die Ärmsten besonders, da sie aufgrund geringer Ressourcen häufig in Stadtlagen wohnen, die im Hinblick auf Überflutungen oder Erdbeben besonders gefährdet sind. Slums bilden sich regelmäßig an Orten, die durch das hohe Katastrophenrisiko für eine reguläre Nutzung und Bebauung unattraktiv sind. Gleichzeitig besitzen Arme auch weniger Kapital, das sie in Schutzmaßnahmen investieren könnten, um ihre Wohnungen und Einkommensquellen zu sichern (vgl. Renaud et al. 2007: 27f.).

Dass arme Bevölkerungsschichten stärker betroffen sind, lässt sich nicht nur in einzelnen Regionen, sondern auch global beobachten. Vor allem in armen Staaten Afrikas und in äquatornahen Gebieten Südamerikas und Asiens ist infolge des Klima- und Umweltwandels die Versorgung der Bevölkerung mit Trinkwasser und Nahrungsmitteln gefährdet (Abb. C.4.1). Hinzu kommt, dass dort die Küstenstreifen besonders dicht besiedelt sind und eine wachsende Zahl von Megastädten in solchen Gebieten entsteht. Ein Anstieg des Meeresspiegels, ein Hochwasser oder ein Tsunami gefährden damit immer gleich sehr viele Menschen. Bereits 1995 wären bei einem Anstieg des durchschnittlichen Meeresspiegels um einen Meter 60 Millionen Menschen von sich häufenden Überschwemmungen und Flutwellen betroffen gewesen. Bis zum Ende des 21. Jahrhunderts wären es aufgrund der Bevölkerungsentwicklung ca. 130 Millionen Menschen (Nicholls/Tol/Vafeidis 2005: 16, 20).

4.2 Umfang: keine gesicherten Daten

Der Klimawandel selbst ist ein sehr vielschichtiges Phänomen, bei dem Umweltveränderungen zumeist mit anderen Push-Faktoren wie Armut und Konflikten verschränkt sind (Jäger et al. 2009). Daher ist die gegenwärtige Zahl von Umwelt- oder Klimamigranten schwer zu beziffern. Es ist auch schwierig, das zukünftige Ausmaß der Migration infolge des Klimawandels abzuschätzen. Schon bei der Begrifflichkeit ergeben sich Schwierigkeiten. Soll man von Flüchtlingen sprechen oder von Migranten? Da Umweltmigranten keine Flüchtlinge im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention sind, lehnt der UNHCR die Bezeichnung „Umweltflüchtling“ ab. Er befürchtet zu Recht, dass der inflationäre Gebrauch des Flüchtlingsbegriffs den völkerrechtlichen Status politischer Flüchtlinge aushöhlt. Gleichzeitig erkennt der UNHCR aber an, dass viele der von ihm betreuten Binnenflüchtlinge ihre Wohnorte auch aufgrund der Auswirkungen des Klimawandels verlassen haben (UNHCR 2002: 12).

Die am häufigsten zitierte Schätzung von Umweltflüchtlingen innerhalb und außerhalb ihrer Herkunftsländer geht von mindestens 25 Millionen Umweltflüchtlingen im Jahr 1995 aus (Myers/Kent 1995: 1). Der UNHCR schätzt für 2007 die Zahl von Umweltmigranten, die allein innerhalb der jeweiligen Staatsgrenzen auf der Flucht vor Hunger, Überschwemmungen oder anderen Umweltereignissen waren, auf rund 25 Millionen (UNHCR 2008a: 2). Für das Jahr 2010 rechnet Myers mit einer Verdopplung der Flüchtlingspopulation von 1995 auf rund 50 Millionen (Myers 2002: 611) und bis zum Ende des 21. Jahrhunderts mit einer weiteren Steigerung auf 200 Millionen (Myers 2005). Der Informationswert solcher Schätzungen ist allerdings fraglich, weil eine empirische und konzeptionelle Grundlage für eine seriöse Abschätzung fehlt (vgl. Tab. C.4.1). Eindeutig schätzbar sind allein geplante Umsiedlungen im Vorfeld von Infrastrukturmaßnahmen.

Die Prognosen stoßen dennoch auf öffentliches Interesse, weil Umweltmigration in großer Zahl und über weite Entfernungen gerade von den Industriestaaten als reale und symbolische Bedrohung empfunden wird. Bedrohungsszenarien, die hohe Flüchtlingszahlen zugrunde legen, haben deshalb einen höheren umweltpolitischen Mobilisierungseffekt als der Hinweis auf isoliert erscheinende und katastrophenbedingte Umweltveränderungen in fernab gelegenen Regionen der Welt. Dies mag auch ein Grund dafür sein, dass der Weltklimarat 1990 in seinem ersten Bericht insbesondere auf Wanderungsbewegungen als größte kurzfristige Auswirkung des Klimawandels hinwies (Intergovernmental Panel on Climate Change 1990: 5–9). Seitdem wurde jedoch weder ein Konsens gefunden, wer zur Gruppe der Klimamigranten gehört, noch wie viele Personen gegenwärtig aufgrund des Klimawandels ihren Wohnort verlassen haben (vgl. Tab. C.4.2).

4.3 Handlungsoptionen: Klimawandel verlangsamen, Anpassung fördern

Bei der Diskussion über die Auswirkungen des Klima- und Umweltwandels muss berücksichtigt werden, dass Maßnahmen zum Klimaschutz ergriffen wurden und in der Öffentlichkeit das Bewusstsein für dieses Thema stark gestiegen ist. Der im Kyoto-Protokoll festgelegte weltweite Emissionshandel ist nur ein Beispiel dafür, wie die internationale Gemeinschaft versucht, die Schadstoffemissionen zu begrenzen und damit die Erwärmung der Erdoberfläche aufzuhalten oder zu verlangsamen. Das neuerliche Bekenntnis aller Staaten zu gemeinsamen Klimazielen auf dem Weltklimagipfel in Cancun im Dezember 2010 ist ein wichtiger Schritt, um den Ausstoß von Kohlendioxid weltweit weiter zu reduzieren und ärmere Länder insbesondere durch den vorgesehenen

Tab. C.4.2 Schätzungen zur weltweiten Zahl von Klimamigranten

Autor	Zahl und Referenzjahr	Definition	Berechnungsgrundlage
Myers/Kent 1995: 1	min. 25 Mio. Umwelt(binnen) flüchtlinge	Umweltflüchtlinge, die aufgrund außergewöhnlicher Umweltfaktoren in ihren Herkunftsgebieten ihren Lebensunterhalt nicht mehr sichern können (inkl. Umsiedlungen aufgrund von Infrastrukturprojekten und nach Industrieunfällen)	Schätzung anhand von Flüchtlingszahlen des UNHCR und nationaler Quellen
Myers 2002: 611	50 Mio. Umwelt(binnen) flüchtlinge	Negativdefinition: alle, die nicht aufgrund von politischer Repression, religiöser Verfolgung oder ethnischen Auseinandersetzungen geflohen sind Umweltflüchtlinge sind Personen, die aufgrund von Umweltfaktoren in Verbindung mit Armut, Bevölkerungswachstum und fragiler Staatlichkeit ihren Lebensunterhalt nicht mehr bestreiten können	Verdopplung der Zahl von 1995, weil Umweltflüchtlinge ihre Wohnorte dauerhaft verlassen und Regionen mit hohem Bevölkerungswachstum besonders stark betroffen sind
Myers 2005	200 Mio. von Klimawandel im Jahr 2050 betroffen, k.A., ob Migration		k. A.
IFRC 2003: 115	25 Mio. Umweltflüchtlinge im Jahr 2003	Personen, die vor Naturkatastrophen oder Umweltzerstörung fliehen	k. A., wahrscheinlich Myers
Christian Aid 2007: 22	1 Mrd. bis 2050	k. A.	Interviews mit Prof. Michael Cernea und Prof. Norman Myers, eigene Hochrechnungen
UNHCR 2002: 12	20–25 Mio. (2002) Binnenflüchtlinge	k. A.	k. A.
UNHCR 2008a: 2	25 Mio. (2007) Binnenflüchtlinge	Binnenflüchtlinge aufgrund von Naturkatastrophen	Statistik des United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA)
OCHA 2010	50 Mio. jährlich (k. A. zum Zeitraum)	Binnenflüchtlinge aufgrund von Naturkatastrophen	k. A.
Clark 2007: 1	abhängig vom weltweiten Migrationsgeschehen	10–25 % der Migration weltweit direkt durch Umwelteinflüsse oder in Kombination mit sozialen oder politischen Konflikten	k. A.
Stern 2008: 128f.		Für Flüchtlingszahl Verweis auf Myers, für Betroffene Verweis auf andere Autoren (ohne Aussage dazu, ob Migration)	
Leighton 2006: 43		Verweis auf Myers und IFRC	
Renaud et al. 2007: 17		Verweis auf UNHCR 2002 und Myers	
Warner et al. 2008: 16		Verweis auf Myers, UNHCR, Christian Aid und andere	

Quelle: angegebene Publikationen, eigene Zusammenstellung

Anpassungsfonds bei der Bewältigung der Folgen des Klimawandels zu unterstützen. Allerdings kommt es darauf an, schnellstmöglich konkrete Maßnahmen zu ergreifen, um die Erderwärmung auf 2° C zu begrenzen. Die Abstimmung wurde im Grunde vertagt.

Auch die Industrie bemüht sich zunehmend, schadstoffarme Technologien zu entwickeln und einzusetzen. Unterstützt wird diese Entwicklung durch rechtliche Vorgaben der EU zu CO₂-Emissionen sowohl für Autos als auch für die Industrie. Und auch in der Zivilgesellschaft gibt es eine Vielzahl von Akteuren, die sich für den Klimaschutz engagieren. So hat die ClimateWorks Foundation ein internationales Netzwerk aufgebaut, das sich auf die Länder und Sektoren mit den höchsten CO₂-Emissionen konzentriert und versucht, dort eine drastische Reduktion zu bewirken. In Europa arbeitet die ‚Smart Energy for Europe Platform‘ der European Climate Foundation und der Stiftung Mercator daran, ein weitgehend auf erneuerbaren Energien basierendes und Versorgungssicherheit garantierendes Stromsystem zu etablieren.

Doch nicht nur in den reichen Staaten wächst das Bewusstsein für Prävention und Anpassung. Das gilt selbst für schwache Volkswirtschaften oder in Ländern, in denen entsprechende Investitionen einen erheblichen Posten im Staatshaushalt darstellen. Bangladesch z. B. ist schon jetzt vom Anstieg des Meeresspiegels und häufigeren Überflutungen betroffen. Mehreren Millionen Einwohnern droht der Verlust von Produktions- und Wohnflächen (WBGU 2007: 130f.). Doch trotz Armut und Korruption initiieren die Regierung und eine Vielzahl von Nichtregierungsorganisationen mit internationaler Unterstützung Küstenschutzmaßnahmen und setzen nachhaltige Konzepte für die Nahrungsmittelproduktion um. Damit sollen auch Verstädterung und Auswanderung verlangsamt werden. Solche Maßnahmen setzen jedoch einen in Grundzügen funktionierenden Staat voraus. In einem Land mit zerfallender Staatlichkeit wie Somalia, das ebenfalls stark vom Klimawandel betroffen ist, lassen sie sich nicht umsetzen.

Hier verstärken sich die Folgen von politischen Konflikten (s. Kap. C.3), Klimawandel und Armut (s. Kap. C.6) gegenseitig; dadurch lassen sich die Fluchtursachen schwer voneinander abgrenzen (s. Kap. C.2).

Doch Klima- und Umweltmigration sind immer nur eine mögliche Form der individuellen Anpassung an veränderte Situationen. Andere Anpassungsformen sind denkbar und ebenfalls zu beobachten. So können Rücküberweisungen an die Angehörigen im Herkunftsland deren gesunkene Einkommen ausgleichen oder auch Investitionen ermöglichen, die z. B. die Abhängigkeit von Wetterereignissen verringern oder die Anpassung an neue Umweltbedingungen fördern (Renaud et al. 2007).

Bei mittel- und langfristigen Klimaveränderungen können Anpassungsmaßnahmen geplant und umgesetzt werden (Edenhofer et al. 2010). Bei Natur- und Umweltkatastrophen sind hingegen ein funktionierender Katastrophenschutz und schnelle Nothilfe ausschlaggebend. Vor allem in Staaten mit schwacher oder eingeschränkter Staatlichkeit wirkt sich das Fehlen einer verbindlichen internationalen Katastrophenhilfe dramatisch aus, so z. B. bei der Flutkatastrophe in Pakistan im Juli 2010: Nationale und internationale Helfer erreichten entlegene Gebiete nur langsam und die internationale Unterstützungsbereitschaft blieb trotz mehrmaliger Appelle der pakistanischen Regierung verhalten.

Damit internationale Hilfe schnell, effektiv und unabhängig von politischen Interessen geleistet werden kann, müssen ausreichende Ressourcen zur Verfügung gestellt werden. Die OECD-Forderung, Aufwendungen für Entwicklungshilfe und hierbei insbesondere für zunehmend notwendige Katastrophenhilfe an den Jahreshaushalt zu koppeln und jährlich 0,7 Prozent des Bruttoinlandsprodukts bereitzustellen, wäre ein Zeichen, dass man sich der besonderen Verantwortung der Industriestaaten für den Klimawandel, der vor allem ärmere Länder betrifft, zunehmend bewusst ist und auch bereit, Verantwortung zu übernehmen.

Bevölkerungsentwicklung und Migration

Bevölkerungswachstum allein ist nicht wanderungsrelevant. Erst im Verbund mit anderen Faktoren, insbesondere Wirtschaftsentwicklung und Erwerbsangebot, steigert es die Wahrscheinlichkeit von Migration. Ein Großteil der Menschen, die Bevölkerungswachstum bei gleichzeitig stagnierender Wirtschaft zur Abwanderung veranlasst hat, wandert jedoch innerhalb der Staaten in die großen Städte. Als besonders starker Auslöser von Migration gilt der sog. youth bulge, ein sehr hoher Anteil junger Menschen an der Gesamtbevölkerung als Folge hoher Geburtenraten in den entsprechenden Vorperioden.

Die Weltbevölkerung wächst weiterhin rasant. Allein in den letzten hundert Jahren hat sich die Menschheit nahezu vervierfacht. Die UN erwarten bei ihrer mittleren Projektion bis 2025 eine globale Bevölkerungszahl von 8,0 Milliarden und bis 2050 von 9,1 Milliarden. Sie nimmt dafür an, dass sich die weltweiten Geburtenraten einander angleichen und auf 1,85 Kinder pro Frau zurückgehen, die Lebenserwartung weiter steigt und die internationalen Migrationsströme stabil bleiben. Dabei spielen die Annahmen über die Entwicklung der globalen Migration nur bei einer regionalen Differenzierung eine Rolle, weil es sich dabei immer nur um ‚Umverteilungen‘ von Bevölkerung handelt.

Neben ihrem Anwachsen verschiebt sich auch die Verteilung der Weltbevölkerung nach Kontinenten. Insbesondere der Anteil der afrikanischen Bevölkerung wird von 15 Prozent im Jahr 2010 auf 22 Prozent im Jahr 2050 steigen, zuungunsten von Asien und Europa, deren Bevölkerungsanteile jeweils um drei Prozentpunkte schrumpfen: Die gegenwärtig auf Asien entfallenden 60 Prozent der Weltbevölkerung verringern sich auf 57 Prozent und die europäischen elf Prozent auf acht (UN 2010a).

5.1 Bevölkerungswachstum: Abwanderung wahrscheinlich

Ungleiches Bevölkerungswachstum, ungleiche Wohstandsentwicklung und das daraus resultierende Gefälle zwischen Staaten machen eine Intensivierung der globalen Wanderungen wahrscheinlich. Das Wanderungsgeschehen wird jedoch durch vielfältige Kräfte bestimmt. Selbst wenn Wanderungstraditionen, Effekte von Netzwerken, historisch-kulturelle Einflüsse oder auch politische Steuerungsversuche bei der Interpretation von globalen Wanderungen berücksichtigt werden, bleiben Nachfrage nach Arbeitskräften und Entwicklung des Arbeitskräfteangebots die zentralen Bestimmungsfaktoren des weltweiten Wanderungsgeschehens.

Menschen wandern insbesondere, um Lebenschancen für sich zu eröffnen, und verlassen ihre Herkunftsregionen, wenn sie dort keine Möglichkeiten dazu sehen. So betrachtet ist es wahrscheinlich, dass Menschen aus demografisch wachsenden Regionen abwandern, wenn die Entwicklung des Erwerbsangebots nicht mit dem Bevölkerungswachstum Schritt hält. Sie werden in Regionen wandern, in denen die umgekehrte Konstellation bessere Erwerbschancen verspricht. Diese Annahmen sind nicht nur naheliegend, sondern auch empirisch zu belegen.

Überprüft man diese These anhand der Bevölkerungs- und Wanderungsdaten der Weltbank,¹⁰⁹ ergibt sich ein sehr signifikanter negativer Zusammenhang zwischen natürlichem Bevölkerungswachstum und Wanderungssaldo,¹¹⁰ der Zusammenhang zwischen der Geburtenrate und dem Wanderungssaldo ist hingegen nur leicht negativ.¹¹¹ D.h. Länder mit einem geringen natürlichen Bevölkerungswachstum, das nicht nur durch eine niedrige Fertilität, sondern auch durch eine hohe Mortali-

109 Die Datenbank der Weltbank umfasst 211 Staaten. Für die Berechnung werden Daten des Jahres 2005 verwendet und nur Staaten eingeschlossen, für die Wanderungs- und Bevölkerungsstandsdaten vorliegen, auch wenn diese teilweise nur geschätzt sind; so gehen in die Berechnungen 191 Länder ein (Weltbank 2010a).

110 Bei einer solchen Auswertung ergibt sich ein Korrelationskoeffizient (Kendall-Tau-b) von $-0,7$, der auf einem Niveau von $0,01$ sehr signifikant ist. Das Zusammenhangsmaß kann Werte zwischen -1 und 1 annehmen. Je näher der Wert an -1 oder 1 liegt, desto stärker ist der Zusammenhang und desto schwächer, je näher er an 0 liegt. Das negative Vorzeichen verweist auf die Richtung des Zusammenhangs.

111 Kendall-Tau-b hat den Wert $-0,1$ und ist ebenfalls sehr signifikant.

tät bedingt ist, haben tendenziell einen hohen Wanderungssaldo (Einwanderungsländer). Staaten mit hohem natürlichem Bevölkerungswachstum haben tendenziell einen niedrigen oder negativen Wanderungssaldo (Auswanderungsländer). Diese Zusammenhänge lassen sich auf allen Kontinenten in ähnlicher Stärke finden. Einschränkend ist allerdings hinzuzufügen, dass die geschätzten Wanderungssalden für 2010 stark unter denen von 2005 liegen, die in die Berechnung eingingen. Der gefundene Zusammenhang könnte sich also aufgrund des geringeren Wachstums der Weltwirtschaft verringern (s. Kap. C.6).

Quantitativ bedeutsam sind insbesondere Abwanderungen aus asiatischen Staaten wie China, Indien und Pakistan. Aber auch afrikanische Staaten weisen große Abwanderungszahlen auf, was sich auf eine große Diskrepanz zwischen dem Wachstum der Bevölkerung und dem des Erwerbsangebots zurückführen lässt. Das durchschnittliche Bruttonationaleinkommen (BNE in Kaufkraftparitäten) betrug 2007 in afrikanischen Staaten 2.430 US-Dollar pro Kopf, in Europa ist es mit 24.329 US-Dollar zehnmal höher (Schmid 2010: 61). Die durchschnittliche Kinderzahl pro Frau beträgt in Afrika 4,61, in Europa nur 1,5¹¹² (UN 2010a). In vielen afrikanischen Staaten bewirkt diese ungünstige Kombination von Wirtschaftsschwäche und Bevölkerungswachstum ein hohes Migrationspotenzial – insbesondere weil eine wachsende Bevölkerung vor allem hinsichtlich der Bereitstellung von Gütern und Dienstleistungen der öffentlichen Daseinsvorsorge eine Herausforderung ist, mit der einige Länder überfordert sein werden. Gleichzeitig ist Abwanderung eine übliche und häufig dokumentierte Reaktion auf eine abnehmende oder gar ausfallende staatliche Leistungserbringung.

5.2 Jugendüberhang und mangelndes Erwerbsangebot: Abwanderungsbeschleuniger

In den meisten Entwicklungsländern beruht das Bevölkerungswachstum fast ausschließlich auf hohen Geburtenraten und nicht auf einer gestiegenen Lebenserwartung. Das Durchschnittsalter der Bevölkerung ist in diesen Ländern relativ niedrig. In afrikanischen Ländern südlich der Sahara sind 41 Prozent der Bevölkerung jünger als

15 Jahre (Deutsche Stiftung Weltbevölkerung 2009: 2). Wenn der Anteil junger Menschen der Altersgruppe der 15- bis 24-jährigen 20 Prozent der Gesamtbevölkerung übersteigt, spricht die Demografie von einem youth bulge (Goldstone 2001). Gemeint ist damit ein struktureller Überhang von jungen Menschen, der im Vergleich zu den anderen Altersgruppen wie eine Ausbuchtung in der Bevölkerungsverteilung hervorsticht.

Demografische Ungleichgewichte in Form eines strukturellen Überhangs junger Menschen können zu gesellschaftlichen Spannungen, Unruhen oder gewaltsamen Auseinandersetzungen führen (Heinsohn 2003) und dadurch indirekt zu Fluchtbewegungen beitragen. Allerdings hängt die Konfliktwahrscheinlichkeit vom sozioökonomischen Entwicklungsstand ab¹¹³: Verhindern unzureichende Bildungs- und Wirtschaftsstrukturen für einen Großteil der jungen Bevölkerung eine Integration in den Arbeitsmarkt, münden Angehörige des youth bulge auch selbst in Migrationsprozesse ein. Abwanderung ist in diesem Fall eine Alternative, um den beruflichen und sozialen Sackgassen in den Heimatländern zu entkommen. Schon zur Zeit des europäischen Massenexodus im 19. Jahrhundert galt Auswanderung in der zeitgenössischen Diskussion als ein ‚soziales Sicherheitsventil‘ zur Entlastung gesellschaftlicher Spannungen. Gegenwärtig existieren jedoch keine Zuwanderungsräume, die ähnlich zur sozialen Entlastung beitragen wie die amerikanischen Kontinente und Australien im 19. Jahrhundert.

Perspektivisch wird sich vor allem in Afrika, aber auch im Mittleren Osten und in Südostasien der Überhang an jungen Erwachsenen weiter verstärken (Abb. C.5.1). In Indien oder in der Türkei kann die boomende Wirtschaft das wachsende Arbeitskraftpotenzial teilweise binden, in Afrika und im Mittleren Osten hingegen wird sich die sozioökonomische Situation junger Bevölkerungsgruppen bei gleich bleibendem Wirtschaftswachstum weiter verschärfen, was Abwanderungsprozesse beschleunigen dürfte (s. Kap. A.3) (Ulrich 2010).

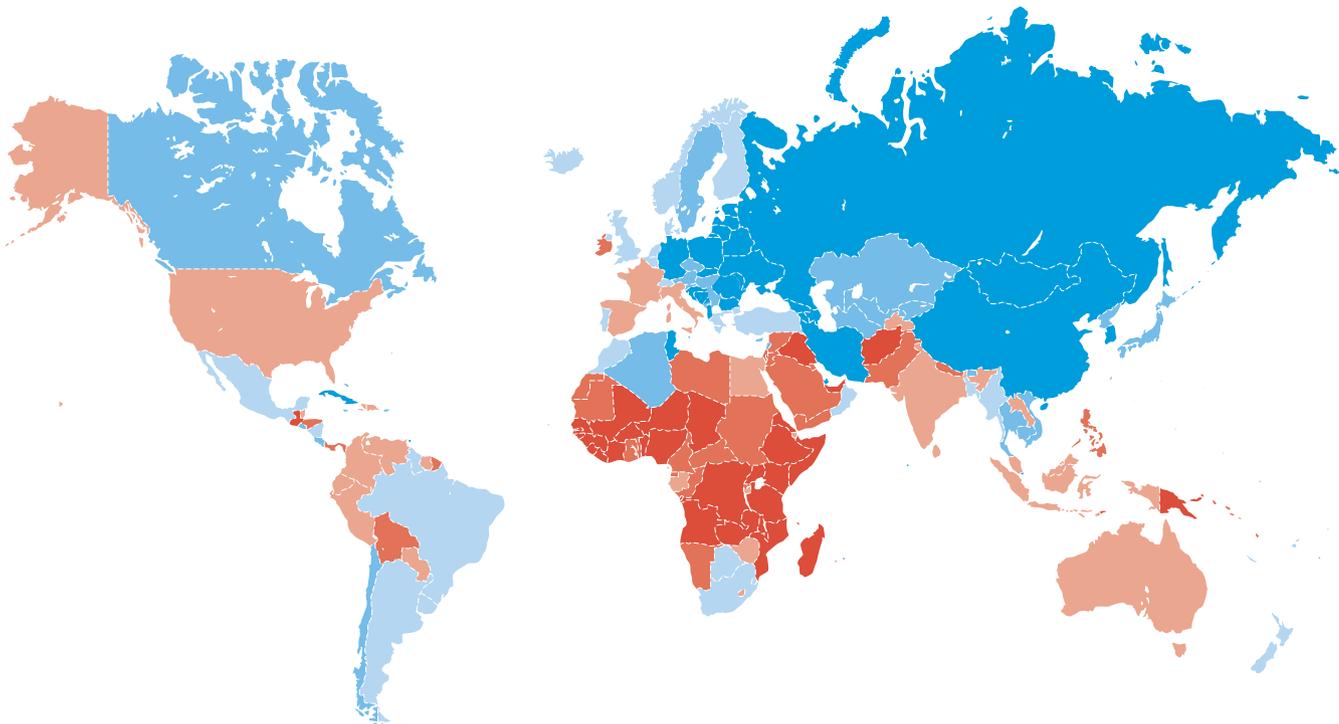
5.3 Wanderungsstrukturen: Binnenmigration und Hyperurbanisierung

Die Kombination aus hohem Bevölkerungs- und niedrigem Wirtschaftswachstum verursacht in vielen Staaten zunächst innerstaatliche Wanderungen aus ländlichen

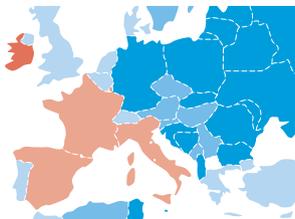
112 Die durchschnittliche Kinderzahl je Frau bezieht sich auf die Jahre 2005 bis 2010 und wird auf der Basis der mittleren Projektionsvariante durch die UN berechnet (UN 2010a).

113 Kröhnert (2006) belegt einen signifikanten Zusammenhang zwischen dem Jugendanteil einer Bevölkerung, dem sozioökonomischen Entwicklungsstand und der Konfliktwahrscheinlichkeit. Allerdings verläuft dieser nicht wie von Heinsohn (2003) angenommen linear. Während die Konfliktwahrscheinlichkeit zunächst mit dem Jugendanteil ansteigt, nimmt sie gerade für Länder mit den höchsten Jugendanteilen (über 37 %) wieder ab. Als Begründung führt Kröhnert u. a. eine hohe AIDS-bedingte Sterblichkeit im Erwachsenenalter an, die dazu führt, dass für junge Arbeitskräfte schnell wieder Erwerbspositionen verfügbar sind.

Abb. C.5.1 Prognostizierte Veränderung der Zahl 14- bis 25-Jähriger 2010–2025



Kartenausschnitt Europa



Quelle: UN 2010; eigene Berechnung

Regionen in die Städte. Während im Jahr 2005 nur 43,2 Prozent der Bevölkerung armer Länder in urbanen Zentren lebten, wird dieser Anteil für das Jahr 2030 bereits auf 57,1 Prozent geschätzt (UN 2005: 9). Besonders rasant verläuft die Urbanisierung in den Ländern der Subsahara, dort wird sich voraussichtlich die städtische Bevölkerung bis 2030 auf 626,7 Millionen verdoppeln (2010: 321,4 Mio.) (UN 2010b). Schreitet die Verstädterung schneller voran als die industrielle und wirtschaftliche Entwicklung eines Landes, dann wird dies alarmierend mit Hyperurbanisierung bezeichnet. Eine wachsende Bevölkerung beeinträchtigt zum einen die Funktionsfähigkeit der gleich bleibenden oder sogar schrumpfenden urbanen Infrastrukturen wie Wasser- und Energieversorgung, aber auch Transportwege

und -mittel durch die intensivere Nutzung. Zum anderen sind in den meisten urbanen Zentren von Entwicklungsländern weder der Arbeitsmarkt noch der Wohnungsmarkt in der Lage, die große Zahl an Zuziehenden vom Land aufzunehmen. Dadurch werden Städte, die zuvor Zielpunkte interner Migration waren, zunehmend auch zu Durchgangsstationen und zu Ausgangspunkten für grenzüberschreitende Migration.

Begünstigt wird die Entwicklung internationaler Migrationsströme dadurch, dass in den Städten Informationen für Migrationswillige verfügbar und Schlepperdienste ansässig sind (Nuscheler 2008: 199). Die erheblichen Ressourcen, die für eine internationale Wanderung notwendig sind, beschränken den Pool möglicher Wanderer

hingegen. Und abermals ist – wie schon bei der Umweltmigration und der Flucht vor Krisen und Konflikten – festzustellen: Ein Großteil der Wanderungsbewegungen spielt sich innerhalb regionaler Migrationsstrukturen ab, wie das Beispiel Südafrika zeigt, das Zielregion für Migration aus Namibia, Angola und Zimbabwe ist.

Lokale, regionale und globale Spannungen im Verhältnis von Bevölkerungswachstum und Erwerbsangebot

wirken unter bestimmten Bedingungen migrationsbestimmend oder zumindest -verstärkend. Abwanderung ist eine mögliche Reaktion auf Ressourcenknappheit und fehlende Optionen beruflich-sozialer Mobilität. Deshalb wird Migration in Zukunft nicht nur in Ländern mit hohem natürlichem Bevölkerungswachstum, sondern gerade auch in Ländern mit hohem youth bulges vermehrt eine Rolle spielen.

Armut, Wirtschaftskrise und Migration

Zu den gängigen Stereotypen über das internationale Migrationsgeschehen gehört die Annahme, dass Armut und Hungersnöte einen Exodus aus den armen Ländern Afrikas oder Asiens beschleunigen, der in Massenwanderungen nach Europa mündet. Zwischen Armut und Auswanderung scheint jedoch nur auf den ersten Blick ein kausaler Zusammenhang zu bestehen.

6.1 Armut treibt Migration: eine zu einfache Gleichung

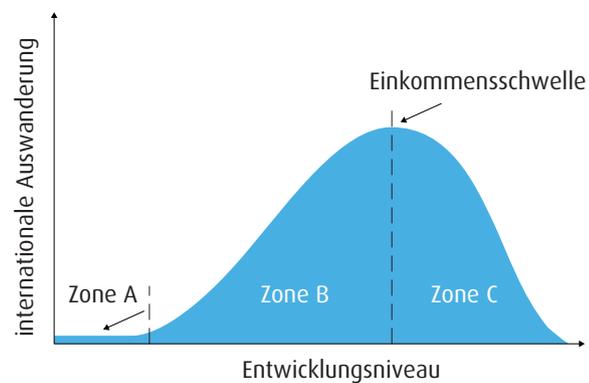
Um dieses gängige Stereotyp – Armut führt zu Auswanderung – zu überprüfen, wird abermals auf Daten der Weltbank zurückgegriffen.¹¹⁴ Der Zusammenhang zwischen der Nettomigrationsrate, also der Differenz zwischen Zu- und Abwanderern pro 1.000 Einwohner des betreffenden Landes, und dem Bruttonationaleinkommen (BNE) pro Kopf war im Jahr 2005 gering.¹¹⁵ Der Zusammenhang zwischen Abwanderung und Armut ist somit in einem statistischen Sinne zwar gegeben, aber Armut erklärt nur etwa sechs Prozent der Varianz der Nettowanderungsraten.

Warum das so ist, zeigen die Einzelfälle. Burundi, Niger und die Demokratische Republik Kongo z. B. sind Länder mit einem extrem niedrigen Pro-Kopf-Einkommen (teilweise unter 1.000 US-Dollar), weisen aber dennoch nur wenige im Ausland lebende Staatsbürger auf. Aus Albanien, Weißrussland und der Republik Moldau sind hingegen sehr viele Menschen ausgewandert. In diesen Ländern liegt allerdings das BNE pro Kopf zwischen 2.000 und 7.000 US-Dollar (Abb. C.6.2). Die ärmeren, aber nicht die ärmsten Staaten dieser Welt sind also die ‚Exporteure von Migranten‘.

Auswanderung wird erst dann möglich, wenn die erforderlichen Ressourcen zur Realisierung internationaler Migration wie Geld, Information oder soziale Netzwerke zugänglich sind. Extreme Armut wirkt daher weniger als

Auslöser denn als Hindernis für grenzüberschreitende Migration. Bringt man die Auswanderung von einem ärmeren in ein reicheres Land mit dem Einkommensunterschied zwischen den beiden Ländern in Zusammenhang, ergibt sich eine linksschiefe Verlaufskurve, die als Migrationsbuckel bezeichnet wird (Abb. C.6.1).

Abb. C.6.1 Schematische Darstellung des ‚Migrationsbuckels‘



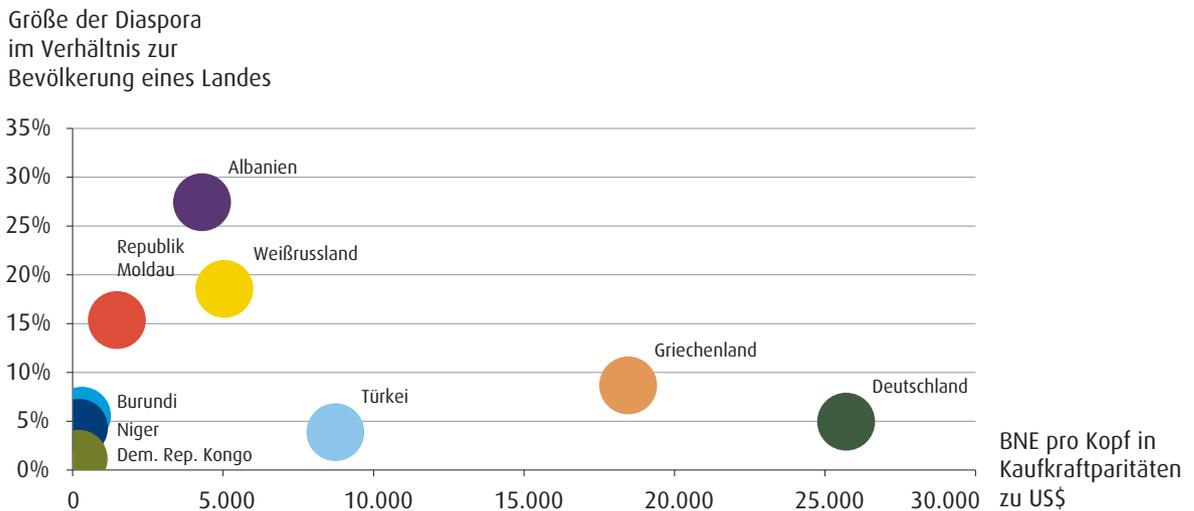
Quelle: Thränhardt 2005: 5

Nach diesem Konzept befinden sich sehr arme Länder in der Phase A, in der nur eine vernachlässigbar kleine Anzahl von Menschen ins Ausland abwandert. Denn nur sehr wenige verfügen in diesen Ländern über die dafür nötigen Ressourcen. Die ohnehin geringe Auswanderung aus Staaten mit extremer Armut konzentriert sich zudem auf unmittelbare Nachbarländer. Relevanter als grenzüberschreitende Wanderungen aus diesen Ländern sind Binnenwanderungen vor allem aus ländlichen Regionen in die rasch wachsenden Städte (s. Kap. C.5).

114 Von den ursprünglich in der Datenbank ausgewiesenen 211 Staaten werden jene ausgenommen, zu denen keine oder keine verwertbaren Daten vorliegen. Es bleiben 174 Staaten, für die eine Korrelation berechnet wurde (Weltbank 2010a).

115 Der Korrelationskoeffizient (Kendall-Tau-b) beträgt +0,25 und ist sehr signifikant.

Abb. C.6.2 Anteil der im Ausland lebenden Staatsangehörigen an der Gesamtbevölkerung nach BNE pro Kopf für ausgewählte Staaten 2000



Ein moderates Wohlstandsgefälle ist eine Voraussetzung für Arbeitsmigration bei bestehender Freizügigkeit oder Migrationsprogrammen. Wie die Phase B in Abb. C.6.1 zeigt, kann dabei das Wohlstandsgefälle Kettenmigrationen auslösen, bei denen sich immer mehr Personen zur Auswanderung entschließen und die dabei entstehenden Migrationsnetzwerke nutzen. Diese Ressource wird durch den Wanderungsprozess selbst hervorgebracht, denn solche Netzwerke wachsen mit der zunehmenden Zahl von Migranten, ebenen damit immer mehr Menschen den Weg ins Zielland und senken zugleich die persönliche Entscheidungsschwelle. Die beiden Entwicklungen, wachsendes Einkommen und Migration, verstärken sich wechselseitig, bis eine Einkommensschwelle erreicht ist (vgl. Abb. C.6.1). Ist ein hinreichendes Pro-Kopf-Einkommen erreicht, befindet sich der Prozess auf seinem Höhepunkt und entwickelt sich danach rückläufig. Diese Trendwende wird dadurch verstärkt, dass in Transformationsländern durch wachsende Wirtschaften der Bedarf an Arbeitskräften steigt und mit steigendem Wohlstand die Geburtenraten sinken. Auch Rücküberweisungen der Auswanderer und Wissenstransfer durch Rückwanderer tragen zum Wirtschaftswachstum bei. In der Konsequenz verringert sich in einem solchen Zyklus der Wohlstandsunterschied so weit, dass er seine Sogwirkung verliert und Arbeit und Einkommen auch im Herkunftsland gefunden werden. Typisch hierfür sind steigende Rückwanderungszahlen bei gleichzeitig einsetzender Einwanderung, wie in Italien, Irland oder Portugal nach deren Eintritt in die EU zu beobachten war.

Diese Modellphasen lassen sich z. B. auch durch die jüngere türkisch-deutsche Migrationsgeschichte illustrieren: Die ‚Gastarbeiter‘-Anwerbung seit der deutsch-türkischen Anwerbevereinbarung 1961 gab den nötigen Anstoß für eine Arbeitsmigration aus der Türkei nach Deutschland. Der Anwerbestopp von 1973 zog eine verstärkte Familienmigration nach sich, sodass weiterhin Menschen aus der Türkei zuzogen, wenn auch nicht primär zu Arbeitszwecken. Seither ist die türkische Wirtschaft stark gewachsen, der Bildungsstand gestiegen, die Geburtenrate hingegen gesunken. Deshalb bietet die Türkei heute auch Rück- oder Auswanderern aus Deutschland in zunehmendem Maße eine Perspektive. Auch wenn in den Wanderungsstatistiken nicht nach Qualifikation unterschieden wird (vgl. Aydin 2010), spricht einiges dafür, dass ein nennenswerter Teil der aus- und rückwandernden Deutschen türkischer Herkunft gut qualifiziert ist.

Über solche modellhaften Beschreibungen von Migrationsprozessen hinaus gibt es keine exakten Aussagen darüber, welche Einkommensdifferenzen und welche demografischen Voraussetzungen Migrationen auslösen. Neben Einkommensunterschieden sind für das Wanderungsgeschehen aber auch viele andere Faktoren von Belang; denn der *Homo migrans* ist kein mechanistisch nur ökonomischen Schub- und Sogkräften folgendes *Animal rationale migrans* (Bade 1994b). Hier spielen sehr unterschiedliche Faktoren zusammen wie Wirtschafts- und Migrationsnetzwerke, rechtliche und politische Rahmenbedingungen, Bevölkerungsentwicklung, Umwelt, Transport, Bildung, Kommunikation und vielerlei andere ma-

terielle und immaterielle Faktoren. Das hat etwa de Haas 2008 am Beispiel der vielfältigen Einflussfaktoren für die Migration aus Marokko nach Europa gezeigt.

6.2 Finanz- und Wirtschaftskrise 2008: steigende Rückwanderung, sinkende Rücküberweisungen

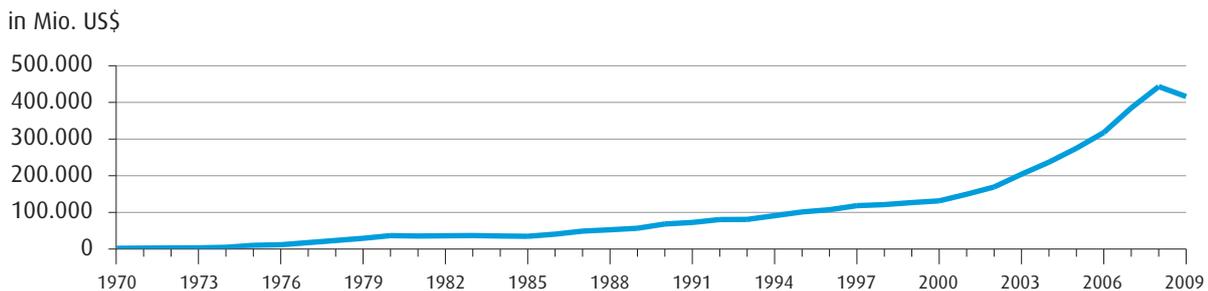
Wohlstandsunterschiede, die üblicherweise durch den nationalen Vergleich des Bruttoinlandsprodukts pro Kopf gemessen werden, sind in Schwellenländern wie in Industrieländern wichtige Impulse für internationale Migration. In der Finanz- und Wirtschaftskrise sind jedoch die Erwerbsmöglichkeiten global gesunken. Weltweit sind 2009 schätzungsweise 34 Millionen Arbeitsplätze verloren gegangen (ILO 2010: 9). Zuwanderer sind von der steigenden Arbeitslosigkeit eher betroffen, da sie durchschnittlich jünger sind, in niedrig qualifizierten Tätigkeiten und zugleich in konjunktursensiblen Branchen wie z. B. der Bauwirtschaft und dem Gaststätten- und Hotelgewerbe beschäftigt und ihre Beschäftigungsverhältnisse oft befristet sind (UNDP 2009: 41). So hat die Wirtschafts- und Finanzkrise Rückwanderungsströme ausgelöst, z. B. von polnischen Arbeitnehmern aus Großbritannien und Irland oder von bengalesischen Arbeitern aus Malaysia (Skeldon 2010: 7). Eine verstärkte Rückwanderung war auch bei der Binnenmigration zu beobachten, bspw. die Rückwanderung von chinesischen Arbeitern aus den Städten zurück aufs Land.

Dennoch gab es regionale Unterschiede und die Rückwanderungen waren unterschiedlich intensiv. Zum einen waren die Produktionssektoren und damit bei ethnisch dominierten Arbeitsmärkten auch die einzelnen Zuwanderergruppen von den Krisenfolgen unterschiedlich stark betroffen. Zum anderen spielen auch steuerungspraktische Aspekte eine Rolle. Sofern Freizügigkeit besteht, ist eine Rückwanderung wahrscheinlicher, da sie nicht mit dem Verlust von Aufenthaltsrechten verbunden ist (Skeldon 2010). Zuwanderungsbeschränkungen hingegen führen eher dazu, dass Zuwanderer bleiben, um ihr Aufenthaltsrecht nicht zu verlieren. Eine solche Erfahrung hat u. a. Deutschland mit dem 1973 verhängten Anwerbestopp gemacht, der nur kurzfristig die Rückwanderung steigerte, insgesamt aber die Rückkehrbereitschaft senkte und zusätzlich den ohnehin stattfindenden Familiennachzug forcierte. Herkunftsländer können zudem mit Reintegrationsprogrammen die Folgen von Arbeitslosigkeit mildern und neue Perspektiven bieten, wie es bspw. in Polen geschah. Auch die Zielländer können Rückwanderungen durch Rückkehrförderung erleichtern.

Doch das geringere Wirtschaftswachstum führte nicht nur zu Rückwanderungen. Durch die höhere Arbeitslosigkeit, von der Zuwanderer besonders betroffen waren, sanken auch die Rücküberweisungen¹¹⁶ in die Herkunftsländer um ca. fünf Prozent, nachdem sie in den Jahren vor der Weltwirtschaftskrise kontinuierlich gestiegen waren (Abb. C.6.3).

Die Folgen der Wirtschaftskrise reduzierten die Attraktivität internationaler Migration. Es stieg nicht nur das Risiko, im Zielland nicht für den eigenen Lebensunterhalt

Abb. C.6.3 Rücküberweisungen weltweit 1970–2009



Quelle: Weltbank 2010b; eigene Darstellung

¹¹⁶ Unter Rücküberweisungen werden Geldtransfers von Arbeitskräften in ihre Herkunftsländer, erzielte Löhne ausländischer Arbeitnehmer, die sich weniger als ein Jahr im Zielland aufhalten, und der Nettowert von Anlagevermögen, das Zuwanderer mitbringen, zusammengefasst (vgl. IMF 2004: 53).

sorgen zu können; in fast allen OECD-Ländern ließen die reduzierten Zuwanderungskontingente auch die realen und symbolischen Kosten der Migration steigen, weil höhere Qualifikationen oder mehr Investitionskapital mitgebracht werden mussten, um zuwandern zu dürfen. Aus- und Weiterwanderung wurden unwahrscheinlicher (OECD 2010b: 32), Rückwanderungen hingegen nahmen

zu, wie die bereits verfügbaren Wanderungsstatistiken von Schweden und Polen zeigen (vgl. Statistics Sweden (SCB) 2010; Central Statistical Office Poland (GUS) 2010: 406f.). Etablierte Wanderungssysteme (Hoerder/Lucasen/Lucassen 2007) sind offensichtlich in der Lage, auf Veränderungen des Arbeitsmarktes durchaus flexibel zu reagieren.

Deutsche Handlungsspielräume im humanitären Aufenthaltsrecht

Das Recht, zum Schutz vor Verfolgung einen Aufenthaltstitel in Deutschland zu erhalten, ist stark durch europäische und völkerrechtliche Vorgaben determiniert. Das betrifft insbesondere die Kriterien und Verfahren der Anerkennung als Asylberechtigter oder Flüchtling nach der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK). Spielräume verbleiben für den nationalen Gesetzgeber bei der Aufenthaltserfestigung von subsidiär Schutzberechtigten und bei der Aufnahme aus humanitären Gründen in Bereichen, in denen individuelle Schutzansprüche fehlen, sowie bei ausreisepflichtigen Personen, die keinen Anspruch auf einen Aufenthaltstitel haben, deren Abschiebung aber aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen unmöglich ist (sog. Geduldete).

7.1 Flüchtlingsbegriffe: Asylberechtigte, Flüchtlinge und subsidiär Geschützte

Drei rechtliche Begriffe sind im Hinblick auf den Schutz von Personen vor Verfolgung in ihrem Heimatland zu unterscheiden: Asylberechtigte, Flüchtlinge nach der GFK und subsidiär Schutzberechtigte.

Asylberechtigt sind Menschen, die in ihrem Herkunftsland politisch verfolgt sind (Art. 16a GG). Allerdings gilt dieser Schutz grundsätzlich nicht für Personen, die aus einem anderen EU-Mitgliedstaat oder einem anderen sog. sicheren Drittstaat nach Deutschland eingereist sind. Durch die Einführung dieser sog. Drittstaaten-Regelung 1993 hat das Grundrecht auf Asyl in der Praxis stark an

Bedeutung verloren (vgl. Kap. C.8)¹¹⁷ und der Flüchtlingschutz im Sinne der GFK an Bedeutung gewonnen.

Unter *Flüchtlingen* versteht das Gesetz nach § 60, Abs. 1 AufenthG Personen, die in Anwendung der GFK nicht in einen Staat abgeschoben werden dürfen, in dem ihr Leben oder ihre Freiheit wegen ihrer Rasse, Religion, Staatsangehörigkeit oder Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung bedroht ist. Diese Vorschrift ist heute die zentrale Rechtsgrundlage für den Schutzanspruch der meisten Menschen, die in Deutschland Schutz vor Verfolgung suchen. In den vergangenen Jahren wurde intensiv darüber diskutiert, wie die verschiedenen Verfolgungsmerkmale der GFK zu interpretieren sind. Insbesondere ging es um die Frage, ob auch geschlechtsspezifische Verfolgung einen anerkannten Verfolgungsgrund im Sinne der GFK darstellt, obwohl das Merkmal Geschlecht dort nicht aufgeführt wird. Durch das Zuwanderungsgesetz von 2005 wurde mittlerweile ausdrücklich auch das Geschlecht als Verfolgungsmerkmal anerkannt (§ 60, Abs. 1, S. 3 AufenthG). Die Verfolgung im Sinne des Flüchtlings-schutzes muss inzwischen nach § 60, Abs. 1, S. 4 AufenthG auch nicht mehr zwangsläufig von einem Staat, sondern kann auch von nichtstaatlichen Akteuren ausgehen. Hiervon wird ausgegangen, wenn Parteien oder Organisationen, einschließlich internationaler Organisationen, die den Staat oder wesentliche Teile des Staatsgebiets beherrschen, erwiesenermaßen nicht in der Lage oder willens sind, Schutz vor Verfolgung zu bieten. Im Rahmen der GFK haben in Deutschland in jüngster Vergangenheit insbesondere Flüchtlinge aus dem Irak Zuflucht gefunden (BAMF 2010c: 49).

¹¹⁷ Da alle an Deutschland angrenzenden Staaten sichere Drittstaaten sind, ist Deutschland für die Prüfung der Flüchtlingseigenschaft bzw. der Asylberechtigung (Asylverfahren) grundsätzlich nur dann zuständig, wenn eine Person auf dem Luftweg eingereist ist. Allerdings bestehen aufgrund der sog. Dublin II-Verordnung, die die Zuständigkeit für Asylverfahren innerhalb der EU regelt (VO 323/3003/EG), einige Ausnahmen: Danach ist Deutschland für die Durchführung des Asylverfahrens von unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen auch dann zuständig, wenn diese aus einem anderen EU-Mitgliedstaat einreisen; Deutschland wird zudem zuständig, wenn es nicht innerhalb von drei Monaten nach Stellung des Asylantrags den eigentlich zuständigen EU-Mitgliedstaat um Übernahme des Fluchtsuchenden ersucht. Außerdem ist Deutschland nach § 26, Abs. 1, S. 3 AsylVfG für die Durchführung eines Asylverfahrens zuständig, wenn ein Asylsuchender zunächst mit einem von Deutschland ausgestellten Touristenvisum einreist und im Anschluss einen Asylantrag stellt.

Trotz dieser deutlichen Erweiterung des Flüchtlingsschutzes im Sinne der GFK gibt es weltweit nach wie vor viele Menschen, die insbesondere aufgrund von Bürgerkriegen oder anderen bewaffneten Konflikten um ihr Leben fürchten müssen, ohne dass es sich um eine Bedrohung im Sinne der GFK bzw. des § 60, Abs. 1 AufenthG handelt. Diese Bedrohungssituation hat insbesondere durch sog. neue Kriege an Bedeutung gewonnen, also Konflikte, in denen neben staatlichen Akteuren auch Guerilla- und Rebellen Gruppen gegeneinander kämpfen und willkürlich Gewalt gegen die Zivilbevölkerung ausüben (Kaldor 2000; Münkler 2004; Markard 2008; Markard 2009) (s. Kap. C.3). In Reaktion auf die veränderte Struktur bewaffneter Konflikte und aufgrund der Erkenntnis, dass der Flüchtlingsschutz nach der GFK nicht alle Situationen der Gefahr für Leib und Leben erfasst, wurde der Schutz vor Verfolgung in Europa weiterentwickelt. Der europäische Gesetzgeber hat in der Anerkennungsrichtlinie¹¹⁸ festgelegt, dass Personen ein subsidiärer Schutz gewährt werden muss, die zwar nicht die Kriterien des Flüchtlingsbegriffs nach der GFK erfüllen, deren Leib, Leben oder Freiheit aber gleichwohl bedroht ist. In Art. 15c) der Anerkennungsrichtlinie ist festgeschrieben, dass Menschen in den EU-Mitgliedstaaten einen Anspruch auf einen Aufenthaltstitel haben, wenn sie in ihrem Herkunftsstaat eine „ernsthafte individuelle Bedrohung des Lebens oder der Unversehrtheit infolge willkürlicher Gewalt im Rahmen eines internationalen oder internen bewaffneten Konflikts“ zu befürchten haben. Diese Regelung wurde im deutschen Recht durch § 60, Abs. 7, S. 2 AufenthG umgesetzt. Der subsidiäre Schutz umfasst darüber hinaus nach Art. 15 der Anerkennungsrichtlinie und § 60, Abs. 2, 3 AufenthG auch Fälle, in denen einer Person bei der Rückkehr in ihren Herkunftsstaat konkrete Gefahr der Folter oder erniedrigender bzw. unmenschlicher Behandlung oder die Todesstrafe droht. Der unionsrechtlich begründete Anspruch auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis ist in § 25, Abs. 3 AufenthG missverständlich umgesetzt, denn dessen Wortlaut nach „soll“ im Regelfall eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden. Aufgrund der klaren europarechtlichen Vorgaben ist in der Rechtsprechung inzwischen aber anerkannt, dass bei Vorliegen der Voraussetzungen für den subsidiären Schutz ein Anspruch auf Erteilung eines Aufenthaltstitels auch nach deutschem Recht besteht. Der subsidiäre Flüchtlingsschutz wurde in den letzten Jahren vor allem Personen aus Afghanistan gewährt (BAMF 2010c: 49).

Asylberechtigte, anerkannte Flüchtlinge und subsidiär Geschützte erhalten in Deutschland eine Aufenthaltserlaubnis; ihr Aufenthalt ist daher rechtmäßig. Eine vierte Personengruppe sind die Geduldeten nach § 60a AufenthG. Im Unterschied zu den bisher erörterten Perso-

nengruppen ist ihr Aufenthalt in Deutschland rechtswidrig, d. h. sie haben kein Recht zum Aufenthalt und sind in der Regel verpflichtet, das Land zu verlassen. Allerdings stehen ihrer Ausreise und insbesondere der Durchsetzung ihrer Ausreisepflicht mittels Abschiebung rechtliche oder tatsächliche Hindernisse entgegen, etwa weil sie aufgrund von Krankheit nicht transportfähig sind, sie keine Ausweispapiere besitzen oder ihr Herkunftsstaat es ablehnt, sie wieder aufzunehmen. Darum erhalten sie eine Duldung, d. h. ihre Abschiebung wird vorübergehend ausgesetzt, bis das Hindernis beseitigt ist. Ihr Aufenthalt wird damit jedoch nicht rechtmäßig und sie haben keinen formalen Aufenthaltsstatus; die Duldung ist vielmehr ein prekärer Nicht-Status, der in vielen rechtlichen und tatsächlichen Hinsichten unbestimmt ist.

7.2 Subsidiär Geschützte: Aufenthaltsverfestigung und Rechtsstatus

Die individuellen Schutzansprüche von verfolgten Personen sind inzwischen weitgehend durch europäisches Recht geregelt. Kerninstrument dieser unionsrechtlichen Regelung ist die Anerkennungsrichtlinie, die die Kriterien für die Anerkennung sowohl als GFK-Flüchtling als auch als subsidiär Schutzberechtigter und die jeweiligen Rechtsfolgen festlegt. So müssen Flüchtlinge unmittelbar nach Anerkennung der Flüchtlingeigenschaft einen drei Jahre gültigen Aufenthaltstitel und subsidiär Schutzberechtigte einen Titel mit mindestens einem Jahr Gültigkeit erhalten, die jeweils verlängerbar sein müssen. Da es sich aber um eine Mindestharmonisierung handelt, bleiben dem deutschen Gesetzgeber Entscheidungs- und Handlungsspielräume. Sie betreffen die Annäherung des Rechtsstatus von Flüchtlingen und subsidiär Schutzberechtigten und die Möglichkeiten der Aufenthaltsverfestigung. Keinen Spielraum hat der deutsche Gesetzgeber dagegen bei den Kriterien für die Gewährung eines subsidiären Schutzes, denn diese sind in der Anerkennungsrichtlinie verbindlich und abschließend formuliert.

Anspruchskriterien

Bei der Umsetzung der Anerkennungsrichtlinie in deutsches Recht hat der Gesetzgeber an einer Regelung festgehalten, nach der „Gefahren, denen eine Bevölkerungsgruppe allgemein ausgesetzt ist“, nicht unter den in § 60, Abs. 7, S. 2 AufenthG gewährten subsidiären Schutz fallen sollen. Der Europäische Gerichtshof hat aber inzwischen klargestellt, dass Art. 15c) der Anerkennungsrichtlinie sich auf Bedrohungssituationen bezieht, die allgemein bewaffneten Konflikten eigen sind und genereller Natur sein können, also potenziell jeden Zivilisten treffen

118 Richtlinie 2004/83/EG.

können (EuGH, Rs. C-465/07, Elgafaji, Slg. 2009, I-921). Ein gewisser Grad an Individualisierung bleibt gleichwohl für einen Schutzanspruch nötig. Allerdings ist er umso geringer, je gewaltsamer die Kriegssituation insgesamt ist (und umgekehrt).

Das Bundesverwaltungsgericht ist dieser Rechtsprechung inzwischen gefolgt und hat festgestellt, dass eine individuelle Gefahr auch dann gegeben sein kann, wenn eine Situation so gefährlich ist, dass praktisch jede Zivilperson allein aufgrund ihrer Anwesenheit in dem betroffenen Gebiet ernsthaft individuell bedroht wäre (BVerwG 10 C 9.08). Außerdem hat es entschieden, dass der europarechtliche Schutz durch die Anerkennungsrichtlinie dem Schutz nach § 60, Abs. 7, S. 3 AufenthG (Abschiebeverbot, das eine Duldung nach sich zieht) vorgeht (BVerwG 10 C 4.09). Das bedeutet: Zunächst ist stets zu prüfen, ob die betreffenden Personen die Voraussetzungen für subsidiären Schutz erfüllen. Erst wenn keiner der möglichen nationalen und europarechtlichen Schutzansprüche greift, können die Innenminister der Länder einen allgemeinen Abschiebestopp in bestimmte Länder oder für bestimmte Bevölkerungsgruppen nach § 60a, Abs. 1 AufenthG beschließen, um den Betroffenen ein Minimum an Schutz zu gewähren. Im Übrigen sind die Kriterien für die Gewähr von individuellen Schutzansprüchen unions- und völkerrechtlich vorgegeben. **Gesetzgeber und Behörden müssen sicherstellen, dass bei der Gewährung subsidiären Schutzes die Kriterien entsprechend der EuGH-Rechtsprechung angewandt werden. Hierzu ist es sinnvoll, auch die Verwaltungsvorschriften zum AufenthG entsprechend anzupassen.**

Aufenthaltsverfestigung

Zur Aufenthaltsverfestigung von subsidiär Schutzberechtigten enthalten das Unionsrecht und das Völkerrecht bislang nur wenige Vorgaben. In der Frage, wann und unter welchen Bedingungen schutzbedürftige Personen ein Recht zum dauerhaften Aufenthalt haben sollen, stehen sich grundsätzlich widerstrebende Interessen gegenüber: Dem Interesse der Schutzbedürftigen an einem möglichst sicheren Rechtsstatus, der eine Bedingung für autonome Lebensführung ist, steht das Interesse des Staates gegenüber, den Zugang zu und Aufenthalt auf seinem Territorium zu regulieren. Tatsächlich aber können Schutzbedürftige oft aufgrund der Situation in ihrem Herkunftsland über viele Jahre nicht dorthin zurückkehren und je länger ihr Aufenthalt dauert, desto größer wird das Bedürfnis, einen Aufenthaltstitel zu erhalten, der von dem ursprünglichen Erteilungszweck – der Schutzbedürftigkeit – unabhängig ist.

Dieses Interesse ist in der GFK auch völkerrechtlich anerkannt, denn dort ist geregelt, dass Flüchtlingen im Aufnahmestaat die Einbürgerung erleichtert werden soll. In Bezug auf Asylberechtigte und GFK-Flüchtlinge hat der Gesetzgeber diese grundsätzliche Überlegung aufgegrif-

fen; sie haben nach § 26, Abs. 3 AufenthG bereits nach drei Jahren einen Rechtsanspruch auf Erteilung einer Niederlassungserlaubnis, wenn sie zu diesem Zeitpunkt weiterhin als Flüchtlinge anerkannt sind. Dafür müssen sie anders als andere Ausländer auch nicht die Voraussetzungen nach § 9 AufenthG erfüllen, also z. B. nicht ihren Lebensunterhalt eigenständig sichern können.

Für Personen, die lediglich dem subsidiären Schutz unterliegen, sieht die Lage jedoch anders aus: Sie erhalten zunächst eine Aufenthaltserlaubnis für mindestens ein Jahr, die jeweils um mindestens ein weiteres Jahr verlängert werden kann, wenn die Voraussetzungen für den subsidiären Schutzanspruch weiterhin vorliegen. Ähnlich wie bei Asylberechtigten und Flüchtlingen, bei denen der Schutzstatus nach drei Jahren überprüft wird, erfolgt dies bei subsidiär Geschützten jährlich bzw. spätestens nach Ablauf der Aufenthaltserlaubnis. Im Unterschied zu Flüchtlingen und Asylberechtigten ist aber für subsidiär Schutzberechtigte die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis gemäß § 26, Abs. 4 AufenthG erst nach sieben Jahren möglich. Und anders als bei Flüchtlingen i. e. S. müssen sie zusätzlich die Voraussetzungen des § 9, Abs. 2 AufenthG erfüllen, d. h. unter anderem muss ihr Lebensunterhalt gesichert sein und sie müssen 60 Monate lang Beiträge zur Rentenversicherung gezahlt haben. Diese Voraussetzungen können für subsidiär Schutzberechtigte eine hohe Hürde darstellen, da sie mindestens in den ersten zwei Jahren ihres Aufenthalts nur nachrangig Zugang zum Arbeitsmarkt haben, also nur dann erwerbstätig werden dürfen, wenn für die konkrete Beschäftigung kein gleich geeigneter Deutscher oder Ausländer mit einer unbeschränkten Erlaubnis zur Erwerbstätigkeit zur Verfügung steht. Außerdem verbleibt die Entscheidung über die Erteilung im Ermessen der Behörde, es besteht also kein Anspruch auf eine Niederlassungserlaubnis.

Um schutzbedürftigen Menschen in Europa eine Perspektive auf einen gesicherten Aufenthaltsstatus im Aufnahmestaat zu eröffnen, hat die EU-Kommission vorgeschlagen, Flüchtlinge und subsidiär Schutzberechtigte in den Anwendungsbereich der Daueraufenthaltsrichtlinie einzubeziehen und ihnen nach fünf Jahren einen Anspruch auf einen Daueraufenthaltstitel zu geben. Diese Regelung lehnen die Mitgliedstaaten aber bislang ab.

Unter welchen Voraussetzungen der Gesetzgeber eine Verfestigung des Aufenthalts vorsieht, ist im Kern eine migrations- und integrationspolitische Entscheidung, die sich zwischen den oben skizzierten widerstrebenden Interessen bewegt. Der Staat kann auf der einen Seite nicht einfach auf migrations- und integrationspolitische Optionen verzichten, andererseits kann er auch nicht die Autonomierechte der Individuen dauerhaft ignorieren. Dem wird der Gesetzgeber dadurch gerecht, dass grundsätzlich jeder Aufenthaltstitel zu einer Verfestigung und zur Erteilung eines dauerhaften Aufenthaltstitels führen kann (Bast 2010a). Ob dies im Einzelfall geschieht, hängt

davon ab, ob die Schutzberechtigten die gesetzlichen Bedingungen (u. a. Sicherung des Lebensunterhalts, Aufenthaltsdauer, keine Straffälligkeit) erfüllen (Thym 2010: 20). Prinzipiell hat der Gesetzgeber damit den Weg zur schrittweisen Aufenthaltsverfestigung auch im Bereich der Fluchtmigration eröffnet, allerdings wird dabei nach Statusgruppen differenziert.

Asylberechtigte und GFK-Flüchtlinge werden danach gegenüber subsidiär Schutzbedürftigen deutlich privilegiert. Während der Aufenthaltstitel aufgrund der Anerkennung als Flüchtling einen schnellen Übergang in einen vom ursprünglichen Zweck losgelösten Daueraufenthalt zulässt, wird subsidiär geschützten Personen eine solche gesicherte Aufenthaltsperspektive erst nach einem längeren Zeitraum gewährt. Für Asylberechtigte und Konventionsflüchtlinge wird in der Regel von einem längerfristigen Schutzbedürfnis ausgegangen. Dagegen wird subsidiärer Schutz auch Flüchtlingen gewährt, die nur vorübergehend Schutz benötigen, z.B. Schutz vor einem bewaffneten Konflikt suchen. Prinzipiell ist diese Typisierung nicht zu beanstanden und steht auch im Einklang mit dem derzeit geltenden EU-Recht. Andererseits ist mittlerweile deutlich, dass auch subsidiär Geschützte häufig nicht nur vorübergehend in Deutschland leben. Oft bestehen die Fluchtursachen, insbesondere im Fall von Bürgerkriegen, über Jahre fort und machen eine rasche Rückkehr in das Herkunftsland unmöglich. Derartigen Konstellationen kann und sollte der Gesetzgeber verstärkt Rechnung tragen, insbesondere indem er für subsidiär Schutzberechtigte die Möglichkeit erleichtert, einen Daueraufenthaltstitel zu erhalten.

Rechtsstatus

Nicht nur die Möglichkeiten zur Aufenthaltsverfestigung unterscheiden sich bei subsidiär Schutzberechtigten und Flüchtlingen, sondern auch die Rechte während des Aufenthalts. So sind z. B. subsidiär Schutzberechtigte bislang nicht zur Teilnahme an Integrationskursen gemäß § 44, Abs. 1 AufenthG verpflichtet und können daher an solchen Kursen nur dann teilnehmen, wenn noch Plätze frei sind. Auch hier kommt der Gedanke der nur vorübergehenden Schutzgewährung zum Ausdruck. In anderen Rechtsbereichen sind demgegenüber die Rechte bereits angeglichen bzw. verbleibende rechtliche Unterschiede spielen nur noch am Rande eine Rolle. Das gilt z. B. für den Zugang zu einer selbstständigen Beschäftigung und den Sozialleistungsbezug von Erwerbsfähigen nach dem SGB II im Falle von Arbeitslosigkeit, für den Bereich der Ausbildungsförderung und den Sozialleistungsbezug nach dem SGB XII bei Erwerbsunfähigkeit.

Unterschiede zwischen Flüchtlingen und subsidiär Schutzberechtigten bestehen weiterhin beim Familiennachzug. Für Flüchtlinge wird der Familiennachzug nach § 29, Abs. 2 AufenthG erleichtert, während er bei subsidiär Schutzberechtigten nur ausnahmsweise aus völkerrechtlichen oder humanitären Gründen gewährt wird. Bei Flüchtlingen kann u. a. davon abgesehen werden, dass sie in der Lage sein müssen, den Lebensunterhalt für sich und ihre Familienangehörigen zu sichern, bei subsidiär Schutzberechtigten ist dies nicht möglich. Diese Ungleichbehandlungen sind bislang nach europäischem Recht zulässig. Zwar gelten die Bestimmungen über den europäischen Schutzstatus nach der Anerkennungsrichtlinie (Art. 20, Nr. 2) grundsätzlich für Flüchtlinge wie für Personen mit Anspruch auf subsidiären Schutz. Aber die Richtlinie erlaubt bislang zahlreiche Ausnahmen, die eine ungünstigere Behandlung subsidiär Schutzberechtigter ermöglichen (z. B. Art. 28, Abs. 2 Anerkennungsrichtlinie).

Manche begünstigenden Regelungen gelten nur für Flüchtlinge. So verlangt Art. 26, Abs. 1 der Anerkennungsrichtlinie nur für Flüchtlinge, dass diesen unmittelbar nach Anerkennung ihres Schutzstatus die Erwerbstätigkeit gestattet wird – unabhängig davon, ob für den betreffenden Arbeitsplatz auch geeignete deutsche oder ausländische Arbeitnehmer mit unbeschränkter Erlaubnis zur Erwerbstätigkeit zur Verfügung stehen. Für subsidiär Schutzberechtigte besteht dagegen kein unionsrechtlich begründetes unverzügliches Recht auf unbeschränkten Zugang zum Arbeitsmarkt. In Deutschland haben subsidiär Geschützte daher mindestens innerhalb der ersten zwei Jahre einen nachrangigen und erst nach spätestens drei Jahren einen gleichrangigen Zugang zum Arbeitsmarkt (§ 9, Abs. 1 BeschVerfV).¹¹⁹

Europarechtliche Änderungsvorschläge

Mit der Frage, welche Rechte mit dem Status des subsidiär Schutzberechtigten verbunden sind, beschäftigt sich der Vorschlag der EU-Kommission für eine Neufassung der Anerkennungsrichtlinie. Darin schlägt die EU-Kommission vor, den Flüchtlingsstatus und den Status des subsidiären Schutzes weitgehend anzugleichen und zu einem einheitlichen europäischen Status des internationalen Schutzes weiterzuentwickeln. So sollen künftig auch subsidiär Schutzberechtigte unmittelbar nach Anerkennung ihres Status einen Anspruch auf einen drei Jahre gültigen Aufenthaltstitel haben. Darüber hinaus soll ihnen ebenso wie anerkannten Flüchtlingen unmittelbar nach Zuerkennung des Schutzstatus der unbeschränkte Zugang zum Arbeitsmarkt ohne Vorrangprüfung ermöglicht werden. Der Zugang zu Sozialhilfeleistungen, medizinischer Ver-

¹¹⁹ Ein gleichrangiger Arbeitsmarktzugang nach zwei Jahren ist gemäß § 9, Abs. 1, Nr. 1 BeschVerfV möglich, wenn der subsidiär Geschützte zuvor zwei Jahre lang rechtmäßig eine versicherungspflichtige Beschäftigung in Deutschland ausgeübt hat. In allen anderen Fällen wird ein gleichrangiger Arbeitsmarktzugang erst nach drei Jahren gewährt (§ 9, Abs. 1, Nr. 2 BeschVerfV).

sorgung und Integrationsmaßnahmen soll künftig ebenfalls angeglichen werden. Ob die Mitgliedstaaten dem Kommissionsvorschlag zustimmen werden, ist derzeit noch offen. Sie befürchten, dass eine liberale Auslegung durch den Europäischen Gerichtshof dazu führt, dass sich der Kreis subsidiär Schutzberechtigter zum einen deutlich vergrößert und zum anderen auch mit weiterführenden Rechten ausgestattet wird.

Unabhängig von der weiteren Entwicklung auf EU-Ebene könnte die Rechtslage für subsidiär Schutzberechtigte aber auch durch die nationale Gesetzgebung – über die bereits gegebene Gleichstellung insbesondere im sozialrechtlichen Bereich hinaus – weiter verbessert werden, da die unionsrechtlichen Vorgaben nur Mindestanforderungen festlegen. Ein Argument für die unterschiedliche Behandlung von subsidiär Schutzberechtigten und Flüchtlingen bezüglich Aufenthaltsverfestigung und Integration ist die Annahme, dass subsidiär Geschützte anders als Flüchtlinge in der Regel nur vorübergehend in Deutschland bleiben. Wie bereits oben ausgeführt, wird aus dem nur vorübergehend gedachten allerdings vielfach ein langfristiger Aufenthalt. So hatten Ende 2009 24.839 Personen einen subsidiären Schutzstatus, 82,9 Prozent von ihnen lebten aber bereits sechs Jahre oder länger in Deutschland (BT-Drs. 17/642: 4). Bis Ende September 2010 erhielten tausend weitere Flüchtlinge einen subsidiären Schutz, so dass ihre Zahl auf 25.961 Personen stieg (BT-Drs. 17/3797: 2). Da subsidiär Geschützte aufgrund ihrer Verfolgung oft für lange Zeit in Deutschland leben, können der nachrangige Arbeitsmarktzugang und der Nichtbesuch eines Integrationskurses erhebliche Integrationshindernisse darstellen und zur Ausgrenzung dieser Menschen beitragen.

Zu empfehlen ist vor diesem Hintergrund eine gewisse Annäherung der Rechte von Flüchtlingen und subsidiär Schutzberechtigten. So sollten Letztere nicht erst nach sieben Jahren, sondern deutlich schneller, etwa nach der regelmäßigen Frist von fünf Jahren eine Niederlassungserlaubnis erhalten können.¹²⁰ Hierbei kann auch berücksichtigt werden, welche Aussicht auf baldige Rückkehr in das Herkunftsland zu diesem Zeitpunkt besteht. Dabei sollte erwogen werden, besonders gut integrierten subsidiär Schutzberechtigten eine Niederlassungserlaubnis selbst dann zu erteilen, wenn eine baldige Rückkehr möglich ist. Außerdem sollten subsidiär Schutzberechtigte unmittelbar nach Zuerkennung ihres Schutzstatus trotz der zunächst befristeten

Aufhaltungsperspektive darauf hingewiesen werden, dass sie freiwillig und ggf. kostenfrei einen Integrationskurs besuchen können. Dies würde bei längerfristigen Aufhalten die Integration in den Arbeitsmarkt erleichtern und damit Unabhängigkeit von Transferleistungen ermöglichen. **In Bezug auf den Arbeitsmarktzugang, für den der Vorschlag der EU-Kommission eine Gleichstellung von subsidiär Schutzberechtigten und Flüchtlingen vorsieht, empfiehlt der SVR eine moderate Annäherung. Die derzeit bestehenden Hürden beim Zugang zum Arbeitsmarkt sollten gesenkt werden. So wäre es zu begrüßen, wenn subsidiär Schutzberechtigte bereits nach zwei Jahren unbeschränkten Zugang zum Arbeitsmarkt hätten. Einen solchen haben sie gegenwärtig nur, wenn sie bereits beschäftigt waren. Dabei sollte klargestellt werden, dass der Zugang zum Arbeitsmarkt der Ausreisepflicht bei Wegfall der Schutz begründenden Umstände nicht entgegensteht.¹²¹**

7.3 Reform der Duldungsregelungen: Schritte in die richtige Richtung

Das Aufenthaltsgesetz enthält neben den Vorschriften, die die Erteilung von Aufenthaltserlaubnissen bei der Einreise regeln, auch Bestimmungen für ein humanitäres Aufenthaltsrecht für Menschen, die sich bereits im Inland befinden. Dies betrifft in erster Linie Personen, die auf der Basis einer Duldung nach § 60a, Abs. 2 AufenthG in Deutschland leben. Sie können aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen nicht abgeschoben werden, erfüllen aber nicht die Voraussetzungen für die Erteilung eines regulären Aufenthaltstitels. Besonders problematisch ist, dass ein erheblicher Teil dieser Menschen viele Jahre ohne regulären Aufenthaltstitel in Deutschland lebt (sog. Kettenduldungen). Für diese Personen ist in den ersten vier Jahren der Zugang zum Arbeitsmarkt beschränkt. Der Gesetzgeber hat einige Versuche unternommen, Geduldeten Wege in den regulären Aufenthalt zu eröffnen. Eine solche Möglichkeit besteht für Geduldete, wenn sie entweder besonders qualifiziert sind (§ 18a AufenthG) oder aber nachweisbar ist, dass das Ausreisehindernis in absehbarer Zeit nicht wegfallen wird (§ 25, Abs. 5 AufenthG). Zudem hat die Bundesregierung mit der sog. Altfallregelung (§ 104a/b AufenthG) versucht, möglichst vielen Geduldeten einen regulären Aufenthalt zu ermöglichen (vgl. SVR 2010: 71). Dennoch lebten im August

120 Ob § 9, Abs. 2 AufenthG, der nach fünfjährigem rechtmäßigem Aufenthalt einen Anspruch auf die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis gewährt (bei Vorliegen der sonstigen Voraussetzungen des § 9, Abs. 2 wie etwa der Sicherung des Lebensunterhalts), neben § 26, Abs. 4 AufenthG zur Anwendung kommt, ist nicht eindeutig. Selbst wenn man dies bejaht, kann die Herabsetzung der 5-Jahres-Frist in § 26, Abs. 4 AufenthG für subsidiär Schutzberechtigte eine Verbesserung gegenüber § 9, Abs. 2 bedeuten, weil danach das unmittelbar vorangegangene Asylverfahren angerechnet wird.

121 Mit Erteilung der Niederlassungserlaubnis löst sich allerdings der Aufenthalt vom ursprünglichen humanitären Zweck und es entsteht keine Ausreisepflicht mehr, wenn die Schutz begründenden Umstände zu einem späteren Zeitpunkt entfallen sollten.

2010 in Deutschland etwa 86.000 Geduldete, von denen sich 63,5 Prozent bereits länger als sechs Jahre in Deutschland aufhielten (BT-Drs. 17/3160: 8). Dies zeigt, dass das Phänomen der Kettenduldungen keineswegs behoben ist, auch wenn mit dem Zuwanderungsgesetz von 2005 die aufenthaltsrechtliche Situation von Geduldeten durch die Möglichkeit, eine Aufenthaltserlaubnis zu gewähren (§ 25, Abs. 3 und 5 AufenthG), verbessert worden ist.¹²²

Stichtagabhängige Altfallregelung

Die bedeutendste der Vorschriften, mit denen der Gesetzgeber nach Erlass des Zuwanderungsgesetzes zur Vermeidung von Kettenduldungen beitragen wollte, ist die sog. Altfallregelung nach §§ 104a und 104b AufenthG, wonach Geduldete unter bestimmten Bedingungen eine Aufenthaltserlaubnis nach § 23, Abs. 1 AufenthG erhalten können. Diese Regelung enthält eine Stichtagregelung: Sie erfasst nur Ausländer, die am 1. Juli 2007 seit mindestens acht Jahren bzw., wenn sie Familie haben, seit sechs Jahren in Deutschland lebten, ohne einen regulären Aufenthaltstitel zu besitzen. Da die Altfallregelung zunächst nur bis Ende 2009 galt, war für viele Betroffene, die aufgrund dessen eine Aufenthaltserlaubnis erhalten hatten, Ende 2009 fraglich, ob ihr Aufenthaltstitel verlängert würde. Denn einige waren weiterhin nicht in der Lage, ihren Lebensunterhalt eigenständig zu sichern wie vom Gesetz gefordert.

Vor diesem Hintergrund hat die Innenministerkonferenz kurz vor Ablauf der Frist, im Dezember 2009, eine Anschlussregelung in § 104a und § 104b geschaffen. Danach können Personen, die am 31. Dezember 2009 mangels eigenständiger Sicherung des Lebensunterhalts die Voraussetzungen für die Erteilung einer ‚echten‘ Aufenthaltserlaubnis nach § 104a, Abs. 5 AufenthG nicht erfüllten, für die Dauer von zwei Jahren erneut eine Aufenthaltserlaubnis ‚auf Probe‘ erhalten. Dafür müssen die Antragsteller jedoch nachweisen können, dass sie sich um die Sicherung ihres Lebensunterhalts durch eigene Erwerbstätigkeit bemüht haben. Was nach Ablauf der Verlängerung geschehen soll, bleibt offen. Offen ist auch, wie mit Personen umgegangen wird, die aufgrund von Erkrankung oder Behinderung ohnehin nicht imstande sind, ihren Lebensunterhalt zu bestreiten, und keine Verwandten in Deutschland haben, die für sie sorgen.

Positiv ist, dass der Beschluss der Innenministerkonferenz denjenigen, die die Voraussetzungen des § 104a,

Abs. 5 AufenthG zum Ende des Jahres 2009 nicht erfüllt haben, überhaupt die Möglichkeit eröffnet, eine Verlängerung ihrer Aufenthaltserlaubnis zu erhalten. Dies entspricht einer Forderung des SVR vom Oktober 2009 an die sich konstituierende Bundesregierung (SVR 2009b). Von diesen Inhabern einer Aufenthaltserlaubnis ‚auf Probe‘ hatten nach dem Beschluss der Innenministerkonferenz diejenigen einen Anspruch auf erneute Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 23, Abs. 1, S. 1 AufenthG bis zum 31. Dezember 2011, die am 31. Dezember 2009 mindestens für die letzten sechs Monate eine Halbtagsbeschäftigung nachweisen konnten oder eine Halbtagsbeschäftigung für die kommenden sechs Monate glaubhaft machen konnten (Senator für Inneres und Sport der Freien Hansestadt Bremen 2009). Anspruch auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis für weitere zwei Jahre haben auch Personen, die ihre Schul- oder Berufsausbildung zwischen dem 1. Juli 2007 und dem 31. Dezember 2009 erfolgreich beendet haben oder sich derzeit in einer Berufsausbildung befinden und „von denen deshalb erwartet werden kann, dass sie sich in unsere Gesellschaft erfolgreich integrieren und ihren Lebensunterhalt selbstständig sichern werden“. Dies wird wieder einigen Geduldeten den Weg in den sicheren, regulären Aufenthaltsstatus ermöglichen.

Das Kernproblem der Bleiberechtsregelung bleibt aber weiterhin deren zeitliche Befristung und die Stichtagregelung selbst. Denn seit dem Stichtag (1. Juli 2007) sind erneut viele Geduldete hinzugekommen, die mit einem prekären Aufenthaltsstatus in Deutschland leben und keine Chance haben, von der Altfallregelung zu profitieren. Außerdem erfasst die Altfallregelung inklusive des diesbezüglichen Verlängerungsbeschlusses nur Personen, die am Stichtag schon sechs bzw. acht Jahre in Deutschland gelebt haben. Wer also z. B. am 1. Juli 2007 erst seit fünf Jahren in Deutschland lebte, kann von dieser Regelung nicht profitieren, obwohl er inzwischen seit acht Jahren in Deutschland lebt. Dies erklärt neben den Ausschlusskriterien der Altfallregelung (Verfahrensverzögerung, Kontakt zu terroristischen Vereinigungen und Straffälligkeit), warum inzwischen bereits wieder rund 55.000 Geduldete länger als sechs Jahre in Deutschland leben. Vor diesem Hintergrund sollten auch stichtagunabhängige Regelungen in Betracht gezogen werden, um Kettenduldungen langfristig zu vermeiden. **Da nach wie vor viele Geduldete über viele Jahre in Deutschland leben, sollten sie zudem zeitnah zur Eröffnung des Ar-**

122 In die gleiche Richtung weist auch die geplante Einführung eines neuen § 25a AufenthG. Danach soll ein geduldeter Ausländer künftig eine reguläre Aufenthaltserlaubnis erhalten können, wenn er in Deutschland geboren wurde oder vor Vollendung des 14. Lebensjahrs eingereist ist, sich seit sechs Jahren im Bundesgebiet aufhält, sechs Jahre in Deutschland die Schule besucht hat oder einen anerkannten Schul- oder Berufsschulabschluss erworben hat und „gewährleistet erscheint, dass er sich aufgrund seiner bisherigen Ausbildung und Lebensverhältnisse in die Lebensverhältnisse der Bundesrepublik Deutschland einfügen wird“. Auch die Eltern der Kinder und Jugendlichen, die eine Aufenthaltserlaubnis erhalten, sollen einen regulären Aufenthaltstitel erhalten können, wenn der Lebensunterhalt der Familie „durch eigene Erwerbstätigkeit überwiegend gesichert“ ist (Vorschlag für § 25a, Abs. 2 AufenthG). Die geplante Regelung wird derzeit im Bundesrat verhandelt und entspricht weitgehend einem Beschluss der Innenministerkonferenz (IMK) vom November 2010.

beitsmarktzugangs auf die Möglichkeit hingewiesen werden, freiwillig an Integrationskursen teilzunehmen, damit im Fall eines Verbleibs die wirtschaftliche und gesellschaftliche Integration erleichtert und auf Transferleistungen möglichst verzichtet werden kann.

Stichtagunabhängige Regularisierung

Neben der Altfallregelung hat der Gesetzgeber 2009 mit § 18a AufenthG eine Regelung geschaffen, die qualifizierten¹²³ Geduldeten auf Dauer den Weg in den regulären Aufenthalt ermöglichen soll. Ihnen kann nach dieser Vorschrift ein Aufenthaltstitel zur Ausübung einer Beschäftigung erteilt werden. Allerdings besteht darauf kein Anspruch. In der Praxis werden die hohen Anforderungen, die diese Vorschrift stellt, nur selten erfüllt. Im Jahr 2009 haben lediglich 126 Personen eine Aufenthaltserlaubnis nach § 18a AufenthG erhalten (BT-Drs. 17/642: 25). Da mehrjährige Ausbildungen oder qualifizierte Berufstätigkeiten vorgewiesen werden müssen, kommen möglicherweise mehr Menschen mit einer zeitlichen Verzögerung in den Genuss dieser Regelung. **Die Ausländerbehörden sollten angehalten werden, die Betroffenen gezielt auf diese Möglichkeit der Aufenthaltsverfestigung hinzuweisen.**

Auch der 2005 eingeführte § 25, Abs. 5 AufenthG dient der dauerhaften Regularisierung des Aufenthaltsstatus von Geduldeten: Ihnen soll eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden, wenn sie aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen, wie unverschuldeter Passlosigkeit oder unterbrochenen Verkehrsverbindungen, länger als 18 Monate nicht abgeschoben werden konnten und wenn zudem mit dem Wegfall des Ausreisehindernisses in absehbarer Zeit nicht zu rechnen ist.¹²⁴ Damit wurde erstmals eine Vorschrift geschaffen, die die Möglichkeit, einen regulären Aufenthaltstitel zu erlangen, allein von einer bestimmten Aufenthaltsdauer abhängig macht. „Soll“ bedeutet, dass Geduldete regelmäßig einen Anspruch auf Erteilung eines Aufenthaltstitels haben, wenn sie die Voraussetzungen erfüllen. In der Praxis wird diese Regelung in den einzelnen Bundesländern unterschiedlich gehandhabt und 47.844 Personen profitierten bis zum Jahresende 2009 von ihr (BT-Drs. 17/642: 14).

Trotzdem hat es auch diese Regelung bislang nicht ausreichend vermocht, Kettenduldungen wirksam zu vermeiden. **Zu diesem Zweck sollte das Potenzial beider Vorschriften künftig stärker genutzt werden, um den Übergang in einen gesicherten Aufenthalt zu ebnen, wenn ein Wegfall des Abschiebungshindernisses nicht absehbar ist. Außerdem sollte auch für nicht qualifizierte Geduldete eine dauerhafte Möglichkeit geschaffen werden, eine Aufenthaltserlaubnis zu erhalten, sofern die betreffenden Personen besonders gut integriert sind. Kriterien hierfür könnten Erwerbstätigkeit, Sprachkenntnisse und familiäre Bindungen sein.**

7.4 Flüchtlingsschutz in Deutschland: Reformbedarf und Handlungsspielräume

Die Regelungen über die Voraussetzungen, unter denen Menschen in Deutschland als Flüchtlinge oder subsidiär Schutzberechtigte anerkannt werden, sind weitgehend durch europäisches Recht festgelegt. Auch hinsichtlich der Rechte, die diese Menschen während ihres Aufenthalts haben, verbleiben dem deutschen Gesetzgeber nur wenige Spielräume. Derzeit bestehen zwischen Flüchtlingen und subsidiär Schutzberechtigten noch einige Unterschiede im Hinblick auf Integration und Aufenthaltsverfestigung. Eine gewisse Annäherung ist aber wünschenswert: **Auch subsidiär Schutzbedürftige sollten grundsätzlich ein Daueraufenthaltsrecht nach fünf Jahren erhalten können, wenn sie nicht in absehbarer Zeit in ihr Herkunftsland zurückkehren können. Hierbei kann auch berücksichtigt werden, ob diese Aussicht zum Erteilungszeitpunkt besteht.**

Auch die Rechte von subsidiär Schutzberechtigten während des Aufenthalts sollten den Rechten von Flüchtlingen weiter angenähert werden. Denn die Gewährung eines Daueraufenthaltsrechts, die auch für subsidiär Schutzberechtigte unter den o. g. Bedingungen in Betracht kommt und dementsprechend erleichtert werden sollte, bedeutet stets auch, dass diese Menschen

123 Eine qualifizierte Berufsausbildung liegt nach § 18a, Abs. 1 AufenthG vor, wenn ein Geduldeter „a) eine qualifizierte Berufsausbildung in einem staatlich anerkannten oder vergleichbar geregelten Ausbildungsberuf oder ein Hochschulstudium [in Deutschland (Anm. d. SVR)] abgeschlossen hat, oder b) mit einem anerkannten oder einem deutschen Hochschulabschluss vergleichbaren ausländischen Hochschulabschluss seit zwei Jahren ununterbrochen eine dem Abschluss angemessene Beschäftigung ausgeübt hat, oder c) als Fachkraft seit drei Jahren ununterbrochen eine Beschäftigung ausgeübt hat, die eine qualifizierte Berufsausbildung voraussetzt, und innerhalb des letzten Jahres vor Beantragung der Aufenthaltserlaubnis für seinen Lebensunterhalt und den seiner Familienangehörigen oder anderen Haushaltsangehörigen nicht auf öffentliche Mittel mit Ausnahme von Leistungen zur Deckung der notwendigen Kosten für Unterkunft und Heizung angewiesen war“.

124 Gemäß § 25, Abs. 5, S. 2 AufenthG darf eine Aufenthaltserlaubnis nur erteilt werden, wenn der Ausländer unverschuldet an der Ausreise gehindert ist, er darf also nicht ihm zumutbare Handlungen zur Ermöglichung der Ausreise unterlassen haben. Liegt ein rechtliches Ausreisehindernis vor (z. B. aus Art. 8 EMRK), bleibt für eine Verschuldensprüfung allerdings kein Raum mehr.

potenziell für immer in Deutschland leben und nur noch in wenigen Ausnahmefällen ausgewiesen werden können. Eine gewisse Erweiterung der Rechte von Schutzbedürftigen liegt nicht nur im Interesse der Migranten, sondern auch in dem des aufnehmenden Staats. Denn je mehr Möglichkeiten zur gesellschaftlichen Teilhabe die Migranten erhalten (Erwerbstätigkeit, Sprachkompetenzen, Zugang zu Bildung und Gesundheit), umso weniger gesellschafts- und integrationspolitische Folgeprobleme sind zu erwarten.

Größeren Handlungsspielraum hat der deutsche Gesetzgeber im Bereich der humanitär begründeten Aufenthaltsrechte für Menschen im Inland. Das zentrale Problem sind dabei weiterhin die Kettenduldungen. Trotz

einiger gesetzlicher Initiativen ist dieses Problem nicht abschließend gelöst. **Ein vollständiger Verzicht auf die Duldung kommt nicht in Betracht, weil dadurch die Durchsetzung von Maßnahmen zur Beendigung des Aufenthalts weiter erschwert und der Anspruch des Staates auf Steuerung des Zutritts zu und Aufenthalts auf dem eigenen Staatsgebiet grundsätzlich in Frage gestellt würde. Dennoch bleibt der Gesetzgeber aufgefordert sicherzustellen, dass Kettenduldungen, d. h. ein Zustand einer viele Jahre währenden aufenthaltsrechtlichen Unsicherheit, möglichst vermieden werden. Die zu diesem Zweck bestehenden Regelungen sollten von den Ausländerbehörden effektiv und nicht zu restriktiv angewandt werden.**

Gemeinsames Europäisches Asylsystem

Aufgrund hoher Flüchtlingszahlen tendierten in den 1980er und 1990er Jahren nahezu alle Länder Europas zu einer immer restriktiveren Asylgesetzgebung. Die 1997 mit dem Vertrag von Amsterdam geweckte Erwartung auf ein gemeinsames und rechtlich verbindliches EU-Asylregime wurde bislang noch nicht erfüllt. Neue Impulse gibt seit 2007 der Vertrag von Lissabon.

8.1 Motivation für gemeinsame EU-Asylpolitik: Wettbewerb restriktiver Gesetzgebungen

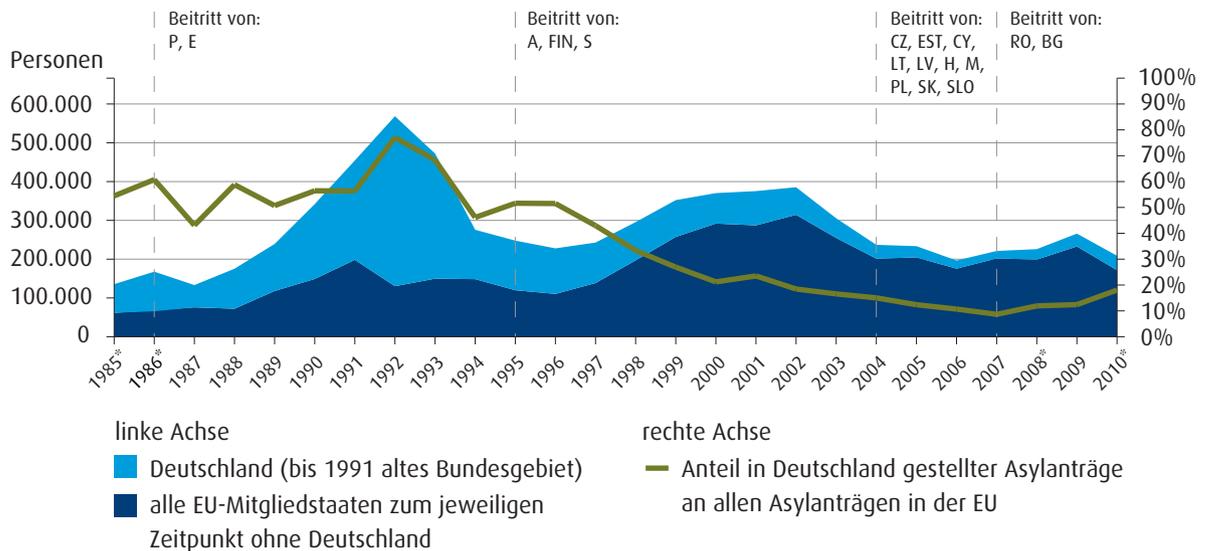
In der Asylpolitik gab es ab Mitte der 1980er Jahre in fast allen Staaten der EU eine Art Wettbewerb um eine immer restriktivere nationale Gesetzgebung. Richtungweisend für die spätere rechtliche Dynamik war dabei Dänemark, das 1986 das sog. Prinzip sicherer Drittstaaten (Drittstaatenregelung) einführte. Damit reagierte es auf die erwartete Zunahme an Asylsuchenden, die über die DDR in die Bundesrepublik Deutschland ein- und anschließend auf dem Landweg nach Dänemark weiterreisen könnten. Die Drittstaatenregelung besagt, dass Personen, die über einen als sicher geltenden Staat ins Land gekommen waren, in dieses Transitland zurückgewiesen werden konnten, ohne in Dänemark einen Asylantrag stellen zu können. Da durch diese Regelung steigende Zahlen von Asylgesuchen in den benachbarten Ländern wahrscheinlicher wurden und damit der Druck zu eigenen Gesetzesänderungen zunahm, fand die Drittstaatenregelung schnell zahlreiche Nachahmer und wurde somit zu einem Kernmerkmal der Asylsysteme vieler europäischer Länder (Byrne/Noll/Vedsted-Hansen 2004: 359–362; Thielemann 2001: 16–17).

Das in Art. 16 GG festgeschriebene, bewusst knapp und damit offen gehaltene Prinzip „Politisch Verfolgte genießen Asyl“ konstituierte nicht nur das mit Abstand am weitesten reichende Asylrecht in Europa, das durch eine entsprechende effektive Verwaltungspraxis untermauert wurde, es hatte für die Bundesrepublik Deutschland aufgrund der nationalsozialistischen Vergangenheit auch eine wichtige legitimatorische und identitätsbildende Funktion (Santel/Weber 2000: 116). Nach dem Zusammenbruch des sowjetischen Staatensystems und der Öffnung der Ost-West-Grenzen Ende der 1980er und Anfang der 1990er Jahre geriet das deutsche Asylrecht jedoch enorm unter Druck. 1992 kamen etwa 80 Prozent aller Flüchtlinge in Westeuropa nach Deutschland.¹²⁵ Die Zahl der Asylanträge stieg von 57.000 im Jahr 1987 über 193.000 im Jahr 1990 auf 438.000 im Jahr 1992, begleitet von öffentlicher Empörung und Angriffen auf Asylsuchende, die weltweit Aufsehen erregten (Herbert 2003: 263–273, 296–315).¹²⁶ Die deutsche Asylpolitik erwies sich vor diesem Hintergrund als nicht mehr praktikabel und in Deutschland mehrten sich angesichts der Magnetfunktion für Asylsuchende innerhalb Europas Stimmen in der Politik, die eine Einschränkung des Art. 16 GG forderten. Auch die Europäische Gemeinschaft drängte Deutschland, sein Asylrecht den Standards anderer europäischer Länder anzupassen, denn es wurde befürchtet, dass mit dem Wegfall der Grenzkontrollen innerhalb des Schengen-Raums Asylsuchende immer in jene Staaten reisen würden, die die liberalsten Regelungen vorsehen („Asyl-Shopping“), bzw. auch nach einer Ablehnung so lange in verschiedenen Ländern um Asyl nachsuchen würden, bis ein Staat ihnen Asyl gewährte („Asyl-Hopping“). Aus dem gleichen Grund wurde der EU-weit geltende Zuständigkeitsmechanismus für Asylbegehren, besser bekannt als Dublin-Verordnung, etabliert. Er legt fest, dass grundsätz-

125 Hinzu kam, dass auch die Zuwanderung von Spät-/Aussiedlern von knapp 50.000 im Jahr 1986 auf fast 400.000 im Jahr 1990 angestiegen war (Klekowski von Kloppenfels 2003: 419).

126 Zu beachten ist, dass diese Zahlen eventuell zu hoch sind, da Anträge teilweise legitim mehrfach gestellt werden durften bzw. dies illegitim getan wurde: Zwischen 1995 und 2007 z. B. schwankte der Anteil der rechtlich vorgesehenen Folgeanträge an allen Asylanträgen jährlich zwischen 22 und 37 %, hinzu kamen noch einmal bis zu 4,9 % illegitim gestellte Mehrfachanträge (BT-Drs. 16/7687: 12–13). Die Zahl der Asylsuchenden lag also teils deutlich niedriger als die Antragszahlen.

Abb. C.8.1 Asylanträge in Deutschland und der EU 1985–2010



Anmerkung: Für die Jahre 1985 und 1986 liegen keine Angaben zu Irland vor, für 2008 fehlen Daten für Großbritannien. Für 2010 wurden die Monatswerte von Jan. bis Okt. 2010 addiert.

Quelle: Eurostat 2010a; Eurostat 2010b; Eurostat 2010c; eigene Berechnung

lich derjenige EU-Staat für die Prüfung des Asylbegehrens zuständig ist, über dessen Territorium ein Asylsuchender in die EU einreist.

1993 wurde das deutsche Asylrecht schließlich durch die Einführung des Art. 16a GG reformiert. Dem sog. Asylkompromiss, der von den Unionsparteien, der FDP und der SPD getragen wurde, waren harte öffentliche und politische Auseinandersetzungen vorausgegangen. Die Unionsparteien hatten gedroht, den Asylzugang als Wahlkampfthema zu instrumentalisieren, was offenbar besonders für konservative Parteien ertragreich zu sein versprach. Dem Widerstand aus der Opposition von SPD und Bündnis 90/Die Grünen war die Bundesregierung auch mit dem Hinweis begegnet, dass man sich der europaweiten Tendenz einer immer restriktiveren Gesetzgebung anpassen müsse (Herbert 2003: 315–322). Ohne Asylrechtsänderung, so das Argument, könne Deutschland kaum an den europäischen Abkommen von Dublin und Schengen teilnehmen, die als Ausgleichsmaßnahmen für den Wegfall der innereuropäischen Binnengrenzen eingeführt worden waren.¹²⁷

Mit der 1993 umgesetzten Reform des Asylrechts und der Einführung des Art. 16a in das Grundgesetz wurde das Recht auf Asyl auf Personen beschränkt, die mit gültigen Papieren auf dem Luft- oder Seeweg einreisen, ohne dabei sichere Drittstaaten zu passieren, in denen der Asylantrag bereits hätte gestellt werden können. Von solchen Ländern aber ist Deutschland lückenlos umgeben. Für Asylbewerber, die direkt aus von Deutschland festgelegten sog. sicheren Herkunftsstaaten¹²⁸ einreisen, wurde die sog. Flughafenregelung eingeführt. Hier wird das Asylverfahren vor der Einreise im Transitbereich des Flughafens durchgeführt.

Gemessen an den ausgegebenen Zielen erwies sich die Reform des Asylrechts als effizient (Abb. C.8.1). Unterstützend wirkte hier die Anwendung weiterer Regeln im Bereich der Grenzsicherung aus dem Schengen-Instrumentarium, z. B. Sanktionen für Transportunternehmen oder Rückübernahmeabkommen mit Drittstaaten (Thielemann 2003: 261; s. Kap. D.1).

127 Mit dem ‚Asylkompromiss‘ wurde eine Reihe weiterer wichtiger steuerungspolitischer Maßnahmen umgesetzt, die z. B. die Aussiedlerzuwanderung betrafen; insofern kann treffender von einem ‚Migrationskompromiss‘ gesprochen werden (Bade 1994a: 123).

128 Sichere Herkunftsstaaten sind gemäß Art. 16, Abs. 3 GG Staaten, „bei denen auf Grund der Rechtslage, der Rechtsanwendung und der allgemeinen politischen Verhältnisse gewährleistet erscheint, dass dort weder politische Verfolgung noch unmenschliche oder erniedrigende Bestrafung oder Behandlung stattfindet. Es wird vermutet, dass ein Ausländer aus einem solchen Staat nicht verfolgt wird, solange er nicht Tatsachen vorträgt, die die Annahme begründen, dass er entgegen dieser Vermutung politisch verfolgt wird.“ Die Staaten, die als sichere Herkunftsstaaten eingestuft werden, werden durch Gesetz festgelegt (Art. 16a, Abs. 3, S. 1 GG).

8.2 Gemeinsames Asylsystem in Europa: Leitziel seit 1997

Die Mitgliedstaaten der EU haben sich in der skizzierten Weise seit Mitte der 1990er Jahre zunehmend gegen Asylsuchende abgeschottet. Angesichts wachsender Kritik an der Umgestaltung der EU in eine ‚Festung Europa‘ und vor allem an der abweisenden Haltung vieler EU-Mitgliedsländer während der Kosovo-Krise (Lavenex 2001: 856) verständigten sich die Staats- und Regierungschefs auf eine Änderung der asylpolitischen Richtung. Gemeinsame, rechtlich bindende europäische Normen sollten die zunehmend restriktiv ausgestaltete Politik des Asylzugangs korrigieren.

Mit dem 1997 unterzeichneten Vertrag von Amsterdam wurde die Weiterentwicklung der Europäischen Union zu einem „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ in den Katalog der Ziele der EU aufgenommen. Damit verbunden war das Ziel einer Vergemeinschaftung der Bereiche Visa, Asyl, Einwanderung und anderer Politiken des Personenverkehrs. Das Bewusstsein von der Notwendigkeit eines gemeinsamen Vorgehens war nicht zuletzt durch die kriegerischen Auseinandersetzungen auf dem Balkan und den damit verbundenen sprunghaften Anstieg der Asylbewerber und Kriegsflüchtlinge gewachsen.

Mit dem Amsterdamer Vertrag wurde es erstmals möglich, auf europäischer Ebene verbindliche Rechtsakte zur Asylpolitik zu erlassen. Damit begann der Prozess der europäischen Asylrechtsharmonisierung. Die EU sollte ein Zufluchtsraum für Flüchtlinge sein, dessen Staaten uneingeschränkt zu den aus der GFK resultierenden Verpflichtungen stehen. Dies wurde im selben Jahr im Programm von Tampere von den Staats- und Regierungschefs noch einmal bekräftigt (Europäischer Rat 1999). Langfristiges Ziel sollte ein Gemeinsames Europäisches Asylsystem (GEAS) sein, das in zwei Stufen realisiert werden sollte: In der ersten Phase sollten die nationalen Standards im Bereich des Asylrechts durch europäische Mindestnormen angeglichen werden. Diese sollten schutzbedürftigen Personen in allen Mitgliedstaaten ein gleichwertiges hohes Schutzniveau und allen Antragstellenden eine schnelle und faire Bearbeitung ihres Asylgesuchs garantieren. Hinsichtlich der Zuständigkeiten für die Prüfung von Asylgesuchen galt weiter der Dubliner Mechanismus, der bereits im Jahr 2003 durch die Dublin II-Verordnung (Verordnung (EG) Nr. 343/2003) in supranationales EU-Recht überführt worden war. Dieser Mechanismus, nach dem über einen anderen europäischen Staat eingereiste Asylsuchende wieder in den Ersteinreisestaat zurücküberstellt werden, lässt sich freilich nur dann rechtfertigen, wenn in allen EU-Staaten bei den Aufnahmebedingungen und Asylverfahrensregeln bestimmte Mindeststandards herrschen. Entsprechende Regelungen wurden in der Richtlinie über die Aufnahme von Asylbewerbern (Richt-

linie 2003/9/EG, sog. Aufnahmerichtlinie) und der Richtlinie über Mindeststandards für Asylverfahren (Richtlinie 2005/85/EG, sog. Verfahrensrichtlinie) getroffen.

In der zweiten Phase der Errichtung des GEAS sollen unionsweit *einheitliche* Schutzstandards geschaffen und mehr Solidarität zwischen den EU-Mitgliedstaaten im Bereich des Flüchtlingsschutzes etabliert werden. Dieses Ziel konnte die EU noch nicht vollständig verwirklichen, sie liegt hinter dem offiziell angestrebten Zeitplan zurück. Obwohl im Haager Programm von 2004 Ziel und Zeitplan noch einmal bekräftigt wurden, stellte die Kommission in ihrer Mitteilung zur künftigen Asylstrategie 2008 „ernsthafte Mängel“ in der Umsetzung fest. Das GEAS soll nun erst 2012 vollständig verwirklicht sein (KOM (2008) 360; Rat der Europäischen Union 2009a: 97). Ein wesentlicher Teil dieser Verzögerungen und auch der oft nur geringen inhaltlichen Fortschritte ist auf das Einstimmigkeitsprinzip in der Asylpolitik zurückzuführen, das in den ersten fünf Jahren nach Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrags galt. Dadurch wurden gemeinsame Entscheidungen erheblich erschwert. Zum 1. Dezember 2009 trat der Vertrag von Lissabon in Kraft; er trat an die Stelle des Verfassungsvertrags, der infolge der negativen Referenden in Frankreich und den Niederlanden gescheitert war. Der Vertrag von Lissabon setzt an die Stelle der Einstimmigkeit die qualifizierte Mehrheit und ermöglicht zudem, über die reine Mindestharmonisierung hinauszugehen und in der zweiten Runde der Entwicklung des GEAS eine Vollharmonisierung asylrechtlicher Standards anzugehen.

Die Kommission hat jüngst eine Reihe von Reformvorschlägen vorgelegt, die den Ausbau des GEAS vorantreiben sollen. Sie werden zusammen mit weiteren Entwicklungen auf europäischer Ebene im Folgenden dargestellt.

8.3 Angleichung der Schutzstandards: Verbesserungsbedarf

Die Europäische Union hat seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam eine Reihe von Rechtsakten im Bereich des Asylrechts erlassen. Hierzu gehören die oben bereits erwähnten Richtlinien über das Asylverfahren und die Modalitäten des Aufnahmeverfahrens (z. B. hinsichtlich Wohnraum, Sach- oder Geldleistungen und Arbeitsmarktzugang). Von zentraler Bedeutung ist die Anerkennungsrichtlinie (Richtlinie 2004/83/EG), die die Kriterien für die An- oder Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft festlegt. Da die Verhandlungen zwischen bis zu 27 Nationalstaaten geführt wurden, bestanden die Lösungen aber nicht selten im kleinsten gemeinsamen Nenner. Außerdem gaben die genannten Richtlinien nur Mindestnormen vor, die keine Vollharmonisierung bewirken konnten.

In der zweiten Phase der Verwirklichung des GEAS hat die EU-Kommission eine Reihe von Vorschlägen zur

Vereinheitlichung des Asyl- und Flüchtlingsrechts vorgelegt. Zu diesem Zweck hat sie eine Reform der Anerkennungsrichtlinie vorgeschlagen, die u. a. vorsieht, den Status des subsidiären Schutzes dem Schutz unter der GFK anzunähern (KOM (2009) 551; s. Kap. C.7). Vorgeschlagen ist weiter eine Reform der Aufnahme richtlinie (KOM (2008) 0815), die z. B. einen Arbeitsmarktzugang für Asylsuchende bereits nach sechs Monaten vorsieht sowie materielle Leistungen für Asylsuchende, die sich an den Standards der Sozialhilfe für Staatsbürger orientieren sollen. Letzterer Vorschlag ist allerdings sowohl von den Mitgliedstaaten (von Deutschland besonders nachdrücklich) als auch vom Europäischen Parlament abgelehnt worden und hat damit keine Aussicht auf Realisierung.

Auch die Verfahrensrichtlinie soll neu gestaltet werden (KOM (2009) 554). Vorgesehen ist etwa, dass Asylverfahren künftig innerhalb einer Frist von sechs Monaten beendet sein müssen. Deutschland, das seine stark beschleunigten Verfahren damit noch mehr straffen müsste, hat Kritik an den Plänen aus Brüssel angemeldet (Migration Policy Group 2010a: 9). Bei übermäßigem Druck, Verfahren schnell zum Abschluss zu bringen, kann die Gefahr eines eingeschränkten Rechtsschutzes bestehen.

Zudem wurde im Jahr 2010 beschlossen, ein Europäisches Unterstützungsbüro für Asylfragen einzurichten (Verordnung (EU) Nr. 439/2010). Es soll u. a. dafür sorgen, dass alle Staaten die gleichen Informationen über die Lage in den Herkunftsländern erhalten, die Ausbildungsstandards für nationale Asylentscheider angeglichen sowie die europäischen Asylstandards einheitlich ausgelegt werden (Angenendt/Parkes 2010a).

8.4 Dublin und andere Programme: Probleme innereuropäischer Solidarität

Die Angleichung der asylrechtlichen Standards in Europa zielt vor allem auf einheitliche Verfahren und Rechte für die Asylsuchenden ab. Offen ist die Frage, wie die Flüchtlinge innerhalb Europas zu verteilen sind bzw. wie ein solidarischer Umgang der Staaten mit den Belastungen, die aus der ungleichen Verteilung resultieren, aussehen kann.

Dublin-Mechanismus

Neben der Angleichung der Standards im Asylbereich hat die Kommission zahlreiche Änderungen des sog. Dublin-Mechanismus vorgeschlagen (KOM (2008) 820), die zwei Ziele verfolgen: Zum einen soll der Rechtsschutz für Personen gestärkt werden, die in der EU internationalen Schutz suchen, zum anderen soll Abhilfe für Situationen geschaffen werden, in denen Asylsysteme

und Aufnahmekapazitäten von Mitgliedstaaten stark strapaziert sind. Letzteres kann Folge des sehr unterschiedlichen Flüchtlingsaufkommens in den einzelnen Staaten sein. Vor allem die Mitgliedstaaten an den EU-Außengrenzen sind oft außerordentlich belastet. Besonders schwerwiegend ist, wenn die betreffenden Staaten die gemeinsamen Asylstandards der EU (den sog. Asyl-Acquis) nicht hinreichend umsetzen. Ein Beispiel für eklatante Umsetzungsdefizite ist Griechenland, wo in den Aufnahmelagern menschenunwürdige Zustände herrschten, die Grundversorgung fehlte und die Flüchtlinge keinen zureichenden Zugang zum Asylverfahren hatten. Diese Verhältnisse bewogen deutsche Verwaltungsgerichte und schließlich auch das Bundesverfassungsgericht, die nach dem Dublin-Mechanismus eigentlich vorgesehene Überstellung von Asylsuchenden nach Griechenland zu untersagen bzw. einstweilig auszusetzen (Pro Asyl 2009b; Weinzierl 2009). Auch das BMI hat inzwischen die Weisung ausgegeben, bis 2012 keine Asylsuchenden mehr nach Griechenland zu überstellen.

Eine freiwillige innereuropäische Umverteilung von Flüchtlingen gibt es bislang nur auf Projektbasis, wobei die Beteiligung zurückhaltend ist: Zehn Mitgliedstaaten der EU erklärten sich im Jahr 2010 bereit, Flüchtlinge aus dem Inselstaat Malta zu übernehmen, der aufgrund seiner geografischen Lage besonders gefordert ist. Hierbei handelte es sich aber lediglich um 250 Personen, von denen allein Deutschland und Frankreich je 100 aufnahmen (Information der EU-Kommission an den SVR vom 28.09.2010). **Solange dabei die Bedürfnisse der Flüchtlinge berücksichtigt werden, könnte ein solcher Mechanismus der Umverteilung eine effektive Maßnahme innereuropäischer Solidarität darstellen und sollte somit auch künftig in Erwägung gezogen werden. Allerdings ist darüber nachzudenken, die Zahl der auf diese Weise umverteilten Personen zu erhöhen.**

Auch die EU-Massenzustromrichtlinie (Richtlinie 2001/55/EG) bietet keine Ansatzpunkte, um die Flüchtlinge innerhalb der EU generell gleichmäßiger zu verteilen. Diese Regelung soll eine Möglichkeit schaffen, im Fall von Massenfluchtbewegungen diesen Menschen vorübergehend Schutz in den Mitgliedstaaten der EU zu gewähren, bis sich die Situation im Herkunftsland verbessert hat. Käme die Richtlinie zur Anwendung, würde der Rat der EU darüber entscheiden, ob die Betroffenen zum vorübergehenden Schutz in der EU aufgenommen werden. Dieser Beschluss begründet allerdings keine Aufnahmespflicht der Mitgliedstaaten, sondern lediglich die Befugnis, vorübergehend Schutz nach den Bedingungen der Richtlinie zu gewähren.¹²⁹ Bislang ist diese Regelung allerdings noch nicht angewendet worden (Thielemann/Williams/Boswell 2010: 16). Die schwedische Regie-

129 Umgesetzt wird dies über die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 24, Abs. 1 AufenthG.

rung hatte zwar 2007 angeregt, einen entsprechenden Beschluss für die aus dem Irak fliehenden Menschen zu fassen, sie fand hierfür aber nicht die notwendige qualifizierte Mehrheit.

Die von der Europäischen Kommission angestrebten Änderungen des Dublin-Mechanismus sehen etwa rechtlich eindeutiger gefasste Möglichkeiten vor, wie Staaten aus humanitären Erwägungen die Zuständigkeit für die Bearbeitung von Asylgesuchen übernehmen können, obwohl sie nach den primären Kriterien der Dublin II-Verordnung nicht zuständig sind. Außerdem sollen primär zuständige Mitgliedstaaten andere Mitgliedsländer ersuchen können, einen Asylsuchenden aus humanitären Erwägungen zur Familienzusammenführung aufzunehmen; eine Ablehnung wäre zu begründen. Daneben sollen künftig Mitgliedstaaten oder die Kommission beantragen können, dass Rücküberstellungen in Staaten, deren Aufnahmekapazität oder Infrastruktur überlastet ist, ausgesetzt werden.¹³⁰ Der betreffende Staat soll zusätzlich ein Recht auf finanzielle Unterstützung erhalten. Weitergehende Vorschläge, die das Zuständigkeitssystem des Dublin-Mechanismus grundlegend verändern, hat die Kommission nicht vorgelegt und sie hätten auch keine Aussicht auf Erfolg. Es hat sich gezeigt, dass die Mehrzahl der Mitgliedstaaten die Grundsätze des Dublin-Mechanismus beibehalten möchte. **Die Vorschläge der Kommission ermöglichen gleichwohl eine bessere Lastenverteilung innerhalb der EU und tragen so zur Unterstützung überfordersamer EU-Staaten und damit zu einem besseren Schutz von Schutzsuchenden bei.**

EU-Flüchtlingsfonds

Auf internationaler Ebene sind finanzielle Leistungen von Staaten ein schon seit langer Zeit gebräuchliches Instrument, um Flüchtlinge auch in anderen Ländern zu unterstützen. Auch Deutschland leistet hierbei einen nicht unerheblichen Beitrag (Info-Box 7). Mit dem EU-Flüchtlingsfonds (Entscheidung 2000/596/EG) ist im Jahr 2000 auf europäischer Ebene ein ähnliches Zeichen zwischenstaatlicher Solidarität eingeführt worden. Er soll von Asylzuwanderung besonders betroffene EU-Staaten unterstützen, indem er ihnen einen finanziellen Ausgleich gewährt. Aus dem Fonds sollen z. B. Maßnahmen für die Integration von Flüchtlingen oder medizinische Hilfe finanziert werden. Allerdings ist er aufgrund der geringen Mittel wenig wirkungsvoll. Der Fonds ist zwar inzwischen erheblich aufgestockt worden: Zwischen 2000 und 2004

belief sich sein Finanzvolumen auf gut 43 Millionen Euro jährlich, für den Zeitraum von 2008 bis 2013 wachsen die Mittel auf jährlich rund 105 Millionen Euro. Dennoch bleibt die Umverteilungswirkung gering. In Großbritannien etwa, das 2002 der zweitgrößte Fonds-Empfänger überhaupt war, belief sich der Betrag aus dem Fonds pro Asylsuchendem in diesem Jahr auf 100 Euro, während offizielle Statistiken zeigen, dass die Gesamtkosten für ein Asylverfahren bei 30.000 Euro pro Kopf lagen (Thielemann/Dewan 2006: 361–362). Zudem erhält – entgegen der Logik eines Umverteilungsmechanismus – jeder Staat eine fixe Summe von 300.000 Euro (500.000 Euro für Beitrittsstaaten). Der Rest wird nach der Höhe der Zahlen Asylsuchender oder anerkannter Flüchtlinge (auch über Resettlement) sowie vorübergehend Geschützter verteilt (Thielemann/Williams/Boswell 2010: 121). **Wenn der Fonds tatsächlich als ein Mechanismus innereuropäischer Solidarität und Umverteilung funktionieren soll, müssen seine Gesamtmittel aufgestockt werden. Eventuell sollte auch die Umverteilungswirkung des Fonds gestärkt werden.**¹³¹

8.5 Regionale Schutzprogramme: Flüchtlingsinteressen oder europäischer Eigennutz?

Seit 2003 denkt die EU über die Einrichtung von sicheren Aufnahmelagern in Krisenregionen nach bzw. über alternative Möglichkeiten, wie Flüchtlinge bereits in den Herkunftsregionen oder Transitstaaten besser geschützt werden können. Immer stärker geht dieses Konzept auch in die Debatten über das Gemeinsame Europäische Asylsystem ein. Die ursprüngliche Idee präsentierte das britische Kabinett zu Beginn des Irak-Kriegs im Frühjahr 2003: Bereits in den Regionen der Flüchtlinge sollten regional sichere Zentren geschaffen werden. In diesen sollten einerseits jene Flüchtlinge unterkommen, die in Europa um Schutz nachsuchen wollten. Deren Anträge sollten dann in diesen Zentren bearbeitet werden. Andererseits sollten in diese Zentren auch jene Flüchtlinge zurückgeschoben werden können, die aus sicheren Herkunftsstaaten bereits in die EU eingereist waren. In den Lagern sollten dann ihre Angaben zu den Fluchtgründen auf Plausibilität geprüft werden, bevor evtl. eine erneute Einreise in die EU erlaubt würde.

130 Dem Europäischen Unterstützungsbüro für Asylfragen könnte hier eine bedeutendere Rolle zukommen: Es soll künftig die Umsiedlung von Flüchtlingen innerhalb der Union erleichtern und koordinieren und Expertenteams in EU-Staaten entsenden können, in denen besonders viele Asylanträge gestellt werden. Wie das Büro dies genau bewerkstelligen soll, ist bislang allerdings noch nicht hinreichend geklärt (Angenendt/Parkes 2010a).

131 Dies ginge, wenn zum einen die fixen Anteile entfielen. Zum anderen dürfte für die Verteilung nicht die absolute Zahl z. B. an Asylsuchenden relevant sein, sondern diese müsste zu anderen Größen wie Bevölkerung, Bruttoinlandsprodukt etc. in Beziehung gesetzt werden. Es erscheint aber äußerst schwierig, über die hier heranzuziehenden Größen und ihre Gewichtung eine politische Einigung zu erzielen, da sich je nach Auswahl die Reihenfolge der profitierenden Staaten erheblich verändert (Thielemann/Williams/Boswell 2010: 121–133).

Info-Box 7 Deutschlands Rolle in der internationalen Verantwortungsteilung

Die Verantwortung für Flüchtlinge und Asylsuchende wird nicht nur im europäischen, sondern auch im internationalen Rahmen geteilt. Deutschland kommt dabei eine wichtige Rolle zu:

(1) Die Bundesregierung ist wichtiger Geldgeber für das UN-Flüchtlingskommissariat (UNHCR), unter dessen Schutz Ende 2009 neben 10,5 Millionen Flüchtlingen auch 14,4 Millionen Binnenvertriebene und 6,6 Millionen Staatenlose standen (Bundesregierung 2010: 47). Die Schwerpunkte der deutschen Zahlungen werden jährlich neu festgelegt. Die Gelder können entweder zweckgebunden verwendet werden, z. B. für konkrete Projekte in Krisensituationen und -gebieten, oder es werden nicht zweckgebundene Beiträge entrichtet. Im Jahr 2009 zahlte Deutschland seinen bisher höchsten Beitrag an den UNHCR. Dieser lag bei insgesamt 38,1 Millionen Euro, wovon 20 Prozent nicht zweckgebunden waren. Dies war die höchste Summe, die Deutschland je für den UNHCR entrichtet hat. Damit rangierte es 2009 auf Platz sieben der größten Geber (hinter den USA, der EU-Kommission, Japan, Schweden, den Niederlanden und Norwegen) (UNHCR 2010b: 127, 131).

(2) Wird die Summe allerdings an der Bevölkerungszahl oder am Bruttoinlandsprodukt gemessen, liegt Deutschland noch nicht einmal unter den Top-20-Geberländern (Top-Drei-Staaten gemessen an der Bevölkerung: Luxemburg, Liechtenstein, Norwegen; gemessen am BIP: Schweden, Luxemburg, Dänemark). Allerdings müsste in Rechnung gestellt werden, dass Deutschland die höchsten Beiträge zum EU-Haushalt zahlt (Europäische Kommission 2010a) und die Europäische Kommission im Jahr 2009 der zweitgrößte Geber war (UNHCR 2010b).

(3) Besondere Beachtung verdienen unter den deutschen Beiträgen an den UNHCR die Gelder für die ‚Deutsche Akademische Flüchtlingsinitiative Albert Einstein‘ (DAFI). Das vom UNHCR verwaltete Stipendienprogramm, mit dessen Hilfe seit 1992 Flüchtlinge in ihren jeweiligen Gastländern an Universitäten und Hochschulen ausgebildet werden, wird vollständig von Deutschland finanziert. Die bereitgestellten Mittel wurden von 2006 bis 2009 auf 3,9 Millionen Euro mehr als verdoppelt, im Dezember 2009 erhielten hierüber insgesamt 2.079 Flüchtlinge aus 37 Ländern ein Stipendium (Bundesregierung 2010).

(4) Neben der Beteiligung an Resettlement-Programmen (s. Kap. C.9) kooperiert Deutschland auch bei weiteren Maßnahmen mit dem UNHCR. Ein konkretes Projekt-Beispiel ist die 2005 ins Leben gerufene strategische Partnerschaft zwischen dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) und dem UNHCR. In diesem Programm soll kurzfristige Hilfe für Flüchtlinge mit langfristigen Ansätzen verbunden werden. Bildungs- und Infrastrukturmaßnahmen sowie Rückkehrhilfen sollen Flüchtlingen die Möglichkeit geben, in ihre Heimatländer zurückzukehren (GTZ 2010b).

Der UNHCR reagierte darauf und präsentierte ein abgeschwächtes Modell für derartige Auffanglager, die im Unterschied zum britischen Konzept innerhalb der EU-Grenzen errichtet werden sollten. Auch der damalige deutsche Innenminister Otto Schily trieb die Diskussion voran und schlug vor, Flüchtlinge aus Afrika zunächst in Auffanglagern in Nordafrika unterzubringen. Die entscheidende Frage, wer anschließend für die Prüfung des Asylantrags zuständig sein sollte, wurde dabei nicht weiter erörtert. Letztlich wurde die Kommission von den europäischen Regierungschefs beauftragt, Mittel und Wege zu prüfen, die Schutzkapazitäten der Herkunftsländer zu erhöhen. Sie legte im September 2005 eine Mitteilung unter dem Stichwort ‚Regionale Schutzprogramme‘ vor (KOM (2005) 388). Deren Hauptziel war, Flüchtlinge möglichst heimatnah unterzubringen, bis für sie eine dauerhafte Lösung gefunden wird – entweder die Rückkehr in die Heimat, eine lokale Integration oder die Neuansiedlung in einem anderen Aufnahmeland wie z. B. einem

EU-Staat. Zusätzliche finanzielle Mittel sollten für die Programme nicht aufgebracht werden, die Ausgaben sollten z. B. aus dem bereits laufenden ‚Programm für die Zusammenarbeit mit Drittländern in den Bereichen Asyl und Migration‘ gedeckt werden. Konkret sah die Mitteilung vor, Projekte in möglichen Drittstaaten einzurichten, deren Aufgabe es wäre, bspw. die Aufnahmebedingungen und die Schutzsituation in den Staaten zu verbessern oder Trainings für den Umgang mit Flüchtlingen durchzuführen. Pilotprojekte wurden in Tansania, der Ukraine, Weißrussland und der Republik Moldau durchgeführt, am Horn von Afrika und im Nordwesten Afrikas sind weitere Programme vorgesehen (Pro Asyl 2008: 6–9; Löper 2010).

Über Wirkung und genaue Ausgestaltung dieser Pilotprojekte wurden kaum Informationen bekannt. Dennoch haben die Staats- und Regierungschefs im Stockholmer Programm bereits zu einer Weiterentwicklung dieses Instruments aufgerufen. Diese Projekte haben unvermeidlich einen ambivalenten Charakter: Sie sollen einerseits

Solidarität mit den Pilotstaaten und möglichen weiteren Partnerstaaten ausdrücken, andererseits aber auch dazu dienen, potenzielle Flüchtlinge von Europa fernzuhalten. **Die Regionalen Schutzprogramme dürfen aber nicht dazu führen, dass unter Verweis auf sie berechnigte Asylanträge in Europa gar nicht erst geprüft werden.**

8.6 Europäisches Asylsystem: viel getan, viel zu tun

Die Zahl der Asylgesuche in den europäischen Staaten ist seit den 1990er Jahren deutlich zurückgegangen. Dies lässt sich zum Teil auf die politischen Umbrüche in Mittel-, Süd- und Osteuropa zurückführen. 1995 kamen z. B. noch rund ein Viertel der knapp 130.000 Asylgesuche aus Staaten des ehemaligen Jugoslawiens. Im Jahr 2009 befand sich mit rund 1.400 Anträgen aus dem Kosovo nur noch ein Staat aus dem Gebiet des ehemaligen Jugoslawiens unter den zehn wichtigsten Herkunftsstaaten für Asylanträge.¹³² Zahlreiche Asylanträge kamen in den 1990er Jahren auch aus Staaten, die jetzt Mitglieder der EU sind und damit als Herkunftsländer für Asylsuchende nicht mehr in Betracht kommen. 1995 wurden z. B. noch über 3.000 Anträge aus Rumänien gezählt. Und auch eine Verbesserung der menschenrechtlichen Situation in der Türkei hat dazu geführt, dass die Zahl der Anträge aus diesem Land von mehr als 25.000 im Jahr 1995 auf 1.429 (2009) zurückging (BAMF 2010c: 18–19).

Der Rückgang von Asylgesuchen in Europa ist aber auch auf die Strategie der europäischen Staaten zurückzuführen, Asylgesuche durch asylpolitische Maßnahmen zu reduzieren, die vor allem in den 1990er Jahren deutlich sichtbar war. Flankiert wurde dies durch eine Intensivierung der europäischen Grenzkontrollen, die auch die Transit- und Herkunftsstaaten von potenziellen Flüchtlingen für europäische Zwecke einbindet (s. Kap. D.1).

Der Vertrag von Amsterdam markierte einen Wendepunkt in der europäischen Flüchtlingspolitik. Mit ihm sollten die asyl- und flüchtlingsrechtlichen Standards in Europa auf einem Mindestniveau festgeschrieben werden. Dieser anvisierte Neustart büßte zwischenzeitlich allerdings an Schwung ein, auch wegen des lange Zeit gültigen Einstimmigkeitsprinzips in der Asylpolitik. Der Vertrag von Lissabon setzt den mit dem Amsterdamer Vertrag initiierten Prozess fort und geht dem Anspruch nach sogar darüber hinaus: Ziel ist eine Vollharmonisierung asyl- und flüchtlingsrechtlicher Standards auf hohem Niveau. Um die entsprechenden Rechtsakte zu beschließen, wurde das Prinzip der Einstimmigkeit durch das der qualifizierten Mehrheit abgelöst und eine gleichberechtigte Beteiligung des Europäischen Parlaments vorgesehen.

Es ist zu hoffen, dass die Europäische Union ihre selbst gesetzten Maßstäbe für den Umgang mit Menschen, die Schutz vor Verfolgung und willkürlicher Gewalt suchen, einlöst. Deutschland sollte sich hieran mit Nachdruck und Engagement beteiligen.

132 Allerdings sind seit der Einführung der Visafreiheit für Serbien und Mazedonien im Dezember 2009 die Asylantragszahlen aus diesen Staaten auf ca. 16 % der gesamten Anträge gestiegen (s. Kap. C.1).

Handlungsoption Resettlement

Seit der Aufnahme irakischer Flüchtlinge aus Syrien und Jordanien wird verstärkt über Resettlement diskutiert. Darunter versteht der UNHCR die Umsiedlung besonders schutzbedürftiger Flüchtlinge aus einem Erstzufluchtsstaat in einen aufnahmebereiten Drittstaat. Das im deutschen Sprachgebrauch auch als Neuansiedlung bezeichnete Verfahren richtet sich somit an Flüchtlinge, die sich außerhalb ihres Heimatlandes aufhalten, in den meisten Fällen in einem Nachbarstaat.

Neuansiedlungsprogramme in Drittstaaten bieten damit neben der Gewährung von Asyl im Zufluchtsstaat und der Rückkehr in das Herkunftsland eine weitere flüchtlingspolitische Handlungsoption.

9.1 Flüchtlingspolitische Dauerlösung: zunehmende Bedeutung

Gegenwärtig sind etwa 60 Prozent der vom UNHCR erfassten Flüchtlinge in den Grenzen ihres Herkunftsstaats als Binnenflüchtlinge und ungefähr 40 Prozent außerhalb in Erstaufnahmestaaten registriert (UNHCR 2010a: 2). Die meisten von ihnen leben in prekären und provisorischen Verhältnissen, teilweise in überfüllten Flüchtlingslagern, ohne Aussicht auf eine Verbesserung ihrer Situation oder langfristige Perspektiven. Das Instrument der Neuansiedlung gewinnt an Bedeutung, wenn aufgrund politisch oder menschenrechtlich desolater Verhältnisse in den Herkunftsländern eine Rückkehr unmöglich ist und auch ein dauerhafter Verbleib und die Integration im Erstaufnahmestaat keine Option ist. Vor allem für Flüchtlingsgruppen, die in den Herkunfts- und Erstaufnahmeländern besonders gefährdet und schutzbedürftig sind, kann eine Neuansiedlung in einem Drittstaat Zukunftsaussichten eröffnen.¹³³

Die Teilnahme von Drittstaaten an Resettlement-Programmen ist freiwillig, eine völkerrechtliche Verpflichtung zur Aufnahme bestimmter Kontingente gibt es nicht.

Entscheiden sich Staaten zu einer solchen Aufnahme, legen sie die Kriterien dafür – abgesehen von der besonderen Schutzbedürftigkeit der Flüchtlinge – selbst fest.

Resettlement ermöglicht zum einen schnelle Hilfe für besonders schutzbedürftige Flüchtlinge und zum anderen die Auflösung lang andauernder Flüchtlingssituationen. Weil Resettlement eine Dauerlösung darstellt, erhalten Resettlement-Flüchtlinge bereits bei der Ankunft im Drittstaat ein integrationsorientiertes (Dauer-)Aufenthaltsrecht und werden damit bewusst rechtlich privilegiert. Resettlement-Programme bieten dem einzelnen Flüchtling eine Perspektive und geben darüber hinaus ein politisches Zeichen der Solidarität mit den oftmals überlasteten Erstaufnahmestaaten. Angesichts zunehmender Krisensituationen und Fluchtbewegungen mit fehlenden Rückkehroptionen hat die Bedeutung von Resettlement als flüchtlingspolitisches Instrument in den letzten Jahren relativ und absolut zugenommen (Abb. C.9.1).

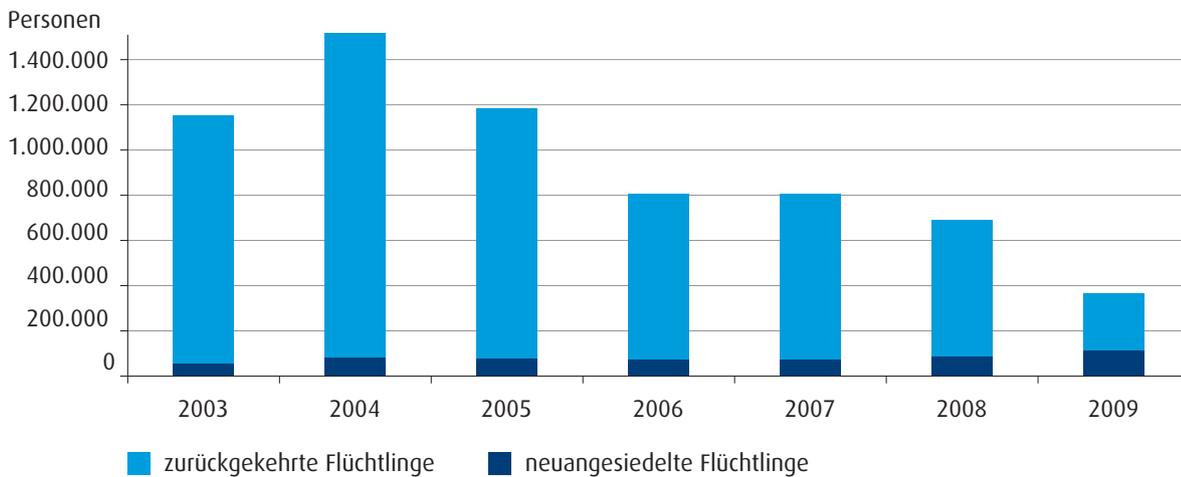
9.2 Resettlement in Deutschland: kein neues Instrument

In Deutschland sind Resettlement-Verfahren im Zuge der Aufnahme irakischer Flüchtlinge Ende 2008 verstärkt diskutiert worden. Nachdem die EU am 27. November 2008 beschlossen hatte, freiwillig 10.000 irakische Flüchtlinge aus Syrien und Jordanien aufzunehmen, erklärte sich Deutschland im Dezember 2008 zur einmaligen Aufnahme von 2.500 Flüchtlingen bereit (BMI 2008).

Neu ist eine solche humanitäre Flüchtlingsaufnahme in Deutschland nicht; so wurden in den späten 1970er und frühen 1980er Jahren ca. 35.000 vietnamesische Bootsflüchtlinge aufgenommen und 1990 fanden ca. 3.000 albanische Botschaftsflüchtlinge in Deutschland Zuflucht (BAMF 2011c). Rechtsgrundlage dafür war das Gesetz über Maßnahmen für im Rahmen humanitärer Hilfsaktionen aufgenommene Flüchtlinge (HumHAG),

¹³³ Besonders schutzbedürftig sind bspw. Personen mit besonderem medizinischem Behandlungsbedarf, Kinder und heranwachsende Flüchtlinge sowie Frauen, die in einigen Ländern unter bestimmten Umständen besonderen Risiken ausgesetzt sind.

Abb. C.9.1 Mit UNHCR-Unterstützung zurückgekehrte und neuangesiedelte Flüchtlinge 2003–2009



Quelle: UNHCR 2010a: 10; eigene Darstellung

das seit 1991 analog auch für jüdische Zuwanderer aus der ehemaligen Sowjetunion angewendet wurde. Für Flüchtlinge aus dem ehemaligen Jugoslawien wurde die Aufnahme insbesondere während der Kampfhandlungen in Bosnien in den 1990er Jahren diskutiert, aber nicht umgesetzt. Ihr Aufenthalt wurde außerhalb eines Neuansiedlungsprogramms für die Dauer ihres Asylverfahrens gestattet oder sie wurden als Bürgerkriegsflüchtlinge in Deutschland geduldet.

Mit dem Zuwanderungsgesetz trat das HumHAG zum 1. Januar 2005 außer Kraft. Eine Aufnahme von Flüchtlingen aus dem Ausland ist nunmehr in den §§ 22, 23 und 24 des Zuwanderungsgesetzes geregelt, die sich hinsichtlich der Zuständigkeit¹³⁴ und des erteilten Aufenthaltstitels inklusive des Rechts auf Familiennachzug, freie Wohnsitzwahl und Arbeitsmarktzugang unterscheiden. Für die Aufnahme der irakischen Flüchtlinge wurde § 23, Abs. 2 des Aufenthaltsgesetzes genutzt (Aufenthaltsgewährung durch die obersten Landesbehörden; Aufnahme bei besonders gelagerten politischen Interessen).¹³⁵ Diese Bestimmung ist am stärksten auf eine dauerhafte Ansiedlung ausgerichtet, weil danach sofort eine Aufenthalts-

erlaubnis mit gleichrangigem Arbeitsmarktzugang und sogar eine Niederlassungserlaubnis erteilt werden kann.

9.3 Kontingente: andernorts etabliert, in der EU diskutiert

Auf langjährige Resettlement-Erfahrungen blicken die USA zurück, die dieses Instrument neben den im Land selbst durchgeführten Verfahren zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft als Bestandteil ihrer Einwanderungspolitik etabliert haben. Sie nehmen bisher weltweit jährlich das größte Kontingent an Resettlement-Flüchtlingen auf. Aber auch andere traditionelle Resettlement-Staaten wie Australien, Kanada und Neuseeland und Staaten mit neueren Resettlement-Erfahrungen wie Schweden, Norwegen, Finnland, Dänemark und die Niederlande legen regelmäßig, meist jährlich, Quoten für die Flüchtlingsaufnahme jenseits von inländischen Asylverfahren fest. Andere, darunter Deutschland, haben bisher nur selten und in beschränktem Umfang ad hoc Resettlement-Plätze zur Verfügung gestellt.

¹³⁴ Je nach Paragraph und Absatz sind entweder die Auslandsvertretungen, das BMI, die Bundesländer im Einvernehmen mit dem BMI, das BMI zusammen mit dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge oder bei einem EU-Ratsbeschluss Bund und Länder für die Umsetzung der Aufnahme zuständig.

¹³⁵ „Das Bundesministerium des Innern kann zur Wahrung besonders gelagerter politischer Interessen der Bundesrepublik Deutschland im Benehmen mit den obersten Landesbehörden anordnen, dass das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge Ausländern aus bestimmten Staaten oder in sonstiger Weise bestimmten Ausländergruppen eine Aufnahmezusage erteilt. Ein Vorverfahren nach § 68 der Verwaltungsgerichtsordnung findet nicht statt. Den betroffenen Ausländern ist entsprechend der Aufnahmezusage eine Aufenthaltserlaubnis oder Niederlassungserlaubnis zu erteilen. Die Niederlassungserlaubnis kann mit einer wohnsitzbeschränkenden Auflage versehen werden. Die Aufenthaltserlaubnis berechtigt zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit.“ (§ 23, Abs. 2 AufenthG)

Im Jahr 2009 wurden weltweit insgesamt 112.400 Flüchtlinge neu angesiedelt. Die Nationalstaaten organisierten dies entweder in Eigenregie oder nutzten dazu die Unterstützung des UNHCR. Die meisten Flüchtlinge fanden ein neues Zuhause in den USA (79.000), Kanada (12.500) und Australien (11.100) (UNHCR 2010a: 12). Insgesamt erreichte die tatsächlich realisierte Umsiedlung nur einen Bruchteil des vom UNHCR veranschlagten Bedarfs von 747.000 Plätzen für 2010. Für 2011 rechnet das Flüchtlingswerk mit einem Bedarf von 805.000 Plätzen (UNHCR 2010g). Weil zu wenige Plätze zur Verfügung stehen, können nicht alle besonders schutzbedürftigen Flüchtlinge in ein entsprechendes Programm aufgenommen werden (Newland 2002).

Auf europäischer Ebene werden Resettlement-Verfahren derzeit verstärkt diskutiert. Im September 2009 hat sich die EU-Kommission für eine stärkere Beteiligung der EU-Mitgliedstaaten an Resettlement-Programmen ausgesprochen. Die Kommission hat die Einrichtung eines gemeinsamen Neuansiedlungsprogramms vorgeschlagen, was vom Europäischen Parlament im Mai 2010 bekräftigt wurde (KOM (2009) 447; Europäisches Parlament 2010b). Viele Nationalstaaten, darunter Deutschland, unterstützen diese Initiative bisher nur zögerlich und halten sich vor allem mit einer verbindlichen Zusage von Resettlement-Kontingenten zurück.

9.4 Management von Fluchtwanderungen: zwischen humanitären und nationalen Interessen

Die Koordinierung von Neuansiedlungsprogrammen und die Vermittlung von Flüchtlingen nimmt vor allem der UNHCR wahr.¹³⁶ Er strebt aufgrund des wachsenden Bedarfs an Neuansiedlungen eine umfassende Ausweitung der Resettlement-Kapazitäten und eine internationale Vereinheitlichung der Auswahlkriterien an. Resettlement ist für den UNHCR zwar kein neues Betätigungsfeld, aber eines, das zunehmend an Bedeutung gewinnt. Der UNHCR hat dabei zunehmend die Rolle einer Serviceagentur: Er registriert die Flüchtlinge vor Ort, stellt gegebenenfalls ihre besondere Schutzbedürftigkeit fest und schlägt aufnahmebereiten Resettlement-Ländern

entsprechende Personen zur Neuansiedlung vor. Einige Drittstaaten nutzen beim Resettlement ausschließlich die Dienste des UNHCR, andere entsenden eigene Auswahlkommissionen, die vor Ort Flüchtlinge befragen und auf der Basis dieser Gespräche eine Aufnahmeentscheidung treffen. Dabei spielt zunächst vor allem die besondere Schutzbedürftigkeit eine Rolle. Darüber hinaus werden aber in solchen Auswahlprozessen – vor allem mit Blick auf die dauerhafte Einwanderung der Resettlement-Flüchtlinge – oft noch weitere, am nationalstaatlichen Eigeninteresse orientierte Kriterien berücksichtigt.¹³⁷

Doch jegliche Art von Auswahlverfahren ist anfällig für Korruption und Täuschung. Der UNHCR ist sich dessen durchaus bewusst und macht ausdrücklich darauf aufmerksam, dass Flüchtlinge keinerlei Kosten zu tragen haben, dass alle Zahlungen als Korruption geahndet werden und dass Falschangaben Betrugsversuche sind und den Verlust weiterer Unterstützung nach sich ziehen (UNHCR 2010d).

Weil bei Neuansiedlungen neben humanitären Prinzipien die Steuerungsinteressen der aufnehmenden Staaten eine Rolle spielen, bergen solche Programme politisches Konfliktpotenzial. Resettlement setzt zwar Schutzbedürftigkeit voraus, doch eine humanitäre Flüchtlingsaufnahme schließt nicht aus, dass zusätzlich Potenziale und Qualifikationen der Flüchtlinge geprüft und die den Interessen des aufnehmenden Staats entsprechenden Personen dann privilegiert behandelt werden. Da es gleichzeitig humanitäre Aspekte berücksichtigt und dem nationalstaatlichen Interesse an einer schnellen und umfassenden Integration entspricht, ist Resettlement für die Aufnahmeländer besonders attraktiv. Der Zielkonflikt zwischen Hilfe und Eigennutz ist stets von Neuem angemessen auszugleichen.

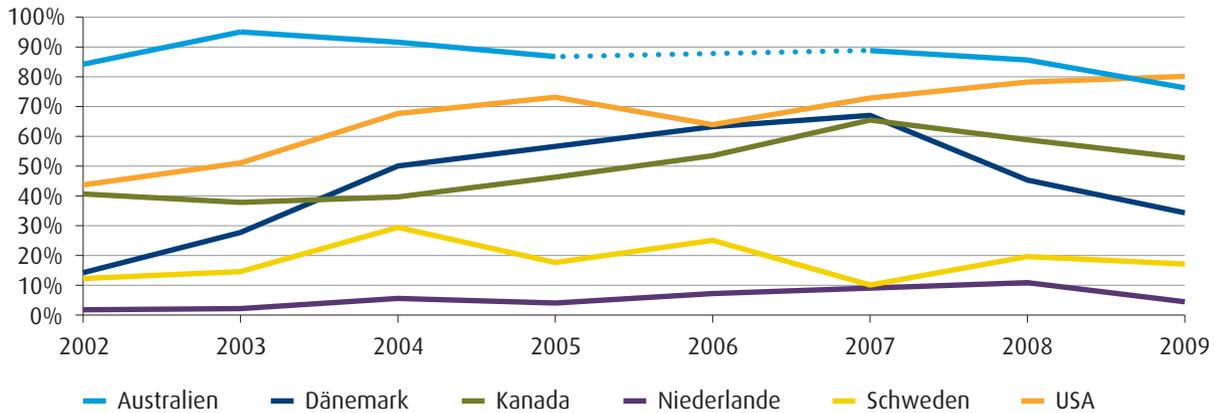
9.5 Asyl und Resettlement: Konkurrenz oder Ergänzung?

Resettlement-Programmen immanent ist die Gefahr, dass sie institutionalisierte nationalstaatliche Verfahren zur Anerkennung von Flüchtlingen aushöhlen könnten. Resettlement kann nur dann einen wesentlichen Beitrag zum Flüchtlingsschutz leisten, wenn in den Aufnahmeländern nicht das bestehende Asylrecht als Ausgleich

¹³⁶ Hintergrund ist der Auftrag der Generalversammlung der Vereinten Nationen an den UNHCR, „für den internationalen Schutz der Flüchtlinge zu sorgen [...] und Dauerlösungen des Flüchtlingsproblems“ zu finden (vgl. § 1 der Resolution der UN-Generalversammlung 428 (V) (14.12.1950)).

¹³⁷ Auch die Bundesregierung legte bei der Aufnahme der irakischen Flüchtlinge neben dem Grad der Schutzbedürftigkeit und der Wahrung der Einheit der Familie das Kriterium der individuellen Integrationsfähigkeit zugrunde. Indikatoren waren Bildungsniveau, Arbeitserfahrung, Sprachkenntnisse und bereits vorhandene familiäre Bindungen (BMI 2008). Im Vorfeld der Flüchtlingsaufnahme wurde zunächst auch die Religionszugehörigkeit als Auswahlkriterium in Betracht gezogen, dann aber in Zugehörigkeit zu im Irak verfolgten Minderheiten, insbesondere religiösen Minderheiten, umgewandelt. Von den 2.501 irakischen Flüchtlingen aus Syrien und Jordanien, die schließlich in Deutschland aufgenommen wurden, sind ungefähr 68 % Angehörige verfolgter Minderheiten, unter ihnen bilden Christen mit rund 71 % die größte Gruppe (vgl. BAMF 2010a).

Abb. C.9.2 Resettlement-Anteil an Flüchtlingsaufnahmen in ausgewählten Staaten 2002–2009



Anmerkung: Für Australien liegen 2006 keine Daten zur Zahl aufgenommener Flüchtlinge vor.

Quelle: UNHCR 2005; UNHCR 2007a; UNHCR 2007b; UNHCR 2008b; UNHCR 2009d; UNHCR 2010f; eigene Berechnung

Tab. C.9.1 Anerkannte Flüchtlinge und Personen im Resettlement in ausgewählten Staaten 2002–2009

Summe anerkannte Flüchtlinge, humanitärer Schutz und Resettlement	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Australien	10.890	12.470	17.428	13.416	k.A.	11.330	12.851	14.521
Dänemark	3.446	1.835	1.015	853	838	707	1.218	1.261
Kanada	25.550	28.443	26.526	22.461	19.903	17.040	18.358	23.611
Niederlande	8.765	7.993	5.786	10.377	6.886	6.286	6.369	8.273
Schweden	8.493	6.456	6.116	7.175	9.470	18.296	11.235	11.305
USA	61.425	55.651	78.127	73.581	64.573	66.260	76.934	99.737
davon Resettlement:								
Australien	9.172	11.855	15.967	11.645	13.439	9.628	11.006	11.080
Dänemark	490	509	508	483	530	474	552	433
Kanada	10.389	10.761	10.521	10.400	10.651	11.155	10.804	12.457
Niederlande	155	173	323	419	497	569	693	369
Schweden	1.042	942	1.801	1.263	2.376	1.845	2.209	1.936
USA	26.839	28.422	52.868	53.815	41.277	48.281	60.192	79.937

Quelle: UNHCR 2004; UNHCR 2005a; UNHCR 2005b; UNHCR 2007a; UNHCR 2007b; UNHCR 2008b; UNHCR 2009d; UNHCR 2010f; eigene Zusammenstellung

für Resettlement-Kontingente eingeschränkt bzw. der Zugang zu Asylverfahren in völkerrechtswidriger Weise erschwert wird. Zwar können die Rahmenbedingungen eines Resettlement-Programms einerseits die Akzeptanz der Flüchtlingsaufnahme in der Öffentlichkeit erhöhen. Auf der anderen Seite birgt die Ungleichbehandlung von

Flüchtlingen, die ein inländisches Asylverfahren durchlaufen und die nicht von Beginn an dieselben Rechte haben wie neuangesiedelte Flüchtlinge, Konfliktpotenzial. Politisch sind Resettlement-Programme daher ambivalent zu bewerten: Als Ergänzung zu den nationalen Asylverfahren sind sie sinnvoll; wenn sie aber als Aus-

hängeschild einer ansonsten flüchtlingsfeindlichen Politik missbraucht werden, sind sie kritikwürdig.

Bisher nutzen viele Staaten Resettlement, um ihrer humanitären Verantwortung gerecht zu werden, aber auch als Teil ihres Migrationsmanagements, mit dem sie direkt beeinflussen können, wie viele Flüchtlinge kommen und welche Ressourcen sie mitbringen. Ein Vergleich von jeweils drei klassischen und europäischen Neuansiedlungsländern ergibt keinen eindeutigen Hinweis darauf, dass einzelne Länder eines der beiden Steuerungsinstrumente bevorzugen würden. Besonders hohe Quoten haben Länder mit einer langen Tradition von Resettlement-Programmen wie die USA, Australien und Kanada. Aber auch Dänemark wies zeitweise höhere Anteile von Flüchtlingen auf, die über ein Resettlement ins Land kamen, als von Personen, die in einem Asylverfahren als Flüchtlinge anerkannt wurden (Abb. C.9.2).

Ein Abgleich mit den absoluten Zahlen der Flüchtlingsaufnahme macht allerdings deutlich, dass sich die jährlichen Schwankungen nicht in jedem Fall aus der wechselnden Höhe der eingeschränkt steuerbaren Flüchtlingszuwanderung ergeben, sondern auch aus unterschiedlichen Resettlement-Kontingenten.

Diese Zahlen zeigen, dass Resettlement den individuellen Rechtsanspruch auf Flüchtlingsschutz, wie er von den betrachteten Staaten gegenwärtig praktiziert wird, ergänzt, aber nicht verdrängt.

9.6 Resettlement: eine flüchtlingspolitische Option für Deutschland?

Eine Teilnahme Deutschlands an einem (EU-)Neuansiedlungsprogramm könnte ein positives Signal für den Flüchtlingsschutz geben und die Übernahme humanitärer Verantwortung auch nach außen hin stärker sichtbar machen. Bevor jedoch ein europäisches Programm ins Leben gerufen wird, sollte auf nationaler Ebene ein verbindliches Kontingent für einen konkreten Zeitraum festgelegt werden. Die Auswahl der Flüchtlinge sollte in

enger Kooperation mit dem UNHCR stattfinden. Primäres Kriterium muss die besondere Schutzbedürftigkeit sein.¹³⁸

Wenn für die Auswahl der konkreten Personen für Resettlement neben der Flüchtlingeigenschaft nach GFK weitere Kriterien angewandt werden, bestehen dabei rechtliche Grenzen, die sich aus verfassungsrechtlichen Vorschriften, allgemeinen rechtsstaatlichen Erwägungen und völkerrechtlich begründeten Menschenrechten ergeben. Im Falle Deutschlands ist vor allem das Diskriminierungsverbot aus Art. 3, Abs. 3 GG zu berücksichtigen. Danach ist es nicht zulässig, die Aufzunehmenden gezielt danach auszuwählen, ob sie einer bestimmten Religion, Sprachgruppe o.ä. angehören. Es ist jedoch zulässig, übergeordnete Kriterien anzuwenden, z. B. die Aussichten der Rückkehr ins Herkunftsland, das Maß der Schutzbedürftigkeit oder auch die Integrationsfähigkeit. Diese Kriterien mögen im Einzelfall zwar Personen begünstigen, die einer bestimmten Religion, Sprachgruppe oder Volksgruppe angehören; solange jedoch die Auswahl mit anderen, nicht von Art. 3, Abs. 3 GG erfassten Kriterien in tragfähiger Weise begründet wird, liegt kein Verstoß gegen das Grundgesetz vor.¹³⁹

Vor diesem Hintergrund ist es rechtlich nicht zu beanstanden, wenn Kriterien wie Sprachkenntnisse, familiäre Bindungen im Aufnahmeland, schulische Bildung und berufliche Qualifikation oder Lebensalter berücksichtigt werden. Da Resettlement eine politische Maßnahme ist, die getroffen wird, bevor eine völkerrechtliche Schutzverpflichtung besteht, gelten hier andere rechtliche Maßstäbe als generell für den Schutz von Flüchtlingen und subsidiär Schutzberechtigten.¹⁴⁰ Zusätzlich muss eine Auswahl aus einer sehr großen Gruppe von Flüchtlingen getroffen werden, die potenziell für ein Resettlement geeignet erscheinen.

Bei der Entwicklung eines Neuansiedlungsprogramms ist allerdings auch zu beachten, welche Rückwirkungen politische oder religiöse Kriterien auf die Herkunftsländer haben. So lehnte bspw. der irakische römisch-katholische Erzbischof Jean Benjamin Sleiman eine Auswahl nach religiöser Zugehörigkeit ab, weil dadurch die Zahl iraki-

138 Dafür spricht auch die innere Logik von Resettlement-Programmen: Die politische Entscheidung für ein Resettlement-Programm beruht auf der Einschätzung, dass die Lage sowohl im Herkunftsland als auch im Erstzufluchtsland besonders problematisch ist und die Chancen der Betroffenen, dieser Lage durch eine weitere Flucht selbstständig zu entgehen, gering sind. Aus diesem Grund werden Resettlement-Flüchtlinge gezielt in Drittstaaten gebracht, obwohl deren völkerrechtliche Schutzverpflichtung nach der GFK noch nicht durch Gebietskontakt ausgelöst wurde.

139 Das Diskriminierungsverbot aus Art. 3, Abs. 3 GG ist als Begründungsverbot zu verstehen, d.h. die Ungleichbehandlung muss ohne Rückgriff auf die definierten Merkmale erfolgen. Kann eine Ungleichbehandlung mit diskriminierungsfreien Überlegungen begründet werden, liegt kein Gleichheitsverstoß vor, selbst dann nicht, wenn eine Regelung zu unterschiedlichen Rechtsfolgen für die in Art. 3, Abs. 3 GG genannten Gruppen führt. So wurden die aufzunehmenden Iraker nicht nach ihrer Religionszugehörigkeit ausgewählt, dennoch erhielten christliche Iraker durch die Auswahl von verfolgten Minderheiten häufiger einen Resettlement-Platz als ihre muslimischen Landsleute. Allerdings ist dabei zu prüfen, ob die jeweilige übergeordnete Begründung eventuell nur vorgeschoben ist, um eine Diskriminierung zu verdecken (vgl. Heun 2004).

140 GFK-Flüchtlinge und subsidiär Geschützte können bei Gebietskontakt zur Bundesrepublik Deutschland nicht unter Opportunitätsgesichtspunkten zurückgewiesen werden. Das Resettlement ist jedoch eine Situation, in der die Betroffenen zwar durch die Vorauswahl des UNHCR die GFK-Kriterien für die Flüchtlingeigenschaft erfüllen, aber mangels Gebietskontakt keinen individuellen Schutzanspruch in Deutschland haben. Die Schutzgewähr beim Resettlement beruht daher auf einer genuin politischen Entscheidung.

scher Christen im Herkunftsland noch stärker sinken würde und die Zurückbleibenden weiter marginalisiert würden. Zudem seien viele muslimische irakische Flüchtlinge schutzbedürftiger als ihre christlichen Mitbürger (UNHCR 2009b).

Und grundsätzlich gilt: Resettlement ist kein Ersatz für das reguläre Asylverfahren. Eine Neuansiedlung eröffnet besonders schutzbedürftigen Flüchtlingen einen zusätzlichen legalen und vor allem sicheren Weg nach Europa und damit auch nach Deutschland.

Es gibt hierzulande Gestaltungsspielraum für die Aufnahme von Flüchtlingen im Rahmen eines verbindlichen Resettlement-Programms. Als Rechtsgrundlage kann in Deutschland § 23, Abs. 2 AufenthG dienen. Die dort vorgesehene Möglichkeit, sofort eine Niederlassungserlaubnis zu erteilen, sollte – auch wenn dies eine Besserstellung gegenüber anderen Flüchtlingen bedeutet – genutzt werden, um das Ziel einer dauerhaften Ansiedlung klar zu vermitteln.

Zusammenfassung

In Fragen der Fluchtwanderung gibt es ein strukturelles Spannungsverhältnis zwischen staatlichen Souveränitätsansprüchen und den Rechten verfolgter oder bedrohter Menschen bei ihrer Suche nach Schutz. Staaten haben das Recht, Aufenthalt und Zuwanderung von ausländischen Staatsangehörigen zu ihrem Territorium zu gestatten, zu verweigern oder zu beenden. Während dieser Steuerungsanspruch bei Arbeitsmigration relativ umfassend eingelöst werden kann, ist der Familiennachzug durch international anerkannte Normen teilweise der staatlichen Regulierung entzogen. Am stärksten kollidiert er aber mit dem Recht auf Schutz jener Personen, die um Aufnahme ersuchen, weil sie in ihren Heimatländern verfolgt werden. Die überwiegende Mehrzahl der Staaten weltweit erklärte sich mit der Unterzeichnung der GFK bereit, verfolgten Menschen Schutz zu gewähren. Soweit die GFK keine zwingenden Verpflichtungen begründet, hängt das Ausmaß dieser Bereitschaft allerdings häufig davon ab, was die Staaten angesichts der Aufnahmebereitschaft der Bevölkerung für vertretbar halten. Das deutsche Asylrecht kann hier als Beispiel dienen. Es wurde in seiner ursprünglichen Form aus der historischen Erfahrung mit dem Nationalsozialismus in das Grundgesetz aufgenommen und galt als eines der liberalsten weltweit. Das änderte sich Anfang der 1990er Jahre, als durch die geografisch nahen Konflikte auf dem Balkan die Zahl der Asylsuchenden stark anstieg. Die Aufnahmebereitschaft sank, sodass – in Verbindung mit den europäischen Harmonisierungsbestrebungen – das grundrechtlich gewährleistete Asylrecht in seinem Anwendungsbereich deutlich eingeschränkt wurde (s. Kap. C.8).¹⁴¹ Die Zahlen Asylsuchender gingen daraufhin stark zurück.

Noch heute wirken diese historischen Erfahrungen mit der starken Inanspruchnahme des grundgesetzlichen Asylrechts zu Beginn der 1990er Jahre nach. Mit dem schon seit den 1980er Jahren politisch aufgeladenen Stichwort ‚Asyl‘ wird vielfach immer noch das Bild einer

massenhaften Zuwanderung verbunden. Fluchtmigration wird auch künftig eine anhaltende, wenn nicht sogar wachsende Bedeutung haben (s. Kap. C.3–C.6). Das zeigt ein Blick auf die Entwicklung politischer Konflikte ebenso wie auf die Folgen des Klimawandels.¹⁴² **Das Bild des langen Flüchtlingstrecks auf dem Weg nach Europa aber trägt, denn der größte Teil der Flüchtlinge und Vertriebenen verbleibt entweder als Binnenflüchtlinge im eigenen Land oder wird zunächst von anderen Staaten in den jeweiligen Regionen aufgenommen. Und auch die in vielen Ländern herrschende Armut setzt keine Massenwanderung von ‚Armutflüchtlingen‘ als Asylsuchende nach Europa in Gang.**

Die mittlerweile stark gesunkenen Flüchtlingszahlen in Deutschland und der EU erlauben es deshalb, den kommenden Herausforderungen pragmatisch und mit Augenmaß zu begegnen. Der SVR hat in den vorangehenden Kapiteln die wichtigsten Schritte für die nahe Zukunft skizziert, die nötig sind, um den humanitären Verpflichtungen gegenüber Schutzsuchenden besser nachzukommen und mehr internationale Solidarität mit anderen Staaten zu üben:

(1) Rechte von langfristig Anwesenden stärken: Staaten sehen je nach Flüchtlings-Kategorie unterschiedliche Rechte vor, etwa hinsichtlich des Zugangs zum Arbeitsmarkt, aber auch für die Frage eines dauerhaften Verbleibs. Menschen, denen die Rückkehr auf Dauer verweigert ist, wie dies allgemein bei GFK-Flüchtlingen vermutet wird, erhalten rasch umfangreichen Zugang zu staatlichen Leistungen und ein Recht auf dauerhaften Aufenthalt. Dies gilt auch, weil Staaten von Zugewanderten mit Daueraufenthaltsrecht Integrationsbereitschaft erwarten. Personen unter subsidiärem Schutz, bei denen von Rückkehr ausgegangen wird, erhalten in Deutschland geringere Rechte beim Arbeitsmarktzugang und erst sehr spät die Möglichkeit einer Aufenthaltsverfestigung. Die ursprüngliche Annahme, dass eine Person unter subsi-

141 Gesetzlich gelten die Verpflichtungen aus der GFK und aus der EMRK zur Gewährung von Abschiebungsschutz fort. Hinzu tritt die Verpflichtung zur Gewährung subsidiären Schutzes nach Maßgabe der Anerkennungsrichtlinie der EU, die den Flüchtlingsschutz nach der GFK ergänzt um einen Schutzstatus im Fall willkürlicher Gewalt im Rahmen von internationalen und innerstaatlichen bewaffneten Konflikten.

142 Im Hinblick auf Klima- und Katastrophenflüchtlinge, die nicht unter die GFK fallen, besteht zudem rechtliche Unsicherheit. Im Umgang mit ihnen haben Staaten abgesehen von menschenrechtlichen Verpflichtungen weitgehend Freiräume.

diärem Schutz die Möglichkeit zur Rückkehr erhalten wird, kann sich aber als Trugschluss erweisen. Wenn eine Rückkehr faktisch unmöglich ist, ohne dass der Zugewanderte dies schuldhaft mit verursacht hat, sollten nach entsprechender Aufenthaltsdauer ein gesicherter Aufenthaltsstatus und die Möglichkeit zur dauerhaften Integration geboten werden. Dafür gibt es auf nationaler Ebene noch Gestaltungsspielräume. **Sinnvoll erscheint es etwa, die Rechte subsidiär Geschützter denen von anerkannten GFK-Flüchtlingen anzunähern und ihnen bereits nach kürzerer Frist als bisher eine Niederlassungserlaubnis zu erteilen, wenn zu diesem Zeitpunkt keine Aussicht auf baldige Rückkehr besteht. Auch gilt es, die prekäre Situation von Kettenduldungen nach Möglichkeit zu vermeiden und hierfür stichtagunabhängige Regelungen in Betracht zu ziehen oder bestehende rechtliche Möglichkeiten zur Verfestigung des Aufenthalts (z.B. § 18a AufenthG) besser zu nutzen.** Die Lebenswirklichkeit macht deutlich, dass bei beiden Gruppen nicht immer zwingend von einer späteren Rückkehr ausgegangen werden kann, wie das Gesetz eigentlich vorsieht. **Wünschenswert wäre daher eine Stärkung der Möglichkeiten gesellschaftlicher Teilhabe, z. B. die freiwillige Teilnahme an Integrationskursen insbesondere im Zusammenhang mit der Eröffnung des Zugangs zum Arbeitsmarkt** (s. Kap. C.7).

(2) *Innerhalb der EU für Fairness sorgen:* Änderungen der Flüchtlingspolitik einzelner Staaten können sich auch auf andere Mitgliedstaaten auswirken, vor allem auf die unmittelbaren Nachbarländer. Deshalb ist Flüchtlingspolitik immer auch Gegenstand zwischenstaatlicher Politik und Verhandlungen. Dabei deuten die gegenwärtigen Diskussionen innerhalb Europas im Vergleich zu den Entwicklungen der 1990er Jahre stärker auf eine inner-europäische Solidarität und ein gemeinsames Asylsystem hin als auf die historisch bekannte wechselseitige Verschiebung von Verantwortung (s. Kap. C.8). **Wichtig ist, dass dieser Prozess nachhaltig weiter vorangetrie-**

ben wird. Vor allem gilt es, übermäßige Belastungen einzelner Staaten anzuerkennen und dafür zu sorgen, dass die Verantwortung innerhalb der EU gerecht verteilt wird, entweder durch finanzielle Ausgleichsmechanismen oder etwa durch maßvolle Reformen des Dublin-Mechanismus.

(3) *Internationale Solidarität üben:* Auch gegenüber Staaten außerhalb der EU und den von ihnen aufgenommenen Personen sollte verstärkt Solidarität geübt werden. Denn die EU selbst nimmt nur einen geringen Anteil der weltweiten Flüchtlingswanderungen auf, weil diese vor allem in den Krisenregionen bleiben. Deshalb tragen wirtschaftlich schwächere und politisch instabilere Staaten zum Teil sehr viel größere Lasten. **Resettlement-Programme bieten hier eine Handlungsmöglichkeit (s. Kap. C.9). Auch die Erstzufluchtsländer sollten, z. B. vermittelt über den UNHCR, finanziell und technisch unterstützt werden.** So kann verhindert werden, dass sie aufgrund fehlender Kapazitäten ihre Grenzen für Flüchtlinge schließen und damit Schutzsuchende generell von der Möglichkeit auf Asyl oder Resettlement abschneiden, denn dadurch würde sich die Zahl von Binnenflüchtlingen in den ohnehin durch Krisen betroffenen oder gefährdeten Herkunftsstaaten erhöhen. **Die ‚Regionalen Schutzprogramme‘ der EU stellen eine weitere Handlungsoption dar.** Allerdings ist ihre konkrete Umsetzung derzeit noch unklar (s. Kap. C.8).

Resettlement-Programme, technische und finanzielle Hilfen und Regionale Schutzprogramme können Instrumente sein, um in Zukunft Fluchtwanderungen, die aus unterschiedlichsten und miteinander verwobenen Motiven heraus entstehen, begleiten, betreuen und ‚verwalten‘ zu können. Denn allein mit dem Recht auf Asyl nach Maßgabe der GFK, ergänzt um den subsidiären Schutzstatus innerhalb der EU, können die weltweiten Herausforderungen der Fluchtmigration nicht bewältigt werden. Die herausgehobene Stellung des Asylrechts darf jedoch durch diese neuen Maßnahmen nicht entwertet werden.

D Grenzsicherung und irregulärer Grenzübertritt

Grenzsicherung der Europäischen Union

Grenzsicherung ist heute nach dem Wegfall der EU-Binnengrenzen vor allem Sicherung der Außengrenzen des Schengenraums. Für den Wegfall dieser innereuropäischen Grenzen haben die europäischen Staaten eine Reihe von Ausgleichsmaßnahmen vereinbart. Das Politikfeld verändert sich daher sehr schnell, verglichen mit anderen Aspekten der Migrationspolitik. Die finanziellen Ressourcen und die Aufgaben der europäischen Grenzschutzagentur Frontex wachsen stetig und Drittstaaten werden bei der Sicherung der EU-Grenzen ebenso einbezogen wie private Transportgesellschaften. Hinzu tritt eine zunehmende Technologisierung und Elektronisierung der europäischen Grenzsicherung.

1.1 Sicherung der Außengrenzen: Ausgleich für die Öffnung der Binnengrenzen

Die Kontrolle der Außengrenzen hat für alle Staaten einen hohen Stellenwert. Sie soll einerseits als Kriminalitätsfilter dienen und die Einreise von Personen mit kriminellen oder gar terroristischen Absichten verhindern. Andererseits dient sie der Steuerung von Migration, indem sie unkontrollierte Zuwanderung verhindert.¹⁴³ Grenzen sollen nur jene Menschen passieren, für die die aufnehmenden Staaten auch ein Recht auf Zuwanderung vorsehen. Die europäischen Staaten haben bei der Grenzsicherung allerdings einen historisch einmaligen Vorgang eingeleitet: Seit dem Beginn der sog. Schengen-Kooperation 1985 arbeiten sie darauf hin, die Binnengrenzen und Kontrollen zwischen den Mitgliedstaaten abzubauen, und haben dieses Ziel mittlerweile auch weitgehend umgesetzt.

Damit sind den Ländern an den Außengrenzen Europas Aufgaben zugefallen, die vormals jeder EU-Staat eigenständig wahrnahm. Die Staaten der EU unterscheiden sich aber erheblich in der Art und Intensität, in der sie die Grenzsicherung zu gewährleisten suchen (Faßmann/Lane 2009). Großbritannien etwa ist durch seine Insel Lage und die damit vergleichsweise schwierige Erreichbarkeit bevorteilt – und auch deshalb Schengen bislang nicht beigetreten. Großbritanniens Betonung der Sicherung der Außengrenzen war lange Zeit die Antwort auf das Fehlen eines ausgebauten Einwohnermeldesystems im Inneren, das in Frankreich und Deutschland schon früh eingeführt wurde. Südliche EU-Mitgliedstaaten wie Italien, Spanien oder Griechenland haben eine eingeschränkte Kontrollkapazität und waren, auch weil sie Einschränkungen für den Tourismus befürchteten, lange nur wenig bereit, ihre Grenzen durch restriktive Kontrollen effektiv gegen ungewollte Einwanderung zu sichern. Aufgrund dessen verlief der Prozess der Verständigung unter den Staaten der EU darüber, wie die gemeinsame EU-Außengrenze am besten zu sichern sei, teilweise konflikthaft.

Deutschland besaß als ein Land mit zahlreichen Außengrenzen, das zugleich lange Zeit vorrangiges Ziel von Fluchtmigration im Allgemeinen und Asylumigration im Besonderen, aber auch von irregulärer Migration war, traditionell hohe Grenzsicherungsstandards. Bei der Einführung der inneren Freizügigkeit innerhalb der EU und der Verlagerung der Außengrenzen nach Osten im Zuge der Erweiterungen von 2004 und 2007 hat die Bundesrepublik die Entwicklung der europäischen Grenzsicherungspolitik erheblich beeinflusst. Ein Großteil der Maßnahmen, die auf europäischer Ebene als Ausgleich für den Wegfall der Binnengrenzkontrollen installiert wurden, geht auf das Betreiben Deutschlands zurück. Dazu gehören etwa die

¹⁴³ So heißt es auch im Aufenthaltsgesetz in § 1, Abs. 1, S. 1: „Das Gesetz dient der Steuerung und Begrenzung des Zuzugs von Ausländern in die Bundesrepublik Deutschland.“

Personenkontrollen an den Grenzübergängen, die Strafbarkeit des Schleusens, Teile des Visum-Regimes sowie Detailvereinbarungen für die Grenzkontrollen, die im ‚Gemeinsamen Handbuch‘ festgehalten sind, einem Leitfaden für Grenzschutzbeamte (Baumann 2006: 115).

In diesen Kontext gehören auch die Auflagen und Sanktionen für Beförderungsunternehmen. Diese müssen seitdem vor der Reise prüfen, ob ihre Passagiere ein Recht auf Einreise sowie gültige Reisedokumente haben, und sie andernfalls ggf. auf eigene Kosten zurückbefördern. Diese Privatisierung der Einreisekontrolle – dazu gehören auch die Verpflichtungserklärungen, die Gastgeber bei kurzfristigen Besuchsufenthalten von visumpflichtigen Drittstaatsangehörigen abgeben müssen – ist umstritten, denn sie macht es Ausländern nahezu unmöglich, für einen Asylantrag mit einem Beförderungsunternehmen nach Deutschland bzw. Europa einzureisen. Sie stellt zwar keinen Rechtsbruch dar, da verfassungs- und völkerrechtlich der Schutzanspruch erst nach Gebietskontakt beginnt und Staaten für Beförderung nicht Sorge tragen müssen. Dennoch bleibt der Eindruck, dass die Staaten versuchen, sich mit dieser Privatisierung hoheitlicher Aufgaben ihren verfassungs- und völkerrechtlichen Schutzpflichten zu entziehen (Thym 2010: 343).

Die Sicherung der europäischen Grenzen liegt also nicht mehr allein in den Händen staatlicher Stellen, zusätzlich wurde auch privaten Akteuren eine Rolle dabei zugewiesen. Darüber hinaus werden zunehmend Staaten, die nicht oder noch nicht in der EU sind, für Zwecke der europäischen Grenzsicherung eingebunden und damit die Sicherung der europäischen Außengrenzen vorverlegt. So unterstützte insbesondere die Bundesrepublik Deutschland ab Mitte der 1990er Jahre die mittel- und osteuropäischen Staaten vor ihrem Beitritt zur EU beim Aufbau von Kapazitäten zur Migrationskontrolle, etwa durch Ausbildungshilfen oder technische und infrastrukturelle Förderung. Sie versprach sich davon, dass diese Staaten nicht nur bei der Grenzkontrolle den europäischen Standards genügen würden, sondern auch als ‚Pufferzonen‘ einen Großteil der möglichen irregulären Migration abfangen würden.

Die Übernahme der europäischen Standards in der Grenzsicherung stellt die neuen EU-Mitgliedstaaten vor erhebliche Herausforderungen. Aufgrund ihrer geografischen Lage lastet ein Großteil der Verantwortung für die Grenzsicherung und der damit entstehenden Kosten auf ihren Schultern. Zudem mussten sie dabei ein Regelwerk übernehmen, an dessen Zustandekommen sie nicht beteiligt waren und das die übrigen Staaten unter historisch und geografisch anderen Bedingungen entwickelt hatten (Baumann 2006: 90–146).

Probleme gab es nach dem Beitritt zur EU auch beim ‚kleinen Grenzverkehr‘ zwischen den neuen EU-Mitgliedsländern und ihren Nachbarstaaten. Diese vereinfachte Einreise in grenznahe Gebiete des jeweiligen

Nachbarlandes, die lange Zeit möglich war, war nicht nur wirtschaftlich bedeutsam, sondern auch wichtig für die historisch gewachsenen sozialen, politischen und kulturellen Beziehungen. Als Polen in Hinblick auf den EU-Beitritt 2004 die Visumpflicht z.B. gegenüber der Ukraine einführte, befürchtete das Land, dass dies das Verhältnis zwischen den beiden Staaten belasten würde. Tatsächlich stieg der Personenverkehr aber zunächst an. Erst nach der Aufnahme Polens in den Schengen-Raum 2007 ging die Zahl der Grenzgänger deutlich zurück, da nun Gebühren für die Visa erhoben werden mussten, die umgerechnet mehr als ein Fünftel des ukrainischen monatlichen Durchschnittslohns betragen (Tomaszewska 2010). Mittlerweile hat die Europäische Kommission aber eine Reihe bilateraler Abkommen über den kleinen Grenzverkehr genehmigt (für Ungarn/Ukraine, Slowakei/Ukraine, Polen/Ukraine), weitere werden derzeit geprüft. Inwiefern die Abkommen wieder zu einer Erleichterung und Zunahme des kleinen Grenzverkehrs führen, ist aufgrund der kurzen Zeit noch nicht einzuschätzen, wie ein Bericht der Kommission folgerte (KOM (2009) 383).

1.2 Frontex: kommender Akteur in der Grenzsicherung

Frontex (abgeleitet vom französischen ‚frontières extérieures‘) ist eine europäische Agentur, die offiziell zum wirksamen und einheitlichen Schutz der europäischen Außengrenzen errichtet wurde und 2005 ihren Betrieb aufnahm (Verordnung (EG) Nr. 2007/2004). Sie bildet den institutionellen Rahmen für die Zusammenarbeit der nationalen Grenzbehörden bei der Kontrolle der Außengrenzen, ersetzt aber nicht die Verantwortung der Mitgliedstaaten für die Grenzkontrollen. Frontex ist also keine supranationale Grenzschutzagentur, sondern ein Instrument transnationaler Verwaltungszusammenarbeit. Ihre Gründung geht wesentlich auf das Betreiben Deutschlands zurück. Bereits 2001 warb der deutsche Innenminister Otto Schily für eine europäische Grenzpolizei; die EU-Kommission kam diesem Anliegen Ende 2003 mit einem Vorschlag zu den konkreten Details nach (Baumann 2006: 125).

Frontex wurde als Schnittstelle zwischen den nationalen Behörden im Bereich des Grenzschutzes eingerichtet. Die Agentur selbst wird nicht primär operativ tätig. Ihre Aufgabe besteht vielmehr darin, die Zusammenarbeit der nationalen Grenzsicherer und Grenzbehörden an den europäischen Außengrenzen zu koordinieren. Insgesamt lassen sich sieben Aufgabenbereiche unterscheiden:

(1) *Gemeinsame Operationen*: Auf der Basis von Risikoanalysen schlägt Frontex gemeinsame Operationen zu Land, zu Wasser oder in der Luft vor oder wird von den Mitgliedstaaten dafür angefragt. Die Organisation

selbst übernimmt bei diesen Operationen meist die Rolle des Koordinators. Die Dauer der Maßnahmen variiert von einigen Wochen bis zu mehreren Monaten. Die Seeoperationen konzentrieren sich auf die Ägäis, das Mittelmeer zwischen Malta, Libyen und Tunesien sowie den Atlantik vor Marokko und Westafrika. Bei der ‚Operation Hera‘ ging es 2007 bspw. darum, mittels moderner Überwachungstechniken die Migration über den Atlantik von der afrikanischen Küste in Richtung auf die Kanaren zu unterbinden. Mit Helikoptern und Schiffen sollten die meist unzulänglich ausgestatteten Boote der Migranten bereits vor der Landung abgefangen werden. Die Land-Operationen betreffen besonders die Grenzen zur Ukraine und zur Republik Moldau. Bei der zweiwöchigen ‚Operation Gordius‘ im Jahr 2007 etwa kontrollierten 31 Beamte aus 14 EU-Mitgliedstaaten die Reisenden aus der Republik Moldau; dabei wurden z. B. CO₂-Detektoren eingesetzt, um in Fahrzeugen versteckte Personen zu entdecken. Auch bei der Fußballweltmeisterschaft in Deutschland 2006 war Frontex aktiv und erprobte bei der ‚Operation FIFA 06‘ Systeme zur Kommunikation zwischen verschiedenen Grenzschutzbehörden.

(2) *Ausbildung von Grenzschutzbeamten und gemeinsame Ausbildungsstandards:* Die Agentur unterstützt die Mitgliedstaaten bei der Ausbildung von Grenzbeamten und soll gemeinsame Standards der Ausbildung erarbeiten. Ein langfristiges Ziel ist die Errichtung einer europäischen Grenzschutzschule.

(3) *Risikoanalysen:* Wanderungsbewegungen werden analysiert und prognostiziert, um die Grenzbehörden der Mitgliedstaaten frühzeitig zu warnen. Dies geschieht auf Anforderung einzelner Mitgliedstaaten. Dabei werden vor allem irreguläre Wanderungsrouten analysiert. In einer Evaluierung kommt Frontex zu dem Schluss, dass die Risikoanalysen zu wenig aussagekräftig seien, da die Agentur nicht auf personenbezogene Daten zurückgreifen könne (Monroy 2010).

(4) *Forschung:* Frontex ist gesetzlich aufgerufen, eigene Studien zu Machbarkeit und Durchführung des EU-Grenzschutzes durchzuführen. Auf europäischer Ebene werden derzeit verschiedene Neuerungen vorangetrieben, die auf von Frontex verantwortete Studien zurückgehen und die Kompetenzen der Agentur erheblich erweitern würden: Das Grenzkontrollsystem ‚Eurosur‘ etwa soll durch ein computergestütztes Netz die nationalen Überwachungssysteme miteinander verknüpfen und so eine effektive Kommunikation der nationalen Grenzschutzbehörden sicherstellen. Zudem sollen verstärkt neue, effektive Überwachungstechnologien wie Satelliten oder Drohnen eingesetzt werden; Erkenntnisse über deren Einsatzmöglichkeiten sollen u. a. aus europäischen Forschungs- und Entwicklungsprogrammen gewonnen werden. Drittstaaten sollen, je nach Möglichkeit, ebenso in das System eingebunden werden wie die Marine. Es wird auch daran gedacht, Erkenntnisse von Nachrichten-

diensten zu nutzen. Eng verwoben mit Eurosur ist das derzeit im Aufbau befindliche Küstenpatrouillennetz, das letztlich ebenfalls in die Verantwortung von Frontex gelegt werden soll. Mithilfe nationaler Kommandozentralen sollen die Streifenfahrten der Patrouillenschiffe im Mittelmeer und für die Kanarischen Inseln effektiv aufeinander abgestimmt werden (Holzberger 2006: 60–61; Europäische Kommission 2007a; Europäische Kommission 2008; BMI 2007b: 8).

(5) *Verleih technischer Ausrüstung:* Frontex verfügt über einen Katalog technischer Ausrüstungsgegenstände der Mitgliedstaaten und ist berechtigt, diese entsprechend den Bedarfs- und Risikoanalysen anderen Mitgliedstaaten vorübergehend zur Verfügung zu stellen. Dazu gehören 26 Helikopter, 22 Flugzeuge, 113 Schiffe sowie 476 weitere technische Geräte wie Wärmebildkameras, CO₂- und Herzschlagdetektoren, mobile Radargeräte und weitere Fahrzeuge (Monroy 2010; Laitinen 2010).

(6) *Soforteinsatzteams:* Mit den sog. RABITs (Rapid Border Intervention Teams) wurden im Jahr 2007 die Infrastruktur und die Kompetenzen von Frontex erheblich aufgewertet. Die RABITs sind ein Pool von Grenzschutzpersonal, das einzelne Staaten in Krisensituationen anfordern können und über dessen Einsatz Frontex entscheidet. Die Grenzschützer werden dann unter der Leitung des anfordernden Mitgliedstaats tätig. Im Jahr 2010 gehörten dem Pool potenzieller Mitarbeiter mehr als 700 Personen an (Frontex 2010a: 59–61). Lange Zeit schien es keinen Bedarf für diese Teams zu geben; sie wurden lediglich zu Übungszwecken in bestehende Operationen integriert (Monroy 2010). Ende 2010 wurden sie von Griechenland erstmals angefordert (Frontex 2010b).

(7) *Abschiebungen:* Einen weiteren und besonders stark wachsenden Schwerpunkt bildet die Koordination und Kofinanzierung gemeinsamer Abschiebeflüge (Fischer-Lescano/Tohidipur 2007: 1230–1241).

Trotz ihres eigentlich begrenzten und vorrangig auf Koordination ausgelegten Auftrags ist die Agentur seit ihrer Implementierung stark gewachsen, sowohl in finanzieller und personeller Hinsicht wie in Bezug auf ihre Kompetenzen und die von ihr koordinierten Operationen (vgl. Tab. D1.1).

Der Anstieg des Frontex-Budgets auf das Vierzehnfache innerhalb von sechs Jahren wird vor allem mit der Zunahme operativer Einsätze begründet. Während das Wachstum aber bisher, abgesehen von den RABITs, vor allem quantitativ war, soll Frontex nach den Vorstellungen der zuständigen EU-Kommissarin Cecilia Malmström künftig auch zusätzliche Kompetenzen erhalten und nicht mehr nur koordinieren (Europäische Kommission 2010b; Monroy 2010). So sollen die Mitgliedstaaten verpflichtet werden, die Ausrüstung verbindlich zuzusagen. Zudem soll die Agentur auch eigenes Gerät anschaffen; im Gespräch sind z. B. Drohnen, die zur Grenzüberwachung ein-

Tab. D.1.1 Entwicklung von Frontex 2005–2010

	Budget (Mio. €)	Eigene Mitarbeiter	Koordinierte Operationen					Rückkehr	Operationstage
			Anzahl	Luft	Land	Wasser			
2005	6,28	45	0	0	0	0	0	k.A.	
2006	19,17	72	0	0	0	0	0	962	
2007	41,98	130	28	9	9	10	0	1.524	
2008	71,25	181	21	8	9	4	0	2.937	
2009	88,82	226	14	3	9	2	0	5.086	
2010 ¹⁴⁴	87,92	281	37	2	1	2	32	6.268	

Quelle: Budget und Mitarbeiter: Frontex 2005; Frontex 2006; Frontex 2007; Frontex 2008; Frontex 2009; koordinierte Operationen: Frontex 2011; Operationstage und ergänzende Angaben für 2010: Laitinen 2010

gesetzt würden. Möglicherweise haben auch die RABITs bereits ausgedient: Nach einem Vorschlag der EU-Kommission sollen diese Teams nicht länger nur maßnahmenbezogen ad hoc zusammengestellt werden. Vielmehr soll ein festes Unterstützungsteam aus nationalen Beamten aufgebaut werden, das jeweils für sechs Monate zu Frontex abgestellt wird. Letztlich soll die Agentur mehr Leitungsbefugnisse bei den gemeinsamen Operationen erhalten. Besonders umstritten wird voraussichtlich ein Vorschlag von Frontex sein, künftig stärker auf personenbezogene Daten zurückgreifen zu dürfen, um effektivere Risikoanalysen erstellen zu können.

1.3 Frontex in der Kritik: Menschenrechte, parlamentarische Kontrolle und Effektivität

Frontex steht wegen der fehlenden Kontrolle seiner Strategien und Operationen europaweit in der Kritik und sieht sich ebenso Vorwürfen aus menschen- und völkerrechtlicher Sicht ausgesetzt. Darüber hinaus wird aber auch bezweifelt, dass der hohe Aufwand tatsächlich die gewünschten Ergebnisse bringt.

Mangelnde Transparenz und Kontrolle

Die von Frontex koordinierten Operationen werden teils von einzelnen Staaten angefragt, die sich besonderen Herausforderungen ausgesetzt sehen. Die Operationen Hera I bis III bei den Kanarischen Inseln waren z. B. explizit von Spanien erbeten worden, um die Anlandung von mehr als 100 Booten mit Migranten pro Monat auf die Inseln zu unterbinden (Carrera 2007: 20–24). Frontex sorgt

somit dafür, dass nationale Probleme mit europäischen Mitteln behoben werden. Im Gegensatz zu nationalen Grenzschutzbehörden, die der Kontrolle der jeweiligen nationalen Parlamente unterliegen, untersteht die Agentur aber bislang nicht der Kontrolle durch das Europäische Parlament, abgesehen von einem jährlichen Tätigkeitsbericht, der von Frontex selbst vorzulegen und schwer zu überprüfen ist. Darüber hinaus gibt Frontex nur dann Auskunft, wenn das Europäische Parlament explizit Informationen einfordert. Und selbst dann können bestimmte Aspekte, insbesondere zu Operationen von Frontex, von der Berichtspflicht ausgenommen werden (Fischer-Lescano/Tohidipur 2007: 1263–1264). Die im Rahmen von Frontex tätigen nationalen Grenzschutzbeamten unterliegen hingegen der Kontrolle der Parlamente der Entsendestaaten.

Hoher Aufwand, fragwürdige Erfolge

Während das Budget von Frontex jedes Jahr stetig gewachsen ist und sich gerade in der Anfangszeit jährlich mehr als verdoppelte, nahmen die Zahlen irregulärer Grenzübertreitte nur in geringerem Maße ab. Nach Angaben der Agentur sanken sie z. B. zwischen 2008 und 2009 um 22 Prozent. Rund ein Drittel des gesamten Budgets der Agentur wird für Maßnahmen zu Wasser verbraucht, und gerade hier geht irreguläre Migration am geringsten zurück (Laitinen 2010). Der symbolische Wert der Grenzsicherung ist jedoch nicht zu unterschätzen: Auf Seiten der einheimischen Bevölkerung erhöht eine solche Agentur vermutlich das Gefühl der Sicherheit und den Eindruck, dass Migration steuer- und planbar sei. Unerwünschte, insbesondere irreguläre Zuwanderer wiederum werden durch die Maßnahmen im Einzelfall durchaus abgeschreckt.

144 Zahlen für 2010 sind geschätzt oder vorläufig.

So ging durch die Operationen vor der spanischen Küste zwar zwischen 2006 und 2008 die Zahl der Bootsflüchtlinge in Spanien um 74 Prozent zurück. Im gleichen Zeitraum stieg aber die Zahl der Boote, die in Italien anlandeten, um 64 Prozent (Pro Asyl 2010a: 5). Offenbar werden also verstärkt Routen gewählt, die (noch) weniger stark bewacht, aber auch länger und gefährlicher sind: Statt die Überfahrt von Marokko auf die Kanarischen Inseln oder direkt auf das spanische Festland zu versuchen, wird nun von weiter entfernt liegenden Punkten an der westafrikanischen Küste gestartet, z. B. von Mauretanien, zunächst ein gefährlicher Kurs westwärts, weit auf den offenen Atlantik hinaus eingeschlagen und erst dann nach Norden abgedreht. Zudem wächst die Bedeutung der schon in der Antike als ‚Sklavenroute‘ bekannten Süd-Nord-Trasse, die über Libyen als Transitland in Richtung Malta auf die italienischen Inseln führt. Migranten auf dieser Wanderungsrouten sind besonders häufig von Gewalt und Ausbeutung bis hin zu Versklavung betroffen (Gatti 2009). Seit die Operationen von Frontex in der Nähe Westafrikas zugenommen haben, verstärkt sich auch der Druck auf die östlichen Strecken, z. B. über Libanon, Syrien und anschließend über die Türkei nach Griechenland (Schmid 2010: 164–170).

Bedenklich stimmt, dass die Professionalisierung des Grenzschutzes im EU-Raum zu nicht intendierten, oft dramatischen Folgen führt, deren wirkliches Ausmaß insgesamt nur schwer auszumachen ist. Menschenrechtsorganisationen belegen aber immer wieder schwerwiegende Vorfälle. Die NGO ‚Fortress Europe‘ schätzt nach einer Auswertung von Pressemeldungen, dass zwischen 1988 und 2011 mindestens 15.656 Menschen entlang den europäischen Grenzen umgekommen sind, 11.049 davon im Mittelmeer und im Atlantik (Fortress Europe 2011).¹⁴⁵ Als sicher gilt, dass die effektivere Grenzbewachung auch durch Frontex zu einer erhöhten Nutzung von Schleppern führt. Sie treibt nicht nur deren Preise in die Höhe, sondern forciert auch die Entstehung krimineller Gruppen, die Grenzüberwindung als Dienstleistung anbieten. Die Zuwanderer wiederum geraten verstärkt unter Druck, die erhöhten Kosten in Europa wieder zu erwirtschaften, nicht selten indem sie ihre Arbeitskraft an die Schlepper verpfänden. Oder sie müssen nach einer Abschiebung aus Europa immer wieder erneut versuchen, irregulär einzureisen, da ihre Familien und Dorfgemeinschaften in der Hoffnung auf Rücküberweisungen in ihre Reise investiert haben und die Migranten

deshalb nicht mit leeren Händen zurückzukehren wagen (Lutterbeck 2006: 74–75).

Kein rechtsstaatliches Verfahren? Prüfung von Asylanträgen auf hoher See

Nach wie vor ist auch nicht zufriedenstellend geklärt, wie mit Asylsuchenden umzugehen ist, die außerhalb der Verantwortungsbereiche der EU-Staaten aufgebracht werden, also jenseits der Zwölfmeilenzone auf hoher See, in den Anschlusszonen oder den Küstengewässern von Drittstaaten. Denn obwohl sich in den Flüchtlingsbooten zweifelsohne auch Migranten befinden, die aus rein wirtschaftlichen Gründen nach Europa streben, ist es wahrscheinlich, dass andere Insassen berechtigterweise Asyl beantragen wollen. Von den Ausländern, die 2008 mit Flüchtlingsbooten in Italien landeten, stellten z. B. 75 Prozent einen Antrag auf Asyl und rund die Hälfte dieser Anträge wurde positiv beschieden (UNHCR 2009a). Auf dem offenen Meer aber können solche Anträge nicht geprüft werden und sollen es wohl auch gar nicht. Am 1. Juli 2009 brachte die italienische Marine z. B. 82 Personen nahe der Insel Lampedusa auf. Sie wurden einem libyschen Schiff übergeben und von diesem nach Libyen zurückgebracht, was aufgrund der Bedingungen in Libyen für die Insassen verheerende Folgen gehabt haben kann (Info-Box 8). Gespräche des UNHCR mit den Bootsflüchtlingsbrachten nachträglich ans Licht, dass weder die Nationalität der Insassen noch das Vorliegen von Fluchtgründen überprüft worden war. Dies war Menschenrechtsorganisationen zufolge kein Einzelfall. Es ist daher zu fragen, in welchem Umfang sich dergleichen ereignet (UNHCR 2009e).

Fraglich ist, ob das relevante Völker- und Europarecht¹⁴⁶ nur für Grenzschutzmaßnahmen der europäischen Staaten innerhalb der Zwölfmeilenzone ihres eigenen Küstenmeers bindend ist oder auch darüber hinaus, wenn sie z. B. in Kooperation mit Drittstaaten vor deren Küsten patrouillieren oder sich gar auf hoher See außerhalb der Zwölfmeilenzone befinden. Ein Gutachten im Auftrag verschiedener NGOs (Fischer-Lescano/Löhr 2007) argumentiert bspw., dass die europäischen Staaten generell (innerhalb ihrer eigenen Zwölfmeilenzonen und der von Drittstaaten sowie auf hoher See und in den Anschlusszonen) durch Völker- und Europarecht gebunden sind, wenn sie Grenzschutzmaßnahmen durchführen – eben weil sie damit Hoheitsgewalt ausüben. Demzufolge müssten Insassen von Flüchtlingsbooten, die von EU-

145 Auch die NGO PICUM dokumentiert in ihrem Rundbrief unter dem Titel ‚Tod an der Grenze‘ die Schicksale an den europäischen Grenzen (PICUM 2011).

146 Völkerrechtlich sind die Genfer Flüchtlingskonvention, das Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe, der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte und die Europäische Menschenrechtskonvention relevant, europarechtlich insbesondere Art. 63, Ziff. 1 EGV, die Anerkennungs- und die Asylverfahrensrichtlinie sowie der Schengener Grenzkodex (vgl. Fischer-Lescano/Löhr 2007).

Grenzschützern aufgebracht werden, auf EU-Territorium gebracht und ihre Asylgesuche dort geprüft werden. Es wäre demnach nicht zulässig, sie zurückzudrängen, abzuweisen oder zwangsweise umzuleiten, wie es erwiesenermaßen immer wieder geschieht.

Diese Argumentation ist allerdings umstritten (vgl. Beushausen 2010). Ein Beschluss auf europäischer Ebene wollte hier Klärung bringen: Er legt fest, dass für die Bootsinsassen der Mitgliedstaat verantwortlich ist, unter dessen Flagge der Frontex-Einsatz erfolgt, sofern sie nicht in das Land zurückgeschoben werden können, in dem die Überfahrt begonnen wurde (Beschluss 2010/252/EU; Pro Asyl 2010a: 5–7). Letzteres wäre z. B. im Falle Libyens äußerst fragwürdig, weil zurückübernommene irreguläre Transitwanderer in aller Regel anschließend in die berüchtigten Haftlager des Landes gebracht werden. So wird allerdings die Verantwortung für Asylsuchende nach wie vor einseitig auf die Staaten an der EU-Außergrenze abgewälzt, da diese meist auch die Frontex-Einsätze verantworten. Eine gesamteuropäische Verantwortung für die potenziellen Flüchtlinge wird nicht wahrgenommen. Malta hat daher nach dem EU-Beschluss angekündigt, sich nicht mehr an Frontex-Operationen beteiligen zu wollen, auch Italien meldete Kritik an (Netzwerk Migration in Europa 2010b).

Es muss auf EU-Ebene nicht nur politisch geklärt werden, welcher Staat im Falle des Aufbringens auf See die Verantwortung übernimmt. Es sind auch Mechanismen zu entwickeln, wie die Verantwortung für die so aufgenommenen Personen zu teilen ist und die Operationen insgesamt besser zu kontrollieren sind.

Keine Sanktionsmöglichkeiten bei Verstößen gegen Menschenrechte

Über die Frontex-Einsätze werden nur selten Details bekannt. Doch immer wieder weisen Meldungen darauf hin, dass es dabei zu Verletzungen der Menschenrechte kommt – unabhängig von der oben erörterten Frage, ob Zurückweisungen oder Rückführungen in Staaten wie Libyen, die noch nicht einmal die GFK unterzeichnet haben, überhaupt rechtens sein können. Ein Einsatzleiter der italienischen Militärpolizei berichtete z. B. von Frontex-Operationen, in denen die verantwortlichen Staaten planten, den Flüchtlingsbooten Treibstoff und Lebensmittel zu entnehmen, um die Insassen zur Rückkehr zu zwingen (Herzog 2008). Vor der türkischen Küste wurden Flüchtlinge in einem Schlauchboot ausgesetzt, nach dessen Kentern eine Person ertrank (Stöckel 2009). In einem anderen Fall soll ein französischer Offizier ein Maschinengewehr auf an Bord genommene Bootsflüchtlinge gerichtet haben (PICUM 2008).

Sofern bei solchen Operationen tatsächlich Menschenrechtsverstöße vorkommen, kann Frontex jedoch nicht direkt in Verantwortung genommen werden. Denn die Agentur agiert bei ihren Einsätzen nur als Koordinator;

die handelnden Grenzschützer sind nach wie vor nationalem Recht unterstellt. Und deren Verstöße kann Frontex bestenfalls protokollieren, Sanktionen können nur die zuständigen Staaten verhängen (Reisenzein 2010). Trotz dieser allseits bekannten und immer wieder kritisierten Probleme plant die Kommission für Frontex nur marginale Änderungen: So sollen Grenzschutzbeamte, die an Frontex-Einsätzen teilnehmen, zuvor zum Thema Grundrechte und Flüchtlingsschutz lediglich geschult werden (Europäische Kommission 2010b).

1.4 Herkunfts- und Transitstaaten: fragwürdige Kooperationen

Die Europäische Union setzt darauf, die Herkunfts- und Transitländer irregulärer Migration bei der europäischen Migrations- und insbesondere Grenzsicherungspolitik einzubinden. Sowohl in den migrationspolitischen Programmen von Tampere und Haag als auch im Europäischen Pakt zu Einwanderung und Asyl wird betont, dass die Kooperation mit Drittstaaten verstärkt werden müsse, um Zuwanderung nach Europa besser kontrollieren und steuern zu können (Billet 2010: 46). Migrationspolitisch verspricht diese Strategie effektiv zu sein, da Aspekte der internationalen Politik (wie Entwicklungshilfe oder Handelsabkommen) eingesetzt werden können, um die Verhandlungsmacht in migrationspolitischen Fragen zu stärken. Menschenrechtlich ist die Kooperation mit einer Reihe von Staaten aber äußerst fragwürdig.

Drittstaaten werden bspw. eingebunden durch Rückübernahmeabkommen für Ausländer, die sich irregulär in der EU aufhalten (s. Kap. D.2). Sie werden darüber hinaus aber auch zunehmend in die Pflicht genommen, bereits die Einreise möglicher irregulärer Migranten zu unterbinden. Problematisch sind hierbei zwei Aspekte: Zunächst haben die EU-Staaten nur wenig bis keinen Einfluss darauf, wie mit den Migranten in den Herkunfts- und Transitstaaten verfahren wird. Weiterhin ist – aufgrund des komplizierten Geflechts bilateraler Verträge und geteilter Zuständigkeiten im politischen System der EU – nur selten klar zu erkennen, wer z. B. im Fall menschen- oder völkerrechtlicher Verfehlungen in den Drittstaaten politisch verantwortlich ist.

Ein aktuelles und viel kritisiertes Beispiel ist die vertragliche Kooperation Italiens mit Libyen unter Gaddafi, das die Genfer Flüchtlingskonvention nicht unterzeichnet hat und das keinen Asyl- oder Flüchtlingsstatus zuerkennt. Mitte 2010 wurde sogar der Vertreter des UNHCR des Landes verwiesen (Spiegel Online 2010). Ein hoher General des Landes rühmte sich, jeden, der das Land ohne gültige Einreisepapiere betrete, sofort ins Gefängnis zu bringen – wo die Haftbedingungen nicht selten unerträglich sind (Human Rights Watch 2009: 10). Libyen ist aber eines der wesentlichen Transitländer für irreguläre

Info-Box 8 Kooperation mit Transitstaaten – menschenrechtlich oft fragwürdig

Die Zusammenarbeit mit Libyen in Fragen der Grenzsicherung wird unter Hinweis auf fehlende humanitäre Standards und die Menschenrechtsverletzungen unter den Gaddafi-Regime immer wieder heftig kritisiert. Eingehende Untersuchungen hierzu sind vor Ort nicht möglich. Es gibt jedoch Pressemeldungen oder Berichte von NGOs, die entweder selbst vor Ort waren oder Interviews mit Betroffenen geführt haben. Diese berichten von teils dramatischen Bedingungen in Flüchtlingslagern und einem menschenunwürdigen Umgang mit Migranten, die durch Libyen reisen.

So hat der Jesuiten-Flüchtlingsdienst Zuwanderer aus Somalia und Eritrea, die über Libyen nach Malta gelangt sind, nach ihren Erfahrungen gefragt. Die Zuwanderer berichten nicht nur von menschenunwürdigen Bedingungen in der Abschiebehaft wie Überbelegung der Zellen und untragbaren sanitären Bedingungen, sondern auch von sexuellen Übergriffen, dem Einsatz von Elektroschock- und Betäubungswaffen wie auch Schlägen mit Fäusten und Stöcken. Für 500 US-Dollar habe man sich bei den Wärtern freikaufen können. Andere Häftlinge seien einfach in einen Jeep verfrachtet und in der Sahara ausgesetzt worden; zwei von vier Personen seien dabei in der Wüste gestorben, zwei hätten das Glück gehabt, von Berbern gefunden zu werden (Jesuit Refugee Service Malta 2009). Auch andere Quellen berichten über dramatische Konsequenzen, wenn Flüchtlinge in der Wüste ausgesetzt werden. Einem Flüchtlingsbericht zufolge waren 44 Personen einer Gruppe in der Wüste umgekommen, nachdem sie ohne Wasser und Essen ausgesetzt worden waren. Die Fahrer hatten die Gruppe mit dem Hinweis verlassen, andere Transporter würden sie bald auflesen, was allerdings erst nach zwei Wochen der Fall war (Fortress Europe 2008). Aber nicht nur in den Lagern, auch auf See kommt es zu schwerwiegenden Zwischenfällen. So wurde ein italienisches Fischerboot, das auf dem Weg nach Sizilien war, offenbar von der libyschen Küstenwache mit Maschinengewehren beschossen. Ausgerechnet dieses Boot der Küstenwache soll der libysche Staat im Rahmen des italienisch-libyschen Abkommens erhalten haben, um Bootsflüchtlinge auf dem Meer abzufangen. Von offizieller Seite hieß es nach Bekanntwerden des Zwischenfalls, es habe sich um eine Verwechslung gehandelt; eine Untersuchung wurde eingeleitet. Bei gemeinsamen Fahrten von maltesischer und libyscher Marine schließlich sollen Flüchtlingsfamilien auseinandergerissen und teilweise nach Malta, teilweise nach Libyen weitertransportiert worden sein (Jesuiten-Flüchtlingsdienst 2010).

Migration nach Italien, besonders aufgrund seiner über 4.000 Kilometer langen Südgrenze. Im Jahr 2008 schloss Italien daher einen sog. Freundschaftsvertrag mit Libyen¹⁴⁷, der eine engere Zusammenarbeit bei der Kontrolle irregulärer Migration vorsieht. Auch der Ausbau der Grenzbewachung in dem nordafrikanischen Staat sollte vorangetrieben werden, je zur Hälfte mit italienischen und EU-Geldern finanziert. Im Mai 2009 begann Italien, Flüchtlinge, die von Libyen aus in See gestochen waren, zurückzuführen, kurze Zeit später begannen gemeinsame Patrouillenfahrten italienischer und libyscher Marineboote in libyschen Hoheitsgewässern. Die Kooperation zeigte rasch Wirkung: Während Anfang 2009 noch 2.000 Bootsflüchtlinge auf Lampedusa in Lagern untergebracht waren, wurden die Lager ein halbes Jahr später nicht mehr gebraucht (Human Rights Watch 2009: 23–25). Was mit den Deportierten und anderen Migranten in Libyen geschieht, entzieht sich weitgehend dem offiziellen Wissen der EU-Staaten. Für Informationen muss somit auf die Berichte von NGOs zurückgegriffen werden (Info-Box 8).

Von dem bilateralen Abkommen Italiens mit Libyen profitiert auch Frontex unmittelbar: Lange Zeit blieben die von der EU-Grenzschutzagentur koordinierten Operationen auf der Route zwischen Libyen und Italien nahezu wirkungslos. Dies änderte sich mit dem Freundschaftsvertrag, da nun die von Frontex aufgebrachten Bootsinsassen nach Libyen zurückeskortiert werden dürfen. Den ersten einschlägigen ‚Erfolg‘ erzielte Frontex in der Operation ‚Nautilus IV‘, bei der ein deutscher Hubschrauber das Abfangen eines Bootes durch die italienische Küstenwache koordinierte und die Insassen anschließend nach Libyen überführt wurden (Human Rights Watch 2009: 37). Das bilaterale Abkommen zwischen Italien und Libyen hat somit auch eine europäische Dimension. **Schon deswegen steht die EU insgesamt in der Verantwortung dafür, wie an den südlichen Grenzen mit den Bootsflüchtlingen umgegangen wird;** das erkennen aber vor allem die nicht betroffenen Staaten nur widerwillig an.

Während das Europaparlament die Menschenrechtsverletzungen in Libyen verurteilt (Europäisches Parlament

147 S. italienisches Außenministerium (Italian Ministry of Foreign Affairs 2011) und für den Wortlaut des Vertrags Senato della Repubblica (2009).

2010a), treibt Frontex ein eigenes Abkommen mit Libyen voran. Auch die Europäische Kommission hat mittlerweile ein Abkommen mit Libyen unterzeichnet, in dem es einerseits um Fragen der Grenzsicherung und der Kontrolle irregulärer Migration und andererseits um einen besseren Schutz von Flüchtlingen in Libyen geht. Frontex unterhält darüber hinaus Arbeitsabkommen mit weiteren Drittstaaten, u. a. mit Weißrussland (Neue Zürcher Zeitung 2010; Frontex 2010a: 81). **Mit Staaten, die bewusst die Genfer Flüchtlingskonvention nicht unterzeichnet haben und nicht für den Schutz der Menschenrechte bürgen, migrationspolitisch zu kooperieren und dabei für einen besseren Flüchtlingsschutz zu werben, gleicht allerdings dem Versuch einer Quadratur des Kreises.**

1.5 Technologisierung der Kontrollen: kostensparend, aber ineffektiv?

Wie andere staatliche Aufgaben sind auch die Sicherung der EU-Außengrenzen und die Kontrolle des Aufenthalts von Ausländern immer stärker durch den Einsatz von Informationstechnologie (IT) und leistungsstarken IT-Systemen gekennzeichnet.¹⁴⁸ Die Technologisierung soll dafür sorgen, dass die geschätzten 300 Millionen Grenzübertritte im Jahr möglichst reibungslos und effektiv ablaufen: Einerseits sollen legal Zuwandernde möglichst ungehindert einreisen können, andererseits soll jener kleine Teil an Personen leichter identifiziert werden können, denen der Zutritt verwehrt ist (Hampshire/Broeders 2010: 12). Tab. D.1.2 zeigt, dass IT-Systeme bei der Grenzsicherung bzw. Verwaltung von Migration mittlerweile eine fundamentale Rolle für die EU spielen.

Tab. D.1.2 zeigt auch, dass über einen noch stärkeren Einsatz von IT-Systemen nachgedacht wird. Durch diese zunehmende Technologisierung könnten Staaten die Grenzsicherung kostengünstiger oder bei gleichen Kosten effektiver bewerkstelligen und die freiwerdenden Mittel für andere staatliche Aufgaben verwenden (Entorf 2000b). Es besteht aber das Risiko, dass nicht allein sachbezogene Erwägungen, sondern auch sachfremde Gründe die Technologisierung der Grenzsicherung über das gebotene Maß hinaus vorantreiben: Einerseits sieht sich Politik in diesem Bereich starken wirtschaftlichen Interessen und Lobbydruck ausgesetzt. Andererseits könnten politische Entscheidungsträger den technologischen Fortschritt allein als Nachweis dafür anführen, dass sie eine größere Kontrolle der Außengrenzen erlangt hät-

ten – auch wenn sich dies im Ergebnis nicht abbildet (Hampshire/Broeders 2010: 11–17).¹⁴⁹

Welchen Nutzen neue Technologien versprechen, lässt sich oft erst bewerten, wenn die entsprechenden Systeme in Betrieb genommen worden sind. Problematisch ist aber, dass nach der kostspieligen Installation neuer Technologien die Frage nach deren zusätzlichem Nutzen kaum mehr gestellt wird. **Umso strenger sollte vorher geprüft werden, welchen Mehrwert die zusätzlichen finanziellen Aufwendungen für die von der Kommission vorgeschlagenen Systeme versprechen und welche nicht intendierten Nebeneffekte sie haben könnten.** Zu beachten sind dabei folgende Punkte:

(1) Aktuell berichten nur wenige Personen, die bereits ein Visum besitzen, über Probleme oder komplizierte Prozeduren bei ihrer Einreise in die EU. Der Mehrwert der vorgeschlagenen ‚Vorab-Prüfung als registrierte Reisende‘ gegenüber den geltenden Regelungen bleibt daher fragwürdig. Zudem gibt es z. B. durch die sog. Visaerleichterungsabkommen bereits die Möglichkeit, Bona-Fide-Reisenden (Personen, die einen gewissen Vertrauensvorschuss genießen oder als Vielreisende bekannt sind) Mehrfachvisa auszustellen oder für bestimmte Personen, z. B. Geschäftsleute oder Journalisten, die Antragsprozeduren zu vereinfachen. Schon diese aktuell gültigen Regelungen werden von den Staaten kritisiert, da sie ihre Kontrollmöglichkeiten dabei als zu gering ansehen. Die Gefahr des Missbrauchs würde durch die Pläne der Kommission aber wahrscheinlich noch steigen.

(2) Anstatt ein komplett neues ‚Einreise-Ausreise-System‘ zu schaffen, könnte zunächst geprüft werden, ob die Zahl an Personen, die die Aufenthaltsdauer ihres Visums überschreiten, nicht auch mithilfe der bestehenden Datenbanken ermittelt werden kann. Zudem lässt der Kommissionsvorschlag offen, wie mit den identifizierten Personen verfahren werden soll bzw. wie sie ausfindig gemacht werden sollen.

(3) Unklar bleibt ebenso, wie die Kommission den Schutz persönlicher Daten sicherstellen will, die mit solchen Systemen in immer größerem Umfang gesammelt werden (Guild/Carrera/Geyer 2008). Die EU-Datenschutzrichtlinie (Richtlinie 95/46/EG) legt zwar fest, dass alle Staaten bei der Einspeisung von Informationen gewisse Mindeststandards beachten müssen. Umstritten ist aber, dass diese Datenbestände immer stärker miteinander vernetzt und die Informationen immer mehr staatlichen Behörden zur Verfügung gestellt werden (Thym 2010: 358–364). Denn weitere Vorschläge stehen

148 Beispiele für die Technologisierung finden sich in nahezu allen anderen Arbeitsbereichen: Steueridentifikationsnummer; Elster; elektronische Terminvereinbarung; E-Mail-Verkehr; Wartenummern.

149 Im Wissen um diese Möglichkeiten stimmt es skeptisch, dass die Kommission mit Vorschlägen für drei neue Systeme aufwartet, während die Einführung der schon lange geplanten VIS und SIS II sich wegen technischer Schwierigkeiten immer wieder aufs Neue verzögert (Krempel 2009; Borchers 2010).

Tab. D.1.2 Wichtige IT-Systeme der EU für Grenzsicherung und Verwaltung von Migration

Maßnahme (Stand)	Funktion
Schengener Informationssystem/SIS (SIS I ist seit 1995 in Betrieb, SIS II wird implementiert)	SIS I ist ein Fahndungssystem, in dem Personen registriert werden, die (1) von der Polizei gesucht oder überwacht werden, (2) vermisst oder in Gewahrsam zu nehmen sind, und erfasst außerdem (3) Ausländer von außerhalb der EU, denen die Einreise in das Hoheitsgebiet zu verweigern ist. SIS II soll neue Technologien und verbesserte Funktionen beinhalten.
Eurodac (seit 2000)	Datenbank für den Vergleich der Fingerabdrücke von Asylsuchenden und irregulär Zugewanderten, insbesondere, um den für die Prüfung eines Asylantrags zuständigen Mitgliedstaat zu bestimmen.
Visa-Informationssystem/VIS (Implementierung für 2012 erwartet)	Die Datenbank soll den Austausch von Informationen über Visa ermöglichen und damit das Visaantragsverfahren vereinfachen, Visaabtrag eindämmen, den für einen Asylantrag zuständigen Mitgliedstaat bestimmen sowie Personen, denen der Zutritt nicht gestattet werden soll, leichter identifizieren.
Einreise-Ausreise-System (von EU-Kommission 2008 vorgeschlagen)	Das System soll Ausreise- und Einreisedaten von Drittstaatsangehörigen aufzeichnen, um automatisch Hinweise auf Personen zu geben, die die Aufenthaltsdauer ihres Visums überschreiten.
Vorab-Prüfung als ‚registrierter Reisender‘ (von EU-Kommission 2008 vorgeschlagen)	Drittstaatsangehörige (sowohl mit als auch ohne Visumpflicht) könnten nach Prüfung bestimmter Kriterien (verlässliches Reiseverhalten, Nachweis ausreichender Existenzmittel) einen Status als ‚registrierte Reisende‘ erhalten, im Gegenzug würden bestimmte Kontrollen an den Grenzen entfallen. Sofern sie einen elektronischen Pass besitzen, könnte an einzurichtenden Kontrollpunkten automatisch ihre Identität überprüft werden. Solche Kontrollpunkte könnten auch von EU-Bürgern mit elektronischen Ausweisen genutzt werden.
Elektronische Erteilung von Reisebewilligungen/ESTA (von EU-Kommission 2008 vorgeschlagen)	Drittstaatsangehörige, die nicht der Visumpflicht unterliegen, könnten mit diesem System elektronisch einen Einreiseantrag stellen, der nach einem vereinfachten Verfahren bearbeitet würde.

Quelle: eigene Darstellung nach Collyer et al. 2010; Mitteilung der Kommission (KOM (2008) 69)

bereits im Raum: Nach dem Stockholmer Programm sollen das Visa-Informationssystem, Eurodac, das Schengener Informationssystem und zusätzlich das Zollinformationssystem miteinander verknüpft und ihre Verwaltung einer einzigen ‚Agentur zum Betriebsmanagement von IT-Großsystemen‘ unterstellt werden. Nicht nur die Polizei, sondern auch die Geheimdienste sollen Zugriff erhalten (Wicht 2010).

1.6 Grenzsicherung: unabdingbar, aber kein Ersatz für Migrationssteuerung

Wirksame Grenzkontrollen sind eine wesentliche Voraussetzung dafür, dass Staaten die Kontrolle über den Zugang zu ihren Territorien behalten und dass legale Migration und Flüchtlingsschutz von der einheimischen Bevölkerung akzeptiert werden. Grenzkontrollen sind

aber nur ein Teilaspekt von Migrationspolitik. Den Herausforderungen, die durch weltweite Wanderungen entstehen, kann nicht durch Grenzsicherung allein begegnet werden. Risikoreich ist, dass sich mit Maßnahmen der Grenzsicherung vermeintlich rascher Erfolge nachweisen lassen als bei anderen Wegen der Migrationspolitik: Das Umlenken von Migrationsströmen, wie es die Frontex-Operationen bewirken, wird als Erfolg im ‚Kampf gegen die irreguläre Migration‘ ausgegeben; eine zunehmende Technologisierung der Grenzsicherung suggeriert steigende Effektivität. **Es besteht die Gefahr, dass zu stark oder gar ausschließlich auf eine Fortentwicklung von Grenzsicherungsmaßnahmen fokussiert wird und andere relevante Fragen nicht mehr gestellt werden: z. B. welchen zusätzlichen Nutzen eine intensivere Grenzsicherung hat und welche Kosten sie verursacht oder wie der Schutz der Menschenrechte auf hoher See besser gewährleistet werden kann. Rasch treten so auch nicht**

GRENZSICHERUNG UND IRREGULÄRER GRENZÜBERTRITT

intendierte Folgen intensiver Grenzsicherung in den Hintergrund, etwa die Förderung organisierter Kriminalität durch die vermehrte Nutzung von Schleppern.

Vor allem aber gerät aus dem Blick, dass Grenzsicherung nur ein Teil des sehr viel größeren Spektrums der Migrationspolitik ist. **Eine Intensivierung der Grenzkontrollen sollte daher immer in eine Politik eingebunden werden, die auch die Motive und Ursachen von Migration berücksichtigt.** Zu prüfen ist grundsätzlich, ob es sich u. U. um Flüchtlinge oder Asylsuchende handelt. **Bei wirtschaftlich motivierter Migration erscheint es erfolgversprechender, wenn man nicht nur versucht, sie zu verhindern, sondern sie zum Vorteil aller Beteiligten zu steuern.** Einige vielversprechende Ansätze dazu, wie z. B. die Mobilitätspartnerschaften, werden von der EU derzeit erprobt (s. Kap. E.3).

Europa wird hinsichtlich der Migrationsursachen und insbesondere im Blick auf die vielbeschworene Bekämpfung der Ursachen unfreiwilliger Wanderungen allerdings mehr leisten und sich selbst kritischere Fragen stellen müssen. Denn vielfach sind es die europäischen Staaten selbst, die – wissend, unwissend oder unreflektiert – den potenziellen Zuwanderern die Lebensgrundlage entzogen und so erst Motive zur Migration geschaffen haben. Ein Beispiel sind die Fischereiabkommen der EU mit afrikanischen Küstenstaaten wie Mauretanien. NGOs kritisieren, dass für die Fangrechte in afrikanischen Gewässern viel zu wenig Geld bezahlt worden sei, um

die Folgen für die dortige Bevölkerung zu kompensieren, die teils auf den Fischfang angewiesen war und durch die schwimmenden Fischfabriken erwerbslos wurde. Die ‚Coalition for fair Fisheries‘ schätzt z. B., dass ein Fünftel der afrikanischen Flüchtlinge vormals Fischer waren (Schäfer 2009). Ein anderes Beispiel sind die europäischen Fleischexporte. In Europa unverkäufliche Mengen werden für teils weniger als die Hälfte des Kilopreises nach Afrika exportiert – dieses Preisniveau unterbietet die dortigen Standards und bringt lokale Züchter um ihre Erwerbsmöglichkeiten (Mari 2008). Ebenso bekannt sind die aus europäischen Spenden stammenden, dann aber von Händlern übernommenen Textilprodukte, die afrikanische Märkte überschwemmen und die einheimische Textilproduktion in Bedrängnis bringen (Frazer 2008).

Viele Menschen suchen in Europa aber auch Schutz vor politisch instabilen, undemokratischen und korrupten Regimen in ihren Heimatländern oder möchten Bürgerkriegen entkommen. **Hier hat Europa bei allem berechtigten Interesse an der Sicherung seiner Grenzen die humanitäre Pflicht, diesen Flüchtlingen die Möglichkeit auf Asyl zu eröffnen.** Schutzsuchende, die auf dem offenen Meer außerhalb des Verantwortungsbereichs der Zwölfmeilenzone der EU-Staaten aufgebracht werden, dürfen deshalb nicht ohne zureichende Prüfung – die an Bord eines Schiffes nicht möglich ist – abgewiesen oder gar gewaltsam abgedrängt werden. Sie dürfen auch nicht an Staaten ausgeliefert werden, die noch nicht einmal die GFK unterschrieben haben.

Irreguläre Grenzübertritte und Inlandsaufenthalte

Die Sicherung der Grenze spielt für die Verhinderung irregulärer Grenzübertritte und Aufenthalte in Europa auch weiterhin eine wichtige Rolle, ihre Bedeutung nimmt jedoch ab: Die meisten Zuwanderer, die sich irregulär in Europa aufhalten, sind zunächst legal eingereist, z. B. mit Hilfe eines Visums, haben nach dessen Ablauf das Land aber nicht verlassen (overstayer); der Rechtsbruch erfolgte also nicht an der Grenze, sondern erst im Inland. Auch in Deutschland hat der überwiegende Teil der Personen ohne Aufenthaltsstatus die Grenze vermutlich legal überschritten (Europäische Kommission 2009: 13). Damit gewinnen nachgelagerte Maßnahmen gegenüber der äußeren Grenzsicherung an Bedeutung: In Betracht kommen die nachträgliche Legalisierung von Personen ohne Aufenthaltstitel oder deren Rückkehr, entweder freiwillig oder unter Zwang.

2.1 Legalisierung irregulärer Zuwanderer: Chancen und Risiken

Legalisierung ist für Staaten eine Möglichkeit, mit irregulärer Migration umzugehen. Hierbei verleiht der Staat Ausländern, die sich ohne Aufenthaltsrecht auf dem Territorium aufhalten, einen Aufenthaltstitel. Solche Legalisierungen können unterschiedliche Formen haben: Sie können mit einer gewissen Regelmäßigkeit erfolgen oder auch ad hoc als einmalige Maßnahme beschlossen werden.¹⁵⁰ Sie können das Recht auf Aufenthalt stärker von den individuellen Umständen abhängig machen – und damit einen weiten Spielraum für die Behörden vorsehen – oder objektive Kriterien formulieren, bei deren Erfüllung Menschen ein Anrecht auf einen Aufenthaltstitel erhalten (z. B. eine Mindestaufenthaltsdauer oder Zugehörigkeit zu einer bestimmten Herkunftsgruppe). Auch die Kriterien selbst können sich unterscheiden, so können entweder die Zuwanderungsgründe (etwa Zuwanderung aus humanitären Gründen) oder die Lebenssituation im Zuwanderungsland (z. B. der Nachweis eines

Arbeitsplatzes) als relevant festgelegt werden (Apap/De Bruycker/Schmitter 2000: 266–271).

Legalisierungen erfolgten in Deutschland bislang überwiegend individuell und weniger mit Bezug auf Personenkategorien, im Gegensatz etwa zu Italien, Spanien oder Griechenland: Aus dringenden humanitären und persönlichen Gründen oder wenn ein öffentliches Interesse besteht, kann in Deutschland Ausländern im Ausnahmefall eine befristete Aufenthaltserlaubnis nach § 25, Abs. 4 AufenthG erteilt werden. Ist diese Möglichkeit ausgeschöpft, können Härtefallkommissionen der Länder die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis empfehlen.

Daneben gibt es in Deutschland mit der Duldung eine spezielle juristische Konstruktion (§ 60a AufenthG). Die Duldung gewährt kein Aufenthaltsrecht, sondern stellt lediglich den Aufenthalt, der weiterhin rechtswidrig ist, straffrei. Duldungen werden gewährt, wenn die Ausreisepflicht aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen nicht umzusetzen ist, z. B. wenn bei abgelehnten Asylsuchenden die Abschiebung ins Heimatland nicht möglich ist oder die Abzuschiebenden krank oder verletzt sind. Die Duldung ist somit ein Weg, einen an sich irregulären Aufenthalt ‚verwaltbar‘ zu machen: Damit wird die Abschiebung, d. h. der Vollzug der Ausreisepflicht, die trotz Duldung fortbesteht, ausgesetzt. Die Duldung beseitigt nicht die Rechtswidrigkeit des Aufenthalts; im Unterschied zu anderen Ausländern ohne Aufenthaltstitel sind Geduldete den Behörden aber bekannt.

Grundsätzlich soll eine Duldung nur zeitlich befristet erteilt werden und nach ihrem Ablauf soll der Ausländer freiwillig zurückkehren oder abgeschoben werden. Kettenduldungen sollen vermieden werden; ein Aufenthaltstitel soll nur erteilt werden, wenn der Aufenthalt aus Gründen, die die betroffene Person nicht zu verantworten hat, absehbar nicht beendet werden kann. In der Praxis wurde die Duldung jedoch – entgegen der Intention des Gesetzgebers – für viele Menschen zu einem dauerhaften aufenthaltsrechtlichen Nicht-Status, weil sich Kettendul-

¹⁵⁰ Allerdings werden auch die augenscheinlich regelmäßigen Maßnahmen meist und immer wieder erneut als einmalige Aktionen angekündigt.

dungen wiederkehrend über mehrere Jahre erstreckten (Unabhängige Kommission Zuwanderung 2001: 165; Thym 2010: 328–329). Der Gesetzgeber sieht mittlerweile zwei Möglichkeiten vor, aus dem Status der Duldung einen rechtmäßigen Aufenthaltstitel zu erlangen, die sich beide an den individuellen Umständen orientieren: Nach dem 2005 eingeführten § 25, Abs. 5 AufenthG soll Geduldeten eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden, wenn sie länger als 18 Monate nicht abgeschoben werden konnten. Und seit 2009 kann nach § 18a AufenthG qualifizierten Geduldeten ein Aufenthaltstitel zur Ausübung einer Beschäftigung erteilt werden (s. Kap. C.7).

Neben den individuellen Möglichkeiten der Legalisierung fanden und finden in Deutschland aber auch sog. Legalisierungsprogramme statt (auch als Regularisierungen oder Amnestien bezeichnet), die nicht auf den Einzelfall abzielen, sondern die Möglichkeit zum Erhalt eines Aufenthaltstitels von bestimmten Anforderungen abhängig machen wie z. B. der Zugehörigkeit zu einer definierten Gruppe. Oft sind derartige Programme auch an Stichtage gebunden. Aus humanitären Erwägungen und um die rechtliche Paradoxie eines erlaubten und zugleich rechtswidrigen Aufenthalts aufzulösen, sind allein zwischen 1991 und 2000 in Deutschland insgesamt zehn solcher Altfall- und Bleiberechtsregelungen durchgeführt worden. Sie betrafen jeweils Angehörige bestimmter Nationalitäten oder Gruppen (z. B. Migranten, die als Vertriebene um Aufnahme ersucht hatten, aber abgelehnt worden waren; Yeziden aus der Türkei; abgelehnte Asylsuchende) und waren meist an die Bedingung geknüpft, dass die betreffenden Personen keine öffentlichen Leistungen bezogen und nicht straffällig geworden waren (Cyrus 2004: 74–75).

Die jüngste und umfangreichste Altfallregelung wurde in Deutschland 2007 initiiert. Den Erwartungen zufolge sollte sie 60.000 der damals 160.000 Geduldeten ein dauerhaftes Aufenthaltsrecht vermitteln. Bei Erfüllung bestimmter Voraussetzungen, wie ausreichendem Wohnraum oder einer bestimmten Mindestaufenthaltsdauer, wurde ein zunächst provisorisches Aufenthaltsrecht verliehen. Sofern es den betroffenen Personen bis Ende 2009 gelang, ihren Lebensunterhalt nachweislich durch eigenes Einkommen zu bestreiten, wurde der provisorische Aufenthaltstitel verlängert. Obwohl aufgrund der Wirtschaftskrise die Fristen noch einmal verlängert wurden, war es im März 2010 erst rund 20.000 Personen gelungen, diese Regelung in Anspruch zu nehmen. Um ein dauerhaftes Aufenthaltsrecht zu erlangen, müssen

noch zahlreiche dieser Personen bis Ende 2011 nachweisen, dass sie ihren Lebensunterhalt in diesem Zeitraum selbstständig bestreiten haben (BT-Drs. 17/2946; Netzwerk Migration in Europa 2007; Netzwerk Migration in Europa 2008) (s. Kap. C.7).¹⁵¹

In Deutschland werden Legalisierungsprogramme in der öffentlichen und politischen Diskussion für gewöhnlich mit dem Verweis abgelehnt, der irreguläre Aufenthalt bzw. Grenzübertritt solle nicht mit einem Aufenthaltsrecht ‚belohnt‘ werden; zudem könnten Legalisierungsprogramme eine Magnetwirkung für weitere irreguläre Zuwanderung entfalten, besonders wenn sie regelmäßig durchgeführt würden; und letztlich seien derartige Maßnahmen nicht mit der deutschen Rechtskultur zu vereinen, die Amnestien (z. B. auch im Steuerrecht) ablehne (Sinn/Kreienbrink/Loeffelholz 2006: 96). Wie die Altfallregelungen zeigen, sieht sich Deutschland jedoch offensichtlich unter dem Druck, Legalisierungsmaßnahmen durchzuführen, die sich nicht nur an Individuen richten, sondern ganze Fallgruppen betreffen. Einige Autoren bezeichnen die Altfallregelungen daher auch als Legalisierungskampagnen, wie sie eben auch in anderen Staaten bekannt sind (vgl. ICMPD 2009c: 7; Geyer 2007: 1). Das deutsche Vorgehen unterscheidet sich jedoch von dem anderer europäischer Staaten wie insbesondere Italien und Spanien¹⁵². Diese haben in der Vergangenheit häufiger und sehr viel umfangreicher Legalisierungsprogramme (vgl. Tab. D.2.1) durchgeführt. Deren Zahl stieg in Europa insgesamt seit den 1970er Jahren nahezu kontinuierlich an: Waren es zwischen 1978 und 1987 noch sieben Programme, wurden zwischen 2003 und 2008 bereits 22 gezählt. Auch die Zahl der Legalisierten ist seit der Jahrtausendwende gestiegen: Zwischen 1973 und 1990 wurden gerade einmal 370.000 Personen legalisiert, zwischen 2003 und 2008 waren es bereits 1,7 Millionen (Kraler 2008). Ein wesentlicher Unterschied der Altfallregelungen zu Programmen anderer EU-Staaten besteht außerdem darin, dass die Maßnahmen in Deutschland den offiziellen Angaben nach rein humanitär und nicht ökonomisch motiviert sind. Zudem sind die Personen, die eine Duldung besitzen, den staatlichen Behörden bereits bekannt.

Die Altfallregelung in Deutschland und die Beispiele aus Tab. D.2.1 zeigen, dass die europäischen Staaten auf Legalisierungen in der einen oder anderen Form offenbar nicht verzichten können. Mit dem aktuellen Kontrollaufwand und den eingesetzten Mitteln sind sie nicht imstande, Migration vollständig zu kontrollieren. Legalisierungen sind daher stets Nachbesserungen im Hinblick

151 Zudem sieht § 104b i. V. m. § 23, Abs. 1 AufenthG ein elternunabhängiges Aufenthaltsrecht für 14- bis 17-jährige integrierte Kinder vor, sofern ihre Eltern ausgereist sind und nicht die Voraussetzungen für die Altfallregelung erfüllen (Parusel 2010a: 37).

152 Die umfangreichen Legalisierungsprogramme in Spanien wiesen sogar Züge eines verdeckten Anwerbungsmechanismus von Arbeitskräften auf. Andere EU-Staaten wie Frankreich und Deutschland drängten auf ein generelles Verbot solcher Maßnahmen im Europäischen Pakt zu Migration und Asyl von 2008. Letztlich einigten sich die EU-Staaten darauf, Legalisierungen nur noch auf Einzelfallbasis vorzunehmen (Finotelli 2011).

Tab. D.2.1 Aufenthaltsrechtliche Legalisierungsprogramme ausgewählter EU-Staaten

Land (Jahr)	Zielpersonen	Anforderungen	Anträge/Positive Entscheidungen ¹⁵³
Frankreich (2006)	Familien mit kleinen Kindern ohne regulären Aufenthaltsstatus	<ul style="list-style-type: none"> – Kinder leben seit Geburt oder vor ihrem 13. Lebensjahr im Land – Mindestens ein Elternteil lebt seit zwei Jahren im Land – Mindestens ein Kind geht zur Schule – Starke Bindung der Kinder an das Land 	33.538 / 6.924
Italien (2002)	Beschäftigte in Privathaushalten und im produzierenden Gewerbe	Nachweis von drei Monaten Rentenbeitragszahlungen und kontinuierlicher Beschäftigung	702.156 / 650.000
Schweden (2006)	Abgelehnte Asylsuchende, besonders Familien mit kleinen Kindern	Umstände wie die humanitäre Situation, Aufenthaltsdauer, Situation im Herkunftsland etc. konnten innerhalb einer Frist von fünf Monaten für die Gewährung eines Aufenthaltstitels besonders berücksichtigt werden	31.000 / 17.000
Spanien (2005)	Arbeitnehmer ohne regulären Aufenthaltsstatus	<ul style="list-style-type: none"> – Mindestens sechs Monate gültiger Arbeitsvertrag – Registrierung bei Sozialversicherungen und Nachweis von Beiträgen 	691.655 / 578.375

Anmerkung: Angaben sind zum Teil nur gerundet ausgewiesen; zum Teil waren noch nicht alle Anträge entschieden.
Quelle: ICMPD 2009a; ICMPD 2009b.

darauf, dass irreguläre Migration den Souveränitätsanspruch des Staats in Bezug auf Zugang zu und Aufenthalt auf seinem Territorium, der sich nicht restlos durchsetzen lässt, infrage stellt. Derartige Programme bedeuten für die Politik zugleich ein Dilemma. Einerseits versprechen sie Vorteile: Der Kontroll- und Verfolgungsaufwand verringert sich, öffentliche Stellen erlangen ein klareres Bild über die tatsächlich im Land lebende Bevölkerung, und die mit Legalisierungen verbundene potenzielle Reduzierung der Schwarzarbeit könnte die Einnahmen aus Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen steigern. Dem stehen die zuvor genannten Bedenken entgegen (Magnetwirkung für weitere irreguläre Zuwanderung; keine ‚Belohnung‘ für Rechtsverstöße; Unvereinbarkeit mit deutscher Rechtskultur).

Legalisierungen sind so gesehen weniger ein Instrument, irreguläre Migration zu verringern oder zu verhindern, als vielmehr eine Möglichkeit, die daraus resultierende soziale Ausgrenzung zu reduzieren (Schönwälder/Vogel/Sciortino 2004: 75), insbesondere zugunsten jener Menschen, die die Irregularität nicht selbst zu verantworten haben: der Kinder von irregulär im Land lebenden Menschen. Die Legalisierung ermöglicht einem Teil der Wohnbevölkerung, der sich zuvor irregulär im Land

aufhielt, ggf. Zugang zu sozialen Leistungen, Bildungsinstitutionen und rechtsstaatlichen Garantien (Finotelli 2011). Wenn sich, wie bei der deutschen Altfallregelung 2007, Legalisierungen im Wesentlichen auf humanitäre Aufenthaltsgründe beschränken und an die genannten Bedingungen geknüpft sind, ist sowohl das Risiko einer Magnetwirkung als auch eine Inanspruchnahme der Sozialsysteme gering. Gelingt der Einbezug in den regulären Arbeitsmarkt, fallen die sozialen Gewinne dafür möglicherweise umso größer aus. Die erneut hohe Zahl von 54.655 Geduldeten, die im August 2010 trotz der Altfallregelung bereits länger als sechs Jahre in Deutschland lebten, verweist allerdings auf ein nach wie vor ungelöstes Problem (BT-Drs. 17/3160: 8). **Daher sollte auch über stichtagunabhängige Altfallregelungen nachgedacht werden, um Kettenduldungen zu begrenzen** (s. Kap. C.9).

2.2 Rückkehrpolitik: Reparaturmechanismus der Grenzsicherung?

Eine gezielte Rückkehrpolitik ist eine weitere Möglichkeit für den Staat, auf die Anwesenheit von Zuwanderern

¹⁵³ Die hohen Anerkennungsquoten bei den Programmen von Italien und Spanien werden darauf zurückgeführt, dass die Arbeitgeber involviert waren, gleichzeitig das Arbeitsrecht verschärft wurde und die Sozialpartner in den Prozess eingebunden waren (ICMPD 2009c: 45).

Info-Box 9 Abschiebehaft in Deutschland und Änderungen durch die Rückführungsrichtlinie

Soll ein Ausländer abgeschoben werden und lässt sich dies nicht unmittelbar durchführen, besteht die Gefahr, dass er ‚untertaucht‘, also versucht, fortan ohne Aufenthaltstitel in Deutschland zu verbleiben. Um dies zu verhindern, kann die zuständige Behörde anordnen, Ausländer bis zum Vollzug der Abschiebung in Gewahrsam bzw. Abschiebehaft zu nehmen. Dies gilt als letztes Mittel; Alternativen wie Auflagen zum Aufenthaltsort oder die Hinterlegung des Passes sollten vorgezogen werden. Die Abschiebehaft in Deutschland wird daher vielfach kritisiert. Sie werde zu schnell und für einen zu langen Zeitraum verhängt (vgl. z. B. die Haltung der Fraktion von Bündnis 90/Die Grünen dazu; BT-Drs. 17/2139). Auch die Bedingungen der Abschiebehaft werden als unzureichend bemängelt.¹⁵⁴ Tatsächlich zeigen die Angaben aus zwölf Bundesländern für das Jahr 2007, dass bei 49 Prozent der abgeschobenen Ausländer zuvor Abschiebehaft verhängt worden war, in Berlin sogar bei 73 Prozent. Abschiebehaft ist somit eher der Normalfall als die Ausnahme. Besonders problematisch ist zudem, dass abzuschiebende Ausländer in Deutschland oft nicht in gesonderten Abschiebeeinrichtungen, sondern zusammen mit kriminellen Strafgefangenen in Justizvollzugsanstalten (JVA) untergebracht werden. Zwischen 2005 und 2007 traf dies für rund 28 Prozent aller Ausländer in Abschiebehaft zu. In diesem Punkt unterscheiden sich die Verhältnisse in den einzelnen Bundesländern aber erheblich: Während z. B. in Mecklenburg-Vorpommern oder Niedersachsen alle ausreisepflichtigen Ausländer in einer JVA untergebracht waren, kam dies in Nordrhein-Westfalen, Berlin und Brandenburg überhaupt nicht vor (BT-Drs. 16/11384; eigene Berechnungen). Die Unterbringung in einer JVA hat für Abzuschiebende Folgen: Anders als bei Strafgefangenen geht es bei ihnen vorrangig um Festsetzung und nicht um Resozialisation. Deswegen haben Abschiebehaftlinge kein Anrecht auf Vergünstigungen wie Freigang oder offenen Vollzug, wie sie Strafgefangenen zustehen. Sie sind damit, wenn sie in einer JVA untergebracht werden, de facto sogar schlechtergestellt als kriminelle Strafgefangene. In Abschiebeeinrichtungen hingegen kann der Abzuschiebende auf seine Rückkehr vorbereitet werden, zum Teil gibt es sogar besondere Bildungsangebote. Zudem können spezifische Interessen der Abzuschiebenden berücksichtigt werden, z. B. die gemeinsame Unterbringung mit der Familie (Kreienbrink 2007: 147–149).

Die EU-Rückführungsrichtlinie (Richtlinie 2008/115/EG), zu deren Umsetzung Deutschland bis Dezember 2010 verpflichtet ist, verspricht hier erhebliche Verbesserungen, z. B. für den Kontakt von Abschiebehaftlingen mit der Familie, NGOs oder Rechtsvertretern. Vor allem aber untersagt sie die Unterbringung von Abzuschiebenden in gewöhnlichen Haftanstalten, sofern im Land Alternativen bestehen. Deutschland sieht die Gültigkeit dieser Vorschrift im Umsetzungsentwurf aber nur vor, sofern es innerhalb des jeweiligen Bundeslandes, nicht in Deutschland insgesamt, Alternativen gibt. Kritiker sehen hierin einen Verstoß gegen das Ziel der Richtlinie (BT-Drs. 17/2139; Pro Asyl 2010b). Ferner ist es in Deutschland bisher nicht üblich, Abzuschiebenden einen Pflichtanwalt beizuordnen. Dies hat erhebliche Auswirkungen auf ihre Möglichkeiten, ihre Rechte wahrzunehmen, z. B. Haftbeschwerde einzulegen oder die Haft gerichtlich prüfen zu lassen. Die Richtlinie betont demgegenüber die große Bedeutung anwaltlichen Beistands (Keßler 2008).

ohne Aufenthaltsstatus zu reagieren, und gilt als wichtiger Baustein einer glaubwürdigen übergreifenden Migrationspolitik. Damit versucht der Staat, die Kontrollhoheit über den Aufenthalt auf seinem Territorium sicherzustellen bzw. wiederzugewinnen. **Der Rückkehr unter Zwang wird eine hohe symbolische Wirkung bei der einheimischen Bevölkerung, aber auch eine abschreckende Wirkung bei irregulär Zuwandernden bzw. Zuwanderungswilligen zugesprochen. Wichtig wäre aber, freiwillige**

Rückkehr stärker zu unterstützen, da diese geringere finanzielle und soziale Kosten verursacht.

Freiwillige Rückkehr

Für Deutschland sind im Bereich der Rückkehrpolitik verschiedene Begriffe und Maßnahmen zu unterscheiden: ‚Rückführung‘ beschreibt die durch den Staat erzwungene Rückkehr eines Ausländers in sein Herkunftsland oder den Staat, durch den er eingereist ist. Hier gibt es neben

¹⁵⁴ Kritiker stellen diese Fakten in einen Zusammenhang damit, dass allein zwischen 2005 und 2007 mindestens 38 Ausländer in Abschiebehaft einen Suizidversuch und drei Personen Selbstmord begingen. Welche Gründe für Suizidversuch oder Selbstmord genau vorlagen, lässt sich allerdings nicht bestimmen (BT-Drs. 16/11384; Stoltenberg 2009).

der ‚Zurückweisung‘ (Verweigerung der Einreise an der Grenze) und der ‚Zurückschiebung‘ (ein in Deutschland aufgegriffener Ausländer wird zeitnah außer Landes gebracht) auch die ‚Abschiebung‘. Sie bezeichnet die zwangsweise Ausreise, die notfalls mit Gewalt durchgesetzt wird und oft damit verbunden ist, dass der Ausländer bis zur Abschiebung in Gewahrsam genommen wird (Schneider/Kreienbrink 2010: 18–23) (Info-Box 9). Die öffentlich wahrnehmbare Durchführung von Zwangsmaßnahmen dient der Abschreckung und soll nicht zuletzt die Bereitschaft zur freiwilligen Ausreise insbesondere abgelehnter Asylsuchender steigern.

Neben der zwangsweisen Rückführung ist es auch möglich, dass Ausländer freiwillig zurückkehren. Bis zu welchem Grad bei der Rückkehrpolitik von ‚Freiwilligkeit‘ gesprochen werden sollte, ist allerdings umstritten: Der UNHCR bspw. geht davon aus, dass Freiwilligkeit nur vorliegt, wenn auf den potenziellen Rückkehrer kein materieller, physischer oder psychologischer Einfluss ausgeübt wird. Freiwillig kann eine Rückkehr nach dieser Definition nur dann sein, wenn der Rückkehrer z. B. auch über ein Aufenthaltsrecht im aktuellen Aufenthaltsstaat verfügt. Zu unterscheiden wäre also, ob die freiwillige Rückkehr vollständig auf dem freien Willen des Rückkehrenden basiert oder ob eine Ausreiseverpflichtung besteht und nur die Ausreise freiwillig, d. h. ohne Zwang erfolgt (Schneider/Kreienbrink 2010: 21–23).

Die Datenlage im Bereich der freiwilligen Rückkehr ist äußerst begrenzt, denn derart definierte Wanderungen werden statistisch kaum gesondert erfasst. Es gibt aber in Deutschland verschiedene Programme, die die freiwillige Rückkehr unterstützen sollen. Aktuell können z. B. über das REAG-Programm Transportkosten und Reisebeihilfen und mit dem GARP-Programm Starthilfen für den Wiederbeginn im Herkunftsland gewährt werden.

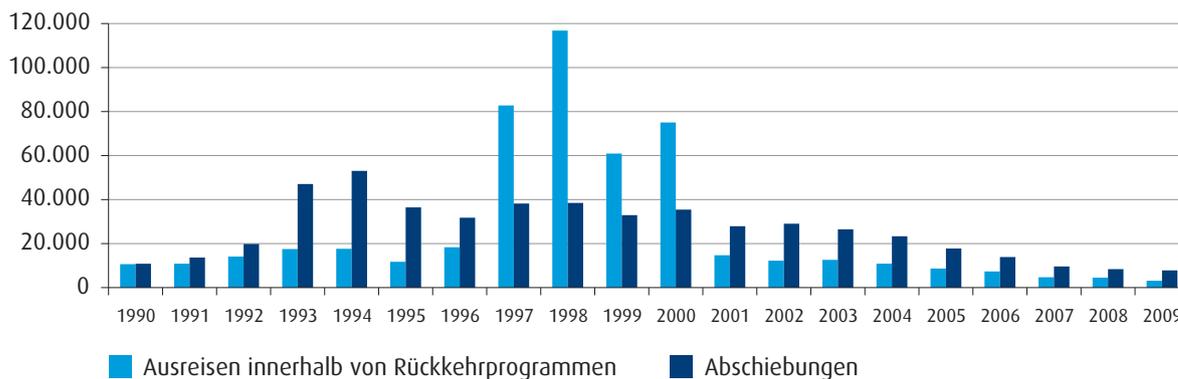
Daneben gibt es eine Reihe von regionalen oder kommunalen Beratungsangeboten. Ein Bild über die Höhe der freiwilligen Rückkehr lässt sich nur anhand der Ausreisen zeichnen, die mit Hilfe dieser Programme erfolgt und daher statistisch registriert sind (Schneider/Kreienbrink 2010: 65–74).

Abb. D.2.1 zeigt, dass sowohl die Zahl der durch Rückkehrprogramme erfassten freiwilligen Rückkehrer als auch die Zahl der Abschiebungen 2009 deutlich unter dem Niveau der 1990er Jahre lag.

Die deutlich gesunkenen Zahlen von Abschiebungen sowie von Teilnehmern an freiwilligen Rückkehrprogrammen gehen insbesondere auf den Umstand zurück, dass die Zahl der in Deutschland lebenden ausreisepflichtigen Ausländer in diesem Zeitraum generell gesunken ist. Hierfür lassen sich drei Gründe ausmachen:

(1) Die Zahlen der Asylsuchenden in Deutschland sind innerhalb dieses Zeitraums stark zurückgegangen. Dies ist auf den Rückgang von Fluchtursachen zurückzuführen, vor allem das Ende der Konflikte nach der Auflösung Jugoslawiens. Diesen Zusammenhang macht z. B. ein detaillierter Blick auf die Teilnehmer an den Rückkehrprogrammen deutlich. Im Jahr 2000 stellten die gut 60.000 Staatsangehörigen aus dem ehemaligen Jugoslawien, die Rückkehrhilfe in Anspruch nahmen, noch mehr als 90 Prozent aller Geförderten. Dieser Anteil ging bis 2008 auf 16 Prozent zurück (Schneider/Kreienbrink 2010: 30). Die Rückkehrprogramme erwiesen sich somit in den 1990er Jahren als erfolgreiche Instrumente. Denn nach dem Ende der Konflikte im Kosovo und anderen Regionen des ehemaligen Jugoslawiens war es mit ihrer Hilfe möglich, eine große Zahl an Menschen zur Rückkehr zu bewegen und sie bei dieser zu unterstützen. Der Rückgang ausreisepflichtiger Ausländer in Deutschland geht aber nicht nur auf das Ende des Jugoslawien-Konflikts

Abb. D.2.1 Ausreisen innerhalb von Rückkehrprogrammen und Abschiebungen aus Deutschland 1990–2009



Anmerkung: Zahlen zu Rückkehrprogrammen umfassen ab 2006 nur noch REAG und GARP.
Quelle: BAMF 2011b: 217–218; Schneider/Kreienbrink 2010: 63; eigene Darstellung

Info-Box 10 Die Abschiebung von Roma aus Frankreich

Der französische Präsident Nicolas Sarkozy sorgte 2010 mit der Ankündigung, Roma nach Rumänien und Bulgarien abzuschieben, für Schlagzeilen und Aufregung in anderen EU-Staaten und bei der EU. Mitte Juli 2010 war ein Roma von der französischen Polizei erschossen worden, woraufhin Dutzende Roma eine Polizeistation angriffen. Sarkozy kündigte daraufhin an, er wolle die Hälfte der insgesamt 600 rechtswidrigen Lager in Frankreich innerhalb von drei Monaten räumen und straffällig gewordene Roma in ihre Heimatstaaten Bulgarien und Rumänien abschieben. Innerhalb weniger Wochen wurde dies für 200 Lager und 1.000 Menschen in die Tat umgesetzt, begleitet von Protesten von NGOs, der politischen Opposition und den Roma selbst. Vor allem wurde Sarkozy vorgeworfen, er wolle mit den Aktionen Wähler des rechten Spektrums für sich gewinnen. Dies war nicht die erste Abschiebung. Zwischen Januar und September 2010 hatte Frankreich insgesamt mehr als 8.000 Roma abgeschoben.

Nicht nur Rumänien, auch die Europäische Kommission beanstandete Frankreichs Verhalten. Letztere verwies zunächst nur auf die mögliche Stigmatisierung dieser Gruppe, machte anschließend aber auch deutlich, dass das Vorgehen ihrer Meinung nach gegen geltendes EU-Recht verstoße. Auch das Europäische Parlament forderte das Land auf, die Massenabschiebungen zu stoppen. Zwischenzeitlich eskalierte der Streit, als die Kommissarin Viviane Reding den Umgang Frankreichs mit den Roma mit der Nazizeit verglich und Sarkozy konterte, ihr Heimatland Luxemburg könne ja die Abgeschobenen gerne aufnehmen.

Die EU-Kommission drohte sogar, ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Frankreich einzuleiten, was ggf. empfindliche Geldstrafen für das Land hätte nach sich ziehen können. Sie sah die EU-Freizügigkeitsrichtlinie (Richtlinie 2004/38/EG) nicht korrekt umgesetzt. Laut dieser kann ein EU-Bürger sich ohne besondere Bedingungen bis zu drei Monate in einem anderen Mitgliedsland aufhalten. Erst bei längeren Zeiträumen wird gefordert, dass er als Arbeitnehmer oder Selbstständiger arbeitet bzw. über ausreichende Mittel verfügt, um das Sozialsystem nicht in Anspruch zu nehmen. Ist diese Bedingung nicht erfüllt, kann der Staat die Person abschieben, muss dabei aber die persönliche Situation berücksichtigen, z. B. Alter, Gesundheit oder Verbindung zum Land des Aufenthalts. Ausdrücklich schreibt die Richtlinie aber vor, dass dies im Einzelfall zu prüfen ist – ein Umstand, den Frankreich bis dahin nicht in nationales Recht umgesetzt hatte. Mit Ablauf der von der Kommission gesetzten Frist reichte Frankreich allerdings entsprechende Vorschläge für Gesetzesänderungen ein, die die Kommission als ausreichend erachtete. Allerdings, so die Kommission, könnte das Verfahren wiederaufgenommen werden, wenn die Zusagen nicht eingehalten werden (Netzwerk Migration in Europa 2010a; Migration Policy Group 2010a; Migration Policy Group 2010c; Migration Policy Group 2010b).

Inwiefern Roma aus Deutschland ausgewiesen wurden oder werden, lässt sich nicht bestimmen. Das Ausländerzentralregister als hierfür relevante Datenbank erfasst lediglich die Staatsangehörigkeit, jedoch keine ethnischen Merkmale (BT-Drs. 17/3288).

zurück, sondern ebenso auf sinkende Flüchtlingszahlen aus Osteuropa sowie eine Verbesserung der menschenrechtlichen Situation in der Türkei.

(2) Auch die EU-Erweiterungen haben sich ausgewirkt, wie die Zahlen der Abschiebungen zeigen. Im Jahr 2000 wurden z. B. noch 4.310 Personen mit dem Flugzeug in die heutigen EU-Mitgliedstaaten Rumänien, Bulgarien und Polen abgeschoben, 2008 waren es nur noch 289. Die Erweiterung der EU hatte somit eine, wenn auch nicht intendierte, Legalisierung vormals irregulärer Migration zur Folge. Üblicherweise finden zwischen den europäischen Staaten kaum Abschiebungen statt (Info-Box 10).

(3) Eine Rolle spielten aber auch die meist restriktiven Änderungen des deutschen und europäischen Asylrechts seit den 1990er Jahren sowie die verschärften Kontrollen an den Außengrenzen der EU gegenüber Zuwanderern aus Drittstaaten (s. Kap. C.8 und D.1).

Abb. D.2.1 verdeutlicht aber auch: Die Zahl der Abschiebungen liegt – bis auf wenige Ausnahmen in den 1990er Jahren – deutlich über der der freiwilligen Rückkehrer. Das Verhältnis hat sich auf niedrigem Niveau insgesamt zugunsten der Abschiebungen verschoben. Dies stellt im europäischen Vergleich keine Ausnahme dar. Während in Deutschland 76 Prozent aller Rückkehrwanderungen im Jahr 2005 unfreiwillig erfolgten, waren es in Großbritannien sogar 94 Prozent. In Belgien lag der Anteil allerdings bei 64 Prozent und in Schweden fiel er mit 24 Prozent deutlich niedriger aus (Europäische Kommission 2007b: 12; eigene Berechnungen). Auch Deutschland betrachtet eine deutliche Erhöhung des Anteils der freiwilligen Rückkehr als wünschenswert, denn diese ist mit deutlich geringeren sozialen wie finanziellen Kosten verbunden (Kreienbrink 2007: 69).

Rückübernahmeabkommen mit Drittstaaten

Rückübernahmeabkommen sind völkerrechtliche Vereinbarungen mit Drittstaaten. Sie sollen eine vertrauensvolle internationale Behördenzusammenarbeit sicherstellen und die Verfahren vereinfachen, um Rückführungen effektiver und reibungsloser zu gestalten. Die Vertragspartner verpflichten sich in diesen Abkommen, eigene Staatsangehörige und Drittstaatsangehörige ohne Aufenthaltsrecht in dem anderen Staat wieder zurückzunehmen, die entweder freiwillig oder unter Zwang von dort ausreisen (Thym 2010: 331, 340). In Deutschland ist diese Art Abkommen schon lange bekannt. Die ältesten solcher Vereinbarungen stammen aus dem Jahr 1954 und wurden mit Schweden und Dänemark geschlossen. Mit der steigenden Zahl von Asylsuchenden und damit der Zahl derjenigen, die nach Ablehnung der Anträge wieder rückzuführen sind, sowie der wachsenden Bedeutung der irregulären Migration in den 1990er Jahren stieg das Interesse an diesem Instrument allerdings stark an. 14 der insgesamt 30 Rückübernahmeabkommen Deutschlands (Stand 2010) datieren aus diesem Jahrzehnt und wurden oft mit benachbarten östlichen Staaten geschlossen (BMI 2010a).

Mittlerweile ist dieses Instrument auch auf europäischer Ebene aufgegriffen worden. Im Jahr 2000 bestand die Europäische Union auf einer Rückübernahme Klausel im sog. Cotonou-Abkommen (s. Kap. E.3). Seit dem Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrags ist die EU zudem ermächtigt, Rückübernahmeabkommen mit Drittstaaten zu vereinbaren. Zwölf solcher Abkommen sind mittlerweile in Kraft (Thym 2010: 367–368; BMI 2010a).

Da die EU für 27 Staaten spricht, kann von einer größeren Verhandlungsmacht mit den etwaigen Vertrags-

partnern ausgegangen werden, als wenn jeder Staat für sich mit diesen verhandelt. Damit steigt die Wahrscheinlichkeit, dass ein solches Abkommen geschlossen wird. Zudem verfolgt die EU oft die Strategie, die Abkommen mit anderen Aspekten zu koppeln. Sie stellt z. B. im Gegenzug Visaerleichterungen in Aussicht. Dennoch bleibt der Erfolg solcher Übereinkommen fragwürdig; denn eigentlich sind die Drittstaaten ohnehin zur Rückübernahme verpflichtet und eine fehlende Kooperationsbereitschaft wird durch derartige Abkommen nicht notwendig verbessert (Billet 2010: 74–79). Kritisch ist es zu beurteilen, wenn derartige Abkommen mit Staaten getroffen werden, bei denen von einem mangelhaften oder fehlenden Schutz der Menschenrechte ausgegangen werden muss.¹⁵⁵

Die Bilanz der Abkommen bleibt somit unbestimmt. Dies scheint auch die EU mittlerweile erkannt zu haben. Sie setzt daher nicht allein auf die Unterzeichnung solcher Abkommen, sondern achtet viel stärker darauf, dass diese in der Praxis tatsächlich eingehalten werden. Hierbei muss sie den Vertragsstaaten aber offenbar weitreichendere Zugeständnisse machen, etwa in Form finanzieller Unterstützung bei der Wiedereingliederung der Rückgeführten. Verstärkt treten Rückübernahmeabkommen auch als Teil größerer Pakete von bi- oder multilateralen Verträgen oder Abkommen auf. Dies trifft etwa auf die sog. Mobilitätspartnerschaften zu, die z. B. die zirkuläre Migration in die EU erleichtern und die Arbeitsmärkte der Herkunftsstaaten stärken sollen, im Gegenzug sollen sich diese Staaten aber u. a. zur Unterzeichnung solcher Abkommen bereiterklären (s. Kap. E.3.) (Thym 2010: 367–369).

155 So enthält z. B. das umstrittene Abkommen zwischen Italien und Libyen eine Rückübernahme Klausel (vgl. Kap. D.1).

E Migration und Entwicklung

Migration und Herkunftsländer

Migration ist aus der Perspektive der Empfängerländer und der Migranten in der Regel relativ eindeutig zu bewerten. Auch wenn man die Auswirkungen von Zuwanderung auf makroökonomische Größen wie Wachstum, Beschäftigungsstand oder Staatshaushalt nicht überschätzen sollte (Straubhaar 2002: 116), besteht kein Zweifel daran, dass gesteuerte und gerade qualifizierte Zuwanderung sich auf Empfängerländer grundsätzlich positiv auswirkt. Migranten ihrerseits erhoffen sich eine Verbesserung ihrer Lebensumstände. Selbst wenn sie von neu gewährten Zuwanderungsoptionen keinen sofortigen Gebrauch machen, erweitert die Option individuelle Handlungsspielräume und damit das Ausmaß individueller wirtschaftlicher Freiheit.

Aus der Sicht der Entsendeländer allerdings erscheint Abwanderung oft ambivalent. Migrationsoptimisten begreifen (die Ermöglichung von) Migration unter bestimmten Umständen als Stimulus für Entwicklung in den Ausgangsräumen. Damit ordnen sie auch die Herkunftsländer in die Reihe der Migrationsprofiteure ein. Die Pessimisten hingegen sehen Migration als Teil einer unausweichlichen Abwärtsspirale, die die bestehenden Ungleichheiten zwischen Industrie- und Entwicklungsländern weiter verschärft. In ihren Augen profitieren Migranten und Empfängerländer somit auf Kosten der Herkunftsländer (vgl. de Haas 2010). Die Diskussion über die ökonomischen Folgen von Migration für die Entsendeländer wird seit den 1970er Jahren geführt und nach wie vor besteht kein Konsens. In den letzten Jahren haben jedoch in der wissenschaftlichen und politischen Debatte die Optimisten die Oberhand gewonnen, gestärkt auch durch eine entsprechende Positionierung von Organisationen wie der Weltbank und dem Internationalen Währungsfonds (IWF).

1.1 Krise der Entwicklungshilfe: Migrationspolitik als Alternative?

Die gegenwärtige Dominanz der Optimisten erklärt sich auch aus der Kritik an den traditionellen Instrumenten staatlicher Entwicklungshilfe, die in den letzten Jahren gewachsen ist.¹⁵⁶ In der wirtschaftswissenschaftlichen Entwicklungsforschung wird diese Kritik mittlerweile weitgehend geteilt: Länder mit unterdurchschnittlich wenig Entwicklungshilfe wiesen im Zeitraum 1950 bis 2001 dieselben Wachstumsraten auf wie Länder, die überdurchschnittlich viel Entwicklungshilfe erhielten (Easterly 2006: 50). Besonders deutlich lässt sich dies an den Beispielen Ghana und Südkorea zeigen, die sich in den 1960er Jahren noch in einer vergleichbaren wirtschaftlichen Ausgangssituation befanden. Ghana ist heute trotz erheblicher ausländischer Unterstützung weit hinter Südkorea zurückgeblieben, das schon lange keine ausländische Hilfe mehr bekommt und zu den reichsten Ländern der Welt gehört. Eine Auswertung von über hundert Studien zur Wirksamkeit von Entwicklungshilfe zieht ein ernüchterndes Fazit zur traditionellen, vor allem auf Budgethilfen und Finanztransfers basierenden Entwicklungszusammenarbeit (Doucouliagos/Paldam 2005).

Die auch in Deutschland immer deutlicher zutage tretende Legitimationskrise der traditionellen Migrationspolitik unterstützt die Position der Migrationsoptimisten: Diese fordern eine Neuausrichtung der Entwicklungszusammenarbeit, die nicht mehr auf bedingungslosen Finanztransfers basiert, sondern auf dem Konzept der ‚Hilfe zur Selbsthilfe‘. Nach dem Vorbild der imposanten Erfolgsgeschichten einiger ostasiatischer Staaten (Südkorea, Hongkong, Taiwan, Malaysia, Singapur, Vietnam und mit Abstrichen auch Indien) sollen Entwicklungsländer in die Lage versetzt werden, wirtschaftliche Entwicklung selbst zu induzieren. Die Förderung und Steuerung von Migration gilt dabei als ein wichtiges Instrument.

156 In den Buchregalen häufen sich Titel wie „Despite Good Intentions: Why Development Assistance to the Third World has Failed“ (Dichter 2003), „Aid to Africa: So much to do, so little done“ (Lancaster 1999), „Afrika wird armregiert oder Wie man Afrika wirklich helfen kann“ (Seitz 2009) oder „Dead Aid: Why Aid is Not Working and How There is a Better Way For Africa“ (Moyo 2009).

Während aktuell die Auswirkungen von Migration auf die Herkunftsländer eher positiv eingeschätzt werden, verstanden Migrations- und Entwicklungsforscher in den 1970er Jahren Migration nicht als möglichen Beitrag zu einer Reduktion von Entwicklungsrückständen in Ländern der Dritten Welt gegenüber den (reichen) Industrieländern, sondern ganz im Gegenteil als Teil des Problems. Migration war in ihrer Lesart lediglich die Fortsetzung kapitalistischer Ausbeutung von Entwicklungsländern mit anderen Mitteln.

Die theoretische Diskussion zwischen Migrationsoptimisten und -pessimisten hilft, Hoffnungen und Befürchtungen in Bezug auf eine Verbindung staatlicher Entwicklungs- mit Migrationspolitik einzuschätzen. Denn sie verdeutlicht, welche Chancen und Risiken in den staatlichen Programmen z. B. zur zirkulären Migration (s. Kap. E.4) ruhen, die derzeit besonders intensiv diskutiert werden.

1.2 Migrationsoptimisten: Migration als Modernisierungsschub?

Positive Wirkungen auf Entwicklung kann Migration auf zweierlei Weise entfalten: durch produktiv eingesetzte Rücküberweisungen und durch einen Technologie- und Innovationstransfer, der über Rückwanderung erfolgt.

Rücküberweisungen von Migranten

Als Rücküberweisungen bezeichnet die Internationale Organisation für Migration (IOM) allgemein mit Migration in Verbindung stehende Geldflüsse bzw. genauer die von Migranten in ihr Herkunftsland getätigten finanziellen Transfers. Rücküberweisungen haben in den letzten Jahren die Aufmerksamkeit auf sich gezogen, weil sie in vielen Ländern einen erheblichen Anteil am Bruttoinlandsprodukt ausmachen, zum Ausgleich der Zahlungsbilanzen beitragen und vielfach auch höher liegen als die von diesen Ländern bezogene öffentliche Entwicklungshilfe (vgl. Weltbank 2005; Straubhaar/Vadean 2006). Der IWF schätzt das Volumen der offiziellen und registrierten Rücküberweisungen bereits für das Jahr 2004 auf 172 Mrd. US-Dollar (Vadean/Hertlein 2006: 3). Die Weltbank geht für 2008 von 338 Mrd. US-Dollar und damit von einem Anstieg um fast 17 Prozent gegenüber dem Vorjahr aus (Irving/Mohapatra/Ratha 2010). Diese Schätzungen erfassen nur offizielle Transfers, über informelle Kanäle laufende Finanzflüsse dürften dieses Ausmaß bei weitem überschreiten. Anschaulich wird die Bedeutung der Rücküberweisungen, wenn man sie mit anderen lokalen Einnahmequellen vergleicht. In Mexiko übertreffen sie die Gesamtsumme ausländischer Direktinvestitionen, in Sri Lanka die Erlöse aus den Tee-Exporten. In Marokko übersteigen sie die Umsätze aus dem Tourismus und in Ägypten die Einnahmen aus dem Suezkanal (Ratha 2007).

Rücküberweisungen werden in mehrerer Hinsicht positive Wirkungen auf die Entsendeländer zugeschrieben, weswegen sie von diesen sogar durch spezielle Programme unterstützt werden (Info-Box 11). Von zentraler Bedeutung sind Rücküberweisungen für die Bekämpfung von Armut. Sie werden direkt an Einzelne und Familien ausgezahlt und können nicht – wie an den Staat oder andere Organisationen gezahlte Gelder – versickern oder zweckentfremdet werden. Sie erhöhen unmittelbar das verfügbare Haushaltseinkommen und können damit besser zu einer Befriedigung der Grundbedürfnisse der Empfängerfamilien beitragen als an Staaten gezahlte Entwicklungshilfe, die nur über Umwege ausgezahlt wird. Von Rücküberweisungen profitierten 2004 z. B. 1,4 Millionen mexikanische Haushalte. Die erfolgten finanziellen Transfers stellten im Durchschnitt 47 Prozent des Einkommens dieser Familien dar (Vadean/Hertlein 2006: 5).

Während traditionell angenommen wurde, dass das Individuum allein Kosten und Nutzen der Wanderung abwägt und dann entscheidet, wird seit einigen Jahren die Familie in den Mittelpunkt gestellt. Um ökonomisch zu überleben, schicken Familien Angehörige auf Wanderschaft, und zwar in unterschiedliche Zielstaaten, um das Risiko von Arbeitslosigkeit zu minimieren. Wanderungen und die damit verbundenen Rücküberweisungen sind aus dieser Perspektive ein grundsätzlicher Baustein familiärer Existenzsicherung (Stark 1978; Stark 1991). Andere Studien belegen die Bedeutung von Rücküberweisungen gerade für Entwicklungsländer mit schwachen Kapital- und unvollständigen Versicherungsmärkten, wo sie bei produktiver Investition entscheidend zur wirtschaftlichen Entwicklung beitragen (Taylor 1999). Rücküberweisungen wirken dabei als funktionaler Ersatz für Kapitalmärkte, die in Entwicklungsländern oftmals nur in Ansätzen bestehen, und verschaffen bspw. Existenzgründern das erforderliche Startkapital, insbesondere im Mikrofinanzbereich. Sie ersetzen zudem die oft fehlenden Sozialversicherungssysteme.

Einen unmittelbar positiven Einfluss haben Rücküberweisungen zudem auf die nationalen Zahlungsbilanzen. Sie sind im Vergleich zu anderen Zahlungseingängen aus dem Ausland vor allem deshalb vorteilhaft, weil sie weder Zinsverbindlichkeiten zur Folge haben noch zurückgezahlt werden müssen. Zudem stärken sie die Bonität des Empfängerlandes auf den internationalen Finanzmärkten. Andere private Kapitalflüsse wie Direkt- oder Portfolioinvestitionen, die in der Regel prozyklisch und sehr unbeständig fließen, können bei einer veränderten Risikoeinschätzung von Anlegern und Ratingagenturen sehr plötzlich abfließen und dadurch Zahlungsbilanzkrisen auslösen. Rücküberweisungen, die oftmals antizyklisch erfolgen, wirken dagegen als externer Stabilisierungsanker; sie verringern die Anfälligkeit des Finanzsystems für Zahlungsbilanzkrisen (Ambrosius/Fritz/Stiegler 2008; Ratha 2007: 3).

Info-Box 11 Strategien der Herkunftsländer zur Bindung ihrer im Ausland lebenden Staatsangehörigen

Herkunftsstaaten setzen verschiedene Strategien ein, um im Ausland lebende Staatsangehörige zu unterstützen, sie an ihr Heimatland zu binden und Rücküberweisungen zu begünstigen. Eines der bekanntesten Programme zur Förderung von Rücküberweisungen ist das der mexikanischen Regionalverwaltung Zacatecas unter dem Namen „Tres por uno“. Es wurde 1992 als Pilotprojekt zur Unterstützung strukturschwacher Regionen in Mexiko eingeführt. Für jeden ‚Migradollar‘ – so werden die Rücküberweisungsbeträge der in den Vereinigten Staaten arbeitenden Mexikaner in ihre Heimatregion bezeichnet – gibt die Regierung drei weitere Dollar für die Förderung regionaler Projekte hinzu (Iskander 2005). Ein anderes Beispiel ist eine Kooperation zwischen der Internationalen Organisation für Migration (IOM) und der Regierung von Guatemala. Mit dem ‚National Community Fund Program for Guatemala‘ sollen zum einen die Kosten von Rücküberweisungen reduziert werden, die zum Teil bei 14 Prozent der Transaktionssumme liegen. Zum anderen soll das Programm sicherstellen, dass die rücküberwiesenen Gelder wirtschaftlich optimal angelegt werden (IOM 2011). Aber auch in den Aufnahmestaaten gibt es Ansätze zur Förderung von Rücküberweisungen. So soll z. B. die Transparenz von Rücküberweisungen aus Deutschland durch eine Maßnahme des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung und der Gesellschaft für technische Zusammenarbeit (GTZ) bzw. der aus der Fusion mehrerer Entwicklungshilfegesellschaften hervorgegangenen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) gefördert werden. Die Internetseite www.geldtransfair.de informiert dabei über unterschiedliche Anbieter für Auslandsüberweisungen in die einzelnen Herkunftsländer und vergleicht Konditionen und Kosten der Transfers. In anderen Ländern gibt es ähnliche Seiten (z. B. www.sendmoneyhome.org in Großbritannien oder www.sendpenger.no in Norwegen).

Die Strategien der Herkunftsstaaten beschränken sich allerdings nicht auf die Förderung von Rücküberweisungen. Einige Staaten versuchen auch, die im Ausland lebende Bevölkerung direkt anzusprechen. Im Jahr 2006 etwa konnten die in den USA lebenden Mexikaner erstmals per Briefwahl an der Präsidentschaftswahl ihres Landes teilnehmen (vgl. Fitzgerald 2008: 7). Auch die Philippinen verfügen bereits seit Anfang der 1970er Jahre über spezifische Programme zur Förderung und zum Schutz ihrer im Ausland arbeitenden Bevölkerung. Sie schufen dafür eine staatliche Agentur, die Philippine Overseas Employment Administration. Durch die Reduzierung von Reise Steuern, Vereinfachung der Beantragung von Reisepapieren und die Aufhebung von Zollgebühren sollen mehr Philippinos zur (temporären) Abwanderung bewegt werden. Andererseits setzt sich diese Agentur für den Schutz der im Ausland lebenden Bevölkerung ein, z. B. hinsichtlich der Arbeitsbedingungen (Ruiz 2008). Ähnliche Institutionen finden sich auch in östlichen Nachbarstaaten Europas. In Georgien und Armenien etwa wurden in den letzten Jahren Diaspora-Ministerien oder Institute für die Kommunikation und den Kontakt mit der im Ausland arbeitenden und lebenden Bevölkerung gegründet. Zu ihren Aufgaben gehört der Aufbau nationaler Datenbanken bzw. Internetportale zum Thema Migration (GTZ 2010a).

Bei aller Euphorie über den Entwicklungsbeitrag von Rücküberweisungen sollten aber bei einer Bewertung der Effekte von Migration für die Herkunftsländer ihre möglichen entwicklungspolitisch kontraproduktiven (Neben-)Wirkungen nicht vernachlässigt werden.

Vor allem Studien aus den 1980er Jahren bezweifeln die Nachhaltigkeit der Wirkung von Rücküberweisungen. Es sei zu befürchten, dass bei einseitig konsumtiver Verwendung der Transfers die Geldentwertung, die in Entwicklungsländern oft ohnehin vergleichsweise hoch ist, verstärkt und einheimische Unternehmen verdrängt würden. Einer Studie von Lipton (1980) zufolge werden in Entwicklungsländern mehr als 90 Prozent der Rücküberweisungen lediglich konsumtiv verwendet (z. B. für Unterhaltungselektronik, Hochzeitsgeschenke, Familienfeiern, Beerdigungsrituale) und damit die Inflationsge-

fahr (Appleyard 1989; Russel 1992; Adler 1985) und die Verdrängung lokaler Produzenten (Lewis 1986) verstärkt. Vor allem der IWF warnt, dass Rücküberweisungen Anreizstrukturen manipulieren und Erwerbsarbeit verdrängen können, da sie wie ein Rentenbezug wirken (Chami/Fullenkamp/Jahjah 2003). Durch die Inflation, die Rücküberweisungen auslösen, werden vor allem Sesshafte ohne Verwandte im Ausland benachteiligt.

Kritik an Rücküberweisungen wird zudem aus distributiver Perspektive geäußert: Migranten sind im Vergleich zu den Sesshaften besser ausgebildet und risikobereiter; für diesen Trend zur Selbstselektion gibt es in der Literatur zahlreiche empirische Belege (s. Borjas 1987; Carrington/Detragni 1998: 21–23). Vor diesem Hintergrund befürchten Kritiker, dass Rücküberweisungen einen Matthäus-Effekt („Wer hat, dem wird gegeben“)

erzeugen und damit soziale Ungleichheit verschärfen (Zachariah/Mathew/Rajan 2001).

Ein weiteres Argument, Rücküberweisungen nicht einseitig und undifferenziert als bessere Entwicklungshilfe zu feiern, stammt aus der Außenwirtschaftstheorie. Kritische Stimmen verweisen auf den Dutch Disease-Effekt¹⁵⁷, der vor allem für kleine und vergleichsweise unterentwickelte Volkswirtschaften gefährlich sein kann (Corden/Neary 1982). Danach kann der massive Fremdwährungszufluss durch Rücküberweisungen vor allem bei schwachen oder machtlosen Zentralbanken die inländische Währung real aufwerten. Dadurch verteuern sich die Exportgüter des Landes auf internationalen Märkten und das über Terms of Trade berechnete reale Austauschverhältnis zwischen den exportierten und den importierten Gütern verschlechtert sich nachhaltig.

Die Bedenken, die gegen das entwicklungspolitische Instrument der Förderung von Rücküberweisungen angeführt werden und die empirisch unterfüttert sind, sind durchaus bedeutend. Dennoch kommen vor allem neuere empirische Studien zu dem Ergebnis, dass Rücküberweisungen sich in den meisten Fällen entwicklungspolitisch positiv auswirken (vgl. Rapoport/Docquier 2005; Agunias 2006; Weltbank 2006; de Haas 2007; Münz et al. 2007). Das entwicklungspolitische Potenzial von Rücküberweisungen hängt demnach zu großen Teilen von den jeweiligen wirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen ab. Als gesichert gelten kann ein positiver Effekt von Rücküberweisungen vor allem in Volkswirtschaften mit niedriger Inflationsrate und einer flexiblen Wechselkurspolitik, in denen sich eine wirtschaftliche Grunddynamik bereits entfaltet hat – durchaus auch auf einem niedrigen Gesamtniveau. Dies gilt etwa für einige Länder Lateinamerikas und eine Reihe süd- und südostasiatischer Staaten. Kontraproduktiv wirken Rücküberweisungen dagegen vor allem auf stagnierende oder gar schrumpfende und inflationsbelastete Ökonomien, so z. B. die Länder des subsaharischen Afrikas. Rücküberweisungen stellen also bei produktivem Einsatz für viele Länder ein wichtiges wirtschaftliches Element dar, steigern aber aufgrund ihrer kontextabhängigen Wirkung globale Ungleichheit weiter.

Technologie- und Innovationstransfer

Während das Instrument der Rücküberweisungen in der entwicklungspolitischen Diskussion schon seit vielen Jahren eine zentrale Rolle spielt, ist ein durch Mi-

gration möglicher Transfer von nichtmonetären Gütern wie Technologie, Ideen und Innovationen, der für die wirtschaftliche Entwicklung ebenso wichtig ist, erst seit einigen Jahren wieder verstärkt in der Diskussion. Zwar wurden bereits in den 1950er und 1960er Jahren rückkehrende Migranten als wichtige Akteure von Veränderung und Innovation betrachtet und ihre Ideen, ihr Wissen und Unternehmergeist (de Haas 2010: 231) als wichtige Impulse für die Initiierung wirtschaftlicher Aufholprozesse erkannt.¹⁵⁸ Doch erst seit wenigen Jahren werden Fragen des Technologie- und Innovationstransfers auch unabhängig von der Rückwanderung vormals abgewanderter Personen thematisiert und untersucht.

Indien ist das Musterbeispiel eines Landes, das deutlich von einem über qualifizierte Emigranten vermittelten Technologie- und Ideentransfer profitiert hat. Seit den 1990er Jahren sind Hunderttausende von hoch qualifizierten Fachkräften aus dem zweitbevölkerungsreichsten Land der Erde abgewandert. Vor allem die USA waren in dieser Zeit Zuwanderungsmagnet für indische Akademiker und Fachkräfte. Insbesondere die seit Mitte der 1990er Jahre boomende IT-Branche stellte gern indische Fachkräfte ein, die wissenschaftlich auf höchstem Niveau ausgebildet waren (Hunger 2003). Überraschend war dabei, dass zwar konstant über mehrere Jahre Zehntausende gut qualifizierte und in Indien ausgebildete Software-Ingenieure und IT-Spezialisten das Land verließen, der indische IT-Sektor aber der einzige Wirtschaftssektor blieb, der sich nicht nur als uneingeschränkt weltmarktfähig erwies (Kruse 2001), sondern in dem betrachteten Zeitraum sogar zusätzliche Marktanteile gewinnen konnte. Die in die USA abgewanderten indischen Fachkräfte der IT-Branche waren entscheidende Kontaktpersonen in den wichtigen amerikanischen Markt. Nicht wenige von ihnen gründeten noch als US-Residents Unternehmen oder Joint Ventures in Indien und trugen vom Ausland aus nachhaltig zu Entwicklung und Wachstum des indischen IT-Sektors bei. Konnte in den 1970er und 1980er Jahren ein entwicklungspolitisch erwünschter Technologie- und Ideentransfer fast nur durch die Rückkehr von Abgewanderten realisiert werden, wurden durch Verbesserungen in der Telekommunikation sowie die gesunkenen Reise- und Transportkosten ab den 1990er Jahren physische Präsenz und Ideen- bzw. Technologietransfer zunehmend entkoppelt. Ein virtueller Ideen- und Technologietransfer war damit auch aus dem Ausland möglich. In der indischen Softwarebranche ist es weiterhin eher die Regel

157 Die Niederlande wurden zum Namensgeber für dieses Phänomen, das dort nach der Entdeckung massiver Erdgasvorkommen in den 1960er Jahren erstmals beobachtet wurde. Die rasant steigenden Erdgasexporte und damit einhergehende Zuflüsse ausländischer Devisen führten zu einer schnellen Aufwertung des niederländischen Guldens, in der weiteren Folge aber verteuerten sie die Exporte und beeinträchtigten damit die internationale Wettbewerbsfähigkeit heimischer Produkte.

158 S. dazu etwa die Studien der VolkswagenStiftung aus den 1970er und 1980er Jahren, die empirisch reichhaltiges Material zu Rückkehrern lieferten, das allerdings zu diesem Zeitpunkt keine eindeutige Interpretation zuließ.

als die Ausnahme, dass Unternehmer ihre Firmen aus den USA steuern oder sich zumindest weite Teile des Jahres außerhalb Indiens aufhalten.

Das Beispiel der indischen Softwareindustrie, die neben der Besonderheit eines leicht transportierbaren Produkts auch von einer außergewöhnlich wirtschaftsfreundlichen Industriepolitik profitierte (Hunger 2003: 26), kann zwar nicht verallgemeinert werden. Es zeigt jedoch sehr deutlich das mit Abwanderung verbundene entwicklungspolitische Potenzial, das über Ideen- und Technologietransfer realisierbar ist. Indien ist das spektakulärste Beispiel, aber kein Einzelfall.

1.3 Migrationspessimisten: Abwanderung und Unterentwicklung als Teufelskreis?

Neben möglichen unbeabsichtigten Effekten von Rücküberweisungen, die in den Augen von Skeptikern nicht zu wirtschaftlicher Entwicklung, sondern lediglich zu wachsender Abhängigkeit und sozialer Ungleichheit führen, wird die Entwicklung im Herkunftsland vor allem durch den mit Migration einhergehenden Braindrain gefährdet (Galeano 1973). Dabei ist zu unterscheiden zwischen negativen Effekten auf die inländische Faktorausstattung privatwirtschaftlicher Unternehmen und damit den Aussichten auf Wirtschaftswachstum und den Auswirkungen auf Leistungen öffentlicher Daseinsvorsorge.

Abwanderung von Qualifizierten und Wirtschaftswachstum?

Ein zentrales Hemmnis für wirtschaftliche Entwicklung in Ländern der Dritten Welt ist die Knappheit von Kapital und hoch qualifizierten Arbeitskräften. Die Abwanderung von Eliten verschärft dieses Problem. Zwar wandern in ärmeren Staaten in absoluten Zahlen weniger Personen ab, allerdings sind hier die Abwanderer oft im Vergleich zur zurückbleibenden Bevölkerung besonders qualifiziert (Cogneau/Gubert 2005). Damit entsteht für die Entsendeländer ein unmittelbarer Verlust an Humankapital und wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit (Bhagwati/Hamada 1974).

Für die Frage, wie Abwanderung für die Herkunftsländer zu beurteilen ist, sind Überlegungen der neuen endogenen Wachstumstheorie nützlich, die auch den Einfluss des durchschnittlichen Humankapitalniveaus einer Generation auf den Humankapitalstock der Folgegeneration modelliert (Lucas 1988; Romer 1990) und empirisch überprüft. Danach wird durch Elitenabwanderung, mit der ein Teil des im Land verfügbaren Kapitalstocks zumindest zeitweilig verloren geht, das Wachstumspotenzial von Entwicklungsländern deutlich verringert (Haque/Kim 1995). Denn die Abnahme des im Land verfügbaren

Humankapitalstocks legt nicht nur für die abwandernde Generation, sondern auch für spätere Generationen den wirtschaftlichen Wachstumsmotor lahm. Im Vergleich zum Standardmodell der neoklassischen Wachstumstheorie schätzt die neue Wachstumstheorie die Aufholchancen wirtschaftlich abgehängter Entwicklungsländer wesentlich pessimistischer ein.

Zudem hemmt nach dieser Theorie Elitenabwanderung die Entwicklung durch Störungen im Lohngefüge. Wandern vorrangig hoch qualifizierte Fachkräfte ab, wird deren Arbeitskraft im Land vergleichsweise knapp, gerade im Vergleich zu schlechter qualifizierten Arbeitskräften. Die im Land verbleibenden Hochqualifizierten können mit höheren Löhnen rechnen, die Niedrigqualifizierten müssen Lohneinbußen hinnehmen. Die Abwanderung von Eliten verschärft demnach die Lohnspreizung zu Ungunsten niedrig entlohnter Arbeitskräfte (Lowell 2001) und verstärkt somit ebenso wie die Rücküberweisungen soziale Ungleichheit. Steigende Löhne für verbleibende qualifizierte Arbeitskräfte können zudem gerade Exportprodukte sowie Aufwendungen für Fortbildung und Training für die im Land verbleibenden Arbeitskräfte verteuern. Dies gefährdet insgesamt die Wettbewerbsfähigkeit des Standorts.

Allerdings lassen sich auch für diese Thesen Gegenreden ausmachen: Kritiker der Braindrain-Annahmen verweisen darauf, dass viele Hochqualifizierte gar keine entsprechend entlohnte Beschäftigung im Herkunftsland gefunden hätten. Zudem kann die Aussicht auf Migration auch überhaupt erst dazu motivieren, eine bessere Ausbildung anzustreben (Cali 2008; Batista/Lacuesta/Vicente 2010).

Braindrain und staatliche Leistungserbringung

Anlass zur Sorge geben auch die Auswirkungen von Abwanderung auf das Niveau staatlicher Leistungserbringung, insbesondere durch Wachstumshemmung und daraus folgende Einbußen bei den Steuereinnahmen. Staaten ziehen ein beträchtliches Maß ihrer Legitimation daraus, dass sie Leistungen wie Gesundheitsfürsorge, Bildung und Sicherheit bereitstellen, die privat nicht oder nur in geringem Ausmaß verfügbar sind. Besonders für den Gesundheitsbereich sind negative Auswirkungen der Abwanderung von Fachkräften gut dokumentiert.

Aufgrund der rasanten demografischen Alterung vieler OECD-Staaten und einer dadurch verursachten Nachfrage nach Personal in Gesundheitsberufen haben zahlreiche OECD-Länder entsprechende Anwerbeprogramme in Entwicklungsländern gestartet. Mittlerweile kommen etwa in Neuseeland über ein Drittel aller praktizierenden Ärzte aus Entwicklungsländern, in Großbritannien sind es nur unwesentlich weniger. In den USA sind es mehr als ein Viertel und auch in einigen europäischen Ländern wie Norwegen liegt ihr Anteil deutlich über 15 Prozent (Stewart/Clark/Clark 2007). Angesichts der ho-

hen Ausbildungskosten für medizinisches Fachpersonal in Industrieländern sparen die Aufnahmeländer bei einer solchen Zuwanderung eigene Investitionen, daher können sie staatliche Leistungen günstiger anbieten und ihre Sozialhaushalte nachhaltig entlasten (vgl. Baldwin 1970).

Für Entwicklungsländer ist der Verlust entsprechenden Personals allerdings sowohl in fiskalischer Hinsicht als auch mit Blick auf die Versorgungsqualität problematisch. Bei einem zumindest teilweise staatlich finanzierten Hochschulsystem nehmen Bildungsexternalitäten bei einer umfangreichen Abwanderung bedrohliche Größen an. Die Vereinten Nationen berechnen für jede emigrierende afrikanische Fachkraft aus dem medizinischen Bereich einen Verlust von 184.000 US-Dollar für das Herkunftsland. Angesichts einer geschätzten Gesamtabwanderung von 20.000 medizinischen Fachkräften pro Jahr lässt sich allein der fiskalische Verlust für Entwicklungsländer auf mehr als 3,6 Mrd. US-Dollar pro Jahr beziffern. Dieser kann sich zwar durch das zu erwartende Volumen an Rücküberweisungen reduzieren, zumindest kurzfristig sind negative Auswirkungen für die Staatshaushalte aber unvermeidlich. Mindestens ebenso dramatisch sind die Auswirkungen auf Umfang und Qualität der medizinischen Versorgung in Entwicklungsländern, die laut Stewart/Clark/Clark (2007) zwischen „kaum angemessen“ und „vollständig dysfunktional“ schwankt. So arbeiten z. B. in der nordenglischen Stadt Manchester heute mehr malawische Ärzte als in Malawi selbst.

* * *

Im Streit zwischen Migrationspessimisten und Migrationsoptimisten haben derzeit optimistische Einschätzungen Rückenwind. Dieser speist sich auf der einen Seite aus der Krise traditioneller entwicklungspolitischer Instrumente. Umso attraktiver erscheinen daher Alternativen wie die Verbindung von Migrations- mit Entwicklungspolitik. Begünstigt wird die Position der Optimisten zudem durch den Rückhalt internationaler Organisationen wie Weltbank, OECD, IOM und Europäischer Kommis-

sion. Für Letztere birgt die Verbindung von Entwicklungs- und Migrationspolitik die Hoffnung auf Argumente für eine europäische und damit nicht rein national betriebene Arbeitsmigrationspolitik (vgl. Kap. A.4).

Unabhängig von diesen institutionellen Interessen wird die Position der Optimisten durch die wachsende Zahl an Untersuchungen gestärkt, die entwicklungsfördernde Wirkungen von Migration belegen, während die bisher ausgemachten negativen Auswirkungen (z. B. Braindrain) stärker hinterfragt werden. Allerdings bleiben die Belege beider Seiten bruchstückhaft. So basieren die Ergebnisse meist nur auf Fallbeispielen einzelner Staaten. Sie lassen sich daher nicht einfach auf andere Länder übertragen. Ein grundlegendes Verständnis des Zusammenhangs von Migration und Entwicklung, anhand dessen sich dieser für politische Programme fruchtbar machen ließe, fehlt daher nach wie vor. Dies ist nicht nur ein wissenschaftliches Problem und eine Aufgabenstellung für die Forschung. Es wirft auch für Politik Probleme auf, wenn sich nämlich die Frage stellt, wie genau Migration für entwicklungspolitische Ziele genutzt werden soll: Mit welchen Ländern soll kooperiert werden? Wie lassen sich derartige Vorhaben steuern und lassen sie sich überhaupt steuern? Und wie kann der Erfolg definiert und kontrolliert werden?

Diese Fragen sind Gegenstand der folgenden Ausführungen. Der Gedanke, entwicklungs- und migrationspolitische Ziele miteinander zu verbinden, hat gerade auf der Ebene der Europäischen Union Konjunktur. Kap. E.2 vollzieht den Stand dieser Debatte nach. Kap. E.3 stellt die sog. Mobilitätspartnerschaften vor, eine derzeit auf EU-Ebene erprobte Möglichkeit, Migrationsaspekte mit außen- und entwicklungspolitischen Aspekten zu verbinden. Im abschließenden Kap. E.4 werden Vorschläge unterbreitet, wie zirkuläre Migrationsprogramme, denen eine besondere Wirkung auf sowohl entwicklungs- wie migrationspolitische Fragen zugeschrieben wird, gestaltet werden könnten.

Migration und Entwicklung aus Sicht der EU

Die Verbindung von Migration und Entwicklung (und damit von Migrations- und Entwicklungspolitik) stößt innerhalb der Europäischen Union auf immer größeres Interesse. Lange Zeit dominierte hier ein innen- und damit ein sicherheitspolitisch motivierter Ansatz, der internationale Wanderungen als Folge globaler Ungleichheit zu kontrollieren und abzuwehren suchte. Inzwischen überwiegen aber die in Kap. E.1 erläuterten Argumente der Migrationsoptimisten im wissenschaftlichen, öffentlichen und politischen Diskurs. In den Dokumenten und der Politik der EU zeigt sich ein Wechsel zu einer stärker außenpolitischen Perspektive: Es werden Aspekte in den Blick gerückt, die auch für die Herkunftsländer wichtig sind, und Migrationspolitik wird zunehmend um entwicklungspolitische Elemente ergänzt.

Das sicherheitspolitische Paradigma, wonach irreguläre Migration bekämpft werden muss, bleibt aber weiterhin bestehen. **Der Gegensatz zwischen sicherheitspolitischer Abwehr und entwicklungspolitisch motiviertem Management von Migration zeigt sich aber auch im Umgang mit der Transnationalität von Migranten, also damit, dass sie Beziehungen zu mehreren Ländern aufrechterhalten. Während der sicherheits- und innenpolitische Ansatz diese vielgestaltigen Verbindungen nach Möglichkeit zu begrenzen versucht und eine klare Entscheidung für einen Staat favorisiert, sieht die entwicklungsorientierte Perspektive hier eher ein besonders förderungswürdiges Potenzial.**

2.1 Innenpolitische Erwartungen: Reduktion unerwünschter Zuwanderung durch bessere Entwicklungspolitik

In den 1970er und 1980er Jahren dominierten in der Europäischen Gemeinschaft innen- und sicherheitspoliti-

sche Interessen. Migration wurde vorrangig als belastende Herausforderung und als Sicherheitsproblem betrachtet. Versuche einzelner Mitgliedstaaten in den frühen 1970er Jahren, durch Anwerbestopps die mittlerweile unerwünschte Zuwanderung einzuschränken, waren wenig erfolgreich. Denn sie förderten eher die tatsächliche Einwanderung und die endgültige Verlagerung des Lebensmittelpunkts, indem sie den ohnehin schon laufenden Familiennachzug verstärkten (de Haas 2006: 9–14; s. Kap. A.5).

In der Folge setzte sich das Bestreben durch, Zuwanderung nicht nur defensiv zu kontrollieren, sondern auch ihre Entstehungsursachen in den Blick zu nehmen. In dieser Perspektive wurde Migration vor allem als Folge mangelnder oder gescheiterter Entwicklung in den Herkunftsländern interpretiert. Die entsprechende Theorie, die in der Forschungsliteratur als *root cause approach* bezeichnet wird, also als die Frage nach den grundlegenden Ursachen für Migration, geht davon aus, dass Migration durch Instrumente der Entwicklungspolitik (inklusive Umwelt-, Wirtschafts- und Sicherheitspolitik) verhindert oder zumindest verringert werden kann. Entwicklungspolitik soll demnach auf eine Verbesserung z. B. der sozio-ökonomischen und sicherheitsbezogenen Bedingungen in den Herkunftsländern hinwirken und auf diese Weise im Interesse der Europäischen Union Migrationsströme indirekt einschränken.

Die ersten Konzepte zur Verbindung von Entwicklungs- und Migrationspolitik auf europäischer Ebene waren somit von innen- sowie sicherheitspolitischen Gesichtspunkten und damit von Kontrollaspekten dominiert – auch wenn in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rats von Tampere im Jahr 1999 eine stärkere konstruktive Zusammenarbeit mit den Herkunfts- und Transitländern angemahnt wurde und diese Perspektive in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rats von Sevilla im Jahr 2002 ausgebaut wurde (Europäischer Rat 1999).¹⁵⁹

¹⁵⁹ So folgte der Europäische Rat von Sevilla: „Nach Auffassung des Europäischen Rates erfordert die Bekämpfung der illegalen Einwanderung verstärkte Bemühungen der Europäischen Union und ein gezieltes Vorgehen gegen dieses Phänomen, wobei alle geeigneten Instrumente im Rahmen der Außenbeziehungen der Europäischen Union zu nutzen sind. [...] In diesem Sinne erinnert der Europäische Rat daran, dass die Intensivierung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit, die Entwicklung des Handels, die Entwicklungshilfe sowie die Konfliktverhütung Mittel darstellen, die den wirtschaftlichen Wohlstand der betreffenden Länder fördern und dadurch die den Migrationsströmen zugrunde liegenden Ursachen verringern.“ (Rat der Europäischen Union 2002)

2.2 Außenpolitische Hoffnungen: forcierte Entwicklung durch besser gesteuerte Migrationspolitik

An dem root cause approach wurde schon früh Kritik geübt. Ein grundlegender Einwand war, dass mit zunehmender Entwicklung in einem Land zunächst die Auswanderung zunimmt, da Migrationswilligen mehr Mittel zur Verwirklichung ihrer Pläne zur Verfügung stehen.¹⁶⁰ Zudem entschließen sich oft gerade besonders Leistungsfähige und Qualifizierte, das Land zu verlassen, nicht die Mittellosen und weniger Qualifizierten. Eine Instrumentalisierung von Entwicklungspolitik zur Reduzierung von Zuwanderung läuft daher ggf. ins Leere und kann sogar kontraproduktiv wirken: Die verstärkte Entwicklung eines Landes führt eher zu einer Zunahme von Migration, die Entwicklung selbst wird durch die ersatzlose Abwanderung zahlreicher Leistungsträger eher gefährdet. Ferner wurde anerkannt, dass die Bestimmungsfaktoren von internationalen Wanderungen in den Ausgangsräumen sich offensichtlich nicht ohne Weiteres beseitigen lassen. Denn sie sind oft strukturell begründet und historisch gewachsen (s. Kap. A.3).

Parallel dazu wurden die klassische Entwicklungspolitik und besonders die von ihr erzielten Erfolge im Verhältnis zu den eingesetzten Mitteln kritisch hinterfragt. Die Forderung nach alternativen Ansätzen gewann an Bedeutung und das Interesse an den entwicklungspolitischen Auswirkungen z. B. von migrationsbedingten Rücküberweisungen stieg (s. Kap. E.1).

Nach und nach setzte sich die Erkenntnis durch, dass Migration und Migrationspolitik für entwicklungspolitische Ziele eingesetzt werden können. Befördert wurde dieser Paradigmenwechsel zum einen durch die zunehmende Erkenntnis der demografischen Herausforderungen in Europa, zu deren Abfederung Zuwanderung zumindest einen Beitrag leisten kann. Zum anderen trugen die Probleme einer rein restriktiven Einwanderungspolitik, die z. B. in den aufrüttelnden Ereignissen von Ceuta und Melilla 2005¹⁶¹ sichtbar wurden, zur europäischen Suche nach alternativen Lösungen bei (Lavenex/Kunz 2008). Der Amsterdamer Vertrag von 1997 schuf zudem die Möglichkeit für eine europäische Rechtsetzung im Bereich der Migrationspolitik und damit überhaupt erst die

Chance, Migrations- und Entwicklungspolitik auf europäischer Ebene effektiv zu verbinden.

Seither unterstreicht vor allem die Europäische Kommission, dass man vom Ansatz ‚mehr Entwicklung für weniger Migration‘ („more development for less migration“) zu einem Ansatz ‚besserer Migrationssteuerung für mehr Entwicklung‘ („better managing migration for more development“) kommen müsse, wie sie in ihrer Mitteilung für ein „Thematisches Programm für die Zusammenarbeit mit Drittländern in den Bereichen Migration und Asyl“ festhielt (KOM (2006) 26: 10). Damit hat sich die lange vorherrschende Perspektive umgekehrt: Migration wird nun nicht mehr als Scheitern von Entwicklung betrachtet, sondern als Teil des Entwicklungsprozesses. Zugleich wird anerkannt, dass sie eine wichtige Rolle bei der Armutsbekämpfung spielen kann.¹⁶² Im Jahr 2005 verabschiedete die Kommission konkrete Leitlinien dafür, wie die Wirkung von Migration auf die Entwicklung der Entsendeländer verbessert werden soll. Genannt werden Wissenstransfer durch zirkuläre Migration, eine Begrenzung des Braindrain, aktive Unterstützung der Heimatländer durch die Diaspora-Gemeinden in Europa sowie sicherere und kostengünstigere Möglichkeiten für Rücküberweisungen (KOM (2005) 390).¹⁶³

Die beiden Politikfelder sollen also nicht länger getrennt voneinander betrachtet werden, sondern vielmehr die wechselseitigen Verbindungen zwischen ihnen. Als Ausdruck dieses Umdenkens strebt die EU nun eine symbolhaft als „umfassend“ beschriebene Zuwanderungspolitik an. Nachdrücklich festgehalten wurde dies im 2005 verabschiedeten ‚Gesamtansatz zur Migrationsfrage‘ („Global Approach to Migration“), der einen beide Politikfelder übergreifenden kohärenten Rahmen zur Steuerung der Migration schaffen soll. Damit soll u. a. die Zusammenarbeit mit Drittländern in Anbetracht des Arbeitskräftebedarfs in der EU ausgeweitet werden, bspw. über flexiblere Zugänge zum EU-Arbeitsmarkt, ein Migrationsportal, Aufklärungskampagnen oder die Förderung von Mobilitätspartnerschaften, wie die Kommission in einer Mitteilung zum Gesamtansatz festhielt (KOM (2008) 611). Neben dieser besseren Steuerung legaler Zuwanderung sind die Hauptanliegen des Global Approach, irreguläre Migration effizienter zu bekämpfen und die Migrationsrouten zu kontrollieren, mögliche Zusammenhänge zwischen Migration und Entwicklung stärker zu berücksichtigen sowie

160 Bildlich drückte sich diese Annahme im ‚Migrationsbuckel‘ aus, also der Ansicht, dass mit zunehmender Wirtschaftskraft die Auswanderung zunächst ansteigt und erst ab einem bestimmten Niveau der Wohlfahrt wieder abnimmt (s. Kap. C.6).

161 Die Stadt Melilla und die Halbinsel Ceuta liegen in Nordafrika, gehören aber politisch-administrativ zu Spanien. Sie sind daher oft Ziel versuchter irregulärer Grenzübertritte aus Afrika. Im Jahr 2005 nahmen diese Versuche stark zu, vermutlich weil die Grenzanlagen bis 2006 aufgerüstet werden sollten. Ende September versuchten an einem Tag rund 600 Personen, die Zäune zu überklettern, vier starben dabei (Deutsche Welle 2005).

162 Entsprechend identifiziert die Kommission in ihrer Mitteilung „Migration und Entwicklung: Konkrete Leitlinien“ aus dem Jahr 2005 „Weiterer Schritte zur Verbesserung der Wirkung von Migration auf die Entwicklung“ (KOM (2005) 390: 3), nicht umgekehrt.

163 Immerhin betrogen die statistisch gesicherten Rücküberweisungen inkl. zurückgesandter Güter aus der EU in die Heimatländer 2006 über 19 Mrd. € (Eurostat 2007).

das Regierungshandeln in den Herkunftsstaaten zu verbessern. Das früher zentrale Interesse, irreguläre Migration zu bekämpfen, wirkt zwar fort, gleichzeitig soll aber zum wirtschaftlichen und arbeitsmarktpolitischen Nutzen der EU-Staaten legale Zuwanderung stärker ermöglicht werden. Deutlicher und konkreter als früher wird nun auch ein Interesse daran formuliert, die Herkunftsländer an den Kontroll- und Steuerungsbestrebungen zu beteiligen und entwicklungspolitisch an den Vorteilen einer solchen ‚gut gesteuerten‘ Migration teilhaben zu lassen.

2.3 „Umfassende“ Migrationspolitik: Anspruch noch einzulösen

Inwiefern die öffentlichen Absichtserklärungen der Europäischen Kommission und ihrer Mitgliedstaaten tatsächlich deren handlungsleitenden Interessen entsprechen, ist eine andere Frage. Derzeit sind unter zwei Gesichtspunkten Zweifel angebracht:

Ob ein Paradigmenwechsel nicht nur rhetorisch, sondern auch praktisch folgenreich vollzogen wurde, wird sich erst dann zeigen, wenn konkrete Maßnahmen erlassen werden, die den Herkunftsländern wie auch den EU-Aufnahmestaaten Zugeständnisse abverlangen. Beispielhaft lässt sich dies an den Rücküberweisungen (vgl. Kap. E.1) nachvollziehen: Eine verbesserte technische Infrastruktur ist zwar hilfreich. Der Geldtransfer in die Heimatländer funktioniert aber nur, wenn die Zuwanderer einen Bezug zum Herkunftsland aufrechterhalten. Denn vor allem dann haben sie eine Motivation, dort produktiv und nachhaltig zu investieren. Derartige transnationale Orientierungen, also die Verbundenheit mit mehr als einem Land, lösen in den EU-Staaten aber weiterhin vorwiegend Irritation aus. Die europäischen Staaten fordern oft die Entscheidung für ‚einen Staat‘ zu Lasten der vielfältigen Verbindungen ein. Sie halten mithin Integration und Abkehr vom Herkunftsland für zwei Seiten derselben Medaille. Doch damit werden entwicklungs- und migrationspolitisch falsche Gegensätze aufgebaut:

Empirisch zeigt sich vielmehr, dass gerade transnational vernetzte Migranten auch in den Zuwanderungsländern gut integriert sind und zudem besonders hohe Beiträge für ihre Herkunftsländer zu leisten vermögen und dazu auch bereit sind (Baraulina et al. 2007).

Ferner wurden die Bekämpfung der irregulären Migration und die Kontrolle der Migrationsrouten bislang sehr viel nachdrücklicher verfolgt als die Ermöglichung legaler Zuwanderung. Der Global Approach sollte zwar einen neuen Rahmen für eine ganzheitliche Migrationssteuerung bieten, die die Ziel- und Herkunftsländer miteinander verbindet und dabei vor allem die fünf oben genannten Ziele verfolgt (legale Wirtschaftsmigration, Bekämpfung der irregulären Migration, Migration und Entwicklung, Kontrolle der Migrationsrouten und besseres Regierungshandeln). **Offenbar tendieren die EU-Mitgliedstaaten aber nach wie vor dazu, die Förderung internationaler Mobilität nicht primär aus entwicklungspolitischen Motiven zu betreiben; vielmehr nutzen sie sie als Mittel zum Zweck, um die Herkunftstaaten zur Kooperation bei der Bekämpfung irregulärer Migration zu bewegen und darüber hinaus eigene wirtschaftspolitische Interessen hinsichtlich der Arbeitsmigration umzusetzen.**

Der SVR mahnt an, die anderen Politikbereiche mit ebenso großem Nachdruck und Mitteleinsatz zu verfolgen. **Denn die Grundidee des Global Approach besteht aus mehr als nur Außengrenzkontrolle und Verlagerung von Migrationsrouten. Die entwicklungspolitischen Ziele dürfen nicht allein deshalb aus dem Blickfeld geraten, weil sich hier Erfolge nur langfristig einstellen.** Die Bekämpfung von Fluchtursachen ist eine solche langfristige Aufgabe. Gelingt sie, ist dies migrationspolitisch und menschenrechtlich um ein Vielfaches erfolgreicher als Kontroll- und Abwehrpolitik allein.

An der Diskrepanz zwischen politischer Rhetorik und politischem Handeln wird sich daher ablesen lassen, wie ernst es der EU und ihren Mitgliedstaaten mit ihrem Ansatz ist, den sie selbst ausdrücklich als „umfassend“ bezeichnet haben.

Mobilitätspartnerschaften

Spätestens seit Beginn des Jahrtausends hat in der Europäischen Union die Idee Konjunktur, die Wechselwirkungen von Migration und Entwicklung stärker als zuvor zu berücksichtigen. Die gezielte Verbindung migrations- und entwicklungspolitischer Maßnahmen soll eine Triple-Win-Situation herbeiführen: Sie soll den Herkunftsländern, den Zielländern und den Migranten selbst zugutekommen (s. Kap. E.2). Dieser Anspruch soll unter anderem durch die sog. Mobilitätspartnerschaften praktisch umgesetzt werden. Sie stellen eine neue Form der Kooperation dar, die zwischen der Europäischen Union sowie interessierten EU-Mitgliedstaaten auf der einen Seite und ausgewählten Drittstaaten auf der anderen Seite vereinbart wird. Bislang wird das diesen Partnerschaften zugeschriebene Potenzial aber noch nicht ausgeschöpft: Die Pilotprojekte sind immer noch stark von sicherheitspolitischen Aspekten geprägt und zu einem erheblichen Teil werden dabei nur ohnehin schon etablierte Kooperationen fortgeschrieben.

3.1 Konzeptentwürfe: Mobilitätspartnerschaften in der Erprobungsphase

Das lange dominante Paradigma, internationale Migration sei problematisch und deshalb möglichst zu begrenzen, wird immer stärker durch ein neues Paradigma verdrängt, wonach gezielt gesteuerte bzw. ‚gemanagte‘ Migration allen Beteiligten zugutekommen kann: Herkunftsländern, Zielländern und den Migranten selbst. Dafür entwarf der Europäische Rat im Dezember 2005 mit seinem ‚Gesamtansatz zur Migrationsfrage‘ (Global Approach to Migration) ein ganzheitliches Konzept (KOM (2008) 611; s. Kap. E.2). Irreguläre Migration sollte durch die Bekämpfung ihrer Ursachen wie Krieg, Vertreibung, aber auch wirtschaftliche Not und durch eine umfassende entwicklungspolitische Zusammenarbeit mit den Drittstaaten eingedämmt werden. Vor allem aber sollte ausgelotet werden, wie die Vorteile legaler Migration ausgebaut werden können, insbesondere durch Konzepte zur temporären oder zirkulären Migration. Auch im ‚Europäischen

Pakt zu Einwanderung und Asyl‘ von 2008, der die Leitlinien für die weitere EU-Migrationspolitik enthält, wurde festgehalten, dass zirkuläre Migration zu fördern und die Entwicklungspolitik enger mit der Einwanderungspolitik zu verbinden sei (Rat der Europäischen Union 2008a).

Vom Europäischen Rat aufgefordert, konkrete Umsetzungsmöglichkeiten für diese abstrakten Formulierungen zu entwickeln, legte die Kommission im Mai 2007 ein Konzept zu den sog. Mobilitätspartnerschaften vor (KOM (2007) 248). Sie beschreibt diese als neues Instrument u. a. für eine wirksamere Steuerung temporärer und zirkulärer Migration zwischen der EU und Drittstaaten, das den Nutzen für beide Seiten steigere.

Mobilitätspartnerschaften sind Vereinbarungen, in denen sich auf der einen Seite interessierte Mitgliedstaaten der EU sowie die Europäische Union und auf der anderen Seite ausgewählte Drittstaaten jeweils zu bestimmten Maßnahmen verpflichten. Ihre Ziele sind, die Steuerung der legalen Zuwanderung zu verbessern, irreguläre Migration effizienter zu bekämpfen und mögliche Zusammenhänge zwischen Migration und Entwicklung stärker zu berücksichtigen. Abgesehen davon, dass sie Migrationspolitik zu entwicklungspolitischen Zwecken nutzen wollen, haben Mobilitätspartnerschaften somit auch eine steuerungs- und arbeitsmarktpolitische Komponente.

Bevor diese Instrumente im größeren und verbindlichen Rahmen umgesetzt werden, soll ihre Praktikabilität und Effektivität in Pilotprojekten getestet werden. Im Mai 2008 haben die EU und die teilnehmenden Mitgliedstaaten deshalb zunächst ‚Partnerschaften auf Probe‘ mit den Republiken Moldau und Kap Verde vereinbart. Seit November 2009 existiert darüber hinaus eine Vereinbarung mit Georgien, während Sondierungsgespräche mit dem Senegal ergebnislos abgebrochen wurden. Die Auswahl dieser meist kleinen Länder als erste Pilotpartner erscheint auf den ersten Blick erklärungsbedürftig. Ihr liegt eine spezifische strategische Entscheidung zugrunde: Mit diesen Ländern wird jeweils eine Ost- und eine Westzuzugsroute irregulärer Migration nach Europa abgedeckt (ICMPD 2011). Zudem sind zwei Länder bereits Vertragspartner der EU: die Republik Moldau über

die EU-Nachbarschaftspolitik und die Kapverdischen Inseln als Mitunterzeichner des Cotonou-Abkommens¹⁶⁴. Damit zielte die Länderauswahl auf eine möglichst hohe Erfolgsaussicht der Partnerschaften.

Den Mitgliedstaaten der EU steht die Teilnahme an den Programmen frei. An den jeweiligen Partnerschaften beteiligen sich oft jene EU-Länder, die zu den Partnerstaaten ohnehin historische und sprachlich-kulturelle Verbindungen oder eine besondere geografische Nähe haben. So wurde die Mobilitätspartnerschaft mit der Republik Moldau von 15 EU-Mitgliedstaaten¹⁶⁵ unterzeichnet, die mit Georgien von 16¹⁶⁶, die mit Kap Verde dagegen nur von vier Staaten¹⁶⁷.

Auffällig ist dabei, dass kaum ein Mitgliedstaat der EU-27 an allen drei Partnerschaften teilnimmt; das ist derzeit nur für Frankreich der Fall. Finnland, Irland, Malta und Österreich haben bisher gar keine Mobilitätspartnerschaft unterzeichnet. Deutschland hat die Vereinbarungen mit der Republik Moldau und Georgien unterzeichnet.

3.2 Inhalte: Interessen der EU-Staaten dominieren

In den Vereinbarungen zu den Mobilitätspartnerschaften sollen sich beide Seiten – EU und Mitgliedstaaten einerseits und Herkunftsstaaten andererseits – nach dem Prinzip der Gegenseitigkeit jeweils zu bestimmten Leistungen bereiterklären: Für Erleichterungen der legalen Zuwanderung in die EU sollen die Drittstaaten im Gegenzug bspw. zusagen, bei der Rückführung eigener Staatsangehöriger bzw. über ihr Territorium eingereister irregulärer Zuwanderer stärker zu kooperieren. Zudem sollen sie intensiver daran mitwirken, irreguläre Migration zu verhindern. Die konkreten Maßnahmen, die EU-Institutionen, Mitgliedstaaten und beteiligte Drittstaaten festgelegt haben, unterscheiden sich je nach Partnerschaft. Es gibt keine einheitliche, für alle Länder gültige Schablone von Maßnahmen; vielmehr wird die Kombination von Maßnahmen jeweils konkret an die rechtlichen und sozioökonomischen Bedingungen des Partnerlandes angepasst und mit diesem ausgehandelt.

So waren für die Republik Moldau, die von hoher Abwanderung betroffen ist, entwicklungspolitische Maßnahmen wichtig. Ein Schwerpunkt lag dabei auf der Förderung von Rückwanderung und Wiedereingliederung. In

der Vereinbarung mit den Kapverdischen Inseln hingegen standen vor allem Grenzverwaltung und -sicherung, Identitäts- und Reisedokumente, Visaerleichterungen sowie die Steuerung der legalen Migration im Mittelpunkt. Die Maßnahmen insgesamt lassen sich grob den Bereichen legale Migration und Beschäftigung, Arbeitsmarkt, zirkuläre Migration sowie Asyl, Rückkehr, Rückübernahme und Grenzsicherung zuordnen (vgl. Tab. E.3.1).

Mit den Mobilitätspartnerschaften verbinden die beteiligten EU-Mitgliedstaaten vorrangig die Absicht, in den Herkunftsländern Kapazitäten zur Steuerung von Migrationsbewegungen (insbesondere der Unterbindung irregulärer Migration) und zur Förderung von Rückwanderung aufzubauen. Entsprechend dominant sind in den Vereinbarungen Maßnahmen im Bereich der Grenzsicherung. Tab. E.3.1 verdeutlicht zudem, dass die Herkunftsländer eine eher passive Rolle spielen. Das Gros der Maßnahmen wurde von den EU-Mitgliedstaaten oder von EU-Institutionen wie Frontex vorgeschlagen und damit wohl auch inhaltlich von diesen bestimmt. Die begrenzte Zahl der Teilnehmer und die geringe inhaltliche Reichweite der Vereinbarungen zeigen zugleich, dass sich die meisten EU-Mitgliedstaaten eher abwartend verhalten.

Dennoch lassen sich auch für die drei Herkunftsländer gewisse Anreize ausmachen, an der Kooperation teilzunehmen. So versprechen die Vereinbarungen – jenseits verschiedener Hilfestellungen zur Abwehr und Rückübernahme irregulärer Migranten – z. B. einen einfacheren Transfer von Rücküberweisungen oder einen besseren Sozialschutz für die eigenen Staatsangehörigen (etwa durch bilaterale Sozialversicherungsabkommen zwischen Bulgarien und Georgien).

Ein großes Defizit aus Sicht der Herkunftsländer ist jedoch, dass einfache Möglichkeiten zur legalen Zuwanderung in die EU-Länder weitgehend fehlen. Die Pilotvereinbarungen halten zwar als eines der vorrangigen Ziele fest, dass die „Rahmenbedingungen für die legale Mobilität“ zu fördern seien – dies ist sicher auch der wichtigste Anreiz für die Herkunftsstaaten, an den Mobilitätspartnerschaften teilzunehmen. Die Vorschläge dazu sind jedoch vage und bleiben weit hinter diesen Ansprüchen zurück. Sie schreiben meist bereits Vorhandenes fort, bspw. die unverbindliche Bereitstellung von Informationen über den europäischen Arbeitsmarkt. Zusätzlich wird festgehalten, dass sich sämtliche Verfahren zur Erleichterung der Wirtschaftsmigration nach dem geschätzten Ar-

164 Das Cotonou-Abkommen ist ein völkerrechtlicher Vertrag zwischen der EU und den 79 AKP-Mitgliedstaaten (Gruppe der afrikanischen, karibischen und pazifischen Staaten). Es schreibt zwischenstaatliche Vereinbarungen in den Bereichen Entwicklungshilfe, Handel, Investition und Menschenrechte zwischen der EU und den AKP-Staaten fest, die zum Großteil ehemalige Kolonien der EU-Mitgliedstaaten sind.

165 Bulgarien, Deutschland, Frankreich, Griechenland, Italien, Litauen, Polen, Portugal, Rumänien, Schweden, Slowakei, Slowenien, Tschechische Republik, Ungarn und Zypern.

166 Belgien, Bulgarien, Dänemark, Deutschland, Estland, Frankreich, Griechenland, Italien, Lettland, Litauen, Niederlande, Polen, Rumänien, Schweden, Tschechische Republik und das Vereinigte Königreich.

167 Frankreich, Luxemburg, Portugal und Spanien (die Niederlande traten der Partnerschaft später bei).

Tab. E.3.1 Anzahl und Beispiele von Maßnahmen in den Mobilitätspartnerschaften mit Georgien, der Republik Moldau und Kap Verde

Bereich	Initiative von Mitgliedstaat oder EU-Institution	Initiative von Drittstaat	Initiative von beiden/Nicht eindeutig zuzuordnen	Summe
	Beispiele			
Legale Migration und Beschäftigung/Integration/Sozialer Schutz	20	0	2	22
	– Schweden möchte in der Republik Moldau über die in Schweden bevorstehenden Reformen der Arbeitsmigrationspolitik informieren. – Die EU-Partnerstaaten und die Republik Moldau wollen die bilaterale Anerkennung von Abschlüssen und Qualifikationen fördern. – Bulgarien schlägt bilaterale Sozialversicherungsabkommen mit Georgien vor.			
Entwicklung Arbeitsmarkt des Entsendelands	3	1	0	4
	– Schweden möchte der Republik Moldau bei der Reform der Berufsausbildung behilflich sein.			
Zirkuläre Migration/Rückkehr/Entwicklungspolitik	22	1	1	24
	– Deutschland möchte moldawischen Staatsangehörigen längere Abwesenheitszeiten gewähren. – Rumänien und Italien möchten Finanzinstrument konzipieren, damit Rücküberweisungen in die Republik Moldau zweckgerichtet investiert werden. – Kap Verde schlägt Kooperationsprogramm für Krankenhäuser und Forschungseinrichtungen vor, um z. B. den Austausch von Personal zu begünstigen.			
Asyl und Flucht	3	0	1	4
	– Kap Verde soll die GFK ratifizieren und vollständig umsetzen. – Portugal möchte Kap Verde dabei unterstützen, ein den internationalen Normen entsprechendes Asylsystem einzurichten.			
Migrationsmanagement/Information	3	0	2	5
	– Für die Republik Moldau soll ein Beobachtungsmechanismus entwickelt werden, der Informationen über Migrationsströme, Migrantengemeinschaften und Auswirkungen von Migration auf den Arbeitsmarkt liefert.			
Grenzsicherung/Rückübernahme/Dokumente/Visa	17	1	7	25
	– Frontex und verschiedene EU-Staaten schlagen gemeinsamen Lenkungsausschuss mit Georgien vor, der sich mit Grenzmanagement befasst (u. a. Risikoanalyse, Schulungsmaßnahmen, technische Weiterentwicklung). – Verschiedene EU-Staaten wollen Georgien auf Rückübernahmeabkommen vorbereiten, das mit EU unterzeichnet werden soll. – Portugal möchte Kap Verde beim Ausbau des Ein- und Ausreisensystems unterstützen.			
Summe	68	3	13	84

Anmerkung: Vereinzelt Maßnahmen wurden mehrfach gezählt, sofern sie thematisch mehrfach einzuordnen waren.

Quelle: Rat der Europäischen Union 2008c; Rat der Europäischen Union 2009b; Rat der Europäischen Union 2008b

beitskräftebedarf in den Mitgliedstaaten richten und den Grundsatz der Gemeinschaftspräferenz¹⁶⁸ für EU-Bürger wahren sollen.

Eine der wenigen wirklich neuen Initiativen, die im Rahmen einer Mobilitätspartnerschaft in Bezug auf zirkuläre Migration geschaffen wurden, geht von Deutschland aus: Moldauern und Georgiern, denen die Einreise erlaubt wird, sollen unter bestimmten Bedingungen längere Zeiten der Abwesenheit ermöglicht werden, ohne dass sie dadurch in Deutschland bereits erlangte Aufenthaltsgenehmigungen bzw. -rechte verlieren.

3.3 Mehrwert: Triple Win noch nicht gesichert

Im Stockholmer Programm wird die Mobilitätspartnerschaft „als wichtigster strategischer, umfassender und langfristiger Kooperationsrahmen mit Drittländern im Hinblick auf die Steuerung der Migration“ bezeichnet (Rat der Europäischen Union 2009a: 101). Dennoch beruhen die bisherigen Pilotpartnerschaften nur auf weitgehend unverbindlichen Vereinbarungen.¹⁶⁹

Dass durch diese Unverbindlichkeit die nationalstaatliche Zuständigkeit, vor allem im Bereich legaler Migration, von den Partnerschaften nicht angetastet wird, ist sicherlich der wesentliche Grund dafür, dass die Mitgliedstaaten der EU sich überhaupt daran beteiligen. In den Gemeinsamen Erklärungen wurde zudem ausdrücklich darauf verwiesen, dass mit den Mobilitätspartnerschaften „keine Rechte oder Pflichten nach dem Völkerrecht eingeführt werden“ (s. die Angabe Nr. 17 der Vereinbarung mit der Republik Moldau (Rat der Europäischen Union 2008c)). Bisher sind die Partnerschaften daher eher politische Absichtserklärungen ohne rechtliche Verbindlichkeit und ohne konkreten steuerungs- und migrationspolitischen innovativen Gehalt. Die Europäische Kommission sieht daher bereits die Gefahr, dass die Mobilitätspartnerschaften über eine bloße Zusammenstellung und Bestätigung schon bestehender Instrumente nicht hinauskommen. Sie mahnt daher zu Recht in ihrer ersten Bewertung der Pilotpartnerschaften verstärkte Anstrengungen an, damit die Partnerschaften einen „wirklichen Mehrwert“ erhalten (s. das Arbeitsdokument der EU-Kommission SEC (2009) 1240: 5).

Da die Mobilitätspartnerschaften sich noch in der Pilotphase befinden, ist es für eine Bewertung und gar tiefergehende Evaluation noch zu früh; ihre steuerungs- und entwicklungspolitische Wirksamkeit kann noch gar nicht abschließend beurteilt werden. Absehbar erscheint aber schon jetzt: **Mit der aktuellen Ausgestaltung können die gesetzten Ziele von Mobilitätspartnerschaften sicher nicht erreicht werden.** Neue Möglichkeiten legaler Migration schaffen, im Gegenzug die Herkunfts- oder Transitländer irregulärer Migranten zur Kooperation bewegen, entwicklungspolitische Komponenten von Migration stärker berücksichtigen und so letztlich eine Triple-Win-Situation für Aufnahmestaaten, Herkunftsstaaten und Migranten erzielen – für diesen Anspruch sind die bisherigen Pilotprojekte und ihre Absichtserklärungen inhaltlich zu unverbindlich und quantitativ zu unbedeutend. Sie werden daher migrationspolitisch nicht mehr als symbolische Wirkungen entfalten können.

Profil gewinnen könnten sie allenfalls, wenn der durch sie geschaffene Rahmen qualitativ wie quantitativ gefüllt würde und dabei zugleich, anders als bei der ‚Gastarbeiteranwerbung‘, die gesellschaftlichen und gesellschaftspolitischen Folgen bedacht und konzeptorientiert begleitet würden. Neue Möglichkeiten zu legaler Migration wurden den Partnerstaaten von Seiten der EU in den Partnerschaften aber bisher nicht ernsthaft eröffnet. Und entwicklungspolitisch begründete Programme zirkulärer Migration, auf deren Idee auch die Mobilitätspartnerschaften aufbauen, sind bislang weder hinreichend operational ausgearbeitet, um praktisch durchführbar zu sein¹⁷⁰, noch spielen sie in den bisherigen Partnerschaften die ihnen zugedachte Rolle. Auch Gesichtspunkte der Integration sind weitgehend ausgeblendet, z. B. sind Sprachkurse für die Zuwandernden in keiner der Vereinbarungen vorgesehen. **Neben ihrer migrationspolitischen Marginalität fällt daher vor allem der stark asymmetrische Charakter dieser ‚Partnerschaften‘ auf: Strategisch als wichtig erachtete ‚Partner‘ sollen in die Migrationskontrolle der EU eingebunden werden, ohne dass ihnen daraus im Gegenzug ersichtliche Vorteile erwachsen.**

Die mit dem Instrument der Mobilitätspartnerschaften verbundenen Hoffnungen und Zielsetzungen können zwar generell befürwortet werden. Empirisch betrachtet bewegen sich die Partnerschaften bisher aber zwischen

168 Der Grundsatz der Gemeinschaftspräferenz ist laut Grünbuch der Europäischen Kommission über ein EU-Konzept zur Verwaltung der Wirtschaftsmigration wie folgt definiert: „Die Mitgliedstaaten berücksichtigen Anträge auf Einreise in ihr Hoheitsgebiet zur Ausübung einer Beschäftigung nur, wenn die in einem Mitgliedstaat angebotenen Stellen nicht mit Arbeitskräften des eigenen Landes und anderer Mitgliedstaaten oder mit Arbeitskräften aus Nichtmitgliedstaaten, die auf Dauer und legal ihren Wohnsitz in diesem Mitgliedstaat haben und dem regulären Arbeitsmarkt dieses Staats bereits angehören, besetzt werden können.“ (KOM (2004) 811)

169 Bei den konkreten Maßnahmen wird in den Abkommen nahezu durchgängig festgehalten, dass es sich um „Vorschläge“ einzelner Staaten handelt; oft sollen bestimmte Ziele „in Erwägung gezogen“ oder darauf „hingearbeitet“ werden.

170 Abgesehen von der Saisonarbeiteranwerbung in Deutschland, die durchaus als ein erfolgreiches Programm zirkulärer Migration angesehen werden kann (s. Kap. A.8 sowie E.4).

quantitativer Bedeutungslosigkeit und einer eher semantischen Aufwertung als zukünftig wichtigstes Instrument des Migrationsmanagements, das insbesondere von der Kommission und dem Rat hervorgehoben wird. Angesichts der bisher mangelnden konkreten Ausgestaltung jenseits symbolischer Politik stellt sich die Frage, ob die Bedeutung der Mobilitätspartnerschaften und der damit verbundenen Modelle zirkulärer Migration nicht auch auf einer weiteren Ebene liegt. Es geht hier nämlich auch um die Frage, welche migrationspolitischen Kompetenzen aus den außen- und entwicklungspolitischen Zuständigkeiten der EU zukünftig resultieren sollen; damit könnte dieses Feld ähnlich strittig werden wie das der Arbeitsmigration (s. Kap. A.4). Insofern ist es wenig überraschend, dass die Mitgliedstaaten, die solche Partnerschaften eingehen, auf ihrer Zuständigkeit für die Etablierung und konkrete Durchführung derartiger Programme beharren.

Die optimistischen Beschreibungen von Mobilitätspartnerschaften, mit denen die EU vor allem eine hohe Steuerbarkeit von Migration suggeriert und denen mangels empirischer Evidenz kaum widersprochen werden kann, sind indessen nicht ganz risikofrei. Denn dadurch könnte eine wichtige parallel verlaufende Entwicklung und ihre Folgen nivelliert werden: Auf die EU und ihre Mitgliedstaaten warten nämlich angesichts der bisherigen und der zukünftig anstehenden Erweiterungen große Aufgaben des Migrationsmanagements. Dies trifft sowohl auf die Migration innerhalb der EU zu als auch auf die Zuwanderung aus Drittstaaten, die beide absehbar hoch komplex und unterschiedlich schwer steuerbar sein werden. Die symbolpolitisch verzerrte Bedeutung und Bewertung der Mobilitätspartnerschaften könnte dazu führen, dass diese anstehenden Aufgaben in ihrer Problematik und Komplexität unterschätzt werden.

Zirkuläre Migrationsprogramme

Zirkuläre Migrationsprogramme können ein Baustein im Rahmen von Mobilitätspartnerschaften sein, sie können aber auch als eigenständige Programme definiert und verabschiedet werden. Im Unterschied zu den vielfältigen Zielen der Mobilitätspartnerschaften verfolgen zirkuläre Migrationsprogramme vor allem arbeitsmarkt- und zugleich entwicklungspolitische Interessen. Die Herkunftstaaten erhoffen sich Impulse für wirtschaftliches Wachstum, die Aufnahmestaaten eine gezielte Ergänzung ihres Arbeitskräfteangebots. Diesen Erwartungen stehen aber viele offene Fragen gegenüber, etwa wie derartige Programme genau wirken, ob der Aufenthalt befristet und damit die Zirkularität gewahrt werden kann und wer politisch und rechtlich zuständig ist. Anhand zweier für den SVR angefertigter Expertisen, die im Rahmen eines von der Robert Bosch Stiftung geförderten Projekts zur zirkulären Migration beauftragt wurden, sowie genereller Befunde zur zirkulären Migration kommt dieses Kapitel zu folgenden Schlüssen: Positive Effekte erzielen zirkuläre Migrationsprogramme vor allem dann, wenn Rückwanderung tatsächlich gewährleistet ist, der Anteil der Rückwanderer an den Erwerbspersonen des Herkunftslandes möglichst groß ist und die Rückwandernden ihre Arbeitsproduktivität signifikant steigern und sie im Herkunftsland gewinnbringend einsetzen. Eine rechtliche Begrenzung der Aufenthaltsdauer ist möglich, auch wenn sie sich in einzelnen Fällen nicht durchsetzen lassen wird. Und damit sie größtmögliche Wirkung entfalten, sollte die Zuständigkeit für zirkuläre Migrationsprogramme von EU und Nationalstaaten arbeitsteilig wahrgenommen werden.

4.1 Erwartungen: Verbindung von Entwicklungs- und Migrationpolitik

Zirkuläre Migrationsprogramme werden bisher nur als Bausteine der in Kap. E.3 beschriebenen Mobilitätspartnerschaften verstanden und konzipiert.¹⁷¹ Eigenständige zirkuläre Migrationsprogramme würden im Unterschied dazu die Entwicklungs- gegenüber den Kontroll- und Sicherheitszielen stärken. Die Rückführungs- und Grenzsicherungspolitik würde in zirkulären Migrationsprogrammen zugunsten von legaler Migration und Entwicklungsförderung zurücktreten.

Zirkuläre Migration an sich ist historisch kein neues Phänomen: Migranten verlassen ihr Herkunftsland auf bestimmte Zeit, um später zurückzukehren und gegebenenfalls erneut zu wandern. Die Geschichte kennt für solche zirkulären Wanderungssysteme zahlreiche Beispiele (Bade et al. 2007). Aktuelle Beispiele dafür sind temporäre landwirtschaftliche Arbeitskräfte, saisonale Beschäftigte im Tourismus, aber auch Arbeitskräfte, die angeworben werden, um konjunkturellen Spitzenbedarf zu decken. Neu ist aber der Versuch, die Zirkularität sicherzustellen und zugleich die positiven Effekte zirkulärer Migration für die Ausgangsräume durch gezielte Programme zu stärken.

Im wissenschaftlichen und politischen Diskurs hat sich mittlerweile die Ansicht durchgesetzt, dass Migration generell, besonders wenn sie gut gesteuert wird, sowohl einen Vorteil für das Aufnahmeland und die Migranten verspricht, als auch einen entwicklungspolitischen Nutzen für das Herkunftsland stiften kann. Im Vergleich zur endgültigen Auswanderung sollen zirkuläre Migrationsprogramme die positiven Effekte nochmals steigern bzw. negative Folgen vermeiden: Bei temporär

¹⁷¹ Auf europäischer Ebene wird zudem ein Vorschlag der Kommission zu Saisonarbeitsprogrammen (KOM (2010) 379) diskutiert, nach dem zirkuläre Migration von Saisonarbeitern bspw. durch Bestimmungen zur Wiedereinreise vereinfacht wird; damit soll explizit die Entwicklung in den Herkunftsländern gefördert werden. Eine derartige Richtlinie sollte nach Ansicht der Kommission einen „Schwerpunkt der Überwindung der Armut und der Erreichung der Millenniums-Entwicklungsziele“ haben (KOM (2010) 379: 4).

Wandernden wird z.B. aufgrund einer intensiveren Verbindung zum Herkunftsland davon ausgegangen, dass sie höhere Rücküberweisungen tätigen als dauerhaft Ausgewanderte. Zudem soll zirkuläre Migration den Brain drain, das Abwandern von Leistungseliten, begrenzen, da die Migranten ihrem Herkunftsstaat nicht dauerhaft verloren gehen – sofern sie nicht nach dem Auslandsaufenthalt in ein anderes Zielland weiterwandern, statt zurück ins Herkunftsland zu gehen. Die Rückkehr soll auch den Transfer von im Aufnahmeland erworbenem Wissen ins Herkunftsland vergrößern (Vertovec 2007a; Cali/Cantore 2010; s. Kap. E.1).

Auch für die Aufnahmeländer kann zirkuläre Migration gegenüber dauerhafter Einwanderung besonders gewinnbringend sein. So wird das Konzept zirkulärer Migration von europäischen Staaten als ein Mittel verstanden, Arbeitskräftebedarf flexibel und kurzfristig abzudecken. Auch soll durch legale temporäre Zuwanderung der Migrationsdruck gelindert und dadurch irreguläre Migration verhindert werden. Häufig wird darüber hinaus angenommen, dass der zeitlich begrenzte Charakter zirkulärer Migration in den europäischen Zielländern die gesellschaftliche Akzeptanz von Zuwanderung erhöhen kann.

4.2 Internationale Erfahrungen: bislang noch gering

Aufgrund dieser Überlegungen wird zirkuläre Migration seit der Jahrtausendwende international als ein Instrument idealisiert, das Migrations- und Entwicklungspolitik effektiv miteinander verbinden könnte. Darauf verwiesen insbesondere die Global Commission on International Migration (2005), die IOM (2005) und die Weltbank (2006). Auf europäischer Ebene wurde dieser Gedanke erstmals 2005 von Seiten der Europäischen Kommission aufgegriffen, die in ihrer Mitteilung zu konkreten Leitlinien im Bereich Migration und Entwicklung (KOM (2005) 390) vorschlug, zirkuläre Migrationsprogramme als (entwicklungs-)politisches Konzept der EU zu initiieren. Seither hat die Idee im politischen Diskurs der europäischen Staaten einen hohen Stellenwert und wurde u.a. im Rahmen des ‚Global Approach to Migration‘ (2005) sowie der ‚Deutsch-Französischen Initiative für eine neue Europäische Migrationspolitik‘ (2006) aufgegriffen und weiterentwickelt (Zerger 2008, vgl. Kap. E.2).

Dennoch gibt es bis heute keine einheitliche Definition zirkulärer Migration bzw. zirkulärer Migrationsprogramme, weder auf europäischer noch auf nationaler Ebene. Die EU-Kommission beschrieb sie 2007 in ihrer Mitteilung zu zirkulärer Migration und Mobilitätspartnerschaften als eine Migrationsform, „die so gesteuert wird, dass sie einen gewissen Grad an legaler Mobilität (Hin und Zurück) zwischen zwei Ländern zulässt“ (KOM (2007) 248: 9). Die Vagheit dieser Beschreibung macht deutlich,

dass das Problem weniger darin besteht zu definieren, was zirkuläre Migration als Wanderungsform ausmacht: Sie beginnt genauso wie ‚normale‘ Migration, mündet aber nicht in Daueraufenthalte oder endgültige Auswanderung, sondern endet mit einer Rückkehr. Schwieriger ist jedoch, sie empirisch zu messen: Zirkuläre Migration kann immer nur ex post festgestellt werden, da sich im Prinzip jede Migration auch ungeplant in eine zirkuläre verwandeln kann; es ist daher schwierig, sie statistisch zu erfassen. Das reale Ausmaß zirkulärer Migration zwischen Ausgangs- und Zielräumen kann nur über Wanderungsbiografien festgestellt werden. Diese sind aber nicht Teil der amtlichen Statistiken (Volkszählungen, Mikrozensus, Verwaltungsstatistiken), sondern erfordern eigene, kostspielige Studien und werden darum selten erhoben.

Zirkuläre Migrationsprogramme gehen über diese faktisch zirkulären Migrationsprozesse hinaus: Sie möchten diese Migrationsform – die auch ohne staatliches Zutun bereits existiert – staatlich initiieren, konzeptorientiert steuern und so letztlich die Zirkularität sicherstellen.

Bast (2010b) hat in einer für den SVR angefertigten Expertise eine operationale Definition zirkulärer Migrationsprogramme vorgelegt. In Anlehnung daran sind zirkuläre Migrationsprogramme durch fünf Elemente gekennzeichnet:

(1) Sie haben den Charakter von Abkommen oder Verwaltungsabreden, in denen die Vertragsparteien migrationsrelevante Vereinbarungen treffen.

(2) Sie sind generell arbeitsmarktbezogen und orientieren sich am Arbeitskräftebedarf der europäischen Partner. Typischerweise gewähren sie daher keinen uneingeschränkten Zugang zum europäischen bzw. nationalen Arbeitsmarkt. Vielmehr wird die Zuwanderung auf bestimmte Berufsgruppen oder Sektoren und auch durch Kontingente begrenzt.

(3) Die Programme streben ausdrücklich entwicklungspolitische Effekte an.

(4) Um diese zu erzielen, befristen sie die Aufenthalte der Teilnehmer.

(5) Die Programme können von den Teilnehmern im Regelfall mehrfach genutzt werden.

Auch die Ermöglichung längerer Abwesenheiten von bereits in der EU lebenden Drittstaatsangehörigen wird als ein Aspekt zirkulärer Migrationsprogramme verstanden. Da es dabei nicht um die Initiierung neuer Migrationsprozesse geht, wird diese Option hier aber nicht weiter betrachtet.

Nimmt man diese Definition als Ausgangspunkt für eine Standortbestimmung, dann zeigt sich, dass zu verschiedenen Zeiten und in unterschiedlichen Ländern zwar schon Erfahrungen mit zirkulärer Migration gemacht wurden, damit aber entweder keine entwicklungspolitische Intention verfolgt wurde oder aber nicht von einem staatlich gesteuerten bzw. initiierten Programm gesprochen werden kann. Zunächst weisen zirkuläre Migrations-

programme Ähnlichkeiten mit der Arbeitskräfteanwerbung im Deutschland der 1950er und 1960er Jahre auf, die ursprünglich ebenfalls befristet gedacht war. Diese Zuwanderung löste sich aufgrund der gemeinsamen Interessen von Arbeitgebern und Arbeitnehmern rasch aus der Befristung und ging in Daueraufenthalte und vielfach schließlich in echte Einwanderung über (vgl. Karakaşoğlu 2007). Nicht selten wird das Konzept der zirkulären Migration gerade vor dem Hintergrund dieser Erfahrungen mit ‚Gastarbeiter‘-Programmen infrage gestellt. Die sog. Gastarbeiteranwerbung aber orientierte sich vor allem am Arbeitsmarktinteresse des Aufnahmelandes, während Auswirkungen auf Herkunftsländer nachrangig waren.

Ähnliches gilt für die aktuell noch laufenden Vereinbarungen Deutschlands zur Beschäftigung von Werkvertrags- und Saisonarbeitnehmern (s. Kap. A.8). Da für die Saisonarbeiter eine Wiedereinreiseoption vorgesehen ist, sind diese Vereinbarungen durchaus als Programme zirkulärer Migration zu werten. Beide Arten von Abkommen zielen aber weder auf Entwicklungsförderung ab, noch wurden hierbei überhaupt Kooperationen mit Entwicklungsländern geschlossen. Vertragspartner sind vielmehr derzeitige oder frühere EU-Beitrittskandidaten. Allerdings spielten beim Abschluss der Werkvertragsarbeiterabkommen für Deutschland sehr wohl auch außenpolitische Aspekte eine Rolle, denn vom Devisentransfer versprach man sich eine stabilisierende Wirkung auf die damaligen mittel- und osteuropäischen Transformationsländer (s. Kap. A.8).

Auch Programme strikt temporärer Migration, wie z. B. die deutsche Green-Card-Regelung, müssen von zirkulären Migrationsprogrammen unterschieden werden. Bei der deutschen Green Card handelte es sich nicht um eine Kooperation zwischen zwei Vertragsstaaten, die im Bereich zirkulärer Migration kooperieren, sondern vielmehr darum, generell Möglichkeiten legaler, temporärer Migration zu eröffnen, die verschiedenen Herkunftsländern offenstanden und nicht explizit auf Entwicklungsförderung abstellten.

Deutschland verfügt somit de facto bereits über langjährige Erfahrungen mit zirkulärer Migration, die allerdings nur bedingt einen developmentpolitischen Anspruch verfolgt. Auch in Europa insgesamt wurden bislang wenige konkrete Ansätze dazu entwickelt (Zerger 2010). In einer Studie des Europäischen Migrationsnetzwerks¹⁷² (European Migration Network 2011) wurden z. B. die bisherigen Erfahrungen der EU-Mitgliedstaaten mit zirkulären Migrationsprogrammen erfragt. Die bislang erstellten Länderreports¹⁷³ berichten aber, dass ent-

sprechende Programme bisher kaum Eingang in nationale Gesetzgebung gefunden haben und Praxiserfahrungen daher weitgehend fehlen.

Ein Programm, das dem oben ausgeführten Verständnis zirkulärer Migrationsprogramme sehr nahe kommt, ist das Abkommen zwischen Frankreich und Mauritius. Damit wurden 2008 Möglichkeiten zur zirkulären Migration geschaffen und deren entwicklungsfördernde Wirkung explizit als Ziel formuliert. Das Abkommen, das im April 2010 ratifiziert wurde, erlaubt Hochqualifizierten, bis zu fünf Jahre in Frankreich zu arbeiten, und Studierenden bis zu einem Jahr (Newland 2009: 23). Als ein weiteres Beispiel kann Spanien gelten, obwohl es kein explizit entwicklungsorientiertes zirkuläres Programm betreibt: Der Vereinbarung über Saisonarbeiter zwischen Spanien und Kolumbien wird von der spanischen Agrargewerkschaft *Unión de Pagesos (UP)* und der *IOM* eine entwicklungspolitische Komponente hinzugefügt: Im Rahmen dieses Programms werden kolumbianische Saisonarbeiter in Spanien bei der Planung entwicklungsfördernder Aktivitäten in Kolumbien unterstützt, wie bspw. dem Aufbau kleiner Unternehmen oder zivilgesellschaftlicher Organisationen (Newland/Agunias/Terrazas 2008). Aufgrund seines Erfolgs wurde das Programm bereits von der Europäischen Union kofinanziert und wird oft als gutes Beispiel zirkulärer Migrationsprogramme genannt (Zapata-Barrero/Faúndez/Sánchez Montijano 2009).

Ansonsten wird zirkuläre Migration zwar punktuell gefördert, aber nicht im Rahmen spezieller Programme. Hierzu zählt bspw. die erweiterte Möglichkeit für Inhaber einer europäischen Blue Card, zeitweilig ins Herkunftsland zurückzukehren. Diese soll zirkuläre Migration fördern, indem Inhabern eine Wiedereinreise auch nach längerer Abwesenheit ermöglicht wird (s. Kap. A.4).

4.3 Entwicklungspolitische Effekte: vielversprechend, aber schwer einzulösen

Weil zirkuläre Migrationsprogramme bislang kaum praktisch umgesetzt wurden, sind ihre entwicklungspolitischen Effekte schwer zu bestimmen. Um in diesem wichtigen Punkt dennoch inhaltlich weiterzukommen, hat der SVR eine Expertise beim Overseas Development Institute in Auftrag gegeben. Cali und Cantore (2010) prüften mit Hilfe des International-Futures-Modells, welche Effekte

172 Das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN) wurde 2003 von der Europäischen Kommission im Auftrag des Europäischen Rates eingerichtet, um den Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten und der EU im Migrations- und Asylbereich zu fördern.

173 Hierzu zählen die Länderberichte von Bulgarien, Deutschland, Estland, Finnland, Griechenland, Italien, Lettland, Litauen, den Niederlanden, Portugal, Schweden, Slowakei, Slowenien und der Tschechischen Republik (Stand: Februar 2011).

für die Herkunftsländer wahrscheinlich sind.¹⁷⁴ Die Fragestellung für die Simulation lautete: In welchem Ausmaß beeinflussen zirkuläre Migrationsprogramme, die im Jahr 2011 initiiert werden, das Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Kopf und das Ausmaß an Armut in potenziellen Herkunftsländern im Jahr 2030?

Aufgrund der Spezifikationen des Modells ist es nicht möglich, damit zirkuläre Migration im tatsächlichen Wortsinn zu betrachten. Vereinfachend wird daher in der ersten Variante angenommen, dass nach einem Anstieg der Abwanderung aus einem Land im Jahr 2011 ab 2016 die Hälfte der Migranten bis 2020 zurückkehrt. In einer zweiten Variante wird angenommen, dass 90 Prozent der Abgewanderten bis 2023 zurückkehren. Das zugrunde gelegte International-Futures-Modell erlaubt keine Aussagen über das Qualifikationsniveau der Migranten. Dieses kann aber in den Szenarien indirekt berücksichtigt werden, indem von einem unterschiedlichen Anstieg der Arbeitsproduktivität der Erwerbsbevölkerung nach der Rückkehr der Migranten ausgegangen wird (z.B.

keine, niedrige oder hohe Steigerung). Tab. E.4.1 zeigt die Ergebnisse der Simulation von zirkulären Migrationsprogrammen für Vietnam, Ghana und Sierra Leone. Dabei wird jeweils die zweite Variante dargestellt, also von einer Rückkehr von 90 Prozent der Migranten ausgegangen.

In allen Simulationsvarianten erhöht sich das BIP pro Kopf durch die positiven Wirkungen der zirkulären Migration auf Rücküberweisungen, Bildungsteilnahme, Import, Export, Direktinvestitionen und die bessere Qualifikation der zurückkehrenden Arbeitskräfte, die das Produktivitätsniveau generell anhebt. Für Vietnam fallen die Steigerungsraten allerdings recht bescheiden aus, wenn man bedenkt, dass dieses Land zwischen 2005 und 2009 jährliche BIP-Wachstumsraten von bis zu 8,5 Prozent erzielt hat (Weltbank 2011a).

Auch die Armut der Bevölkerung nimmt in den drei Beispielen durch das zusätzliche Wirtschaftswachstum nur bedingt ab: Die Abnahme lässt sich zwar für alle Beispiele beobachten, signifikant wird sie aber vor allem in jenen

Tab. E.4.1 Prognostizierte Effekte eines zirkulären Migrationsprogramms für Vietnam, Ghana und Sierra Leone 2030¹⁷⁵

Land	Einwohner in Mio. in 2011	Abwanderung im Jahr 2011 (90 % wandern bis 2023 zurück)	Annahme über Änderung der Produktivität	Durch Programm hervorgerufene Effekte	
				Zunahme BIP pro Kopf in 2030 (in %)	Reduzierung Armut in 2030 (in %)
Vietnam	89,7	27.000	0	0,4	2,6
			+0,1%	1,9	2,6
			+0,2%	3,4	5,1
Ghana	25,1	15.000	0	0,5	0,5
			+0,1%	5,6	2,0
			+0,2%	10,5	3,3
Sierra Leone	6,4	10.000	0	0,8	0,7
			+0,1%	13,1	6,3
			+0,2%	29,9	12,8

Quelle: Cali/Cantore 2010

174 International Futures ist eine Datenbank, die umfangreiche historische und aktuelle Datensätze zu sozialen, politischen und ökonomischen Variablen in 183 Ländern sowie Annahmen über Wirkungszusammenhänge zwischen diesen Variablen beinhaltet. Damit lassen sich nicht nur Zukunftsprognosen zu ausgewählten Themen erstellen, sondern durch die Veränderung einer oder mehrerer Variablen auch mögliche künftige Szenarien unter ausgewählten Bedingungen simulieren. Prognosen, die mithilfe des International-Futures-Modells erstellt wurden, sind bspw. die ‚Global Trends 2025‘ für die US-Regierung unter Präsident Barack Obama und der ‚Global Environment Outlook‘ des Umweltprogramms der Vereinten Nationen.

175 Das Modell geht davon aus, dass durch eine Zunahme der Migration um 1 % in allen Ländern die ausländischen Direktinvestitionen zunehmen (um 0,38 %), ebenso Exporte (um 0,17 %) und Importe (um 0,14 %) sowie die Teilnehmer sekundärer und tertiärer Bildung (um 0,077 %). Zusätzlich wird angenommen, dass die in Spalte 2 gezeigte Abwanderung nur Hochqualifizierte mit 16 Jahren Bildung umfasst, wodurch sich landesweit die über alle Einwohner summierten Bildungsjahre verringern (in Vietnam um 0,16 % der landesweit durchschnittlichen Bildungsjahre, in Ghana um 0,36 % und in Sierra Leone um 1,77 %).

Fällen, wo eine hohe Produktivitätssteigerung durch die Rückwandernden (+0,2 Prozent) angenommen wird. Dies liegt allerdings vorrangig an der dem Modell zugrunde liegenden Definition von Armut: Um nicht mehr als ‚arm‘ zu gelten, muss der Verdienst einer Person den Schwellenwert von einem US-Dollar pro Tag überschreiten. Die zusätzliche Steigerung des BIP pro Kopf, die durch den Produktivitätszuwachs von +0,1 statt 0 Prozent hervorgerufen wird, reicht z. B. im Fall Vietnams nicht aus, um weitere Personen über diese Schwelle zu ‚heben‘. Erst bei einem Produktivitätszuwachs von +0,2 Prozent ist die Wirkung auf das BIP so stark, dass weitere Menschen die Armutsschwelle überschreiten.

Die Ergebnisse aus Tab. E.4.1 zeigen, dass die unterschiedlichen Annahmen über die Höhe der Produktivitätssteigerung (keine, niedrig, hoch) sich auf BIP-Wachstum und Verringerung der Armut zum Teil überproportional auswirken. Die Stärke dieses Effekts hängt aber nicht nur von der Verbesserung der Qualifikation während des Auslandsaufenthalts ab, sondern ebenso von der Zahl der Rückkehrer im Verhältnis zur Gesamtbevölkerung. In einem bevölkerungsreichen Land wie Vietnam fallen die wenigen Rückkehrer kaum auf, auch wenn sich ihre Produktivität während des Auslandsaufenthalts signifikant erhöht hat. In einem einwohnerarmen Land sind die Effekte der Rückkehrer dagegen sehr viel größer (s. die Ergebnisse für Sierra Leone). In Anbetracht dessen, dass von einem zwar wachsenden, aber nicht unbegrenzten Zuwanderungsbedarf in Deutschland und Europa ausgegangen werden kann, scheint eine Konzentration auf Partnerschaften mit kleineren Staaten die entwicklungs- politisch vielversprechendere Strategie zu sein.

Weiterhin kann vermutet werden, dass die Produktivitätssteigerung bei den Migranten am höchsten ist, die schon bei ihrer Abwanderung über eine mittlere oder hohe Qualifikation verfügten, bei denen es also vorrangig um den Ausbau oder die praktische Anwendung schon vorhandenen Wissens geht. Um besonders hohe entwicklungs- politische Effekte zu erzielen, wäre dieser Personenkreis den Niedrigqualifizierten, vor allem aber den Unqualifizierten vorzuziehen. Auch für Letztere könnten hohe Produktivitätszuwächse durch Auslandsaufenthalte erzielt werden. Allerdings stünde bei solchen Aufenthalten wohl stärker die Ausbildung und nicht die Erwerbstätigkeit im Vordergrund. Insgesamt wäre daher fraglich, ob zirkuläre Migration von Niedrigqualifizierten tatsächlich zu einem Gewinn für Aufnahme- wie für Herkunftsländer führen kann. Denn wenn bei der zirkulären Migration die Ausbildung im Vordergrund steht, profitieren vor allem die Herkunftsländer und die Migranten; dominiert hingegen die Erwerbstätigkeit, dann kommt dies vorwiegend den Aufnahmestaaten und den Migranten zugute.

Die Schlussfolgerung, dass zirkuläre Migrationsprogramme auf (Hoch-)Qualifizierte abzielen sollten, wirft allerdings die Frage auf, inwiefern diese für derartige

Programme überhaupt gewonnen werden können. Denn das Interesse an der Anwerbung (hoch-)qualifizierter Arbeitskräfte ist nicht nur in Deutschland, sondern weltweit gestiegen. Deshalb haben zahlreiche Staaten ohnehin die Zuwanderung für diese Gruppe erleichtert (s. Kap. A.3 und A.6). Darum ist es fraglich, ob sich (hoch-)qualifizierte Arbeitnehmer den Bedingungen eines Programms unterwerfen würden, das von vornherein temporär oder zirkulär konzipiert ist, wenn ihnen andernorts flexiblere und attraktivere Möglichkeiten offenstehen. Möglicherweise verleitet sie der Zwang zur Rückkehr auch dazu, nach einer Zeit aus dem Programm auszusteigen und nicht in ihr Herkunftsland zurück-, sondern in einen anderen Staat weiterzuwandern. Auch hier besteht also durchaus ein Zielkonflikt zwischen den entwicklungs- politischen Absichten und den Realitäten des globalen Wettbewerbs.

Herkunfts- wie Aufnahmeländer haben ein großes Interesse daran, dass die zusätzlich gewonnene Produktivität auch gewinnbringend im Herkunftsland eingesetzt wird. Voraussetzung dafür ist aber transferierbares Wissen, das auch auf dem Arbeitsmarkt des Herkunftslandes einsetzbar ist. Zudem muss eine unmittelbare Anschlussmöglichkeit auf dem Arbeitsmarkt nach der Rückkehr bestehen. Ist dies nicht gegeben, liegen Qualifikationen und Fähigkeiten der Rückkehrer brach. Damit steigt die Wahrscheinlichkeit, dass diese erneut ab- bzw. weiterwandern. Um dies zu vermeiden, müssen die teilnehmenden Länder genau wissen und sich darüber abstimmen, welche Qualifikationen wo gefragt sind und wie sie ausgebildet werden können. Daher würden zirkuläre Migrationsprogramme wohl am effektivsten mit Staaten funktionieren, die einen gewissen Bedarf im qualifizierten Segment haben. Darüber hinaus müssen die Herkunftstaaten aber vermutlich über einen funktionsfähigen Arbeitsmarkt, Rechtssicherheit sowie gefestigte Verwaltungsstrukturen verfügen. Dies könnte die Auswahl möglicher Partner einschränken.

4.4 Durchsetzung der Zirkularität: Furcht vor neuer ‚Gastarbeiterfrage‘

Von ihrem Anspruch her steht und fällt der Erfolg von Programmen zirkulärer Migration mit der (gegebenenfalls auch wiederholten) Rückkehr der Migranten. Dies belegen auch die Ergebnisse der Expertise von Cali und Cantore (2010): Für Sierra Leone z. B. steigt, wenn die Hälfte der einst Abgewanderten zurückkehrt, das BIP nur um 19,3 Prozent, bei einer Rückkehr von 90 Prozent dagegen fällt der Anstieg mit 29,9 Prozent deutlich stärker aus. Gleiches gilt für die Reduktion der Armut in dem Land (-9,2 bzw. -12,8 %). Die Rückkehr ist also der springende Punkt der zirkulären Migration. Sie war es schon bei der ‚Gastarbeiter‘-Zuwanderung; auch die war ursprünglich

befristet geplant. Nach dem sog. Rotationsprinzip sollte einem temporären Arbeitsaufenthalt die Rückkehr in das Herkunftsland folgen, rückwandernde Arbeitskräfte sollten durch neu Zuwandernde ersetzt werden. Trotz hoher Rückkehrraten blieben aber schließlich mehr als drei Millionen Zuwanderer dauerhaft in Deutschland.

Daher ist bei der Planung eines zirkulären Migrationsprogramms abzuschätzen, inwiefern Zirkularität gewährleistet werden kann und ob eine anfangs nicht intendierte Verfestigung des Aufenthalts eintreten kann. Abzuwägen sind hierbei zwei gegenläufige rechtliche Ansprüche: das öffentliche Interesse an der Befristung des Aufenthalts und die möglichen Anrechte der Migranten auf Aufenthaltsverfestigung.¹⁷⁶ Um die Ziele zirkulärer Migration zu verwirklichen, wird der Gesetzgeber seine Handlungsspielräume nutzen und versuchen müssen, Aufenthalte von vornherein zu befristen, auch wenn sie wiederholt erfolgen. Aus rechtlicher Perspektive, so zeigt die Expertise von Bast (2010b), erscheint es jedoch zunächst fraglich, ob Programme zirkulärer Migration dann mit der Ausrichtung des geltenden Aufenthaltsrechts in Einklang zu bringen wären. Denn mit der Reform der Zuwanderungsgesetzgebung im Jahr 2005 wurde auch ein Bewusstseinswandel deutlich: Ging Deutschland bis dahin generell davon aus, dass Zuwanderung, abgesehen vom Familiennachzug, nur temporär zu erfolgen habe, gilt seither, dass auch zunächst befristete Aufenthaltstitel als prinzipiell verfestigungsfähig angesehen werden. Dies gilt auch für die Arbeitsmigration. Verknüpft ist diese Aussicht auf einen Daueraufenthalt mit der Erwartung einer gelungenen wirtschaftlichen und sprachlich-kulturellen Integration. Auch aus juristischer Perspektive gibt es also einen Zielkonflikt zwischen einem auf Integration ausgerichteten Gesetzeswerk und einem auf Nicht-Integration setzenden Regime temporärer Arbeitsmigration.

Allerdings kennt auch das Aufenthaltsgesetz in seiner aktuellen Form durchaus Ausnahmen von dieser Regel der Aufenthaltsverfestigung: Bei manchen Aufenthaltswegen (z. B. Saison- oder Werkvertragsarbeitnehmer) ist Verlängerung ebenso von vornherein ausgeschlossen wie ein Anspruch auf integrationsfördernde Maßnahmen (z. B. Teilnahme an Sprachkursen). Ähnlich wäre dies auch für zirkuläre Migrationsprogramme möglich. Zu klären ist allerdings die rechtliche Grundlage. Wenn diese Programme quantitativ unbedeutend sind oder nur auf Probe eingeführt werden, erscheint es ausreichend, sie auf ein Regierungsabkommen zu gründen. Anders wäre die Situation, wenn zirkuläre Migrationsprogramme zu einer wesentlichen Säule der Arbeitsmigration nach

Deutschland würden: Wenn Programme, die der eigentlichen Intention des Gesetzes und dessen Forderung nach Integration widersprechen, quantitativ derart bedeutsam werden, müssten sie durch ein Gesetz bzw. Parlamentsbeschluss abgesichert werden.

Unabhängig von der rechtlichen Absicherung zirkulärer Programme sind folgende Probleme erkennbar: Dem öffentlichen Interesse an Befristung steht die Schutzwürdigkeit sozialer Beziehungen, insbesondere von Ehe und Familie, am Aufenthaltsort entgegen, die sich mit zunehmender Dauer in der Regel entwickeln und ein Anrecht auf dauerhaften Aufenthalt begründen können. Diese individuellen Interessen sind aber keine absolut geschützten Rechte; sie sind vielmehr jeweils mit dem öffentlichen Interesse an Befristung des Aufenthalts abzugleichen. Die möglicherweise relevanten Argumente (bessere Deutschkenntnisse, soziale Kontakte etc.), die für ein Daueraufenthaltsrecht sprechen, werden aber mit zunehmender Aufenthaltsdauer bzw. Häufigkeit der Zuwanderung wahrscheinlicher.

Es gibt keine einfache Formel, mit der ein Anspruch auf Verbleib anhand kumulierter Aufenthaltszeiten oder sozialer Bindungen errechnet werden könnte. Vielmehr wäre im Einzelfall anhand der jeweiligen Konstellation zu entscheiden. Relativ wahrscheinlich erwirbt eine Person aber dann ein Anrecht auf dauerhaften Aufenthalt, wenn sie sich mehr als fünf Jahre ununterbrochen im Land aufgehalten hat, denn damit fällt sie wahrscheinlich unter die Regelungen der Daueraufenthaltsrichtlinie (Richtlinie 2003/109/EG). Diese Zeitspanne bildet also eine Obergrenze für Aufenthalte nach zirkulären Migrationsprogrammen. Deutlich kürzere Zeitspannen (z. B. 2-3 Jahre) würden die Möglichkeit einer Aufenthaltsverfestigung deutlich einschränken. Starke Rechte entstünden auch, wenn während des Aufenthalts familiäre Beziehungen zu einer Person mit deutscher Staatsangehörigkeit oder dauerhaftem Aufenthaltsrecht eingegangen würden.

Nach geltendem Recht ist also davon auszugehen, dass für einen großen Teil der Migranten die Beendigung des Aufenthalts durchgesetzt werden kann. **Eine Verfestigung des Aufenthalts lässt sich für einen gewissen Prozentsatz aber nicht vollständig ausschließen, selbst wenn die zeitliche Beschränkung des Aufenthalts eingangs explizit festgelegt wird. Es ist aber unklar, wie derartige ‚Ausnahmefälle‘ jenseits einer rein rechtlichen Lesart zu bewerten sind. Denn unter menschenrechtlichen, aber auch integrationspolitischen Gesichtspunkten erscheint es wenig sinnvoll, Personen, die ihren Lebensmittelpunkt nicht mehr in ihrem ursprüng-**

¹⁷⁶ Auch die Arbeitgeber können ein Interesse an einer Aufenthaltsverfestigung der Migranten entwickeln, allerdings ist dies nicht als rechtlicher Anspruch zu interpretieren. Klärenswert ist aber, wie attraktiv aus Sicht der Unternehmen die Einstellung von Arbeitnehmern ist, deren Aufenthalt absehbar begrenzt ist, und ob damit nicht nur von Seiten der Migranten, sondern auch der Wirtschaft eine Nachfrage nach zirkulären Migrationsprogrammen besteht.

lichen Herkunftsland haben, zur Rückkehr zu zwingen. Und auch unter entwicklungspolitischen Gesichtspunkten muss eine Verfestigung des Aufenthalts keinen Verlust bedeuten, denn die Entscheidung für das Aufnahmeland muss keine Entscheidung gegen das Herkunftsland sein. Ein gesicherter Daueraufenthaltsstatus spricht nämlich nicht dagegen, dass die betreffende Person temporär in ihr Herkunftsland zurückkehrt oder vom Aufnahmeland aus wirtschaftliche und soziale Beziehungen dorthin weiterhin pflegt.

4.5 Zielkonflikt: Zirkularität und Integration

Unklar ist zudem, wie sich der Anspruch auf Zirkularität mit der Forderung nach Integration vereinbaren lässt. Relevant ist hierbei zunächst die Frage, wie mit dem aus grund- und menschenrechtlicher Perspektive wichtigen Schutz des Zusammenlebens mit Familienangehörigen umgegangen wird, wenn die Aufenthalte von vornherein temporär oder zirkulär angelegt sind.¹⁷⁷ Aus verfassungs- und völkerrechtlicher Sicht, so Bast (2010b), darf zwar nicht völlig ausgeschlossen werden, dass Personen, die sich im Rahmen eines zirkulären Migrationsprogramms in Deutschland aufhalten, dieses Recht auf Familienzusammenführung wahrnehmen. Allerdings sind die Ansprüche auf Familiennachzug von Migranten, die nur ein befristetes Aufenthaltsrecht ohne Verfestigungsperspektive haben, vergleichsweise schwach – und damit für Teilnehmer zirkulärer Programme, da diese eben nicht von der begründeten Aussicht auf ein dauerhaftes Aufenthaltsrecht ausgehen können.

Die schwachen Rechtsansprüche temporärer Migranten hinsichtlich der Einheit der Familie sollten aber nicht dazu verleiten, diese von vornherein auszuschließen, insbesondere wenn die zeitliche Obergrenze des zirkulären Aufenthalts hoch angesetzt wird. Denn das Zusammenleben mit der Familie ist im Sinne des Grundgesetzes ein hohes Gut. Zu bedenken ist überdies, dass derartige Programme bei einem kategorischen Ausschluss von Familiennachzug weitaus weniger attraktiv wären. Idealerweise ermöglichen die Programme die Beschäftigung beider Partner. Alternativ könnte – unter der Prämisse, dass der Zuwandernde für den Unterhalt seiner Familienangehörigen aufkommt – über einen an dessen Aufenthaltstitel gekoppelten Aufenthalt für Familienangehörige nachgedacht werden. Damit steigen aber auch die Verfestigungstendenzen dieser Aufenthalte, wenn z. B. ein Kind im Aufnahmeland geboren wird und ggf. dort auch bereits die Schule besucht.

Aus rechtswissenschaftlicher Perspektive steht auch die Erwartung einer gelungenen Integration der Zuwandernden, die aus dem Zuwanderungsgesetz spricht (s. o.), einer Einführung zirkulärer Migrationsprogramme nicht entgegen. **Dennoch muss sowohl im Interesse der Aufnahmeländer als auch der Migranten beachtet werden, dass Fragen der Integration selbst bei temporären Aufenthalten Bedeutung erlangen. Zumindest müssen die zirkulär Wandernden befähigt werden, sich während ihres Aufenthalts hinreichend in der Aufnahmegesellschaft zurechtzufinden.** Mindestbedingung hierfür ist ein gewisses Niveau an Sprachkenntnissen. Dazu sollten Sprachkurse bereits vor der Ausreise aus dem Herkunftsland zur Bedingung gemacht werden. Auch Orientierungswissen über die deutsche Gesellschaft und das geltende Recht sollte bereits vor der Migration in entsprechenden Kursen vermittelt werden. Solche Kurse wären aber weitaus weniger umfangreich als die Integrationskurse (Sprach- und Orientierungskurse) im Sinne des Zuwanderungsgesetzes von 2005.

4.6 Partnerstaaten und Verantwortlichkeiten: rechtliche Fragen offen

Aus drei Gründen erscheint es ratsam, sich auf eine Auswahl von Ländern als Partnerstaaten für zirkuläre Migrationsprogramme zu beschränken:

(1) Angesichts des zwar wachsenden, aber insgesamt dennoch begrenzten Aufnahmebedarfs des deutschen oder auch europäischen Arbeitsmarktes ist eine Konzentration auf eine überschaubare Anzahl an Partnern anzuraten. Hierfür kommen vor allem jene Staaten infrage, die in Bezug auf Funktionsfähigkeit des Arbeitsmarktes, Rechtsstaatlichkeit und Verwaltung gewisse Mindestbedingungen erfüllen.

(2) Die Simulation von Cali und Cantore (2010) hat gezeigt, dass die Effekte zirkulärer Migrationsprogramme sich für Vietnam, Ghana und Sierra Leone deutlich unterscheiden. Staaten mit geringeren Einwohnerzahlen wie Ghana und Sierra Leone profitieren offenbar stärker von zirkulärer Migration als das bevölkerungsreichere Vietnam.

(3) Zirkularität funktioniert am besten, wenn die sozialen und monetären Kosten der Rückkehr und einer eventuellen nochmaligen zirkulären Wanderung gering sind. Es spricht daher vieles dafür, sich bei der Auswahl der Staaten nicht allein an deren Größe zu orientieren, um hohe entwicklungspolitische Impulse zu erzielen. Um die Wanderungs- und Rückkehrkosten gering zu halten,

¹⁷⁷ Es geht hier also um Familienbande, die schon vor der Migration bestehen, nicht wie im vorigen Abschnitt um Beziehungen, die sich erst im Aufnahmeland entwickeln.

wären z. B. auch geografisch benachbarte Staaten zu bevorzugen.

Eine Bevorzugung einzelner Staaten kann aber möglicherweise zu rechtlichen Problemen führen, die im politischen Diskurs bislang kaum bedacht werden. Denn wenn grenzüberschreitende Migration als wirtschaftlicher Vorgang interpretiert wird, fallen derartige Programme nach Bast (2010b) in den Anwendungsbereich des GATS (General Agreement on Trade in Services) der Welthandelsorganisation (WTO). Elementar ist in diesem Zusammenhang, dass das GATS eine sog. Meistbegünstigungs-Klausel (Art. II:1 GATS) enthält, die auch für zirkuläre Migrationsprogramme greifen könnte: Es wäre demnach nicht zulässig, einen Staat bevorzugt zu behandeln, vielmehr müssten Vorteile für einzelne Staaten auch allen anderen WTO-Mitgliedern gewährt werden. Dies wäre allerdings vorrangig dann relevant, wenn Zuwanderung nach solchen zirkulären Migrationsprogrammen als grenzüberschreitende Dienstleistung zu interpretieren wäre. Konflikte auf WTO-Ebene könnten also vermieden werden, indem man Programme zirkulärer Migration so gestaltet, dass sie explizit nicht den Bereich der Dienstleistungen umfassen; denn Beschäftigungen in der Landwirtschaft und der Industrie werden vom GATS in dieser Hinsicht nicht tangiert. Ein Ausschluss von Dienstleistungsberufen aber dürfte angesichts des wachsenden Arbeitskräftebedarfs gerade in diesem Bereich und angesichts der Probleme, den Bereich der Dienstleistungen hinreichend präzise zu definieren, zu erheblichen Gestaltungsproblemen führen (s. Kap. A.3).¹⁷⁸

Dieses Konfliktpotenzial führt unmittelbar zu der Frage, wer für zirkuläre Migrationsprogramme zuständig sein soll. Will die EU tätig werden, benötigt sie dafür die Mitwirkung der Mitgliedstaaten, denn nur diese können Quotenzusagen für die Aufnahme von Erwerbsmigranten aus Drittstaaten machen (s. Art. 79, Abs. 5 AEUV). Sofern die EU nicht selbst Vertragsverhandlungen mit einem Staat aufnehmen möchte, steht einem nationalen Alleingang mit einem Drittstaat für ein Programm zirkulärer Migration nichts entgegen; allerdings fallen z. B. Visaerleichterungen für kurzfristige Aufenthalte wiederum in die Zuständigkeit der EU. **Aufgrund dieser wechselseitigen Abhängigkeiten wäre zu empfehlen, Programme zirkulärer Migration als gemischte Abkommen zu arrangieren, an denen als Vertragspartner neben der EU und dem Drittstaat diejenigen Mitgliedstaaten teilnehmen, die Zusagen für bestimmte Kategorien von Erwerbsmigranten treffen möchten.** Dieses Vorgehen bietet sich auch deswegen an, weil die EU mit ihrem politischen Gewicht die oben angesprochenen möglichen Konflikte

mit der WTO wahrscheinlich für sich entscheiden könnte. Im Gegenzug müssten derartige Programme aber auf EU-Ebene mit der Kommission und den anderen EU-Staaten abgestimmt werden.

Aus rechtlicher Sicht wäre ein Programm zirkulärer Migration also mit hoher Wahrscheinlichkeit zwischen der europäischen und der nationalstaatlichen Ebene abzustimmen. Aus migrations- und integrationspolitischer Sicht sind hingegen zwei Argumente gegeneinander abzuwägen:

(1) Da auch Migranten, die nur temporär im Land bleiben, ein gewisses Maß an Integrationsmöglichkeiten eröffnet werden sollte (Sprache, Kenntnisse der Gesellschaft und des Rechtssystems; s.o.), wäre es wenig sinnvoll, dieses einmal erworbene Wissen durch eine Art multizirkuläre Migration in verschiedene Länder zu entwerten. Auch eine gewisse Vertrautheit zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer sowie Kenntnis der Bedingungen am Arbeitsplatz sprächen eher für eine zirkuläre Migration in den gleichen Bahnen, also nur zwischen zwei Staaten und nicht zwischen einem Drittstaat und der EU als gesamtem Zuwanderungsraum. Auch Aspekte der Ausbildung ließen sich einfacher handhaben, wenn diese wiederkehrend in einem Land erfolgte.

(2) Für eine Verwaltung solcher Programme durch die EU sprechen die Größeneffekte, die damit erzielt werden könnten: Wenn die Gesamtheit der EU-Staaten ein zirkuläres Migrationsprogramm mit einem Drittstaat betriebe, würden die Teilnahmewilligen aus diesem Staat mit höherer Wahrscheinlichkeit einen Arbeitsplatz finden, da die potenziellen Migranten ggf. auf 27 nationale Arbeitsmärkte verteilt werden könnten und nicht auf einen einzigen beschränkt wären. Zudem stiege so die Chance, derartige Programme zeitgleich für Migranten aller Qualifikationsstufen betreiben zu können. Denn auch wenn in einigen Staaten kein zusätzlicher Bedarf an Niedrigqualifizierten besteht – wie aktuell in Deutschland –, muss dies nicht auch für andere europäische Länder gelten.

Ein Kompromiss wäre somit auch unter diesen Gesichtspunkten ein von der europäischen Ebene verwaltetes, aber eben nicht von ihr gesteuertes zirkuläres Migrationsprogramm. Die EU könnte relevante und erfolgversprechende Partnerstaaten identifizieren und die Verhandlungen mit diesen führen. Dabei könnte sie auch auf besonders ausgeprägte Beziehungen zwischen einzelnen EU-Staaten und potenziellen Herkunftsländern zurückgreifen und diese gewinnbringend einsetzen. Die Arbeitsmarktbedarfe und die Modalitäten der Zulassung von Drittstaatsangehörigen würden hingegen nach wie vor in den Händen der Nationalstaaten liegen.

178 Alternativ könnten die Probleme, die aus dem GATS und den daraus folgenden Zuständigkeitsfragen resultieren, auch dadurch umgangen werden, dass solche Programme keinen temporären, sondern einen dauerhaften Arbeitsmarktzugang vorsehen. Dies würde allerdings die ursprünglichen Absichten konterkarieren.

Die Bedarfe würden der EU-Ebene gemeldet und dort abgestimmt.¹⁷⁹

4.7 Bewertung: Programme auf Probe sinnvoll

In der Zusammenschau zeigt sich, dass für die Konzipierung von Programmen zirkulärer Migration nach wie vor eine Reihe von Fragen offen sind. Zwar sind positive Effekte für die Herkunftsländer wahrscheinlich, sie sind aber an eine Reihe von Bedingungen geknüpft, von denen im Vorfeld kaum beurteilt werden kann, ob und wie sie eingehalten werden können. Das gilt vor allem für die Abhängigkeit der wirtschaftlichen Effekte von der Zirkularität der Migrationsbewegungen. Diese Zirkularität kann aus rechtlicher Sicht nicht durchgehend erzwungen werden. Sicher können weitere, teils auch schon bekannte Maßnahmen in Betracht gezogen werden, um Migranten zur Rückkehr zu motivieren, z.B. die Unterstützung der Rückkehrer bei der Arbeitssuche oder beim Aufbau einer selbstständigen Tätigkeit, eine Wiedereingliederungsprämie, steuerbegünstigte Sparkonten in den Herkunftsländern, Unterstützung für zurückkehrende Forscher bei ihrer Forschungsarbeit und anderes mehr. Ob derartige Anreize aber ausreichen, um die Programmteilnehmer letztlich zur Rückkehr zu bewegen, kann heute noch nicht beurteilt werden.

Zudem gibt es einen Zielkonflikt bei der Frage, ob es bei zirkulären Konzepten vorrangig um die Migration Hoch- oder Niedrigqualifizierter gehen sollte. Hoch- und Mittelqualifizierte versprechen für Deutschland als Aufnahmeland Gewinne und können als rückkehrende und besser ausgebildete Arbeitskräfte wohl auch größere Effekte im Herkunftsland bewirken. Gerade für Hochqualifizierte stehen aber auch andere legale Zuwanderungskanäle weltweit offen. Niedrig qualifizierte Migranten versprechen zwar ebenfalls wirtschaftliche Effekte im Herkunftsland (z.B. durch Rücküberweisungen), diese könnten aber bescheidener ausfallen, vor allem, wenn kein Produktivitätszuwachs erzielt wird. Zudem besteht in Deutschland zumindest derzeit kaum Bedarf an zusätzlichen Programmen zur Anwerbung Niedrigqualifizierter (s. Kap. A.8). Für gewisse Bereiche wie etwa den der Pflege kann aber von einer steigenden Nachfrage auch nach Kräften mittlerer Qualifikation ausgegangen werden, im Bereich der Haushaltshilfen z.B. auch für Niedrigqualifizierte. Voraussichtlich kann dieser Bedarf aber zumindest zunächst aus EU-internen Wanderungen gedeckt werden oder zusätzlich aus weiteren östlichen Nachbarstaaten der EU.

Die hier erörterten positiven wirtschaftlichen Effekte zirkulärer Migrationsprogramme sind also nicht garantiert. Ihnen stehen überdies die indirekten Kosten gegenüber, die sowohl bei den Aufnahme- als auch bei den Herkunftsstaaten anfallen und bislang nur implizit angesprochen wurden: Dazu gehören insbesondere die bürokratischen Aufwendungen für die Einrichtung und die Verwaltung der Programme, die Verhandlungen über mögliche Kontingente und den wechselseitigen Abgleich von Arbeitsmarktbedürfnissen. Auf der anderen Seite können von derartigen Programmen positive Effekte erwartet werden, die nicht wirtschaftlicher Natur sind: eine Reduzierung irregulärer Migration, eine Verbesserung der zwischenstaatlichen Beziehungen, eine höhere Akzeptanz von Zuwanderung in den Aufnahmestaaten und der Transfer von Wissen, das zwar nicht unmittelbar wirtschaftlich, aber gesellschaftlich und politisch relevant ist, z. B. über Demokratie und Rechtsstaatlichkeit.

Aufgrund des unzulänglichen Wissens über die Effekte zirkulärer Migrationsprogramme und vor allem darüber, wie diese bei möglichst geringen Kosten möglichst hohen Nutzen für beide Seiten und für die Migranten selbst bringen können, empfiehlt es sich, vor einer weitergehenden Etablierung zunächst mehr über die Wirkungszusammenhänge solcher Programme herauszufinden. Zu empfehlen ist daher, diese Wanderungsform zunächst in kleinerem Rahmen in Pilotprojekten (z.B. im Rahmen der Mobilitätspartnerschaft mit der Republik Moldau) zu erproben. Dabei sollte sichergestellt werden, dass die damit hervorgerufenen Wirkungen und auch möglicherweise auftretende Probleme möglichst umfassend, genau und transparent erfasst werden. Beispielsweise könnten die Teilnehmer solcher Programme angehalten werden, über ihre weiteren Berufsbiografien, ggf. auch über Probleme der Wiedereingliederung im Herkunftsland oder der Integration im Aufnahmeland zu berichten. Im besten Fall steht am Ende dieses Prozesses die Erkenntnis, dass zirkuläre Migration zu der erhofften Triple-Win-Situation für Migranten, Herkunfts- und Aufnahmeländer führt; möglicherweise profitieren aber auch nur die Herkunftsländer oder die Migranten (z. B. durch eine bessere Ausbildung oder Ersparnisse durch die erzielten Löhne), während sich solche Programme für die Aufnahmeländer als migrationspolitisches Nullsummenspiel erweisen. Aber selbst dann bliebe der entwicklungspolitische Nutzen zirkulärer Migration im Vergleich zur klassischen Entwicklungshilfe lohnend. In diesem Falle schließe für Deutschland zwar kein migrationspolitischer, aber doch ein entwicklungspolitischer Gewinn zu Buche.

179 Wie eine solche Abstimmung zwischen der supranationalen Ebene und den nationalen Interessen erfolgen könnte, bleibt bislang offen. Vorschläge hierzu gehen z. B. in Richtung einer EU-Arbeitsagentur (Bade 2008).

Ausblick

Das nächste Jahresgutachten des SVR wird im Frühjahr 2012 vorgelegt. Auf das Migrationsgutachten 2011 wird ein Integrationsgutachten mit Integrationsbarometer folgen, mit der Entwicklungsbeobachtung und Ergebnisbewertung von Integration und Integrationspolitik in Deutschland vor europäischem Hintergrund.

Dabei wird sich anhand des SVR-Integrationsbarometers 2012, also in gebührendem Abstand zum Erstgutachten 2010, u. a. auch zeigen, ob und wo der im Spätsommer 2010 durch die Publikation des Buchs von Thilo Sarrazin „Deutschland schafft sich ab“ bereichsweise wieder neu ausgelöste Integrationspessimismus längerfristige und tiefergehende Folgen hatte. Das gilt insbesondere mit Blick auf die Tatsache, dass das im Mai 2010 erschienene, vielbeachtete erste Jahresgutachten des SVR in zentralen Bewertungen zu einer durchaus anderen Einschätzung kam, die die Süddeutsche Zeitung in die pointierten Worte fasste: „Gut zwei Monate vor dem Sarrazin-Buch ist das Buch erschienen, auf das seit dem Sarrazin-Buch alle warten [...]. Dieses Werk [...] ist in fast jeder Hinsicht ein Anti-Sarrazin.“ (SZ, 11.09.2010)

Zu fragen wird dabei auch sein, ob und inwieweit diese zum Teil weit über die Themen Integration und Migration hinausgreifende allgemeine Empörungsdebatte imstande war, jenes – nach Auskunft seriöser, dem SVR-Gutachten

folgender Umfragen auch heute noch tragende – Grundvertrauen nachhaltig zu stören, das konstitutiv ist für den sozialen Frieden in der Einwanderungsgesellschaft.

Im Gutachten selbst wird zu fragen sein, ob die Empörungsdebatte Anlass gab zu pragmatischem Tiefpflügen auf einem insbesondere bildungspolitisch zum Teil erst ansatzweise, mitunter eher flach und auf Länderebene nicht selten sehr unterschiedlich beackerten Feld.

Angesichts des Zusammenbruchs autokratischer Regime in Nordafrika zeichnete sich bei Redaktionsschluss dieses Gutachtens ab, dass die Europäische Union mit einem stärkeren Andrang von Flüchtlingen und irregulären Zuwanderern rechnen muss. Die Frage, wie die ‚Festung Europa‘ mit dieser Herausforderung an ihren Grenzen umgeht und welche Entwicklungsperspektiven Europa den nordafrikanischen Ländern eröffnet, stellt sich drängender denn je. Das Jahresgutachten 2011 bietet mit seinen Analysen zu Migration und Entwicklung einen Überblick über Handlungsoptionen und Empfehlungen. Im Rückblick aus der Zukunft wird Europa sich daran messen lassen müssen, inwieweit es seinen Beitrag zu einem globalen Migrationsmanagement und damit zum Interessenausgleich im Dreieck von Herkunfts-, Aufnahme- und individuellen Migranten zu leisten bereit und imstande war.

Anhang I: Verzeichnisse

Abbildungen

Migrationsbarometer

Abb. 1	Schätzung des Wanderungssaldos.....	28
Abb. 2	Schätzung des Wanderungssaldos nach Herkunftsgruppe.....	29
Abb. 3	Bewertung derzeitiger Abwanderung.....	30
Abb. 4	Bewertung derzeitiger Zuwanderung.....	30
Abb. 5	Gewünschtes Maß unterschiedlicher Zuwanderungsarten.....	31
Abb. 6	Gewünschtes Maß unterschiedlicher Zuwanderungsarten nach Herkunftsgruppe.....	32
Abb. 7	Gewünschtes Maß an Flüchtlingszuwanderung nach Bildungsniveau und Herkunftsgruppe.....	33
Abb. 8	Einschätzung der Zuwanderungspolitik.....	34
Abb. 9	Einschätzung der Zuwanderungspolitik nach Herkunftsgruppe.....	34

Kapitel A-E

Abb. A.1.1	Wanderungssaldo in Deutschland 1993–2009.....	37
Abb. A.1.2	Wanderungssaldo nach Altersgruppen in Deutschland 2009.....	38
Abb. A.1.3	Aufenthaltszwecke von Neuzuwanderern aus Drittstaaten in Deutschland 2006–2009.....	39
Abb. A.1.4	Ausländische Studierende und Absolventen deutscher Hochschulen (nur Bildungsausländer) 1997–2009.....	41
Abb. A.1.5	Herkunftsregionen ausländischer Hochschulabsolventen in Deutschland (nur Bildungsausländer) 2008.....	41
Abb. A.1.6	Wanderungssaldo deutscher Staatsangehöriger nach Altersgruppen in der Schweiz 1991–2009.....	42
Abb. A.2.1	Prognose der Absolventen- und Abgängerzahlen bis 2025.....	46
Abb. A.3.1	Zuzüge von Fachkräften nach Staatsangehörigkeit in Deutschland 2009.....	53
Abb. A.5.1	Anteil Hochqualifizierter an erwerbstätigen Deutschen, EU- und Drittstaatsangehörigen 2004–2009.....	68
Abb. A.8.1	Werkvertragsarbeitnehmer im Jahresdurchschnitt in Deutschland 1991–2009.....	83
Abb. A.8.2	Vermittlungen von Saisonarbeitnehmern nach Deutschland 1994–2009.....	84
Abb. A.8.3	Vermittlungen von Gastarbeitnehmern nach Deutschland 1991–2009.....	85
Abb. B.1.1	Hauptzuwanderungsgrund 15- bis 74-jähriger Zuwanderer in Deutschland 2008.....	97
Abb. B.1.2	Erteilte Visa zum Ehegattennachzug in Deutschland 2007–2009.....	98
Abb. B.1.3	Erteilte Visa zum Familiennachzug aus ausgewählten Herkunftsländern nach Deutschland 2002–2009.....	100
Abb. B.1.4	Muster des Familiennachzugs in Deutschland 1998–2009.....	101
Abb. B.1.5	Muster des Familiennachzugs aus ausgewählten Herkunftsländern nach Deutschland 2009.....	101
Abb. C.1.1	Asylbewerber in der EU-27 1998–2009.....	136
Abb. C.1.2	Asylbewerber pro Million Einwohner in der EU-27 2009.....	137
Abb. C.1.3	Asylanträge in Deutschland 1995–2010.....	138
Abb. C.1.4	Herkunftsländer von neuen Asylbewerbern in Deutschland 2010.....	140
Abb. C.3.1	Inner- und zwischenstaatliche Konflikte hoher Intensität weltweit 1945–2010.....	146
Abb. C.3.2	Flüchtlinge außerhalb ihres Herkunftslandes und Binnenflüchtlinge 1996–2009.....	147
Abb. C.4.1	Globales Konfliktpotenzial durch Klimawandel in ausgewählten Regionen.....	152
Abb. C.5.1	Prognostizierte Veränderung der Zahl 14- bis 25-jähriger 2010–2025.....	158
Abb. C.6.1	Schematische Darstellung des ‚Migrationsbuckels‘.....	160
Abb. C.6.2	Anteil der im Ausland lebenden Staatsangehörigen an der Gesamtbevölkerung nach BNE pro Kopf für ausgewählte Staaten 2000.....	161
Abb. C.6.3	Rücküberweisungen weltweit 1970–2009.....	162
Abb. C.8.1	Asylanträge in Deutschland und der EU 1985–2010.....	173
Abb. C.9.1	Mit UNHCR-Unterstützung zurückgekehrte und neuangesiedelte Flüchtlinge 2003–2009.....	180
Abb. C.9.2	Resettlement-Anteil an Flüchtlingsaufnahmen in ausgewählten Staaten 2002–2009.....	182
Abb. D.2.1	Ausreisen innerhalb von Rückkehrprogrammen und Abschiebungen aus Deutschland 1990–2009.....	203

Tabellen

Tab. A.1.1	Zu- und Fortzüge ausländischer Staatsangehöriger in Deutschland 2009	38
Tab. A.1.2	Zuzüge ausgewählter Fachkräfte nach Deutschland 2009	40
Tab. A.2.1	Prognose des Erwerbspersonenpotenzials 20- bis 65-Jähriger in Deutschland bis 2060	44
Tab. A.2.2	Prognosen zum Arbeits- und Fachkräftemangel in Deutschland	47
Tab. A.3.1	Beginn des anhaltenden Rückgangs der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter in ausgewählten Ländern in 5-Jahres-Schritten	52
Tab. A.3.2	Zu- und Fortzüge von Arbeitskräften aus Drittstaaten in Deutschland 2009	52
Tab. A.3.3	Potenzielle Herkunftsländer Hochqualifizierter bis 2035	55
Tab. A.3.4	Migrationsrelevante Faktoren in potenziellen Herkunftsländern von Fachkräften	57
Tab. A.5.1	Zuzüge von Fachkräften in Deutschland 2005–2009	67
Tab. A.6.1	Auswahlkriterien im kanadischen Punktesystem	75
Tab. A.6.2	Auswahlkriterien im britischen Punktesystem	76
Tab. A.8.1	Vermittlungen von Haushaltshilfen in Deutschland 2005–2009	86
Tab. A.9.1	Konstellationen von Regularität und Irregularität bei Aufenthalt und Beschäftigung von Ausländern in Deutschland	88
Tab. B.1.1	Ergebnisse des Deutsch-A1-Tests nach Hauptherkunftsländern 2009	99
Tab. B.3.1	Schulbildungsunterschiede zwischen (Ehe-)Partnern nach Geschlecht und Staatsangehörigkeit in Deutschland 2006/2007	107
Tab. B.3.2	Ausgestaltung der Sprachtests für den Familiennachzug in ausgewählten EU-Staaten	109
Tab. B.3.3	Voraussetzungen für den Familiennachzug in ausgewählten EU-Staaten	110
Tab. C.1.1	Asylentscheidungen in Deutschland 2009	141
Tab. C.1.2	Klagen und richterliche Entscheidungen über Asylanträge in Deutschland 2009	141
Tab. C.4.1	Schematische Übersicht zu weltweiten Umweltmigrationen	151
Tab. C.4.2	Schätzungen zur weltweiten Zahl von Klimamigranten	154
Tab. C.9.1	Anerkannte Flüchtlinge und Personen im Resettlement in ausgewählten Staaten 2002–2009	182
Tab. D.1.1	Entwicklung von Frontex 2005–2010	192
Tab. D.1.2	Wichtige IT-Systeme der EU für Grenzsicherung und Verwaltung von Migration	197
Tab. D.2.1	Aufenthaltsrechtliche Legalisierungsprogramme ausgewählter EU-Staaten	201
Tab. E.3.1	Anzahl und Beispiele von Maßnahmen in den Mobilitätspartnerschaften mit Georgien, der Republik Moldau und Kap Verde	218
Tab. E.4.1	Prognostizierte Effekte eines zirkulären Migrationsprogramms für Vietnam, Ghana und Sierra Leone 2030	224

Info-Boxen

Info-Box 1	Statistische Quellen zur Arbeitsmigration in Deutschland	39
Info-Box 2	Sinkender Wohlstand durch schrumpfende Bevölkerung?	45
Info-Box 3	Fachkräftebedarf trotz Arbeitslosigkeit in Deutschland	49
Info-Box 4	EU-Rechtsetzung am Beispiel der Migrationspolitik	60
Info-Box 5	Die politische Debatte um Punktesystem und Engpassdiagnose in Deutschland	65
Info-Box 6	Folgen und Probleme des irregulären Aufenthalts in Deutschland	91
Info-Box 7	Deutschlands Rolle in der internationalen Verantwortungsteilung	177
Info-Box 8	Kooperation mit Transitstaaten – menschenrechtlich oft fragwürdig	195
Info-Box 9	Abschiebehaft in Deutschland und Änderungen durch die Rückführungsrichtlinie	202
Info-Box 10	Die Abschiebung von Roma aus Frankreich	204
Info-Box 11	Strategien der Herkunftsländer zur Bindung ihrer im Ausland lebenden Staatsangehörigen	209

Abkürzungen

AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AKP-Staaten	Gruppe der afrikanischen, karibischen und pazifischen Staaten
ASAV	Anwerbestoppausnahmereverordnung
ASVG	Allgemeines Sozialversicherungsgesetz, Österreich
AsylVfG	Asylverfahrensgesetz
AufenthG	Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz)
AZR	Ausländerzentralregister
BA	Bundesagentur für Arbeit
BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
BDA	Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände
BeschV	Beschäftigungsverordnung
BeschVerfV	Beschäftigungsverfahrensverordnung
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMFSFJ	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
BMI	Bundesministerium des Innern
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BNE	Bruttonationaleinkommen
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
DAFI	Deutsche Akademische Flüchtlingsinitiative Albert Einstein
DIHK	Deutscher Industrie- und Handelskammertag
DIW	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
EFTA	European Free Trade Association/Europäische Freihandelsassoziation
EG	Europäische Gemeinschaft
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EKMR	Europäische Kommission für Menschenrechte
EMN	Europäisches Migrationsnetzwerk
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
ESTA	Electronic System for Travel Authorization/Elektronisches Reisebewilligungsverfahren
EU	Europäische Union
EU-2	Staaten, die am 1. Januar 2007 der EU beigetreten sind: Bulgarien, Rumänien
EU-10	Staaten, die am 1. Mai 2004 der EU beigetreten sind: Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechische Republik, Ungarn, Zypern
EU-15	Staaten, die vor dem 1. Mai 2004 Mitglied der EU waren: Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Großbritannien, Irland, Italien, Luxemburg, Niederlande, Österreich, Portugal, Schweden, Spanien
EU-27	sämtliche Mitgliedstaaten der EU (EU-15, EU-10, EU-2)
EuGH	Europäischer Gerichtshof
Eurodac	Europäische Datenbank zur Speicherung von Fingerabdrücken von Asylbewerbern und in der EU aufgegriffenen irregulären Einwanderern
EUV	Vertrag über die Europäische Union, auch bekannt als Vertrag von Maastricht oder EU-Vertrag
EWK	Europäischer Wirtschaftsraum
Frontex	Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen (Kürzel aus dem Französischen für <i>Frontières extérieures</i>)
GARP	Government Assisted Repatriation Programme/Rückführungsprogramm im Auftrag von Bund und Ländern
GATS	General Agreement on Trade in Services/Allgemeines Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen
GEAS	Gemeinsames Europäisches Asylsystem
GERS	Gemeinsamer Europäischer Referenzrahmen für Sprachen

GFK	Genfer Flüchtlingskonvention
GG	Grundgesetz
GTZ	Gesellschaft für technische Zusammenarbeit, seit 1. Januar 2011: Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ)
GUS	Gemeinschaft Unabhängiger Staaten
HumHAG	Gesetz über Maßnahmen für im Rahmen humanitärer Hilfsaktionen aufgenommene Flüchtlinge
HWWI	Hamburgisches WeltWirtschaftsInstitut
IAB	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
IFRC	International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies/Internationale Föderation der Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften (IKRK)
IKT	Informations- und Kommunikationstechnologien
ILO	International Labour Organization/Internationale Arbeitsorganisation
IMK	Innenministerkonferenz
Integrations-	
beauftragte	Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration
IOM	International Organization for Migration/Internationale Organisation für Migration
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change/Zwischenstaatlicher Ausschuss für Klimaänderungen
ISCO	International Standard Classification of Occupations/Internationale Standardklassifikation der Berufe
IT-ArGV	Verordnung über die Arbeitsgenehmigung für hoch qualifizierte ausländische Fachkräfte der Informations- und Kommunikationstechnologie, auch als Green-Card-Regelung bekannt
IW	Institut der deutschen Wirtschaft
IWF	Internationaler Währungsfonds/International Monetary Fund (IMF)
JVA	Justizvollzugsanstalten
MINT	Mathematik, Informatik, Naturwissenschaften und Technik
NGO	Non-Governmental Organization/Nichtregierungsorganisation
OCHA	United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs/Das Büro der Vereinten Nationen für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development/Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
RABIT	Rapid Border Intervention Teams/Soforteinsatzteams für Grenzsicherungszwecke
REAG	Reintegration and Emigration Programme for Asylum-Seekers in Germany/Reintegrations- und Rückführungsprogramm für Asylsuchende in Deutschland
SGB	Sozialgesetzbuch
SIS	Schengener Informationssystem
UN	United Nations/Vereinte Nationen (VN)
UNDP	United Nations Development Programme/Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees/Hoher Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen
UNMIK	United Nations Interim Administration Mission in Kosovo/Mission der Vereinten Nationen zur Übergangsverwaltung des Kosovo
VIS	Visa-Informationssystem
WTO	World Trade Organization/Welthandelsorganisation
ZAV	Zentralstelle für Arbeitsvermittlung
ZPO	Zivilprozessordnung
ZuwG	Zuwanderungsgesetz

Bildnachweise

Seite 3 © David Ausserhofer

Seite 5 © Dennis Börsch

Fotostrecke

Deutschland – Migrationsland zwischen Ein- und Auswanderung

oben: © picture-alliance/dpa/Fabrizio Bensch;

unten: © picture-alliance/dpa/Nikos Arvanitidis

Überseeische Auswanderung in den 1950er Jahren

oben: © picture-alliance/dpa/Gerd Herold;

unten: © Sammlung Deutsches Auswandererhaus

Aussiedler und Spätaussiedler aus Osteuropa

oben: © Grenzdurchgangslager Friedland;

unten: © picture-alliance/dpa/Karin Hill

Ankunft der ‚Gastarbeiter‘ im Westen

oben: © Alfred Koch/DOMiD-Archiv, Köln;

Mitte © picture-alliance/dpa/Klaus Heirler;

unten: © Erika Sulzer-Kleinemeier/DOMiD-Archiv, Köln

Migranten am Arbeitsplatz

oben: © picture-alliance/dpa/Heinz Ducklau;

Mitte: © picture-alliance/dpa/Karl Schörrer;

unten: © picture-alliance/dpa

Vertragsarbeiter im Osten

oben links: © picture-alliance/dpa/Horst Sturm;

oben rechts: © picture-alliance/ZB/Thomas Uhlemann;

unten links: © picture-alliance/ZB/Ulrich Hässler;

unten rechts: © picture-alliance/ZB/Waltraud Grubitzsch

Flüchtlinge, Asylsuchende und irreguläre Zuwanderer

oben: © Fabrizio Gatti/Verlag Antje Kunstmann;

Mitte: © picture-alliance/dpa/epa efe Manuel Lerida;

unten: © picture-alliance/dpa/epa ANA Papaioannou

Zuwanderung von Hochqualifizierten

oben: © picture-alliance/ZB/Peter Förster;

unten: © picture-alliance/ZB/Wolfgang Thieme

Ab- und Auswanderung aus Deutschland

oben: © picture-alliance/dpa/Wolfgang Kumm;

Mitte: © picture-alliance/ZB/Wolfgang Thieme;

unten: © picture-alliance/dpa/Bernd Kubisch

Seiten 262–264 © David Ausserhofer

Glossar

A

Asylbewerber bzw. Asylsuchender/Flüchtling: Die Begriffe ‚Asylbewerber‘ und ‚Flüchtling‘ werden im alltäglichen Sprachgebrauch meist synonym verwendet. Aus einer rechtlichen Perspektive ist diese Gleichsetzung jedoch falsch, da hier gravierende Unterschiede bestehen: Wenn ein Ausländer in Deutschland einen Asylantrag stellt, wird zunächst darüber entschieden, ob ein Asylverfahren eingeleitet wird. Sofern die Einreise über einen sog. sicheren Drittstaat erfolgte, ist dieser Staat für den Antrag zuständig und der Antrag wird in Deutschland gar nicht erst geprüft. Dies gilt z.B. für die Einreise über alle EU-Staaten, da diese sich wechselseitig als sichere Drittstaaten anerkennen. Sofern der Antrag gültig ist, prüft das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) als die zuständige Behörde, ob die Person von einem Staat aufgrund ihrer politischen Überzeugung, ihrer religiösen Ausrichtung oder aufgrund von äußerlichen Merkmalen verfolgt wird bzw. diese Verfolgung zumindest diesem Staat zuzurechnen ist. Sofern dies zutrifft, wird ein Recht auf Asyl nach Art. 16a GG gewährt. Als weitere Möglichkeit kennt das deutsche Recht die Anerkennung als Flüchtling gemäß der Genfer Flüchtlingskonvention. Diese findet in § 60, Abs. 1 Aufenthaltsgesetz ihren Niederschlag. Danach werden Personen als Flüchtling anerkannt, wenn sie nicht in einen Staat abgeschoben werden können, in dem ihr Leben oder ihre Freiheit wegen ihrer Rasse, Religion, Staatsangehörigkeit, wegen ihrer politischen Überzeugung oder ihrer Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe, z.B. aufgrund ihres Geschlechts, bedroht ist. Die Bedrohung kann dabei vom Staat, von staatsähnlichen oder nichtstaatlichen Akteuren ausgehen. Wird eine Person als Asylberechtigter oder Flüchtling anerkannt, wird ihr ein Aufenthaltsrecht für zunächst drei Jahre zugesprochen. Hiernach wird über einen dauerhaften Verbleib entschieden. Sofern keine der beiden Möglichkeiten zutrifft, die Person aber dennoch schutzbedürftig ist, wird ein Abschiebeschutz mit einem befristeten Aufenthaltsrecht für ein Jahr gewährt, das verlängert werden kann (Anerkennung als subsidiär Schutzberechtigter). Wird der Antrag abgelehnt, muss der Ausländer ausreisen. Ist er nicht reisefähig, besitzt nicht die notwendigen Dokumente oder lässt die Situation in seinem Herkunftsland eine Rückkehr nicht zu, erhält er eine Duldung, bis die Abschiebung möglich ist oder er selbst ausreist.

Ausländer: Personen, die nicht Deutsche im Sinne von Art. 116, Abs. 1 GG sind. Dazu zählen auch Staatenlose und Personen mit ungeklärter Staatsangehörigkeit. Ausländer gehören zu den ‚Personen mit Migrationshintergrund‘. Sie können zugewandert oder in Deutschland geboren sein.

B

Bildungsausländer/-inländer: Als Bildungsausländer werden Personen bezeichnet, die ihre Studienberechtigung im Ausland erworben haben und zum Studium nach Deutschland kommen. Bildungsinländer sind Studienanfänger mit ausländischer Staatsangehörigkeit, die ihre Studienberechtigung in Deutschland erworben haben.

Bildungsexternalität: Externalitäten bezeichnen in der ökonomischen Theorie den Umstand, dass ein Akteur vom Handeln eines anderen Akteurs profitiert (positive Externalität) oder geschädigt wird (negative Externalität), ohne auf dessen Handlungen Einfluss zu nehmen. Externalitäten im Bereich der Bildung können etwa dann entstehen, wenn auf staatliche Kosten ausgebildete Studierende nach ihrem Abschluss in einem anderen Land arbeiten.

Binnenflüchtling: Personen, die aus den gleichen Gründen wie Asylbewerber oder Flüchtlinge fliehen oder ihren üblichen Aufenthaltsort verlassen mussten. Im Unterschied zu diesen haben sie jedoch keine Staatsgrenze überschritten.

Bruttonationaleinkommen: Das Bruttonationaleinkommen dient als ein Indikator für das Einkommensniveau der Bevölkerung. Es wird berechnet, indem man von dem Bruttoinlandsprodukt die Primäreinkommen (Arbeitnehmerentgelte sowie Unternehmens- und Vermögenseinkommen) abzieht, die aus diesem Staat ins Ausland fließen, und die Primäreinkommen hinzuaddiert, die aus dem Ausland in diesen Staat fließen.

Bruttoinlandsprodukt: Wert aller Güter und Dienstleistungen, die innerhalb einer bestimmten Zeitspanne (z. B. Quartal oder Jahr) innerhalb eines Landes erwirtschaftet werden. Das BIP enthält auch die Leistungen der Ausländer, die im Land arbeiten. Die Leistungen der Inländer, die im Ausland arbeiten, werden hingegen nicht berücksichtigt.

D

Drittstaatsangehörige: Angehörige von Staaten, die nicht der Europäischen Union (EU) bzw. dem Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) angehören; im Unterschied zu Unionsbürgern, die Staatsangehörige eines EU-Mitgliedstaats sind.

Duldung: Die Duldung berechtigt nicht zum Aufenthalt in Deutschland und ist somit kein Aufenthaltstitel. Mit ihr wird lediglich die Abschiebung eines ausreisepflichtigen Ausländers ausgesetzt. Die Ausreiseverpflichtung wird dabei nicht aufgehoben, ihr Vollzug wird aber für einen

bestimmten Zeitraum ausgesetzt. Eine Duldung wird erteilt, wenn aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen die Ausreise nicht möglich ist, aber auch die Voraussetzungen für eine Aufenthaltserlaubnis nicht vorliegen. Eine Duldung kann auch nach Ermessen erteilt werden, sofern dringende humanitäre oder persönliche Gründe oder ein erhebliches öffentliches Interesse die zeitweilige Anwesenheit eines Ausländers gebieten.

E

Erwerbsperson: Person mit Wohnsitz im Bundesgebiet, die im Erhebungszeitraum eine unmittelbar oder mittelbar auf Erwerb gerichtete Tätigkeit ausübt oder sucht (Selbstständige, mithelfende Familienangehörige, abhängig Erwerbstätige). Die Erwerbspersonen setzen sich zusammen aus den Erwerbstätigen und den Erwerbslosen. Die Gesamtbevölkerung setzt sich zusammen aus den Erwerbspersonen und den Nichterwerbspersonen.

F

Fachkräfte: Der Begriff umfasst Qualifizierte und Hochqualifizierte.

G

„Gastarbeiter“: Seit Mitte der 1950er Jahre bis zum Anwerbestopp 1973 wurden ausländische Arbeitskräfte über bilaterale Anwerbevereinbarungen mit süd- bzw. südosteuropäischen und nordafrikanischen Staaten angeworben. Im öffentlichen Sprachgebrauch bürgerte sich für diese Personen die Bezeichnung „Gastarbeiter“ ein, womit implizit davon ausgegangen wurde, dass diese Personen in ihre Herkunftsländer zurückkehren würden.

GATS: Das „General Agreement on Trade in Services“ (Allgemeines Übereinkommen über den Handel mit Dienstleistungen) ist seit 1. Januar 1995 in Kraft. Es ist das erste multilaterale Abkommen mit dem Ziel, den internationalen Handel mit Dienstleistungen fortlaufend zu liberalisieren. Jeder Staat bestimmt in den Verhandlungen, welche Dienstleistungsbereiche er für den Markt öffnen möchte und welche Einschränkungen ggf. festgelegt werden.

Geduldete: s. Duldung

GFK-Flüchtlinge: s. Asylbewerber/Flüchtlinge

H

Herkunftslandprinzip: Beschreibt, dass bei der Erbringung einer Leistung bzw. der Erstellung eines Produkts innerhalb des EU-Binnenmarktes die Gesetze des Herkunfts- und nicht die des Ziellandes gelten.

Hochqualifizierte: Hochqualifizierte haben eine Ausbildung, die mindestens den ISCED-Qualifikationsstufen 5

(z. B. Fachschulabschluss, Meister, Fachhochschul- oder Hochschulabschluss) oder 6 (Promotion) entspricht.

I

Inländerdiskriminierung: Beschreibt, dass Unionsbürger in einem EU-Mitgliedstaat bessergestellt werden als die jeweiligen Staatsangehörigen.

ISCED: Die „International Standard Classification of Education“ wurde entwickelt, um Schultypen und Schulsysteme international vergleichbar charakterisieren zu können. Dabei werden auf der obersten Ebene sieben Stufen unterschieden: 0 (Vorschulische Erziehung), 1 (Grundbildung), 2 (Sekundarbildung Unterstufe), 3 (Sekundarbildung Oberstufe), 4 (Postsekundäre Bildung), 5 (Tertiäre Bildung, erste Stufe) und 6 (Tertiäre Bildung, Forschungsqualifikation).

ISCO: Die „International Standard Classification of Occupations“ teilt Berufe anhand der ausgeübten Aufgaben und Pflichten in verschiedene Gruppen ein. Die hier verwendete Fassung ISCO-88 unterscheidet zehn Berufshauptgruppen und wurde vom Statistischen Amt der Europäischen Gemeinschaften speziell für die Belange der EU entwickelt.

K

Kaufkraftparitäten: Dieser Umrechnungsfaktor zwischen zwei Währungen orientiert sich im Gegensatz zum Wechselkurs an der Kaufkraft der Währungen. Mit seiner Hilfe können nationale Währungen in eine künstliche Währung, den Kaufkraftstandard, umgerechnet werden. Damit lassen sich in nationalen Währungen erfasste Größen (wie etwa das Bruttoinlandsprodukt) ohne Verzerrungen durch schwankende Wechselkurse vergleichen.

M

Migrationshintergrund: Als Personen mit Migrationshintergrund zählen nach der Definition des Statistischen Bundesamts alle Personen, die nach 1949 auf das heutige Gebiet der Bundesrepublik Deutschland zugewandert sind, sowie alle Ausländer, die in Deutschland geboren wurden. Hinzu kommen Personen, die in Deutschland als Deutsche geboren wurden und mindestens einen zugewanderten oder als Ausländer in Deutschland geborenen Elternteil haben. Als Zuwanderer (bzw. Menschen mit Migrationshintergrund) der ersten Generation werden im SVR-Jahresgutachten Personen mit eigener Migrationserfahrung bezeichnet, die also selbst nach Deutschland zugewandert sind. Als Zuwanderer der zweiten Generation gelten Personen, die in Deutschland geboren sind und mindestens einen im Ausland geborenen Elternteil haben. Eingebürgerte werden, wenn eine Differenzierung erforderlich ist, als Deutsche mit Migrationshintergrund umschrieben. Personen, auf die diese Merkmale

nicht zutreffen, werden als Menschen ohne Migrationshintergrund bzw. Angehörige der Mehrheitsbevölkerung bezeichnet. Die Herkunft eines Zuwanderers bzw. einer Gruppe (Herkunftsgruppe) wird an der Staatsangehörigkeit bzw. der (vormaligen) Staatsangehörigkeit des im Ausland geborenen Elternteils festgemacht.

Mikrozensus: Der Mikrozensus ist die amtliche Repräsentativstatistik über die Bevölkerung und den Arbeitsmarkt in Deutschland. Sie wird seit 1957 – in den neuen Ländern (einschließlich Berlin-Ost) seit 1991 – erhoben. Der Auswahlatz liegt bei 1 Prozent der Bevölkerung, womit der Mikrozensus die größte jährliche Haushaltsbefragung in Europa ist. Der Mikrozensus ist eine Zufallsstichprobe. Der Themenkomplex ‚Migration und Integration‘ wurde erstmals 2005 aufgenommen.

O

overstayer: Personen, die nach Ablauf ihres Aufenthaltstitels irregulär im Land bleiben.

Q

Qualifizierte: Qualifizierte haben eine berufliche Ausbildung, die der ISCED-Qualifikationsstufe 3 und 4 (z. B. Abschluss an einer Berufsfachschule oder im Dualen System) entspricht.

R

Rücküberweisungen: Der Begriff umfasst in einer engen Definition allein die Geldtransfers von Migranten in ihre Herkunftsländer. In einer weiten Definition werden auch die erzielten Löhne ausländischer Arbeitnehmer hinzugezählt, die sich weniger als ein Jahr im Zielland aufhalten, sowie der Nettowert von Anlagevermögen, das Migranten ggf. nach ihrer Rückkehr mitbringen.

S

Spät-/Aussiedler: Aussiedler sind deutsche Staatsangehörige oder Volkszugehörige, die nach Abschluss der allgemeinen Vertreibungsmaßnahmen und vor dem 1. Januar 1993 im Wege des Aufnahmeverfahrens die ehemaligen deutschen Ostgebiete, Danzig, Estland, Lettland, Litauen, die ehemalige Sowjetunion, Polen, die Tschechoslowakei, Ungarn, Rumänien, Bulgarien, Jugoslawien, Albanien oder China verlassen haben. Nicht zu dieser Gruppe gehören Personen, die nach dem 8. Mai 1945 einen Wohnsitz in diesen Gebieten begründet haben, ohne aus diesen Gebieten vertrieben und bis zum 31. März 1952 dorthin zurückgekehrt zu sein. Als Spätaussiedler gelten im Sinne des Kriegsfolgenbereinigungsgesetzes von 1992 seit dem 1. Januar 1993 nach dem Bundesvertriebenengesetz aufgenommene Antragsteller deutscher Herkunft.

Subsidiaritätsprinzip: Bedeutet, dass öffentliche Aufgaben nach Möglichkeit auf der untersten Verwaltungsebene geregelt werden sollen (z. B. Kommunen oder Bundesländer). Nur wenn Probleme hier nicht gelöst werden können, sollte die nächsthöhere Ebene mit der Regelung betraut werden. Für die europäische Politik bedeutet dies, dass die Europäische Kommission zwar als „Motor der Vergemeinschaftung“ zu Vorschlägen angehalten ist (z. B. für neue Rechtsakte), bei jeder ihrer Initiativen aber nachweisen muss, dass die EU die jeweilige Aufgabe besser lösen kann als die Regionen oder die Mitgliedstaaten.

Subsidiär Schutzberechtigte/Geschützte: Wenn eine Anerkennung als Asylberechtigter nach Art. 16a GG oder als Flüchtling nach § 60, Abs. 1 Aufenthaltsgesetz nicht möglich ist (s. Asylbewerber/Flüchtlinge), erhalten Ausländer subsidiären Schutz nach § 60, Abs. 2, 3, 5, 7 Aufenthaltsgesetz, wenn ihnen im Zielstaat einer Abschiebung ernsthafter Schaden oder andere schwerwiegende Gefahren für Freiheit, Leib oder Leben drohen.

U

Unionsbürger: Staatsangehörige eines EU-Mitgliedsstaates

V

Vorrangprüfung: Bei einer Vorrangprüfung wird durch die Bundesagentur für Arbeit geprüft, ob ein bestimmter Arbeitsplatz, für den der Antragsteller in Frage kommt, mit einem bevorrechtigten Bewerber besetzt werden kann (Deutsche; Bürger der EU, des Europäischen Wirtschaftsraums oder der Schweiz; Drittstaatsangehörige mit unbeschränkter Erlaubnis zur Erwerbstätigkeit). Nur wenn sich kein passender Bewerber findet, erhält der Antragsteller einen Aufenthaltstitel und kann eingestellt werden.

W

Wanderungsbilanz/Wanderungssaldo: Die Wanderungsbilanz bzw. der Wanderungssaldo ist die Summe der Zu- und Abwanderungen in ein bzw. aus einem Land. Die Bilanz kann sich auf bestimmte Gruppen (z. B. Hochqualifizierte) oder Herkunftsländer beziehen. Ist der Saldo positiv, spricht man von einem Wanderungsgewinn (bzw. von Nettozuwanderung), ist er negativ, von einem Wanderungsverlust (bzw. von Nettoabwanderung).

Wanderungsgewinn/Wanderungsverlust: s. Wanderungsbilanz

Z

Zuwanderer: s. Migrationshintergrund

Literatur

A

Adler, Stephen 1985: Emigration and Development in Algeria: Doubts and Dilemmas, in: Rogers, Rosemarie (Hrsg.): *Guests Come to Stay. The Effects of European Labour Migration on Sending and Receiving Countries*, Boulder, Colorado, 263–284.

Agunias, Dovelyn Rannveig 2006: *Remittances and Development: Trends, Impacts, and Policy Options. A Review of the Literature*, Washington D.C. (http://www.migrationpolicy.org/pubs/mig_dev_lit_review_091406.pdf, 21.01.2011)

Albertinelli, Anthony 2010: Around 261,000 asylum applicants from 151 different countries were registered in the EU-27 in 2009. Characteristics of asylum seekers in Europe. Eurostat Statistics in Focus 27/2010. (http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-10-027/EN/KS-SF-10-027-EN.PDF, 05.01.2011)

Alleweldt, Ralf/Oeter, Stefan/Zimmermann, Andreas 2001: *Rechtliche Möglichkeiten zur Beschleunigung von Asylverfahren*. Gutachten erstattet für die Unabhängige Kommission Zuwanderung, Hamburg/Heidelberg/Frankfurt (Oder).

Alt, Jörg 1999: *Illegal in Deutschland*. Forschungsprojekt zur Lebenssituation „illegaler“ Migranten, Karlsruhe.

Alt, Jörg/Cyrus, Norbert 2002: *Illegale Migration in Deutschland: Ansätze für eine menschenrechtlich orientierte Migrationspolitik*, in: Bade, Klaus J./Münz, Rainer (Hrsg.): *Migrationsreport 2002. Fakten – Analysen – Perspektiven*, Frankfurt am Main/New York, 141–161.

Ambrosius, Christian/Fritz, Barbara/Stiegler, Ursula 2008: *Geldsendungen von Migranten – „Manna“ für die wirtschaftliche Entwicklung?* GIGA Focus Global 10/2008, Hamburg. (http://www.giga-hamburg.de/dl/download.php?d=/content/publikationen/pdf/gf_global_0810.pdf, 21.01.2011)

Amnesty International 2010: *Europa lässt einsperren*, in: *Amnesty Journal* Februar 2010. (<http://www.amnesty.de/journal/2010/februar/europa-laesst-einsperren?>, 03.01.2011)

Angenendt, Steffen/Parkes, Roderick 2010a: *Neuer Impuls für die EU-Asylpolitik. Möglichkeiten und Grenzen des neuen Unterstützungsbüros für Asylfragen*. SWP-Aktuell 60, Berlin. (http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2010A60_adt_pks_ks.pdf, 06.01.2011)

Angenendt, Steffen/Parkes, Roderick 2010b: *Blue Card – (noch) kein Erfolg?* SWP-Aktuell 34, Berlin. (http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2010A34_adt_pks_ks.pdf, 04.01.2011)

Anghel, Remus 2011: *From irregular migration to fellow Europeans: Changes in Romanian migratory flows*, in: *Bommes, Michael/Sciortino, Giuseppe* (Hrsg.): *Irregular migration in Europe: empirical research and structural implications*, Amsterdam (im Erscheinen).

Apap, Joanna/De Bruycker, Philippe/Schmitter, Catherine 2000: *Regularisation of Illegal Aliens in the European Union. Summary Report of a Comparative Study*, in: *European Journal of Migration and Law*, 2: 3–4, 263–308.

Appleyard, Reginald 1989: *Migration and Development: Myths and Reality*, in: *International Migration Review*, 23: 3, 486–499.

Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2010: *Bildung in Deutschland 2010. Ein indikatorengeprägter Bericht mit einer Analyse zu Perspektiven des Bildungswesens im demografischen Wandel*, Bielefeld. (http://www.bildungsbericht.de/daten2010/bb_2010.pdf, 03.01.2011)

Aydin, Yasar 2010: *Der Diskurs um die Abwanderung Hochqualifizierter türkischer Herkunft in die Türkei*. HWWI Policy Paper 3-9, Hamburg. (http://hwwi.org/fileadmin/hwwi/Publikationen/Policy/HWWI_Policy_Paper_3-9.pdf, 06.01.2011)

B

BA 2010a: *Arbeitsmarkt in Zahlen. Arbeitsgenehmigungen und Zustimmungen 2009*, Nürnberg. (http://www.pub.arbeitsagentur.de/hst/services/statistik/200912/iiiia6/ae/aezu_d.pdf, 14.01.2011)

BA 2010b: *Der Arbeits- und Ausbildungsmarkt in Deutschland*. November 2010, Nürnberg. (<http://statistik.arbeitsagentur.de/cae/servlet/contentblob/226976/publicationfile/107237/Monatsbericht-201011.pdf>, 31.01.2011)

Bade, Klaus J. 1994a: *Ausländer, Aussiedler, Asyl. Eine Bestandsaufnahme*, München.

Bade, Klaus J. 1994b: *Homo Migrans. Wanderungen aus und nach Deutschland – Erfahrungen und Fragen*, Essen.

Bade, Klaus J. 2001: *Die ‚Festung Europa‘ und die ‚illegale Migration‘*, in: *Bade, Klaus J.* (Hrsg.): *Integration und Illegalität in Deutschland*, Osnabrück, 65–75.

Bade, Klaus J. 2006: *Die Trias der Integrationspolitik: Präventive, begleitende und nachholende Interventionen*, in: *Kulturpolitische Mitteilungen. Zeitschrift für Kulturpolitik der Kulturpolitischen Gesellschaft*, Nr. 112, 1/2006, 29–35.

Bade, Klaus J. 2008: *Migration und Asyl in der ‚Europäischen Innenpolitik‘*, in: *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik*, 11–12/2008, 396–399.

Bade, Klaus J. et al. 2007: *Enzyklopädie Migration in Europa vom 17. Jahrhundert bis zur Gegenwart*, Paderborn.

Bade, Klaus J./Bommes, Michael 2000: *Migration und politische Kultur im ‚Nicht-Einwanderungsland‘*, in: *Bade, Klaus J./Münz, Rainer* (Hrsg.): *Migrationsreport 2000. Fakten – Analysen – Perspektiven*, Frankfurt am Main/New York, 163–204.

- Baldwin, George B.* 1970: Brain Drain or Overflow?, in: *Foreign Affairs*, 48: 2, 358-372.
- BAMF* 1999: Gesamtausgabe der EE-Briefe des Jahres 1999, Nürnberg. (http://www.bamf.de/cln_180/SharedDocs/Anlagen/DE/Asyl/Downloads/Entscheiderbrief/1999-2004/ee-brief-jahr-1999,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/ee-brief-jahr-1999.pdf, 05.01.2011)
- BAMF* 2006: Migrationsbericht 2005, Nürnberg.
- BAMF* 2007: Migrationsbericht 2006, Nürnberg.
- BAMF* 2008a: Asyl in Zahlen 2007, Nürnberg. (http://www.bamf.de/cln_101/nn_441702/SharedDocs/Anlagen/DE/DasBAMF/Publikationen/broschuere-asyl-in-zahlen-2007,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/broschuere-asyl-in-zahlen-2007.pdf, 07.01.2011)
- BAMF* 2008b: Migrationsbericht 2007, Nürnberg.
- BAMF* 2010a: Abschließende Statistik zur Aufnahme irakischer Flüchtlinge (Stand 27.04.2010). (http://www.bamf.de/cln_101/nn_1629628/DE/Migration/AufnahmeverfahrenIrak/aufnahmeverfahren-irak-03-inhalt.html, 19.01.2011)
- BAMF* 2010b: Aktuelle Zahlen zu Asyl. Stand November 2010. (http://www.bamf.bund.de/cln_170/nn_442496/SharedDocs/Anlagen/DE/DasBAMF/Downloads/Statistik/statistik-anlage-teil-4-aktuelle-zahlen-zu-asyl.html, 18.11.2010)
- BAMF* 2010c: Asyl in Zahlen 2009, Nürnberg.
- BAMF* 2010d: Basisbericht: Berichtsband. Repräsentativbefragung „Ausgewählte Migrantengruppen in Deutschland 2006/2007“ (RAM). Zur Situation der fünf größten in Deutschland lebenden Ausländergruppen, Nürnberg.
- BAMF* 2010e: Formelle Entscheidungen 2009. Daten vom BAMF zur Verfügung gestellt.
- BAMF* 2010f: Migrationsbericht 2008, Nürnberg.
- BAMF* 2010g: Rund 27.700 Asylanträge im Jahr 2009, Pressemitteilung vom 21.01.2010. (http://www.bamf.de/nn_442622/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/DasBAMF/2010/100121-0002-pressemitteilung-bmi.html, 21.01.2011)
- BAMF* 2010h: Sonderauswertung des Ausländerzentralregisters, Nürnberg.
- BAMF* 2011a: Asylerstanträge 2010. Daten vom BAMF zur Verfügung gestellt.
- BAMF* 2011b: Migrationsbericht 2009, Nürnberg.
- BAMF* 2011c: Humanitäre Aufnahme. (http://www.bamf.de/cln_118/DE/DasBAMF/Aufgaben/HumanitaereAufnahme/humanitaereaufnahme.html, 15.02.2011)
- Bandorski, Sonja et al.* 2008: Der Mikrozensus im Schnittpunkt von Geschlecht und Migration. Möglichkeiten und Grenzen einer sekundär-analytischen Auswertung des Mikrozensus 2005, Baden-Baden.
- Baraulina, Tatjana et al.* 2007: Ägyptische, afghanische und serbische Diasporagemeinden in Deutschland und ihre Beiträge zur Entwicklung ihrer Herkunftsländer. HWWI Research Paper 3-5, Hamburg. (http://www.hwwi.org/fileadmin/hwwi/Publikationen/Research/Paper/Migration/HWWI_Research_Paper_3-5_d_2.pdf, 03.01.2011)
- Bast, Jürgen* 2010a: Aufenthaltsrechtliche Steuerung der Migration. Habilitationsschrift, Frankfurt am Main (im Erscheinen).
- Bast, Jürgen* 2010b: Rechtliche Rahmenbedingungen für staatliche Programme zirkulärer Migration. Expertise für den Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR), Hannover/Frankfurt am Main.
- Batista, Catia/Lacuesta, Aitor/Vicente, Pedro C.* 2010: Testing the 'Brain Gain' Hypothesis: Micro Evidence from Cape Verde. IZA Discussion Paper No. 5048, Bonn. (<http://ftp.iza.org/dp5048.pdf>, 17.01.2011)
- Bauer, Thomas K./Lofstrom, Markus/Zimmermann, Klaus F.* 2000: Immigration Policy, Assimilation of Immigrants and Natives' Sentiments towards Immigrants: Evidence from 12 OECD-Countries, in: *Swedish Economic Policy Review*, 7: 2, 11-53.
- Baumann, Mechthild* 2006: Der deutsche Fingerabdruck. Die Rolle der deutschen Bundesregierung bei der Europäisierung der Grenzpolitik. Baden-Baden.
- BDA* 2007: Stellungnahme zum Richtlinienvorschlag der EU-Kommission über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zum Zweck einer hochqualifizierten Beschäftigung („Blue Card“-Richtlinienvorschlag) und zum Richtlinienvorschlag über ein einheitliches Antragsverfahren für eine kombinierte Erlaubnis für Drittstaatsangehörige zum Aufenthalt und zur Arbeit im Gebiet eines Mitgliedsstaats und über ein gemeinsames Bündel von Rechten für Drittstaatsangehörige, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedsstaat aufhalten (Rahmenrichtlinienvorschlag), Berlin. ([http://www.bda-online.de/www/arbeitgeber.nsf/res/Stn_%20zum_Richtlinien-vorschlag_der_EU-Kommission_Bluecard_etc.pdf/\\$file/Stn_%20zum_Richtlinienvorschlag_der_EU-Kommission_Bluecard_etc.pdf](http://www.bda-online.de/www/arbeitgeber.nsf/res/Stn_%20zum_Richtlinien-vorschlag_der_EU-Kommission_Bluecard_etc.pdf/$file/Stn_%20zum_Richtlinienvorschlag_der_EU-Kommission_Bluecard_etc.pdf), 04.01.2011)
- Becker, Gary S.* 1987: A radical proposal to improve immigration policy, Chicago.
- Belot, Michèle V. K./Hatton, Timothy J.* 2008: Immigrant Selection in the OECD. CEPR Discussion Paper 571, Canberra. (<http://econrsss.anu.edu.au/pdf/DPS71.pdf>, 21.01.2011)
- Bendel, Petra* 2008: Europäische Migrationspolitik: Ein stimmiges Bild?, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 35-36/2008, 14-19.
- Bendel, Petra* 2009: Europäische Migrationspolitik. Bestandsaufnahme und Trends. Expertise im Auftrag der Abteilung

- Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung. WISO Diskurs Mai 2009, Bonn. (<http://library.fes.de/pdf-files/wiso/06306.pdf>, 07.01.2011)
- Bertoli, Simone et al.* 2009: The Battle for Brains: How to Attract Talent. Report for the Fondazione Rodolfo deBenedetti, Mailand.
- Beushausen, Till* 2010: Völkerrechtliche Pflichten und Rechte von (EU-)Küstenstaaten gegenüber Migranten auf See, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 2/2010, 45–48.
- Bhagwati, Jagdish/Hamada, Koichi* 1974: The Brain Drain, International Integration of Markets for Professionals and Unemployment: A Theoretical Analysis, in: Journal of Development Economics, 1: 1, 19–42.
- Billet, Carole* 2010: EC Readmission Agreements: A Prime Instrument of the External Dimension of the EU's Fight against Irregular Immigration. An Assessment after Ten Years of Practice, in: European Journal of Migration and Law, 12: 1, 45–79.
- Birg, Herwig* 2005: Die demographische Zeitenwende. Der Bevölkerungsrückgang in Deutschland und Europa, München.
- Birsl, Ursula* 2005: Migration und Migrationspolitik im Prozess der europäischen Integration?, Opladen.
- BITKOM* 2010: Fachkräftemangel durch Bildung und Zuwanderung lindern. Presseinformation vom 18.11.2010. (http://www.bitkom.org/files/documents/BITKOM_Pressinfo_Fachkraeftemangel_18_11_2010.pdf, 21.01.2011)
- BMBF* 2007: Bericht zur technologischen Leistungsfähigkeit Deutschlands 2007, Berlin. (http://www.bmbf.de/pub/tlf_2007.pdf, 04.01.2011)
- BMBF* 2008: Internationalisierung des Studiums – Ausländische Studierende in Deutschland – Deutsche Studierende im Ausland, Bonn/Berlin. (http://www.bmbf.de/pub/internationalisierung_des_studiums_2008.pdf, 13.01.2011)
- BMFSFJ* 2010: Altern im Wandel. Zentrale Ergebnisse des deutschen Alterssurveys (DEAS), Berlin. (<http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Broschuerenstelle/Pdf-Anlagen/Altern-im-Wandel,property=pdf,bereich=bmfsfj,sprache=de,rwb=true.pdf>, 03.01.2011)
- BMI* 2004: Schily: Zuwanderungsgesetz ist ein Gewinn für Deutschland. Rede von Bundesinnenminister Otto Schily in der abschließenden Beratung des Gesetzes zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern am 1. Juli 2004 im Deutschen Bundestag, Berlin.
- BMI* 2007a: Illegal aufhältige Migranten in Deutschland. Datenlage, Rechtslage, Handlungsoptionen. Bericht des Bundesministeriums des Innern zum Prüfauftrag „Illegalität“ aus der Koalitionsvereinbarung vom 11. November 2005, Kapitel VIII 1.2, Berlin.
- BMI* 2007b: Schengen Erfahrungsbericht 2005–2007 (ohne justizielle Zusammenarbeit), Berlin.
- BMI* 2008: Anordnung des Bundesministeriums des Innern gemäß § 23 Absatz 2 Aufenthaltsgesetz zur Aufnahme bestimmter Flüchtlinge aus dem Irak vom 5. Dezember 2008, Berlin. (http://www.fluechtlingsinfo-berlin.de/fr/pdf/bmi_resettlement_irak_051208.pdf, 16.02.2011)
- BMI* 2010a: Abkommen zur Erleichterung der Rückkehr ausreisepflichtiger Ausländer. (<http://www.bmi.bund.de/cae/servlet/contentblob/151414/publicationFile/55574/RueckkehrFluechtlinge.pdf>, 31.01.2011)
- BMI* 2010b: Zahl der Asylbewerber im ersten Halbjahr 2010 steigend – deutlich mehr Asylbewerber aus Afghanistan. Pressemitteilung vom 09.07.2010. (http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2010/07/asylzahlen_juni2010.html, 05.01.2011)
- BMI* 2011: 41.332 Asylanträge im Jahr 2010. Pressemitteilung vom 17.01.2011. (http://www.bmi.bund.de/cln_183/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2011/01/asylzahlen_Dezember2010.html, 19.01.2011)
- Bommes, Michael* 1997: Von ›Gastarbeitern‹ zu Einwanderern: Arbeitsmigration in Niedersachsen, in: Bade, Klaus J. (Hrsg.): Fremde im Land: Zuwanderung und Eingliederung im Raum Niedersachsen seit dem Zweiten Weltkrieg. IMIS-Schriften, Bd. 3, Osnabrück, 249–322.
- Bommes, Michael* 2007: Migration und gesellschaftlicher Strukturwandel, in: Bundeskriminalamt (Hrsg.): Illegale Migration – Gesellschaften und polizeiliche Handlungsfelder im Wandel. Herbsttagung des Bundeskriminalamtes, 14.–16.11.2006, Wiesbaden, 24–37.
- Bommes, Michael* 2008: „Integration findet vor Ort statt“ – Über die Neugestaltung kommunaler Integrationspolitik, in: Bommes, Michael/Krüger-Potratz, Marianne (Hrsg.): Migrationsreport 2008. Fakten – Analysen – Perspektiven, Frankfurt am Main/New York, 159–195.
- Bommes, Michael* 2009: Die Planung der Migration, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 11–12/2009, 375–380.
- Bommes, Michael/Geddes, Andrew* 2000: Introduction: Immigration and the welfare state, in: Bommes, Michael/Geddes, Andrew (Hrsg.): Immigration and Welfare. Challenging the borders of the welfare state, London, 1–12.
- Bommes, Michael/Kolb, Holger* 2005: Germany, in: Niessen, Jan/Schiebel, Yongmi (Hrsg.): Immigration as a Labour Market Strategy – European and North American Perspectives, Brüssel.
- Bommes, Michael/Krüger-Potratz, Marianne* 2008: Einleitung, in: Bommes, Michael/Krüger-Potratz, Marianne (Hrsg.): Migrationsreport 2008. Fakten – Analysen – Perspektiven, Frankfurt am Main/New York, 9–14.

- Bommes, Michael/Wilmes, Maren* 2008: Menschen ohne Papiere in Köln. Eine Studie im Auftrag des Rates der Stadt Köln, Köln. (<http://www.stadt-koeln.de/mediaasset/content/pdf5620/2.pdf>, 05.01.2011)
- Borchers, Detlef* 2010: Expertenrunde soll Schengener Informationssystem II reparieren, in: heise online, 17.02.2010. (<http://www.heise.de/newsticker/meldung/Expertenrunde-soll-Schengener-Informationssystem-II-reparieren-933297.html>, 17.02.2010)
- Borjas, Georg J.* 1987: Self-Selection and the Earnings of Immigrants, in: *American Economic Review*, 77: 4, 531–553.
- Boswell, Christina/Straubhaar, Thomas* 2005: Braucht Deutschland die Zuwanderung von Arbeitskräften aus dem Ausland? focus Migration Kurzdossier 2, Hamburg. (http://www.hwwi.org/uploads/tx_wilpubdb/KD02_Arbeitsmigration.pdf, 03.01.2011)
- Breitkreutz, Katharina/Franßen-de la Cerda, Boris/Hübner, Christoph* 2007: Das Richtlinienumsetzungsgesetz und die Fortentwicklung des deutschen Aufenthaltsrechts – Fortsetzung, in: *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik*, 11–12/2007, 381–389.
- Brochmann, Grete/Hammar, Tomas* 1999: Mechanisms of Immigration Control: A Comparative Analysis of European Regulation Policies, Oxford.
- Brücker, Herbert* 2007: Migration als Therapie für Fachkräftemangel? IAB Materialsammlung zum Fachkräftebedarf der Wirtschaft, Nürnberg. (http://doku.iab.de/grauexpap/2007/Fachkraefte_Material_C11.pdf, 03.01.2011)
- Brücker, Herbert/Defoort, Cecily* 2009: Inequality and the self-selection of international migrants – theory and new evidence, in: *International Journal of Manpower*, 30: 7, 742–764.
- Brücker, Herbert/Jahn, Elke* 2010: Einheimische Arbeitskräfte gewinnen durch Zuwanderung. IAB-Kurzbericht 26/2010, Nürnberg. (<http://doku.iab.de/kurzber/2010/kb2610.pdf>, 31.01.2011)
- Bundesrat* 2008: Stellungnahme des Bundesrates. Entwurf eines Gesetzes zur arbeitsmarktadäquaten Steuerung der Zuwanderung Hochqualifizierter und zur Änderung weiterer aufenthaltsrechtlicher Regelungen (Arbeitsmigrationssteuerungsgesetz), Drucksache 634/08, Berlin.
- Bundesregierung* 2010: Bericht der Bundesregierung über die deutsche humanitäre Hilfe im Ausland 2006 bis 2009, Berlin. (<http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/344844/publicationFile/54391/Bericht2006-2009.pdf>, 18.01.2011)
- Bundesverfassungsgericht* 2011: Erledigung des Verfahrens zur Rückführung Asylsuchender nach Griechenland gemäß der Dublin-II-Verordnung. Pressemitteilung vom 26.01.2011. (<http://www.bundesverfassungsgericht.de/pressemitteilungen/bvg11-006.html>, 03.02.2011)
- Byrne, Rosemary/Noll, Gregor/Vedsted-Hansen, Jens* 2004: Understanding Refugee Law in an Enlarged European Union, in: *European Journal of International Law*, 15: 2, 355–379.
- C**
- Cali, Massimiliano* 2008: Migration restrictions and the ‘brain drain’: The wrong response to an ill-defined problem. ODI Opinion 98, London. (<http://www.odi.org.uk/resources/download/1205.pdf>, 20.01.2011)
- Cali, Massimiliano/Cantore, Nicola* 2010: The impact of circular migration on source countries. A simulation exercise. Expertise für den Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR), London.
- Carrera, Sergio* 2007: The EU Border Management Strategy. Frontex and the Challenges of Irregular Immigration in the Canary Islands. CEPS Working Document No. 261, March 2007, Brüssel.
- Carrera, Sergio/Wiesbrock, Anja* 2009: Civic Integration of Third Country Nationals. Nationalism versus Europeanisation in the Common EU Immigration Policy. CEPS Liberty and Security in Europe, October 2009, Brüssel.
- Carrington, William/Detragniache, Enrica* 1998: How Big is the Brain Drain? IMF Working Paper 98/102, Washington D.C.
- CDU/CSU/FDP* 2009: Wachstum. Bildung. Zusammenhalt. Der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP. 17. Legislaturperiode, Berlin. (<http://www.cdu.de/doc/pdfc/091026-koalitionsvertrag-cducusu-fdp.pdf>, 11.02.2010)
- Central Statistical Office Poland (GUS)* 2010: Demographic Yearbook of Poland 2010, Warschau. (http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/PUBL_sy_demographic_yearbook_2010.pdf, 19.01.2011)
- Chaloff, Jonathan/Lemaitre, Georges* 2009: Managing Highly-Skilled Labour Migration: A Comparative Analysis of Migration Policies and Challenges in OECD Countries. OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 79, Paris. (<http://www.oecd.org/dataoecd/32/25/46656535.pdf>, 12.01.2011)
- Chami, Ralph/Fullenkamp, Connell/Jahjah, Samir* 2003: Are Immigrant Remittance Flows a Source of Capital for Development? IMF Working Paper 03/189, Washington D.C. (<http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2003/wp03189.pdf>, 07.01.2011)
- Christian Aid* 2007: Human tide. The real migration crisis. A Christian Aid report, London. (<http://www.christianaid.org.uk/Images/human-tide.pdf>, 05.01.2011)
- CIA* 2011: The World Factbook. (<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/>, 19.01.2011)
- Citizenship and Immigration Canada* 2010. (<http://www.cic.gc.ca/english/index.asp>, 12.11.2010)
- Clark, William A. V.* 2007: Environmentally Induced Migration and Conflict. Externe Expertise für das WGBU Hauptgutachten „Welt im Wandel: Sicherheitsrisiko Klimawandel“,

- Berlin. (http://www.wbgu.de/wbgu_jg2007_ex04.pdf, 05.01.2011)
- Cogneau, Denis/Gubert, Flore* 2005: Migrations du Sud, pauvreté et développement, in: Mouhoud, El Mouhoub (Hrsg.): Les nouvelles migrations, Paris.
- Collyer, Michael et al.* 2010: MEDIA Workpackage 1 Final Report: Mapping Digital Border Controls and ICTs. (http://www.mediaresearchproject.eu/reports/Report1_Mapping.pdf, 18.01.2011)
- Corden, W. Max/Neary, J. Peter* 1982: Booming Sector and De-Industrialisation in a Small Open Economy, in: The Economic Journal, 92: 368, 825-848.
- Cyrus, Norbert* 2004: Aufenthaltsrechtliche Illegalität in Deutschland. Sozialstrukturbildung – Wechselwirkungen – Politische Optionen. Bericht für den Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration, Nürnberg. (http://www.bamf.de/nn_1522666/SharedDocs/Anlagen/DE/Migration/Downloads/Zuwanderungsrat/exp-cyrus-zuwanderungsrat,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/exp-cyrus-zuwanderungsrat.pdf, 19.01.2011)
- D**
- DAAD* 2010a: Ausländische Absolventen 1980 bis 2008, Bildungsausländer-Absolventen, Bildungsinländer-Absolventen 1997 bis 2008. (<http://www.wissenschaft-weltoffen.de/daten/3/1/2>, 13.01.2011)
- DAAD* 2010b: Ausländische Absolventen, Bildungsausländer-Absolventen, Bildungsinländer-Absolventen des Prüfungsjahres 2008 nach Erdteilen, Regionen, Herkunftsstaaten. (<http://www.wissenschaft-weltoffen.de/daten/3/2/1>, 20.08.2010)
- DAAD* 2010c: Ausländische Studierende, Bildungsausländer, Bildungsinländer 1975 bis 2009. (<http://www.wissenschaft-weltoffen.de/daten/1/1/2>, 13.01.2011)
- de Haas, Hein* 2006: Turning the tide? Why 'development instead of migration' policies are bound to fail. IMI Working Paper 2, Oxford. (<http://www.heindehaas.com/Publications/de%20Haas%202006%20-%20IMI%20WP2%20-%20Development%20Instead%20of%20Migration.pdf>, 07.01.2011)
- de Haas, Hein* 2007: Remittances, Migration and Social Development: A Conceptual Review of the Literature. Social Policy and Development Programme Paper Number 34, Genf. ([http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/\(httpAuxPages\)/8B7D005E37FFC77EC12573A600439846/\\$file/deHaas-paper.pdf](http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/(httpAuxPages)/8B7D005E37FFC77EC12573A600439846/$file/deHaas-paper.pdf), 17.01.2011)
- de Haas, Hein* 2008: The internal dynamics of migration processes. Paper presented at IMSCOE Conference on Theories of Migration and Social Change. St Anne's College, University of Oxford, 1-3 July 2008, Oxford. (<http://www.heindehaas.com/Publications/de%20Haas%202008%20The%20internal%20dynamics%20of%20migration%20processes.pdf>, 21.01.2011)
- de Haas, Hein* 2010: Migration and Development: A Theoretical Perspective, in: International Migration Review, 44: 1, 227-264.
- Destatis* 2009: Bevölkerung Deutschlands bis 2060. Ergebnisse der 12. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung, Wiesbaden. (<https://www-ec.destatis.de/csp/shop/sfg/bpm.html.cms.cBroker.cls?cmspath=struktur,Warenkorb.csp&action=basketadd&id=1024891>, 04.01.2011)
- Destatis* 2010: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit – Bevölkerung mit Migrationshintergrund. Ergebnisse des Mikrozensus 2008. Fachserie 1, Reihe 2.2, Wiesbaden. (<https://www-ec.destatis.de/csp/shop/sfg/bpm.html.cms.cBroker.cls?cmspath=struktur,vollanzeige.csp&ID=1025211>, 10.03.2010)
- Destatis* 2011a: Wanderungen zwischen Deutschland und dem Ausland: Jahre, Kontinente, Geschlecht. (https://www-genesis.destatis.de/genesis/online;jsessionid=AA1A5CE0B94F2DC8DA3EF37C7B3D877A.tomcat_GO_2_2?operation=abruftabelleAbrufen&selectionname=12711-0004&levelindex=1&levelid=1295038360944&index=4, 21.01.2011)
- Destatis* 2011b: Wanderungsstatistik 2009. Zuzüge und Fortzüge nach Staatsangehörigkeiten. Tabelle vom Statistischen Bundesamt zur Verfügung gestellt.
- Destatis* 2011c: Wanderungsstatistik 2009. Staatsangehörigkeit und Altersgruppen. Tabelle vom Statistischen Bundesamt zur Verfügung gestellt.
- Deutsche Rentenversicherung* 2010: Sozialversicherungsabkommen – deutsche Fassung, 05.10.2010. (http://www.deutsche-rentenversicherung.de/SharedDocs/de/muttertexte/05_international/sozialversicherungsabkommen.htm?nn=28150#doc71606bodyText1, 13.01.2011)
- Deutsche Stiftung Weltbevölkerung* 2009: DSW-Datenreport. Soziale und demographische Daten zur Weltbevölkerung, Hannover. (http://www.weltbevoelkerung.de/pdf/dsw_datenreport_09.pdf, 06.01.2011)
- Deutsche Welle* 2005: Ceuta und Melilla als Fluchtpunkte nach Europa, in: Deutsche Welle, 29.09.2005. (<http://www.dw-world.de/dw/article/0,,1724909,00.html>, 13.01.2011)
- Development Research Center on Migration* 2010: Global Migrant Origin Database. Updated March 2007. (http://www.migrationdrc.org/research/typesofmigration/global_migrant_origin_database.html, 18.12.2010)
- DeVoretz, Don J./Ma, John/Zhang, Kenny* 2003: Triangular Human Capital Flows: Empirical Evidence from Hong Kong and Canada, in: Reitz, Jeffrey G. (Hrsg.): Host Societies and the Reception of Immigrants, La Jolla, 469-492.
- Diakonie Hamburg (Hrsg.)* 2009: Leben ohne Papiere. Eine empirische Studie zur Lebenssituation von Menschen ohne gültige Aufenthaltspapiere in Hamburg, Hamburg. (http://www.diakonie-hamburg.de/fix/files/doc/Leben_ohne_PapiereLF.pdf, 05.01.2011)

- Dichter, Thomas W.* 2003: Despite Good Intentions: Why Development Assistance to the Third World Has Failed, Amherst/Boston.
- Diehl, Claudia/Dixon, David* 2005: Zieht es die Besten fort? Ausmaß und Formen der Abwanderung deutscher Hochqualifizierter in die USA, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 57: 4, 714-734.
- Dietz, Barbara* 2004: Gibt es eine Alternative? Zur Beschäftigung polnischer Saisonarbeiter in Deutschland. Working Paper Nr. 253, München. (<http://www.oei-dokumente.de/publikationen/wp/wp253.pdf>, 21.01.2011)
- DIHK* 2010a: Deutschland für ausländische Fachkräfte und Studenten nur mäßig attraktiv – Ergebnisse einer AHK-Umfrage, Berlin.
- DIHK* 2010b: Mitarbeiter dringend gesucht! Fachkräftesicherung – Herausforderung der Zukunft, Berlin. (http://www.ihk-kassel.de/solva_docs/fachkraeftesicherung.pdf, 03.01.2011)
- DIHK* 2011: AHK – 120 Standorte in 80 Ländern. (<http://ahk.de/ahk-standorte/>, 19.01.2011)
- Doomernik, Jeroen/Koslowski, Rey/Thränhardt, Dietrich* 2009: The battle for the brains. Why immigration policy is not enough to attract the highly skilled. Brussels Forum Paper Series, March 2009, Washington D.C. (http://www.gmfus.org/brusselsforum/2009/docs/BF_Battle4Brain_Final.pdf, 04.01.2011)
- Doucoulagos, Hristos/Paldam, Martin* 2005: The Aid Effectiveness Literature. The Sad Result of 40 Years of Research. Working Paper 2005-15, Aarhus. (ftp://ftp.econ.au.dk/afn/wp/05/wp05_15.pdf, 21.01.2011)
- Drexler, Sibylle/Heckmann, Friedrich* 2006: Migration und Integration in Deutschland: Chronologie der Ereignisse und Debatten, in: Bommers, Michael/Schiffauer, Werner (Hrsg.): Migrationsreport 2006. Fakten – Analysen – Perspektiven, Frankfurt am Main/New York, 203-272.
- E**
- Easterly, William* 2006: Wir retten die Welt zu Tode, Frankfurt am Main/New York.
- Edenhofer, Ottmar et al.* 2010: The Economics of Low Stabilization: Model Comparison of Mitigation Strategies and Costs, in: The Energy Journal, 31: 1, 11-48.
- Eichenhofer, Eberhard* 2008: Bewertung der Kommissionsvorschläge zur Arbeitsmigration: Europa- und sozialrechtliche Rahmenbedingungen und historische Erfahrungen, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 3/2008, 81-86.
- Eichenhofer, Eberhard* 2010: Sozialrecht der Europäischen Union. Berlin.
- Enste, Dominik H./Schneider, Friedrich* 2006: Schattenwirtschaft und irreguläre Beschäftigung: Irrtümer, Zusammenhänge, Lösungen, in: Alt, Jörg/Bommers, Michael (Hrsg.): Illegalität. Grenzen und Möglichkeiten der Migrationspolitik, Wiesbaden, 35-59.
- Entorf, Horst* 2000: Rational Migration Policy Should Tolerate Non-Zero Illegal Migration Flows: Lessons From Modelling the Market for Illegal Migration. IZA Discussion Paper No. 199, Bonn. (<http://ftp.iza.org/dp199.pdf>, 06.01.2011)
- Entzinger, Han/Martiniello, Marco/Wihtol de Wenden, Catherine* 2004: Introduction, in: Entzinger, Han/Martiniello, Marco/Wihtol de Wenden, Catherine (Hrsg.): Migration between States and Markets, Aldershot, xv-xxvi.
- Erdmann, Vera et al.* 2010: Bildungsmonitor 2010. Bessere Bildung trotz Haushaltskonsolidierung – Die Chancen des demografischen Wandels nutzen. Im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft (INSM), Köln. (<http://www.iwkoeln.de/LinkClick.aspx?fileticket=LgImHnXg6NY%3d&tabid=252>, 21.01.2011)
- Ernst & Young* 2010: Technologie, Talente, Toleranz – Wie zukunftsfähig ist Deutschland? Weltweite Unternehmensbefragung. ([http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Wie_zukunftsfahig_ist_Deutschland_2010/\\$FILE/Wie%20zukunftsfahig%20ist%20Deutschland%20EY.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Wie_zukunftsfahig_ist_Deutschland_2010/$FILE/Wie%20zukunftsfahig%20ist%20Deutschland%20EY.pdf), 04.01.2011)
- Ersboll, Eva* 2009: On Trial in Denmark, in: Oers, Ricky van/Ersboll, Eva/Kostakopoulou, Theodora (Hrsg.): A Redefinition of Belonging? Language and Integration Tests in Europe, Leiden/Boston, 107-152.
- Ette, Andreas/Sauer, Lenore* 2010: Auswanderung aus Deutschland – Daten und Analysen zur internationalen Migration deutscher Staatsbürger, Wiesbaden.
- Europäische Kommission* 2007a: Ausbau von Grenzschutz und -verwaltung an den südlichen Seegrenzen der EU, 15.10.2007. (http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/114541_de.htm, 03.11.2010)
- Europäische Kommission* 2007b: European Migration Network: Return Migration, Luxemburg.
- Europäische Kommission* 2008: Europäisches Grenzkontrollsystem (EUROSUR), 14.03.2008. (http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/114579_de.htm, 03.11.2010)
- Europäische Kommission* 2009: Clandestino Project. Final Report, Brüssel. (http://www.epim.info/docs/documents/clandestino-final-report_-november-2009.pdf, 07.01.2011)
- Europäische Kommission* 2010a: EU-Haushalt 2009. Finanzbericht, Luxemburg. (http://ec.europa.eu/budget/library/publications/fin_reports/fin_report_09_de.pdf, 18.01.2011)
- Europäische Kommission* 2010b: Kommission stärkt EU-Grenzschutzagentur. Pressemitteilung vom 24.02.2010. (<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference>

=IP/10/184&format=HTML&aged=1&language=DE&guiLanguage=en, 16.02.2011)

Europäischer Rat 1999: Schlussfolgerungen des Vorsitzes. Europäischer Rat (Tampere). 15. und 16. Oktober 1999. (http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/00200-r1.d9.htm, 18.01.2011)

European Migration Network 2011: Temporary and Circular Migration: Empirical Evidence, Current Policy Practice and Future Options. (http://emn.intrasoft-intl.com/Downloads/prepareShowFiles.do?jsessionId=4CDE963664ABF954738B5C3DA3077DC3?entryTitle=02_Temporary%20and%20CIRCULAR%20MIGRATION:%20empirical%20evidence,%20current%20policy%20practice%20and%20future%20options, 11.02.2011)

Europäisches Parlament 2010a: Entschließung des Europäischen Parlaments vom 17. Juni 2010 zu den Hinrichtungen in Libyen, Straßburg. (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2010-0246&language=DE>, 31.01.2011)

Europäisches Parlament 2010b: Entschließung des Europäischen Parlaments vom 18. Mai 2010 zur Einrichtung eines gemeinsamen Neuansiedlungsprogramms der EU, Straßburg. (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2010-0163+0+DOC+XML+V0//DE>, 19.01.2011)

Eurostat 2007: Remittance flows to and from the EU. Eurostat, Methodologies and working papers, Luxemburg. (http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-RA-07-025/EN/KS-RA-07-025-EN.PDF, 31.01.2011)

Eurostat 2010a: Asylanträge nach Staatsangehörigkeit bis 2007. Jährliche Daten (gerundet). (http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_asyctz&lang=de, 22.11.2010)

Eurostat 2010b: Asylbewerber und erstmalige Asylbewerber nach Staatsangehörigkeit, Alter und Geschlecht. Jährliche aggregierte Daten (gerundet). (http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_asyappctza&lang=de, 22.11.2010)

Eurostat 2010c: Asylbewerber und erstmalige Asylbewerber nach Staatsangehörigkeit, Alter und Geschlecht. Monatliche Daten (gerundet). (http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_asyappctzm&lang=de, 22.11.2010)

Eurostat 2010d: Asylentscheidungen in der EU-27: Die EU-Mitgliedstaaten erkannten 78 800 Asylbewerber im Jahr 2009 als schutzberechtigt an. Pressemitteilung vom 18.06.2010. (http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/3-18062010-AP/DE/3-18062010-AP-DE.PDF, 05.07.2010)

Eurostat 2010e: Asylum and new asylum applicants by citizenship, age and sex. Annual aggregated data (rounded). (http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_asyappctza&lang=en, 05.07.2010)

Eurostat 2010f: Final decisions on applications by citizenship, age and sex. Annual data (rounded). (http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_asydcfina&lang=en, 06.07.2010)

Eurostat 2010g: First instance decisions on applications by citizenship, age and sex. Annual aggregated data (rounded). (http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_asydcfsta&lang=en, 05.07.2010)

Eurostat 2011: Bevölkerung am 1. Januar nach Alter und Geschlecht. (http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=demo_pjan&lang=de, 17.01.2011)

F

Facchini, Giovanni/Mayda, Anna Maria/Mishra, Prachi 2008: Do Interest Groups Affect US Immigration Policies? CEPR Discussion Papers 6898, London.

Faist, Thomas 1995: Sociological Theories of International South to North Migration: The Missing Meso-Link. ZeS-Arbeitspapier Nr. 17/1995, Bremen.

Faßmann, Heinz/Lane, David 2009: Migration and mobility in Europe: an introduction, in: Faßmann, Heinz/Haller, Max/Lane, David (Hrsg.): Migration and Mobility in Europe. Trends, Patterns and Control, Cheltenham/Northampton, 1–11.

Felderer, Bernhard/Sauga, Michael 1988: Bevölkerung und Wirtschaftsentwicklung, Frankfurt am Main.

Fellmer, Simon/Kolb, Holger 2009: EU Labour Migration: Government and Social Partner Policies in Germany, in: Galgóczi, Béla/Leschke, Janine/Watt, Andrew (Hrsg.): EU Labour Migration since Enlargement. Trends, Impacts and Policies, Farnham/Burlington.

Finotelli, Claudia 2011: Regularisation of immigration in Southern Europe: What can be learned from Spain?, in: Bomes, Michael/Sciortino, Giuseppe (Hrsg.): Irregular Migration in Europe: empirical research and structural implications, Amsterdam (im Erscheinen).

Fischer-Lescano, Andreas/Löhr, Tillman 2007: Menschen- und flüchtlingsrechtliche Anforderungen an Maßnahmen der Grenzkontrolle auf See. Rechtsgutachten im Auftrag von pro Asyl, Amnesty International und Forum Menschenrechte, Berlin. (http://www.forum-menschenrechte.de/cms/upload/PDF/Frontex_Gutachten_endg_18_9_2007_1.pdf, 07.01.2011)

Fischer-Lescano, Andreas/Tohidipur, Timo 2007: Europäisches Grenzkontrollregime. Rechtsrahmen der europäischen Grenzschutzagentur Frontex, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, 67, 1219–1276.

Fitzgerald, David 2008: Mexiko. focus Migration Länderprofil 14, Hamburg. (http://focus-migration.hwwi.de/uploads/tx_wilpubdb/Lp_14_Mexiko.pdf, 20.01.2011)

Flüchtlingsrat NRW 2003: Nach der gescheiterten Groß-Abschiebung in den Kosovo: Innenminister soll eingreifen.

Presseerklärung vom 02.07.2003. (<http://www.fluechtlingsrat-nrw.de/1632/>, 05.01.2011)

Fortress Europe 2008: Escape from Tripoli. Report on the Conditions of Migrants in Transit in Libya, Rom. (<http://fortresseurope.googlegroups.com/web/REPORT+LIBYA.pdf?gda=-fAgLDkQAAABm9WpQ0GqJ0NY6RbyjHhsd6BclmsVOzZQ1mykei9jv4Yz2StAnPe-MAC1s2a1em8ZV6u9SiETdg0Q2ffAyHudzc4BZkLnSFWX59nr5BxGqA&hl=it>, 07.01.2011)

Fortress Europe 2011: Fortezza Europa, 07.01.2011. (<http://fortresseurope.blogspot.com/2006/01/fortezza-europa.html>, 13.01.2011)

Frazer, Garth 2008: Used-Clothing Donations and Apparel Production in Africa, in: *Economic Journal*, 118: 532, 1764–1784.

Freeman, Gary 1995: Modes of Immigration Politics in Liberal Democratic States, in: *International Migration Review*, 29: 4, 881–931.

Frontex 2005: Allgemeiner Tätigkeitsbericht für 2005. Warschau.

Frontex 2006: Frontex – Jahresbericht 2006. Warschau.

Frontex 2007: Frontex – Allgemeiner Tätigkeitsbericht für 2007. Warschau.

Frontex 2008: Allgemeiner Tätigkeitsbericht für 2008. Warschau.

Frontex 2009: Allgemeiner Tätigkeitsbericht für 2009. Warschau.

Frontex 2010a: Beyond the Frontiers. Frontex: The First Five Years. Warschau.

Frontex 2010b: Frontex RABIT Deployment to Greece Extended Until March 2011. Pressemitteilung vom 07.12.2010. (http://www.frontex.europa.eu/newsroom/news_releases/art85.html, 21.01.2011)

Frontex 2011: Examples of accomplished operations. (http://www.frontex.europa.eu/examples_of_accomplished_operati, 13.01.2011)

Fuchs, Johann/Zika, Gerd 2010: Arbeitsmarktbilanz bis 2025. Demografie gibt die Richtung vor. IAB-Kurzbericht 12/2010, Nürnberg. (<http://doku.iab.de/kurzber/2010/kb1210.pdf>, 03.01.2010)

G

Galeano, Eduardo 1973: Die offenen Adern Lateinamerikas. Die Geschichte eines Kontinents, Wuppertal.

Gatti, Fabrizio 2009: Bilal. Als Illegaler auf dem Weg nach Europa, München.

Geyer, Florian 2007: Germany's regularisation of November 2006. Committed to an EU immigration policy? CEPS Commentary, 9 February 2007, Brüssel.

Global Commission on International Migration 2005: Migration in an interconnected world: New directions for action.

Report of the Global Commission on International Migration, Genf. (<http://www.gcim.org/attachements/gcim-complete-report-2005.pdf>, 20.01.2011)

Goethe-Institut 2011: Institute weltweit. (<http://www.goethe.de/uun/adr/wwt/est/deindex.htm>, 18.01.2011)

Goldstone, Jack A. 2001: Demography, Environment, and Security, in: Diehl, Paul F./Gleditsch, Nils Petter (Hrsg.): *Environmental Conflict*, Boulder, 84–108.

Grabenwarter, Christoph 2009: Europäische Menschenrechtskonvention, München.

GTZ 2010a: Auswirkungen der Wirtschafts- und Finanzkrise auf Migranten, Migration und Remittances. Übergreifende Zusammenhänge und Fallstudien. Diskussionspapier, Eschborn. (<http://www.gtz.de/de/dokumente/gtz2010-de-auswirkungen-der-wirtschafts-und-finanzkrise-auf-migration.pdf>, 20.01.2011)

GTZ 2010b: UNHCR-BMZ Partnerschaftsprogramm. (<http://www.gtz.de/de/weltweit/afrika/23565.htm>, 11.01.2011)

Guild, Elspeth/Carrera, Sergio/Geyer, Florian 2008: The Commission's New Border Package. Does it take us one step closer to a 'cyber-fortress Europe'? CEPS Policy brief No. 154, Brüssel.

Guth, Jessica 2007: Mobilität von Hochqualifizierten: Einflussfaktoren für die Zuwanderung von Nachwuchswissenschaftlern nach Deutschland. focus Migration Kurzdossier 6, Hamburg. (http://www.hwwi.org/uploads/tx_wilpubdb/KD06_Hochqual.pdf, 04.01.2011)

H

Hampshire, James/Broeders, Dennis 2010: The Digitalization of European Borders and Migration Controls. Migration to Europe in the Digital Age (MEDiA). Report on Work Package 2. Prepared for the MEDiA meeting at Koç University, Istanbul, 9–10 April 2010.

Haq, Nadeem Ul/Kim, Se-Jik 1995: Human Capital Flight: Impact of Migration on Income and Growth, in: *IMF Staff Papers*, 42: 3, 577–607.

Haug, Sonja 2000: Klassische und neuere Theorien der Migration. Arbeitspapiere – Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung Nr. 30, Mannheim. (<http://www.mzes.uni-mannheim.de/publications/wp/wp-30.pdf>, 04.01.2011)

Heinsohn, Gunnar 2003: Söhne und Weltmacht. Terror im Aufstieg und Fall der Nationen, Zürich.

Herbert, Ulrich 2003: Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland. Saisonarbeiter – Zwangsarbeiter – Gastarbeiter – Flüchtlinge, Bonn.

Herzog, Roman 2008: Krieg im Mittelmeer. Von der Cap Anamur zu Frontex und Europas neuen Lagern. Skript zum SWR2 Feature, SWR2 vom 26.06.2008.

Heschl, Franz 2009: Shortage of skilled workers: myths and realities, in: Faßmann, Heinz/Haller, Max/Lane, David

- (Hrsg.): Migration and Mobility in Europe. Trends, Patterns and Control, Cheltenham/Northampton, 31–50.
- Heß, Barbara* 2009: Zuwanderung von Hochqualifizierten aus Drittstaaten nach Deutschland. Ergebnisse einer schriftlichen Befragung. Working Paper 28 der Forschungsgruppe des Bundesamtes, Nürnberg.
- Heß, Barbara/Sauer, Lenore* 2007: Migration von hoch Qualifizierten und hochrangig Beschäftigten aus Drittstaaten nach Deutschland. Working Paper 9 der Forschungsgruppe des Bundesamtes, Nürnberg.
- Heun, Werner* 2004: Art. 3, Rdnr. 124, in: Dreier, Horst (Hrsg.): Grundgesetz-Kommentar, Tübingen.
- Heyden, Helmut* 1997: Entwicklungs- und außenpolitische Herausforderung: zur Beschäftigung von Arbeitnehmern aus Mittel- und Osteuropa, in: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.): Neue Formen der Arbeitskräftezuwanderung und illegale Beschäftigung, Bonn, 29–38.
- Heidelberger Institut für Internationale Konfliktforschung* 2010: Conflict Barometer 2010. Crises – Wars – Coups d'État – Negotiations – Mediations – Peace Settlements, Heidelberg. (http://www.hiik.de/de/konfliktbarometer/pdf/Conflict-Barometer_2010.pdf, 21.01.2011)
- Hochschulinformationssystem* 2011: Bildungsausländer-Absolventen im Prüfungsjahr 2009 an deutschen Hochschulen. Daten vom Hochschulinformationssystem zur Verfügung gestellt.
- Hochschulrektorenkonferenz* 2011: Kooperationen nach Staaten. (<http://www.hochschulkompass.de/internationale-kooperationen/kooperationen-nach-staaten.html>, 21.01.2011)
- Hoerder, Dirk/Lucassen, Jan/Lucassen, Leo* 2007: Terminologien und Konzepte in der Migrationsforschung, in: Bade, Klaus J. et al. (Hrsg.): Enzyklopädie Migration in Europa vom 17. Jahrhundert bis zur Gegenwart, Paderborn, 28–53.
- Hoischen, Oliver* 2010: Die Polin, ganz legal, in: Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung, 08.08.2010.
- Holzberger, Mark* 2006: Europols kleine Schwester. Die Europäische Grenzschutzagentur „Frontex“, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP, 2/2006, 56–63.
- Home Office* 2010. (<http://www.homeoffice.gov.uk/>, 12.11.2010)
- Hönekopp, Elmar/Menck, Karl Wolfgang/Straubhaar, Thomas* 2001: Fachkräftebedarf bei hoher Arbeitslosigkeit. Vorsicht vor richtigen Antworten auf falsche Fragen. Gutachten für die Unabhängige Kommission Zuwanderung, Hamburg.
- Hörich, Carsten* 2010: Die Sanktionsrichtlinie – Zündstoff zwischen EuGH und BVerfG?, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 2/2010, 49–53.
- Huber, Veronika/Schellhuber, Hans Joachim* 2010: Der Klimawandel, in: Henckel, Dietrich et al. (Hrsg.): Planen Bauen Umwelt – Ein Handbuch, Wiesbaden, 257.
- Human Rights Watch* 2009: Pushed Back, Pushed Around. Italy's Forced Return of Boat Migrants and Asylum Seekers, Libya's Mistreatment of Migrants and Asylum Seekers, New York. ([http://www.reliefweb.int/rw/RWFiles2009.nsf/Files/ByRWDocUnidFilename/MUMA-7ZR9LX-full_report.pdf/\\$File/full_report.pdf](http://www.reliefweb.int/rw/RWFiles2009.nsf/Files/ByRWDocUnidFilename/MUMA-7ZR9LX-full_report.pdf/$File/full_report.pdf), 07.01.2011)
- Hunger, Uwe* 2000: Der ‚rheinische Kapitalismus‘ in der Defensive. Eine komparative Policy-Analyse zum Paradigmenwechsel in den Arbeitsmarktbeziehungen am Beispiel der Bauwirtschaft, Baden-Baden.
- Hunger, Uwe* 2003: Vom Brain Drain zum Brain Gain. Die Auswirkungen der Migration von Hochqualifizierten auf Abgabe- und Aufnahmeländer, Bonn. (<http://library.fes.de/fulltext/asfo/02601/hunger.htm>, 17.01.2011)
- Husmann, Manfred* 2010: Rechtliche Rahmenbedingungen bei grenzüberschreitender Haushalts- und Pflegearbeit, in: Scheiwe, Kirsten/Krawietz, Johanna (Hrsg.): Transnationale Sorgearbeit. Rechtliche Rahmenbedingungen und gesellschaftliche Praxis, Wiesbaden, 29–56.
- I**
- ICMPD* 2009a: REGINE. Regularisations in Europe. Study on practices in the area of regularisation of illegally staying third-country nationals in the Member States of the EU. Appendix A. Country Studies, Wien.
- ICMPD* 2009b: REGINE. Regularisations in Europe. Study on practices in the area of regularisation of illegally staying third-country nationals in the Member States of the EU. Appendix B. Country Profiles of 22 EU Member States and the USA, Wien.
- ICMPD* 2009c: REGINE. Regularisations in Europe. Study on practices in the area of regularisation of illegally staying third-country nationals in the Member States of the EU. Final Report, Wien.
- ICMPD* 2011: i-Map. Interactive map on Migration (<https://www.imap-migration.org/index2.html>, 20.01.2011)
- IFRC* 2003: World Disasters Report 2003. Focus on ethics in aid, Genf.
- ILO* 2010: Global Employment Trends, Genf. ([http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09332/09332\(2010-January\).pdf](http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09332/09332(2010-January).pdf), 19.01.2011)
- Imdorf, Christian* 2008: Migrantenjugendliche in der betrieblichen Ausbildungsplatzvergabe – auch ein Problem für Kommunen, in: Bommers, Michael/Krüger-Potratz, Marianne (Hrsg.): Migrationsreport 2008. Fakten – Analysen – Perspektiven, Frankfurt am Main/New York, 113–158.
- IMF* 2004: Revision of the Balance of Payments Manual, Fifth Edition (Annotated Outline), Washington D.C. (<http://www.imf.org/external/np/sta/bop/pdf/ao.pdf>, 22.01.2011)

Integrationsbeauftragte 2003: Migrationsbericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration im Auftrag der Bundesregierung (Migrationsbericht 2003), Berlin. (http://www.bmi.bund.de/cae/servlet/contentblob/149604/publicationFile/15184/migrationsbericht_2003.pdf, 14.01.2011)

Intergovernmental Panel on Climate Change 1990: Climate Change. The IPCC Impacts Assessment. Report prepared for IPCC by Working Group II, Canberra. (http://www.ipcc.ch/ipccreports/far/wg_II/ipcc_far_wg_II_full_report.pdf, 07.01.2011)

International Association of Universities 2011: List of Universities of the World. (<http://www.iau-aiu.net/onlinedatabases/list.html>, 09.02.2011)

IOM 2005: World Migration Report 2005. Section 2. Costs and Benefits of Migration, Genf. (http://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/published_docs/books/wmr_sec02.pdf, 21.01.2011)

IOM 2010: Facts and Figures. (<http://www.iom.int/jahia/Jahia/about-migration/facts-and-figures/lang/en>, 23.12.2010)

IOM 2011: Remittances. (<http://www.iom.int/jahia/Jahia/about-migration/developing-migration-policy/migration-development/md-remittances>, 20.01.2011)

Irving, Jacqueline/Mohapatra, Sanket/Ratha, Dilip 2010: Migrant Remittance Flows. Findings from a Global Survey of Central Banks. World Bank Working Paper 194, Washington D.C.

Iskander, Natasha 2005: Social Learning as a Productive Project: The Tres por Uno (Three for One) Experience at Zacatecas, Mexico, in: OECD (Hrsg.): Migration, Remittances and Development, Paris, 249–263.

Italian Ministry of Foreign Affairs 2011: Libya. (http://www.esteri.it/MAE/EN/Politica_Estera/Aree_Geografiche/Mediterr_MO/Rapporti%20bilaterali%20Paesi%20del%20Maghreb/Libia.htm?LANG=EN, 19.01.2011)

IW Köln 2004: Machbarkeitsstudie für ein System zur Erfassung von mittelfristigen Arbeitsmarktentwicklungen – „Arbeitsmarktradar“, Köln/Berlin. (http://www.bmbf.de/pub/abschlussbericht_arbeitsmarktradar_gesamt.pdf, 14.01.2011)

IW Köln 2007: Wertschöpfungsverluste durch nicht besetzbare Stellen beruflich Hochqualifizierter in der Bundesrepublik Deutschland. Studie für das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Köln. (<http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/W/wertschoepfungsverluste,property=pdf,bereich=bmwi,sprache=de,rwb=true.pdf>, 04.01.2011)

IW Köln 2009: MINT-Akademiker. Ingenieure dringend gesucht, in: iw-dienst. Informationen aus dem Institut der deutschen Wirtschaft Köln, 35/2009.

J

Jäger, Jill et al. 2009: EACH-FOR. Environmental Change and Forced Migration Scenarios. Project Synthesis Report, Budapest.

Jesuit Refugee Service Malta 2009: Do They Know? Asylum Seekers Testify to Life in Libya, Birkirkara. (<http://www.jrs-malta.org/Do%20They%20Know.pdf>, 07.01.2011)

Jesuiten-Flüchtlingsdienst 2010: Jesuiten-Flüchtlingsdienst kritisiert Marineaktion im Mittelmeer, in: Info-Brief, September 2010.

Joppke, Christian 2007: Selecting by Origin. Ethnic Migration in the Liberal State, Cambridge.

K

Kaldor, Mary 2000: Neue und alte Kriege. Organisierte Gewalt im Zeitalter der Globalisierung, Frankfurt am Main.

Karakaşoğlu, Yasemin 2007: Türkische Arbeitswanderer in West-, Mittel- und Nordeuropa seit der Mitte der 1950er Jahre, in: Bade, Klaus J. et al. (Hrsg.): Enzyklopädie Migration in Europa vom 17. Jahrhundert bis zur Gegenwart, Paderborn, 1054–1061.

Kau, Marcel 2008: Perspektiven und Probleme europäischer Einwanderungspolitik, in: Hofmann, Rainer/Löhr, Tillmann (Hrsg.): Europäisches Flüchtlings- und Einwanderungsrecht. Eine kritische Zwischenbilanz, Baden-Baden, 205–216.

Kerst, Christian/Schramm, Michael 2008: Der Absolventenjahrgang 2000/2001 fünf Jahre nach dem Hochschulabschluss. Berufsverlauf und aktuelle Situation. HIS: Forum Hochschule Nr. 10/2008, Hannover. (http://www.his.de/pdf/pub_fh/fh-200810.pdf, 04.01.2010)

Keßler, Stefan 2008: Auswirkungen der EU-Rückführungsrichtlinie auf die Abschiebungshaft in Deutschland, in: Info-brief Ausländerrecht, 11–12/2008, 450–453.

Klekowski von Koppenfels, Amanda 2003: Willkommene Deutsche oder tolerierte Fremde? Aussiedlerpolitik und -verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland seit den 1950er Jahren, in: Oltmer, Jochen (Hrsg.): Migration steuern und verwalten. Deutschland vom späten 19. Jahrhundert bis zur Gegenwart. IMIS-Schriften, Bd. 12, Göttingen, 399–419.

Kneist, Sigrid 2008: Berliner Bauwirtschaft. Teure Schwarzarbeit, in: Der Tagesspiegel, 25.09.2008.

Kolb, Holger 2004: Einwanderung zwischen wohlverstandener Eigeninteresse und symbolischer Politik. Das Beispiel der deutschen „Green Card“, Münster.

Kondratowitz, Hans-Joachim von 2005: Die Beschäftigung von Migrant/innen in der Pflege, in: Zeitschrift für Gerontologie und Geriatrie, 38: 6, 417–423.

Korcz, Richard/Schlömer, Claus 2008: Perspektiven internationaler Wanderungen und demographische Heterogenisierung in den Regionen Deutschlands, in: Informationen zur Raumentwicklung, 3: 4, 153–169.

- Kraler, Albert* 2008: Regularisations Practices in the European Union. Patterns, Issues and Possible Policy Options, Bonn. (http://www.metropolis2008.org/pdf/20081030/workshops/w086-30_kraler-albert.pdf, 07.01.2011)
- Kreienbrink, Axel* 2007: Freiwillige und zwangsweise Rückkehr von Drittstaatsangehörigen aus Deutschland, in: BAMF (Hrsg.): Rückkehr aus Deutschland. Forschungsstudie 2006 im Rahmen des Europäischen Migrationsnetzwerks, Nürnberg, 25–208.
- Krempl, Stefan* 2009: Neues Schengen- und Visa-Informationssystem verzögern sich weiter, in: heise online, 01.12.2009. (<http://www.heise.de/newsticker/meldung/Neues-Schengen-und-Visa-Informationssystem-verzoegern-sich-weiter-872993.html>, 31.01.2011)
- Kröhnert, Steffen* 2006: Warum entstehen Kriege? Welchen Einfluss haben demografische Veränderungen auf die Entstehung von Konflikten?, Berlin. (http://www.berlin-institut.org/fileadmin/user_upload/Jugend_und_Kriegsgefahr/Warum_entstehen_Kriege.pdf, 06.01.2011)
- Kruse, Beate* 2001: Zur Globalisierung in Indien, in: Draguhn, Werner (Hrsg.): Indien 2001. Politik, Wirtschaft, Gesellschaft, Hamburg, 263–278.
- Kuczynski, Alexandra/Solka, Simone* 2009: Die Hochqualifiziertenrichtlinie, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 7/2009, 219–229.
- L**
- Laitinen, Ilkka* 2010: 2010 working programme and related aspects. Vortrag vor dem LIBE-Komitee des Europäischen Parlaments am 11. Januar 2010.
- Lancaster, Carol* 1999: Aid to Africa: So Much to Do, So Little Done. Chicago.
- Langenfeld, Christine/Mohsen, Sarah* 2003: Die neue EG-Richtlinie zum Familiennachzug und ihre Einordnung in das Völkerrecht, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 11–12/2003, 398–404.
- Lavenex, Sandra* 2001: The Europeanization of Refugee Policies: Normative Challenges and Institutional Legacies, in: Journal of Common Market Studies, 39: 5, 851–874.
- Lavenex, Sandra/Kunz, Rahel* 2008: The Migration-Development Nexus in EU External Relations, in: Journal of European Integration, 30: 3, 439–457.
- Lighton, Michelle* 2006: Desertification and Migration, in: Johnson, Pierre Marc/Mayrand, Karel/Paquin, Marc (Hrsg.): Governing Global Desertification. Linking Environmental Degradation, Poverty and Participation, Ashgate, 43–58.
- Lewis, J. R.* 1986: International Labour Migration and Uneven Regional Development in Labour Exporting Countries, in: Tijdschrift Voor Economische En Sociale Geografie, 77: 1, 27–41.
- Lipton, Michael* 1980: Migration from Rural Areas of Poor Countries: The Impact on Rural Productivity and Income Distribution, in: World Development, 8: 1, 1–24.
- Löper, Friedrich* 2010: Schutz und Hilfe außerhalb Europas – die externe Dimension der europäischen Flüchtlingspolitik. Vortrag auf den Nürnberger Tagen zum Asyl- und Ausländerrecht, 23.–24. September 2010, Nürnberg. (<http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/DasBAMF/Downloads/Sonstige/nuernberger-tage-asyl-2010-loeper,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/nuernberger-tage-asyl-2010-loeper.pdf>, 19.01.2011)
- Lowell, B. Lindsay* 2001: Some Developmental Effects of the International Migration of Highly Skilled Persons. International Migration Papers 46, Genf. (<http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/imp/imp46.pdf>, 17.01.2011)
- Lucas, Robert* 1988: On the Mechanics of Economic Development, in: Journal of Monetary Economics, 22: 1, 3–42.
- Lucassen, Jan/Lucassen, Leo (Hrsg.)* 1999: Migration, Migration History, History. Old Paradigms and New Perspectives, Bern.
- Lutterbeck, Derek* 2006: Policing Migration in the Mediterranean, in: Mediterranean Politics, 11: 1, 59–82.
- M**
- Magvas, Emil* 2001: Gesamtwirtschaftliches Stellenangebot in West- und Ostdeutschland 1998, 1999, 2000. Umfang, Struktur, Stellenbesetzungsprozesse: Ergebnisse der repräsentativen IAB-Erhebungen in Betrieben und Verwaltungen. IAB-Werkstattbericht 12/2001, Nürnberg.
- Magvas, Emil/Spitznagel, Eugen* 2002: Gesamtwirtschaftliches Stellenangebot und Stellenbesetzungsvorgänge, in: Kleinheinz, Gerhard (Hrsg.): IAB-Kompendium Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, BeitrAB 250, Nürnberg, 249–263.
- Mari, Francisco J.* 2008: „Genießbare Abfälle“. Neuartiges Dumping von Agrarprodukten durch die EU – das Beispiel Afrika, in: AgrarBündnis (Hrsg.): Der kritische Agrarbericht 2008, Konstanz, 73–78.
- Markard, Nora* 2008: Subsidiärer Schutz gegen allgemeine Kriegsgefahren, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht: 11/2008, 1206–1209.
- Markard, Nora* 2009: Verbesserter Flüchtlingsschutz in Deutschland – Zögerliche Umsetzung von EU-Standards in Deutschland, in: Müller-Heidelberg, Till et al. (Hrsg.): Grundrechte-Report 2009, Frankfurt am Main, 147–151.
- Martin, Philip/Miller, Mark* 2000: Employer sanctions: French, German and US experiences. International Migration Papers 36, Genf. (<http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/imp/imp36.pdf>, 05.01.2011)
- Martin, Susan F./Lowell, B. Lindsay* 2002: Einwanderungspolitik für Hochqualifizierte in den USA, in: Bade, Klaus J./

- Münz, Rainer (Hrsg.): Migrationsreport 2002. Fakten – Analysen – Perspektiven, Frankfurt am Main/New York, 119–139.
- McLaughlin, Gail/Salt, John 2002: Migration Policies Towards Highly Skilled Foreign Workers. Report to the Home Office, London. (http://rds.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs2/migration_policies.pdf, 05.01.2011)
- Michaels, Ed/Handfield-Jones, Helen/Axelrod, Beth 2001: The War for Talent, Boston.
- Migration Policy Group 2010a: Migration News Sheet, August 2010, Brussels.
- Migration Policy Group 2010b: Migration News Sheet, November 2010, Brussels.
- Migration Policy Group 2010c: Migration News Sheet, October 2010, Brussels.
- Monroy, Matthias 2010: „Verbesserung“, „Ausweitung“, „Stärkung“: Die erst fünf Jahre alte „EU-Grenzschutzagentur“ Frontex will jetzt eigene Ausrüstung und Personal, in: Telepolis, 08.03.2010. (<http://www.heise.de/tp/r4/artikel/32/32218/1.html>, 12.10.2010)
- Moyo, Dambisa 2009: Dead Aid: Why Aid is Not Working and How There is a Better Way For Africa, New York.
- Münkler, Herfried 2004: Die neuen Kriege, Reinbek.
- Münz, Rainer et al. 2007: What are the migrants' contributions to employment and growth? A European approach. HWWI Policy Paper 3-3, Hamburg.
- Myers, Norman/Kent, Jennifer 1995: Environmental Exodus. An emergent crisis in the global arena, Washington D.C. (<http://www.climate.org/PDF/Environmental%20Exodus.pdf>, 05.01.2011)
- Myers, Norman 2002: Environmental Refugees. A growing phenomenon of the 21st century, in: Philosophical Transactions of the Royal Society B, 357: 1420, 609–613.
- Myers, Norman 2005: Environmental Refugees. An Emergent Security Issue. 13th OSCE Economic Forum, Prague, 23–27 May 2005. (<http://www.osce.org/node/14851>, 18.01.2011)
- N**
- Netzwerk Migration in Europa 2007: Deutschland: Kabinettsbeschluss zum Ausländerrecht. Newsletter Migration und Bevölkerung, Ausgabe 3, April 2007, Berlin. ([http://focus-migration.hwwi.de/Einzelansichten.1316.0.html?&tx_wilpubdb_pi1\[article\]=441&cHash=b1c54a30329b4b3dfc7c175b025d5f7b](http://focus-migration.hwwi.de/Einzelansichten.1316.0.html?&tx_wilpubdb_pi1[article]=441&cHash=b1c54a30329b4b3dfc7c175b025d5f7b), 23.01.2011)
- Netzwerk Migration in Europa 2008: Deutschland: Neue Zahlen zum Bleiberecht. Newsletter Migration und Bevölkerung, Ausgabe 3, April 2008, Berlin. ([http://focus-migration.hwwi.de/Einzelansichten.1316.0.html?&tx_wilpubdb_pi1\[article\]=1159&cHash=f3fcb70e4a3f0101d9976634d747189e](http://focus-migration.hwwi.de/Einzelansichten.1316.0.html?&tx_wilpubdb_pi1[article]=1159&cHash=f3fcb70e4a3f0101d9976634d747189e), 23.01.2011)
- Netzwerk Migration in Europa 2010a: Frankreich: Roma-Abschiebungen forciert. Newsletter Migration und Bevölkerung, Ausgabe 7, September 2010, Berlin. ([http://focus-migration.hwwi.de/Einzelansichten.1316.0.html?&tx_wilpubdb_pi1\[article\]=2169&cHash=f857d701ea758ebe6b71b1b40f2a24de](http://focus-migration.hwwi.de/Einzelansichten.1316.0.html?&tx_wilpubdb_pi1[article]=2169&cHash=f857d701ea758ebe6b71b1b40f2a24de), 21.01.2011)
- Netzwerk Migration in Europa 2010b: EU: Malta erwägt Austritt aus Frontex-Operationen. Newsletter Migration und Bevölkerung, Ausgabe 2, Februar/März 2010, Berlin. ([http://focus-migration.hwwi.de/Einzelansichten.1316.0.html?&tx_wilpubdb_pi1\[article\]=1977&cHash=73c4b31345bcc650f6a4d839aa35557c4](http://focus-migration.hwwi.de/Einzelansichten.1316.0.html?&tx_wilpubdb_pi1[article]=1977&cHash=73c4b31345bcc650f6a4d839aa35557c4), 23.01.2011)
- Neue Zürcher Zeitung 2010: 50 Millionen Euro für Flüchtlingsprojekte. EU unterstützt Libyen, in: Neue Zürcher Zeitung, 06.10.2010.
- Neuhaus, Andrea/Isfort, Michael/Weidner, Frank 2009: Situation und Bedarfe von Familien mit mittel- und osteuropäischen Haushaltshilfen, Köln. (http://www.dip.de/fileadmin/data/pdf/material/bericht_haushaltshilfen.pdf, 20.02.2010)
- Neumann, Ursula 2004: Flüchtlingsjugendliche ohne Zukunft in Deutschland, in: Büttner, Christian et al. (Hrsg.): Kinder aus Kriegs- und Krisengebieten. Lebensumstände und Bewältigungsstrategien, Frankfurt am Main, 29–46.
- Newland, Kathleen 2002: Refugee Resettlement in Transition. (<http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?ID=52>, 21.01.2011)
- Newland, Kathleen 2009: Circular Migration and Human Development. Human Development Research Paper 2009/42, New York. (http://www.migrationpolicy.org/pubs/newland_HDRP_2009.pdf, 11.01.2011)
- Newland, Kathleen/Agunias, Dovelyn Rannveig/Terrazas, Aaron 2008: Learning by Doing: Experiences of Circular Migration. MPI Insight September 2008, Washington D.C. (<http://www.migrationpolicy.org/pubs/Insight-IGC-Sept08.pdf>, 11.01.2011)
- Nicholls, Robert J./Tol, Richard S. J./Vafeidis, Athanasios T. 2005: Global estimates of the impact of a collapse of the West Antarctic Ice Sheet: An application of FUND. Working Paper FNU-78, Hamburg. (<http://www.mi.uni-hamburg.de/fileadmin/fnu-files/publication/working-papers/waisglobalwp.pdf>, 05.01.2011)
- Nottmeyer, Olga 2010: Inter-ethnische Partnerschaften: Was sie auszeichnet – und was sie über erfolgreiche Integration aussagen. Wochenbericht des DIW Berlin Nr. 11/2010, Berlin. (http://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.353483.de/10-11-3.pdf, 07.11.2011)
- Nuscheler, Frank 2008: Das „Jahrhundert der Städte“ – ein Kommentar zum Weltbevölkerungsbericht 2007, in: Bommers, Michael/Krüger-Potratz, Marianne (Hrsg.): Migrationsreport 2008. Fakten – Analysen – Perspektiven, Frankfurt am Main/New York, 195–204.

O

O'Shea, Edwina 2009: Missing the point(s): The declining fortunes of Canada's economic immigration program. Transatlantic Academy Paper Series, Washington D.C. (http://www.gmfus.org/galleries/ct_publication_attachments/TA_OShea_CandadaEconImmigrationProgram.pdf, 05.01.2011)

OCHA 2010: Internal displacement – Facts and figures. (<http://ochaonline.un.org/OCHAHome/InFocus/Internal-Displacement/Factsandfigures/tabid/5895/language/en-US/Default.aspx>, 31.01.2011)

OECD 2007: Sind die OECD-Daten zu den Abschlussquoten im Tertiärbereich international vergleichbar? (<http://www.oecd.org/dataoecd/22/37/39317657.pdf>, 10.01.2011)

OECD 2008: A Profile of Immigrant Populations in the 21st Century: Data from OECD Countries, Paris.

OECD 2009a: The Future of International Migration to OECD Countries, Paris.

OECD 2009b: The Global Competition for Talent. OECD Policy Brief, February 2009, Paris. (<http://www.oecd.org/dataoecd/58/50/42259140.pdf>, 17.01.2011)

OECD 2009c: Society at a Glance 2009. OECD Social Indicators, Paris.

OECD 2010a: Absicherung von Arbeitslosen und Langzeitarbeitslosen in Deutschland kaum über internationalem Durchschnitt. Pressemitteilung vom 18.02.2010. (http://www.oecd.org/document/18/0,3746,de_34968570_35008930_44626642_1_1_1_1,00.html, 15.02.2011)

OECD 2010b: International Migration Outlook: SOPEMI 2010, Paris.

Ostendorf, Berndt 2007: Einwanderungsland USA? Zwischen NAFTA und Terrorismus. Rat für Migration: Politische Essays zu Migration und Integration 1/2007, Osnabrück.

P

Papagianni, Georgia 2006: Institutional and Policy Dynamics of EU Migration Law, Leiden/Boston.

Parusel, Bernd 2010a: Europäische und nationale Formen der Schutzgewährung in Deutschland. Studie II/2009 im Rahmen des Europäischen Migrationsnetzwerks (EMN), Nürnberg.

Parusel, Bernd 2010b: Nachfrageorientierte Arbeitsmigration nach Schweden: Geringer Zuwachs trotz Liberalisierung, in: Zeitschrift für Sozialreform, 56: 4, 477–488.

Parusel, Bernd/Schneider, Jan 2010: Deckung des Arbeitskräftebedarfs durch Zuwanderung. Studie der deutschen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN). Working Paper 32, Nürnberg.

Peers, Steve/Rogers, Nicola 2006: EU Immigration and Asylum Law. Text and Commentary, Leiden.

Peucker, Mario/Heckmann, Friedrich 2004: Migration in Deutschland: Chronologie der Ereignisse und Debatten, in: Bade, Klaus J./Bommes, Michael/Münz, Rainer (Hrsg.): Migrationsreport 2004. Fakten – Analysen – Perspektiven, Frankfurt am Main/New York, 225–320.

PICUM 2008: PICUM Newsletter November 2008. (http://www.picum.org/sites/default/files/data/newsletters/en/nl_en_01-11-2008.pdf, 07.01.2011)

PICUM 2011: Newsletter Archive. (<http://www.picum.org/article/newsletter-archive>, 13.01.2011)

Pries, Ludger 2007: Transnational Migration. New Challenges for Nation States and New Opportunities for Regional and Global Development, in: Sahoo, Ajaya Kumar/Maharaj, Brij (Hrsg.): Sociology of Diaspora. A Reader, Volume 1, Jaipur, 298–320.

Pro Asyl 2008: Anhörung im Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung des Deutschen Bundestages am 16. Januar 2008. Europäische Migrationspolitik und Entwicklungszusammenarbeit. Stellungnahme von Bernd Mesovic, Pro Asyl, Frankfurt am Main. (http://www.proasyl.de/fileadmin/proasyl/fm_redakteure/stellungnahmen/Pro-Asyl-Stellungnahme-Mesovic.pdf, 06.01.2011)

Pro Asyl 2009a: Bootsflüchtlinge: Abgefangen, abgedrängt und inhaftiert in Libyen, Presseerklärung vom 11.05.2009. (http://www.proasyl.de/de/presse/detail/news/bootsfluechtlinge_abgefangen_abgedraengt_und_inhaftiert_in_libyen/back/657/, 21.01.2011)

Pro Asyl 2009b: Bundesverfassungsgericht stoppt erstmalig Abschiebung nach Griechenland. Presseerklärung vom 09.09.2009. (http://www.proasyl.de/de/presse/detail/news/bundesverfassungsgericht_stoppt_erstmalig_abschiebung_nach_griechenland/, 21.01.2011)

Pro Asyl 2010a: Fatale Allianz: Zur Kooperation der Europäischen Union mit Libyen bei der Flucht- und Migrationsverhinderung, Frankfurt am Main. (http://www.proasyl.de/fileadmin/fm-dam/q_PUBLIKATIONEN/2010__ab_April_/Broschuere_Libyen.pdf, 21.01.2011)

Pro Asyl 2010b: Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung Aufenthaltsrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union und zur Anpassung nationaler Rechtsvorschriften an den EU-Visakodex, 15. September 2010, Frankfurt am Main. (http://www.proasyl.de/fileadmin/fm-dam/c_Themen/PRO_ASYL_Stellungnahme_zum_RichtlinienumsetzungsG_15.9.2010.pdf, 21.01.2011)

Prognos AG 2010: Arbeitslandschaft 2030. Auswirkungen der Wirtschafts- und Finanzkrise, Basel.

R

Rahmstorf, Stefan 2010: Fact Sheet zum Klimawandel. (http://www.pik-potsdam.de/~stefan/Publications/Other/klimawandel_fact_sheet.pdf, 28.07.2010)

- Rapoport, Hillel/Docquier, Frédéric* 2005: The Economics of Migrants' Remittances. IZA Discussion Paper No. 1531, Bonn.
- Rat der Europäischen Union* 2002: Europäischer Rat (Sevilla), Tagung vom 21. und 22. Juni 2002, Schlussfolgerungen des Vorsitzes. Dok.-Nr. 13463/02.
- Rat der Europäischen Union* 2004: Tagung des Europäischen Rates (Brüssel, 4./5. November 2004). Schlussfolgerungen des Vorsitzes. Dok.-Nr. 14292/1/04.
- Rat der Europäischen Union* 2008a: Europäischer Pakt zu Einwanderung und Asyl. Dok.-Nr. 13440/08.
- Rat der Europäischen Union* 2008b: Gemeinsame Erklärung über eine Mobilitätspartnerschaft zwischen der Europäischen Union und der Republik Kap Verde. Dok.-Nr. 9460/08 ADD2.
- Rat der Europäischen Union* 2008c: Gemeinsame Erklärung über eine Mobilitätspartnerschaft zwischen der Europäischen Union und der Republik Moldau. Dok.-Nr. 9460/08 ADD1.
- Rat der Europäischen Union* 2009a: Das Stockholmer Programm – Ein offenes und sicheres Europa im Dienste und zum Schutz der Bürger. Dok.-Nr. 17024/09.
- Rat der Europäischen Union* 2009b: Gemeinsame Erklärung über eine Mobilitätspartnerschaft zwischen der Europäischen Union und der Republik Georgien. Dok.-Nr. 16396/09 ADD1.
- Ratha, Dilip* 2007: Leveraging Remittances for Development. MPI Policy Brief June 2007, Washington D.C. (http://www.migrationpolicy.org/pubs/MigDevPB_062507.pdf, 07.01.2011)
- Redlich, Fritz* 1964: The German Military Enterpriser and His Work Force: A study in European economic and social history, Wiesbaden.
- Reim, Uwe/Sandbrink, Stefan* 1996: Die Werkvertragsabkommen als Entsenderregelung für Arbeitnehmer aus den Staaten Mittel- und Osteuropas. ZeS-Arbeitspapier Nr.12/1996, Bremen.
- Reinberg, Alexander/Hummel, Markus* 2003: Steuert Deutschland langfristig auf einen Fachkräftemangel zu? IAB-Kurzbericht 9/2003, Nürnberg. (<http://doku.iab.de/kurzber/2003/kb0903.pdf>, 03.01.2011)
- Reisenzein, David* 2010: Irreguläre Migration – Sicherheit und Menschenrechtsschutz an den EU-Außengrenzen. Vortrag vom 23. September 2010, BAMF, Nürnberg. (http://www.bamf.de/clin_092/SharedDocs/Anlagen/DE/Das-BAMF/Downloads/Sonstige/nuernberger-tage-asyl-2010-reisenzein.templateId=raw,property=publicationFile.pdf/nuernberger-tage-asyl-2010-reisenzein.pdf, 18.01.2011)
- Renaud, Fabrice et al.* 2007: Control, Adapt or Flee. How to Face Environmental Migration? InterSecTions No. 5/2007, Bonn. (<http://www.ehs.unu.edu/file/get/3973>, 05.01.2011)
- Romer, Paul M.* 1990: Endogenous Technological Change, in: The Journal of Political Economy, 98: 5, 71–102.
- Rudolph, Hedwig* 1994: Dynamics of Immigration in a Nonimmigrant Country, in: Faßmann, Heinz/Münz, Rainer (Hrsg.): European Migration in the Late Twentieth Century. Historical Patterns, Actual Trends and Social Implications, Aldershot, 113–126.
- Ruiz, Neil G.* 2008: Managing Migration: Lessons from the Philippines. Migration and Development Brief 6, August 2008, Washington D.C. (http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1110315015165/MD_Brief6.pdf, 20.01.2011)
- Russel, Sharon Stanton* 1992: Migrant Remittances and Development, in: International Migration, 30: 3/4, 267–287.

S

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2007: Fachkräftemangel in Deutschland – eine Herausforderung für die Wirtschaftspolitik? Auszug aus dem Jahresgutachten 2007/2008, Wiesbaden. (http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/download/gutachten/jg07_ges.pdf, 04.01.2011)

Santel, Bernhard/Weber, Albrecht 2000: Zwischen Ausländerpolitik und Einwanderungspolitik: Migrations- und Ausländerrecht in Deutschland, in: Bade, Klaus J./Münz, Rainer (Hrsg.): Migrationsreport 2000. Fakten – Analysen – Perspektiven, Frankfurt am Main/New York, 109–140.

Sarrazin, Thilo 2010: Deutschland schafft sich ab. Wie wir unser Land aufs Spiel setzen, München.

Schäfer, Holger 2004: Möglichkeiten der qualitativen und quantitativen Entwicklung von Zuwanderung in Teilarbeitsmärkten in Deutschland – Grundlagen einer Indikatorik für eine arbeitsmarktbezogene Zuwanderung. Expertise für den Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration, Bonn.

Schäfer, Torsten 2009: Trawler vor Senegal. Die Wirkung der EU-Fischereiabkommen ist umstritten, in: Das Parlament, 32–33/2009, 03.08.2009.

Schelling, Thomas C. 1997: Why Does Economics Help Only With Easy Problems?, in: Bergeijk, Peter van et al. (Hrsg.): Economic Science and Practice: The roles of academic economists and policymakers, Cheltenham/Brookfield.

Schiffauer, Werner 2006: Europa als transnationaler Raum – Perspektiven der kulturwissenschaftlichen Migrationsforschung, in: Beichelt, Timm et al. (Hrsg.): Europa-Studien, Mainz, 95–110.

Schmid, Susanne 2010: Vor den Toren Europas? Das Potenzial der Migration aus Afrika. Forschungsbericht 7, Nürnberg. (http://www.bamf.de/nn_442016/SharedDocs/Anlagen/DE/Migration/Publikationen/Forschung/Forschungsberichte/fb7-vor-den-toren-europas.templateId=raw,prop

- erty=publicationFile.pdf/fb7-vor-den-toren-europas.pdf, 06.01.2011)
- Schmidt, Rudi et al.* 2002: Neue Engpässe im anhaltenden Strukturwandel. Fachkräfte und Probleme beim Umbau betrieblicher Qualifikationsstrukturen in der Region Nürnberg, Jena/Erlangen. (http://www.ipras.de/texte/Endbericht_Nuernberg.pdf, 05.01.2011)
- Schmidtke, Oliver* 2007: Errungenschaften und Herausforderungen der kanadischen Immigrations- und Integrationspolitik: ein Beispiel für Deutschland?, in: Thränhardt, Dietrich (Hrsg.): *Entwicklung und Migration. Jahrbuch Migration – Yearbook Migration 2006/2007*, Berlin, 128–152.
- Schneider, Jan/Kreienbrink, Axel* 2010: Rückkehrunterstützung in Deutschland. Programme und Strategien zur Förderung von unterstützter Rückkehr und zur Reintegration in Drittstaaten. Studie 1/2009 im Rahmen des Europäischen Migrationsnetzwerks (EMN), Nürnberg.
- Schneider, Jan/Parusel, Bernd* 2009: Bericht 2008 über Migration und Asyl der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN), Nürnberg.
- Schönwälder, Karen/Vogel, Dita/Sciortino, Giuseppe* 2004: Migration und Illegalität in Deutschland. AKI-Forschungsbilanz 1, Berlin. (http://www.wzb.eu/zkd/mit/pdf/aki_forschungsbilanz_1.pdf, 05.01.2011)
- Schröer, Sebastian/Straubhaar, Thomas* 2007: Demographische Entwicklung – Problem oder Phantom?, in: Barlösius, Eva/Schiek, Daniela (Hrsg.): *Demographisierung des Gesellschaftlichen. Analysen und Debatten zur demographischen Zukunft Deutschlands*, Wiesbaden, 165–183.
- Schumacher, Sebastian* 2007: Die Neuorganisation der Zuwanderung durch das Fremdenrechtspaket 2005, in: Faßmann, Heinz (Hrsg.): *2. Österreichischer Migrations- und Integrationsbericht*, Klagenfurt, 74–82.
- Schweizer Bundesamt für Statistik* 2010a: Wohnbevölkerung nach detaillierter Staatsangehörigkeit. (<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/01/07/blank/data/01.html>, 27.12.2010)
- Schweizer Bundesamt für Statistik* 2010b: Internationaler Wanderungssaldo der ständigen ausländischen Wohnbevölkerung nach detaillierter Staatsangehörigkeit, Geschlecht und Alter. (<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/01/07/blank/data/03.html>, 10.08.2010)
- Schweizer Bundesamt für Statistik* 2010c: Nach ausgewählten Nationalitäten: Berufliche Stellung der Erwerbstätigen nach Geschlecht. (<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/03/02/blank/data/03.html>, 10.08.2010)
- Seitz, Volker* 2009: Afrika wird armregiert oder Wie man Afrika wirklich helfen kann, München.
- Senato della Repubblica* 2009: Disegno di Legge. Ratifica ed esecuzione del Trattato di amicizia, partenariato e cooperazione tra la Repubblica italiana e la Grande Giamahiria araba libica popolare socialista, fatto a Bengasi il 30 agosto 2008. Atti parlamentari N. 1333. (<http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00339065.pdf>, 19.01.2011)
- Senator für Inneres und Sport der Freien Hansestadt Bremen* 2009: Pressemitteilung vom 04.12.2009. (http://www.fluechtlingsinfo-berlin.de/fr/zuwg/Bleiberecht_IMK_051209.pdf, 18.01.2011)
- Shen, Wei* 2008: Chinese Student Migration in Europe: A Migration That Nobody Objects To?, in: Kolb, Holger/Egbert, Henrik (Hrsg.): *Migrants and Markets: Perspectives from Economics and the Other Social Sciences*, Amsterdam, 147–167.
- Simon, Julian L.* 1990: *The Economic Consequences of Migration*, Oxford.
- Sinn, Annette/Kreienbrink, Axel/Loeffelholz, Hans Dietrich von* 2006: Illegal aufhältige Drittstaatsangehörige in Deutschland. Staatliche Ansätze, Profil und soziale Situation. Forschungsstudie 2005 im Rahmen des Europäischen Migrationsnetzwerks. Forschungsbericht 2, Nürnberg.
- Skeldon, Ronald* 2010: The current global economic crisis and migration: Policies and Practice in Origin and Destination. Working Paper T-32, Brighton. (http://www.migrationdr.org/publications/working_papers/WP-T32.pdf, 06.01.2011)
- Song, Miri* 2009: Is intermarriage a good indicator of integration?, in: *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 35: 2, 331–348.
- Spiegel Online* 2010: „Illegale Aktivitäten“. Libyen wirft Uno-Flüchtlingshilfswerk hinaus, in: Spiegel Online, 08.06.2010. (<http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,699543,00.html>, 31.01.2011)
- Stark, Odet* 1978: *Economic-Demographic Interactions in Agricultural Development: The Case of Rural-to-Urban Migration*, Rom.
- Stark, Odet* 1991: *The Migration of Labour*, Oxford.
- Statistics Sweden (SCB)* 2010: Population Statistics. Immigrants and Emigrants by Country of Birth and Sex. Year 2000–2009. 17.02.2010. (<http://www.ssd.scb.se/databaser/makro/Visavar.asp?yp=tansss&xu=C9233001&huvudtabell=ImmiEmiFod&deltabell=01&deltabellnamn=Immigrants+and+emigrants+by+country+of+birth+and+sex.+Year&omradetod=BE&omradetext=Population&preskat=0&innehall=Emigranter&starttid=2000&stopptid=2009&Prodid=BE0101&fromSok=&Fromwhere=S&lang=2&langdb=2>, 19.01.2011)
- Statistik Austria* 2010: Sonderauswertung Wanderungsstatistik und MZ-Arbeitskräfteerhebung 2009, Wien.
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder* 2009: Demografischer Wandel in Deutschland. Heft 4. Auswirkungen auf die Entwicklung der Erwerbspersonenzahl, Stuttgart. (http://www.statistik-portal.de/Statistik-Portal/demografischer_wandel_heft4.pdf, 03.01.2011)

- Statistische Ämter des Bundes und der Länder* 2010: Demografischer Wandel in Deutschland. Heft 2. Auswirkungen auf Krankenhausbehandlungen und Pflegebedürftige im Bund und in den Ländern, Wiesbaden. (http://www.statistik-portal.de/statistik-portal/demografischer_wandel_heft2.pdf, 05.01.2011)
- Steinhardt, Max* 2007: Die Steuerung der Arbeitsmigration im Zuwanderungsgesetz – eine kritische Bestandsaufnahme aus ökonomischer Sicht. HWWI Policy Paper 3-2, Hamburg. (http://www.hwwi.org/uploads/tx_wilpubdb/HWWI_Policy_Paper_3-2.pdf, 05.01.2011)
- Stern, Nicholas* 2008: Stern Review of the Economics of Climate Change, Cambridge.
- Stewart, James/Clark, Darlene/Clark, Paul F.* 2007: Abwanderung und Anwerbung von Fachkräften im Gesundheitswesen: Ursachen, Konsequenzen und politische Reaktionen. focus Migration Kurzdossier 7, Hamburg. (http://www.hwwi.org/uploads/tx_wilpubdb/KD07_Gesundheit.pdf, 17.01.2011)
- Stöckel, Mirjam* 2009: Fließende Grenze, scharf bewacht, in: Das Parlament, 32–33/2009, 03.08.2009.
- Stoltenberg, Helmut* 2009: Zankapfel Abschiebehaft, in: Das Parlament, 13/2009, 13.03.2009.
- Straßburger, Gaby* 2003: Heiratsverhalten und Partnerwahl im Einwanderungskontext: Eheschließungen der zweiten Migrantengeneration türkischer Herkunft, Würzburg.
- Straubhaar, Thomas* 1992: Migrationspolitische Instrumente aus ökonomischer Sicht, in: Kälin, Walter/Moser, Rupert (Hrsg.): Migrationen aus der Dritten Welt. Ursachen – Wirkungen – Handlungsmöglichkeiten, Bern, 275–300.
- Straubhaar, Thomas* 1996: Schutzzoll auf Arbeit – das neue Gesicht des Protektionismus, in: List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik, 22: 3, 209–221.
- Straubhaar, Thomas* 2002: Migration im 21. Jahrhundert. Von der Bedrohung zur Rettung sozialer Marktwirtschaften?, Tübingen.
- Straubhaar, Thomas* 2007: Illegale Migration. Eine ökonomische Perspektive. Rat für Migration: Politische Essays zu Migration und Integration 3/2007, Osnabrück. (<http://www.rat-fuer-migration.de/PDF/Straubhaar-illegale-Migration.pdf>, 05.01.2011)
- Straubhaar, Thomas/Vadean, Florin* 2006: International Migrant Remittances and their Role in Development, in: OECD (Hrsg.): International Migration Outlook: SOPEMI 2006, Paris, 139–161.
- Strom, Christina* 2009: Wie gehen Ausländerbehörden mit hochqualifizierten Migranten um? Eine Fallstudie in Deutschland, Berlin (unveröffentlichte Masterarbeit).
- Suter, Brigitte/Jandl, Michael* 2006: Comparative Study on Policies towards Foreign Graduates. Study on Admission and Retention Policies towards Foreign Students in Industrialised Countries, Wien. (http://research.icmpd.org/fileadmin/Research-Website/Publications/REV_Comparative_Study_on_Graduated_Students_Final.pdf, 05.01.2011)
- SVR* 2009a: Qualifikation und Migration: Potenziale und Personalpolitik in der ‚Firma‘ Deutschland, Berlin.
- SVR* 2009b: Viel getan, viel zu tun: Empfehlungen für die neue Regierungskoalition, Berlin.
- SVR* 2010: Einwanderungsgesellschaft 2010. Jahresgutachten 2010 mit Integrationsbarometer, Berlin.
- Sweetman, Arthur* 2005: Canada, in: Niessen, Jan/Schibel, Yongmi (Hrsg.): Immigration as a Labour Market Strategy – European and North American Perspectives, Brüssel, 13–46.
- T**
- Taylor, J. Edward* 1999: The New Economics of Labour Migration and the Role of Remittances in the Migration Process, in: International Migration, 37: 1, 63–88.
- The Fund for Peace* 2010: The failed states index 2010. (http://www.foreignpolicy.com/articles/2010/06/21/2010_failed_states_index_interactive_map_and_rankings, 14.07.2010)
- Thielemann, Eiko R.* 2001: The ‘Soft’ Europeanisation of Migration Policy: European Integration and Domestic Policy Change. Prepared for the ECSA Seventh Biennial International Conference, May 31–June 2, 2001, Madison, Wisconsin. (<http://personal.lse.ac.uk/thielema/Papers-PDF/JEMS.pdf>, 06.01.2011)
- Thielemann, Eiko R.* 2003: Between Interests and Norms: Explaining Burden-Sharing in the European Union, in: Journal of Refugee Studies, 16: 3, 253–273.
- Thielemann, Eiko R./Dewan, Torun* 2006: The myth of free-riding: Refugee protection and implicit burden-sharing, in: West European Politics, 29: 2, 351–369.
- Thielemann, Eiko R./Williams, Richard/Boswell, Christina* 2010: What system of burden-sharing between Member States for the reception of asylum seekers? Studie für das Europäische Parlament, Brüssel. (<http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies/download.do?language=en&file=29912>, 06.01.2011)
- Thranhardt, Dietrich* 2005: Entwicklung durch Migration. Ein neuer Forschungsansatz, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 27/2005, 3–11.
- Thym, Daniel* 2008: Europäische Einwanderungspolitik: Grundlagen, Gegenstand und Grenzen, in: Hofmann, Rainer/Löhr, Tillmann (Hrsg.): Europäisches Flüchtlings- und Einwanderungsrecht. Eine kritische Zwischenbilanz, Baden-Baden, 183–204.
- Thym, Daniel* 2010: Migrationsverwaltungsrecht, Tübingen.
- Tomaszewska, Anna* 2010: Polnische Ostgrenze als die neue EU-Außengrenze. Paradigmenwechsel zwischen der EU und der Ukraine, Vortrag im Rahmen der Konferenz ‚Deutsch-

land und Europa: Grenzen und Grenzgänge(r)' vom 05.-08.05.2010, Berlin.

Transatlantic Academy 2009: No Shortcuts: Selective Migration and Integration, Washington D.C. (<http://www.transatlanticacademy.org/sites/default/files/publications/Transatlantic%20Academy%20Final%20Report%20on%20Immigration.pdf>, 05.01.2011)

U

Ulrich, Ralf E. 2010: Zukünftige Herkunftsgebiete qualifizierter Arbeitsmigranten. Studie für den Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR), Bielefeld.

UN 2001: Replacement Migration: Is It a Solution to Declining and Ageing Populations?, New York. (<http://www.un.org/esa/population/publications/ReplMigED/Cover.pdf>, 15.02.2011)

UN 2005: Population Challenges and Development Goals, New York. (http://www.un.org/esa/population/publications/pop_challenges/Population_Challenges.pdf, 06.01.2011)

UN 2010a: World Population Prospects: The 2008 Revision Population Database. (<http://esa.un.org/unpp/>, 16.07.2010)

UN 2010b: World Urbanization Prospects. The 2009 Revision. (<http://esa.un.org/unpd/wup/index.htm>, 16.07.2010)

Unabhängige Kommission Zuwanderung 2001: Zuwanderung gestalten – Integration fördern. Bericht der Unabhängigen Kommission Zuwanderung vom 04.07.2001, Berlin.

UNDP 2009: Human Development Report 2009: Overcoming barriers: Human mobility and development, New York. (http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2009_EN_Complete.pdf, 07.01.2011)

UNHCR 2001: Schutzgewährung bei nichtstaatlicher Verfolgung. Referat in der Sitzung der Arbeitsgruppe I der Unabhängigen Kommission Zuwanderung am 06.03.2001, Berlin. (http://www.unhcr.ch/fileadmin/unhcr_data/pdfs/rechtsinformationen/4.2._D-Stellungnahmen/010306_-_Nichtstaatliche_Verfolgung_-_439.pdf?PHPSESSID=fda72c29a24f5acaa9b013fb003d884d, 13.07.2010)

UNHCR 2002: Flüchtlinge 2/2002. Umwelt. Kritische Zeiten. (http://www.unhcr.de/fileadmin/unhcr_data/pdfs/zeitschrift/29.pdf, 17.06.2010)

UNHCR 2005: Statistical Yearbook 2004. Trends in Displacement, Protection and Solutions, Genf.

UNHCR 2007a: Statistical Yearbook 2005. Trends in Displacement, Protection and Solutions, Genf.

UNHCR 2007b: Statistical Yearbook 2006. Trends in Displacement, Protection and Solutions, Genf.

UNHCR 2008a: 2007 Global Trends. Refugees, Asylum-seekers, Returnees, Internally Displaced and Stateless Persons, Genf. (<http://www.unhcr.org/4852366f2.pdf>, 05.01.2011)

UNHCR 2008b: Statistical Yearbook 2007. Trends in Displacement, Protection and Solutions, Genf.

UNHCR 2009a: Dangerous asylum sea routes – the Mediterranean and the Gulf of Aden. Pressemitteilung vom 09.01.2009. (http://www.unhcr.no/en/News/press09/press_0901_09.html, 15.02.2011)

UNHCR 2009b: Erzbischof: Neuansiedlung unabhängig von Religion. (<http://www.unhcr.ch/aktuell/einzelansicht/browse/19/article/5/erzbischof-neuansiedlung-unabhaengig-von-religion.html?PHPSESSID=97b6c7b6752f64bcf2af9f2e13375209>, 06.01.2011)

UNHCR 2009c: Global Report 2008, Genf. (<http://www.unhcr.org/gr08/index.html#/home>, 05.01.2011)

UNHCR 2009d: Statistical Yearbook 2008. Trends in displacement, protection and solutions, Genf. (<http://www.unhcr.org/4bcc5bb79.html>, 21.04.2010)

UNHCR 2009e: UNHCR interviews asylum-seekers pushed back to Libya. Pressemitteilung vom 14.07.2009. (<http://www.unhcr.org/4a5c638b6.html>, 19.01.2011)

UNHCR 2010a: 2009 Global Trends: Refugees, Asylum-seekers, Returnees, Internally Displaced and Stateless Persons, Genf. (<http://www.unhcr.org/4c11f0be9.html>, 19.01.2011)

UNHCR 2010b: Global Report 2009 – Donor Profiles. (<http://www.unhcr.org/4c08f1f69.html>, 10.01.2011)

UNHCR 2010c: Grundlagen Binnenvertriebene. (<http://www.unhcr.de/grundlagen/binnenvertriebene.html>, 17.09.2010)

UNHCR 2010d: Regional Protection Support Project. Information on Refugee resettlement. (http://www.unhcr.org/ua/main.php?article_id=160&view=full, 09.12.2010)

UNHCR 2010e: Sonderauswertung von (Binnen-)Flüchtlingsstatistiken der UN vom 17.12.2010.

UNHCR 2010f: Statistical Yearbook 2009. Trends in Displacement, Protection and Solutions. Genf. (<http://www.unhcr.org/4ce532ff9.html>, 14.07.2010)

UNHCR 2010g: UNHCR fordert mehr Möglichkeiten zur Neuansiedlung. (<http://www.unhcr.ch/aktuell/einzelansicht/article/2/unhcr-fordert-mehr-moeglichkeiten-zur-neuansiedlung.html?PHPSESSID=d322f2a66f4f388e19e7e9f845b8b57f&PHPSESSID=90bed93c05849c6f9df7bffd68ecda0>, 18.01.2011)

V

Vadean, Florin/Hertlein, Stefanie 2006: Rücküberweisungen – Brückenschlag zwischen Migration und Entwicklung? focus Migration Kurzdossier 5, Hamburg. (http://www.hwwi.org/uploads/tx_wilpubdb/KD05_Rueck_01.pdf, 18.01.2011)

- Vaupel, James W./Kistowski, Kristin von 2006: Dem Alter eine neue Zukunft geben, in: MaxPlanckForschung 2/2006, 15–18.
- Verein deutscher Ingenieure/IW Köln 2010: Ingenieurmonitor. Der Arbeitsmarkt für Ingenieure im November 2010, Düsseldorf.
- Vertovec, Steven 2007a: Circular Migration: the way forward in global policy? IMI Working Paper 4, Oxford. (<http://www.imi.ox.ac.uk/pdfs/imi-working-papers/wp4-circular-migration-policy.pdf>, 11.01.2011)
- Vertovec, Steven 2007b: Super-diversity and its implications, in: *Ethnic and Racial Studies*, 30: 6, 1024–1054.
- Vogel, Dita 2009: How many irregular residents are there in Germany? Estimates on the basis of police criminal statistics. Hamburg Institute of International Economics. Database on Irregular Migration. Working Paper No. 3/2009, Hamburg. (http://irregular-migration.hwwi.net/typo3_upload/groups/31/4.Background_Information/4.7.Working_Papers/WP3-2009_Vogel_EstimateIrregularMigrationGermany2.pdf, 08.03.2010)
- Vogel, Dita/Abner, Manuel 2010: Kinder ohne Aufenthaltsstatus – illegal im Land, legal in der Schule. Studie für den Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR), Berlin.
- Vogelrieder, Sabine 2009: Die Sanktionsrichtlinie: ein weiterer Schritt auf dem Weg zu einer umfassenden Migrationspolitik der EU, in: *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik*, 5–6/2009, 168–178.
- W**
- Walter, Anne 2008: Inländerdiskriminierung bei Familiennachzug, Nijmegen.
- Warner, Koko et al. 2008: Human Security, Climate Change and Environmentally Induced Migration, Bonn. (<http://www.ehs.unu.edu/file/get/4033>, 17.01.2011)
- WBGU 2007: Welt im Wandel: Sicherheitsrisiko Klimawandel, Berlin. (http://www.wbgu.de/wbgu_jg2007.pdf, 06.01.2011)
- Weinzierl, Ruth 2009: Der Asylkompromiss 1993 auf dem Prüfstand. Gutachten zur Vereinbarkeit der deutschen Regelungen über sichere EU-Staaten und sichere Drittstaaten mit der Europäischen Menschenrechtskonvention, dem EU-Recht und dem Deutschen Grundgesetz, Berlin. (http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx_commerce/studie_der_asylkompromiss_1993_auf_dem_pruefstand.pdf, 06.01.2011)
- Weizsäcker, Jakob von 2008: Irregular and High-Skilled Migration – Not Such Strange Bedfellows, in: *Fondation pour l'innovation politique/Notre Europe* (Hrsg.): Think Global – Act European. European Think Tanks' Contribution to the Trio of the French, Czech and Swedish Presidencies of the European Union, Paris, 164–168.
- Weizsäcker, Jakob von 2006: Welcome to Europe. Bruegel Policy Brief 2006/03, Brüssel.
- Weltbank 2005: Global Development Finance. Mobilizing Finance and Managing Vulnerability, Washington D.C. (<http://siteresources.worldbank.org/GDFINT/Resources/334952-1257197866375/gdf05complete.pdf>, 19.01.2011)
- Weltbank 2006: Global Economic Prospects 2006. Economic Implications of Remittances and Migration, Washington D.C. (http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2005/11/14/000112742_20051114174928/additional/841401968_200510327112047.pdf, 20.01.2011)
- Weltbank 2010a: Datenbank. (<http://data.worldbank.org/indicator>, 13.12.2010)
- Weltbank 2010b: Migration and Remittances Factbook. (<http://data.worldbank.org/data-catalog/migration-and-remittances>, 13.08.2010)
- Weltbank 2011a: GDP growth (annual %). (<http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG>, 20.01.2011)
- Weltbank 2011b: GNI per capita, PPP (current international \$). (<http://data.worldbank.org/indicator/NY.GNP.PCAP.PP.CD>, 10.01.2011)
- Weltbank 2011c: Services, etc., value added (% of GDP). (<http://data.worldbank.org/indicator/NV.SRV.TETC.ZS>, 18.01.2011)
- Wicht, Christine 2010: Mehr Sicherheit um jeden Preis. Das Stockholmer Programm der Europäischen Union, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 3/2010, 91–98.
- Wilmes, Maren 2011: Irregular migration and foggy organisational structures: Implications of a German city study, in: Bommers, Michael/Sciortino, Giuseppe (Hrsg.): Irregular migration in Europe: empirical research and structural implications, Amsterdam (im Erscheinen).
- Winkelmann, Rainer 2000: Immigration Policies and Their Impact: The Case of New Zealand and Australia. IZA Discussion Paper No. 169, Bonn.
- Z**
- Zachariah, K. C./Mathew, E. T./Rajan, S. I. 2001: Impact of Migration on Kerala's Economy and Society, in: *International Migration*, 39: 1, 63–88.
- Zapata-Barrera, Ricardo/Faúndez, Rocío/Sánchez Montijano, Elena 2009: Migración Laboral, Temporal y Circular (MLTC) de trabajadores entre Colombia y España. Un modelo a consolidar y replicar. Temporary and circular labour migration (TCLM) between Colombia and Spain: a model for consolidation and replication, Barcelona. (http://www.upf.edu/gritim/_pdf/INFORME_FINAL_IOM.pdf, 20.01.2011)
- Zentralstelle für das Auslandsschulwesen 2011: Länderauswahl A-Z. (http://www.auslandsschulwesen.de/clin_100/nn_679370/Auslandsschulwesen/Auslandsschulver

zeichnis/WeltkartederSchulen/Laenderauswahl__A__Z/Laenderauswahl__A__Z-node.html?__nnn=true, 09.02.2011)

Zerger, Frithjof 2008: Migrationssteuerung und Entwicklungseffekte durch zirkuläre Migration?, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 1/2008, 1-5.

Zerger, Frithjof 2010: Zirkuläre Migration, Vortrag im Rahmen der Tagung „Wechselwirkungen von Migration und Integra-

tion im europäischen Mehrebenensystem“ am 6./7. Mai 2010, Bremen.

Zimmermann, Klaus F. et al. 2002: Arbeitskräftebedarf bei hoher Arbeitslosigkeit. Ein ökonomisches Zuwanderungskonzept für Deutschland, Berlin.

Zuwanderungsrat 2004: Migration und Integration – Erfahrungen nutzen, Neues wagen, Berlin.

Anhang II: Der Sachverständigenrat

Die Stiftungsinitiative

Der Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) geht auf eine Initiative der Stiftung Mercator und der VolkswagenStiftung zurück. Ihr gehören acht Mitgliedsstiftungen an. Neben der Stiftung Mercator und der VolkswagenStiftung sind dies: Bertelsmann Stiftung, Freudenberg Stiftung, Gemeinnützige Hertie-Stiftung, Körber-Stiftung, Vodafone Stiftung und ZEIT-Stiftung Ebelin und Gerd Bucerius.

Für die beteiligten Stiftungen sind Integration und Migration vorrangige Bereiche ihrer Stiftungsarbeit. Gemeinsam haben sie den Sachverständigenrat 2008 als unabhängiges, wissenschaftliches Gremium gegründet. So konnte die Lücke hinsichtlich einer umfassenden und unabhängigen Urteilsbildung aus ganzheitlicher Sicht in den Bereichen Integration und Migration geschlossen werden.

Der Sachverständigenrat bezieht regelmäßig zu integrations- und migrationspolitischen Themen Stellung. Er begleitet die Politik auf Bundes-, Länder- und kommunaler Ebene kritisch mit wissenschaftlich fundierten und handlungsorientierten Empfehlungen. Er informiert die Öffentlichkeit sachlich und politisch unabhängig über gesellschaftliche und politische Entwicklungen in den Bereichen Integration und Migration und gibt so der integrations- und migrationspolitischen Debatte neue Impulse.

Das besondere Augenmerk des Sachverständigenrats gilt den Migrationstrends (Zu-, Ab- und Rückwanderung von Ausländern und Deutschen), den Auswirkungen von Migration auf das Qualifikationsniveau in Deutschland, der Zuwanderungssteuerung sowie der Integrationsentwicklung und der Integrationsförderung, verstanden als Partizipationsförderung.

Die Arbeit des Sachverständigenrats soll auf diese Weise zu mehr Transparenz und zu einem fundierten Umgang mit den anstehenden Fragen in der öffentlichen Diskussion beitragen.

Die Mitglieder des Sachverständigenrats

Die Mitglieder des Sachverständigenrats wurden unter beratender Begleitung einer unabhängigen Findungskommission von den Stiftungen für drei Jahre berufen.



PROF. DR. KLAUS J. BADE
Vorsitzender
Begründer des Instituts für
Migrationsforschung und
Interkulturelle Studien (IMIS),
Universität Osnabrück

Der Migrationsforscher, Publizist und Politikberater, von Hause aus Historiker (Habilitation Univ. Erlangen-Nürnberg 1979), ist u. a. Begründer des Osnabrücker Instituts für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien (IMIS), der Gesellschaft für Historische Migrationsforschung (GHM) und des Rates für Migration (RfM). Er wirbt schon seit den frühen 1980er Jahren für eine proaktive Migrations- und Integrationspolitik, hat zahlreiche wissenschaftliche Forschungsprojekte geleitet und viele Bücher zum Thema veröffentlicht.



PROF. DR. URSULA NEUMANN
Stellvertretende Vorsitzende
Institut für International und
Interkulturell Vergleichende
Erziehungswissenschaft,
Universität Hamburg

Ursula Neumann ist Professorin am Institut für International und Interkulturell Vergleichende Erziehungswissenschaft der Universität Hamburg. Ihre Forschungsschwerpunkte sind die Bildungs- und Sozialisationsprozesse von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund sowie die Gestaltung von interkultureller und sprachlicher Bildung in Kitas und Schulen. Von 1999 bis 2002 war sie Beauftragte des Senats der Freien und Hansestadt Hamburg für Fragen der Migrationspolitik. Seit 2004 ist sie zudem im Vorstand der Stiftung „umdenken“, der Hamburger Landesstiftung der Heinrich-Böll-Stiftung.



PROF. DR. MICHAEL BOMMES (†)
Institut für Migrationsforschung
und Interkulturelle Studien (IMIS),
Universität Osnabrück

Michael Bommers war Professor für Soziologie und Methodologie interkultureller und interdisziplinärer Migrationsforschung am Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien (IMIS) an der Universität Osnabrück. Der Soziologe war seit 2003 Vorstand und von 2005 bis 2008 Direktor des IMIS. Darüber hinaus war er Vorsitzender des Rates für Migration und Associate Fellow der Migration Research Group des Hamburgischen WeltWirtschaftsinstituts (HWWI). Nach schwerer Krankheit verstarb Michael Bommers im Dezember 2010.



PROF. DR. HEINZ FASSMANN
Institut für Geographie und
Regionalforschung,
Universität Wien

Heinz Faßmann ist Professor für Angewandte Geographie, Raumforschung und Raumordnung am Institut für Geographie und Regionalforschung der Universität Wien, Obmann der Kommission für Migrations- und Integrationsforschung und Direktor des Instituts für Stadt- und Regionalforschung (ISR) an der Österreichischen Akademie der Wissenschaften. Er ist zudem Vorsitzender des Expertenrates für Integration beim Bundesministerium für Inneres der Republik Österreich.



PROF. DR. YASEMIN KARAKAŞOĞLU
Fachbereich Bildungs- und Erziehungswissenschaften,
Universität Bremen

Yasemin Karakaşoğlu ist Professorin für Interkulturelle Bildung am Fachbereich Bildungs- und Erziehungswissenschaften der Universität Bremen. Seit April 2011 ist sie Konrektorin für Interkulturalität und Internationalität der Universität Bremen. Ihre Arbeitsschwerpunkte sind u.a. Interkulturelle Pädagogik, Studierende mit Migrationshintergrund, Islam im Kontext von Schule und die Bildungssituation von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund.



PROF. DR. CHRISTINE LANGENFELD
Institut für Öffentliches Recht an
der Universität Göttingen

Christine Langenfeld ist Professorin für Öffentliches Recht und Direktorin der Abteilung für Kulturverfassungs- und Kulturverwaltungsrecht des Instituts für Öffentliches Recht an der Georg-August-Universität Göttingen. Ihre Forschungsfelder sind u.a. das Recht der Europäischen Union sowie das Zuwanderungs-, Bildungs- und Erziehungsrecht. Die Juristin hat sich 2000 an der Universität des Saarlandes für die Fächer Deutsches und ausländisches öffentliches Recht sowie Europa- und Völkerrecht habilitiert.



PROF. DR. WERNER SCHIFFAUER
Vergleichende Kultur- und Sozialanthropologie an der Europa-Universität Viadrina
Frankfurt (Oder)

Werner Schiffauer ist Inhaber des Lehrstuhls für Vergleichende Kultur- und Sozialanthropologie an der Europa-Universität Viadrina in Frankfurt (Oder). Er ist Autor und Herausgeber zahlreicher Bücher und Artikel zur ländlichen und städtischen Türkei, zu Migration, Fragen der Organisation von Multikulturalität und zum Islam in Europa. Seine Forschungsschwerpunkte sind Migration, Strömungen im europäischen Islam sowie heterogene Gesellschaften.



PROF. DR. THOMAS STRAUBHAAR
Direktor des Hamburgischen Weltwirtschaftsinstituts (HWWI)

Thomas Straubhaar leitet das Hamburgische Weltwirtschaftsinstitut (HWWI). Zudem ist er Universitätsprofessor für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Wirtschaftspolitik, an der Universität Hamburg und Direktor des Instituts für Integrationsforschung des Europa-Kollegs Hamburg. Seine Forschungsinteressen gelten den internationalen Wirtschaftsbeziehungen, der Ordnungspolitik sowie der Bildungs- und Bevölkerungsökonomie.



PROF. DR. STEVEN VERTOVEC
Direktor des Max-Planck-Instituts
Göttingen

Steven Vertovec ist Direktor des Max-Planck-Instituts zur Erforschung multireligiöser und multiethnischer Gesellschaften in Göttingen und Honorarprofessor für Ethnologie und Kultursoziologie an der Georg-August-Universität Göttingen. Seine Forschungsinteressen konzentrieren sich auf transnationale soziale Gruppierungen, internationale Migration, ethnische und religiöse Diaspora, Kosmopolitanismus und Multikulturalismus.



V. l. n. r.: Lisa Brandt, Dr. Anne-Kathrin Will, Kathrin Pöppler, Simon Fellmer, Dr. Holger Kolb, Dorothee Winden, Dr. Gunilla Fincke, Nina Werdien

Die Mitarbeiter der Geschäftsstelle

Dr. Gunilla Fincke Geschäftsführerin

Gunilla Fincke ist Politikwissenschaftlerin. Sie hat unter anderem für die ZEIT-Stiftung Ebelin und Gerd Bucerius gearbeitet und war Lehrbeauftragte an der Humboldt-Universität zu Berlin. Im Rahmen eines Fellowships verbrachte sie zwei Jahre an der Harvard University. In ihrer Dissertation untersuchte sie die Integration von Migranten in der zweiten Generation.

Dr. Holger Kolb Wissenschaftlicher Mitarbeiter (stellv. Leiter)

Holger Kolb war nach dem Studium der Politikwissenschaft und Volkswirtschaftslehre an der Universität Münster als wissenschaftlicher Mitarbeiter in Freiburg und Osnabrück beschäftigt. Seine Dissertation zur deutschen Green-Card-Regelung erhielt den Dissertationspreis der Universität Münster. Zudem unterrichtet er an der Universität Osnabrück als Lehrbeauftragter am Fachbereich Sozialwissenschaften.

Dr. Anne-Kathrin Will Wissenschaftliche Mitarbeiterin

Anne-Kathrin Will hat Europäische Ethnologie und Kulturwissenschaft studiert. Sie arbeitete an der TU Dresden und in der Politikberatung, wo sie u. a. die Integrationsförderplanung der Jugendmigrationsdienste evaluierte. Ihre Promotion schrieb sie über bosnische Bürgerkriegsflüchtlinge und die Psychologisierung des Aufenthaltsdiskurses.

Simon Fellmer Wissenschaftlicher Mitarbeiter

Simon Fellmer ist Wirtschafts- und Sozialwissenschaftler. Er arbeitete am Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien (IMIS) der Universität Osnabrück für den Rat für Migration (RfM). Nach einem Forschungsaufenthalt bei der Migration Policy Group/Brüssel wirkte er an der Erstellung eines kommunalen Integrationskonzepts mit.

Dorothee Winden Kommunikationsmanagerin

Dorothee Winden ist Diplom-Politologin und Absolventin der Deutschen Journalistenschule (DJS). Nach zehnjähriger Tätigkeit als Redakteurin wechselte sie in die Presse- und Öffentlichkeitsarbeit. Vor ihrer Tätigkeit für den SVR war sie u. a. Pressesprecherin der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen und des Sozialverband Deutschland (SoVD).

Nina Werdien Assistenz der Geschäftsführung

Nina Werdien hat einen Master in Kultur- und Medienmanagement. Sie war u. a. für die BerlinMediaProfessionalSchool der Freien Universität Berlin im Bereich Veranstaltungsmanagement tätig.

Lisa Brandt Junior Researcher

Lisa Brandt studierte Europa- und Migrationsstudien an der Universität Bremen und der University of Sussex. Arbeits-erfahrungen sammelte sie in einem politikberatenden Unternehmen und beim Europäischen Flüchtlingsrat (ECRE) in Brüssel.

Kathrin Pöppler Projektassistenz

Kathrin Pöppler studiert Sozialwissenschaften mit dem Schwerpunkt „Soziale Ungleichheiten, Urbanisierung und Integrationspolitik“ an der Humboldt-Universität zu Berlin.

Sabine Schwebel Kommunikationsmanagerin (bis Oktober 2010)

Sabine Schwebel ist Literaturwissenschaftlerin und Historikerin. Nach Journalistenausbildung und Studium arbeitete sie u. a. im Hochschulmarketing der Wochenzeitung DIE ZEIT und bei der Stiftung Mercator im Bereich Presse- und Öffentlichkeitsarbeit.

Anne-Luise Baumann Junior Researcher (bis Oktober 2010)

Anne-Luise Baumann ist Soziologin und hat nach ihrer projektbezogenen Tätigkeit beim SVR ihre Promotion an der Bremen International Graduate School of Social Sciences (BIGSSS) aufgenommen. Zuvor sammelte sie Arbeitserfahrungen am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) und am europäischen forum für migrationsstudien (efms).

Weitere Mitarbeit:

Katharina Bürkin, Anuscheh Farahat, Abdurasul Kayumov, Barbara Kiepenheuer-Drechsler, Esra Küçük, Senta Leyke, Sebastian Stark.

Die beteiligten Stiftungen



Stiftung
Mercator

Stiftung Mercator

Die Stiftung Mercator gehört zu den großen deutschen Stiftungen. Sie initiiert und unterstützt Projekte für bessere Bildungsmöglichkeiten an Schulen und Hochschulen. Im Sinne Gerhard Mercators fördert sie Vorhaben, die den Gedanken der Weltoffenheit und Toleranz durch interkulturelle Begegnungen mit Leben erfüllen und die den Austausch von Wissen und Kultur anregen. Die Stiftung zeigt neue Wege auf und gibt Beispiele, damit Menschen – gleich welcher nationalen, kulturellen und sozialen Herkunft – ihre Persönlichkeit entfalten, Engagement entwickeln und Chancen nutzen können. So will sie Ideen beflügeln. Ihre Arbeitsweise ist geprägt von einer unternehmerischen, internationalen und professionellen Haltung. Dem Ruhrgebiet, der Heimat der Stifterfamilie, fühlt sie sich in besonderer Weise verbunden.

www.stiftung-mercator.de



VolkswagenStiftung

VolkswagenStiftung

Die VolkswagenStiftung ist eine gemeinnützige Stiftung privaten Rechts, sie fördert Wissenschaft und Technik in Forschung und Lehre. Sie ist wirtschaftlich autark und in ihren Entscheidungen autonom. Die VolkswagenStiftung ist keine Unternehmensstiftung, sondern wurde 1961 von der Bundesrepublik Deutschland und dem Land Niedersachsen ins Leben gerufen; derzeit verfügt sie über ein Kapital von mehr als 2,4 Mrd. Euro. Seit ihrer Gründung hat sie bislang über 3,6 Mrd. Euro für die Förderung der Wissenschaften aufgewendet. Die Stiftung unterstützt alle Disziplinen; sie vergibt ihre Mittel im Rahmen von selbst entwickelten Förderinitiativen, mit denen sie der Wissenschaft gezielt Impulse geben will – in Deutschland und international. Die Stiftung hilft, hoch qualifizierte Forschungskapazität aufzubauen und zukunftssträchtige Forschungsgebiete zu etablieren. Sie legt Wert darauf, dass auch solche Themen aufgegriffen werden, in denen die Gesellschaft mit Recht von der Wissenschaft Unterstützung erwartet. Besondere Aufmerksamkeit widmet sie auch dem wissenschaftlichen Nachwuchs und der Zusammenarbeit von Forschern über disziplinäre und staatliche Grenzen hinweg.

www.volkswagen-stiftung.de



BertelsmannStiftung

Bertelsmann Stiftung

Die Bertelsmann Stiftung setzt sich für das Gemeinwohl ein. Sie engagiert sich in den Bereichen Bildung, Wirtschaft und Soziales, Gesundheit sowie Internationale Verständigung und fördert das friedliche Miteinander der Kulturen. Durch ihr gesellschaftliches Engagement will sie alle Bürgerinnen und Bürger ermutigen, sich ebenfalls für das Gemeinwohl einzusetzen. Die 1977 von Reinhard Mohn gegründete, gemeinnützige Einrichtung hält die Mehrheit der Kapitalanteile der Bertelsmann AG. Die Bertelsmann Stiftung arbeitet operativ und ist unabhängig vom Unternehmen sowie parteipolitisch neutral.

www.bertelsmann-stiftung.de

FREUDENBERG
STIFTUNG



Freudenberg Stiftung

Die Freudenberg Stiftung ist 1984 von Mitgliedern der Unternehmerfamilie Freudenberg gegründet worden. Tätigkeitsschwerpunkte der Stiftung sind 1. Integrative Einwanderungsgesellschaft, 2. Jugendliche zwischen Schule und Beruf, 3. Demokratische Kultur in Schule und Gemeinde, 4. Arbeit für psychisch Kranke. Ein zentraler Arbeitsschwerpunkt ist seit der Stiftungsgründung die Integration von Kindern und Jugendlichen aus Zuwandererfamilien, die durch Biografie begleitende und Eltern aktivierende Praxisvorhaben, durch die systematische Einbeziehung der Kompetenzen von Migrantinnen und Migranten in Schule, Beruf, Gemeinde und Medien und die Stärkung

der Integrationskraft von Kommune und lokaler Bürgergesellschaft verbessert werden soll. Die Stiftung reagiert in erster Linie auf Initiativlücken staatlichen Handelns.

www.freudenbergstiftung.de



Gemeinnützige Hertie-Stiftung

Die Gemeinnützige Hertie-Stiftung baut auf dem Lebenswerk des 1972 verstorbenen Stifters Georg Karg, Inhaber der Hertie Waren- und Kaufhaus GmbH, auf. Mit ihrem Vermögen von rund 800 Millionen Euro und einem jährlichen Fördervolumen zwischen 20 und 30 Millionen Euro gehört die Hertie-Stiftung, die ihren Sitz in Frankfurt am Main hat, heute zu den größten privaten Stiftungen Deutschlands. Seit 1998 besteht keinerlei Unternehmensbindung mehr. Die Hertie-Stiftung versteht sich als Reformstiftung in den Bereichen Vorschule und Schule, Hochschule, Neurowissenschaften sowie Beruf und Familie. Mit modellhafter Arbeit will sie Lösungswege erproben und Hilfe zur Selbsthilfe leisten. Sie ist nicht vornehmlich eine Förderstiftung, sondern ein am Gemeinnutz orientiertes Unternehmen, das seine großen Projekte selbst betreibt und teilweise in rechtlich eigenständige Organisationen überführt. Zur „Familie“ der Hertie-Stiftung gehören das Hertie-Institut für klinische Hirnforschung in Tübingen, die Hertie School of Governance in Berlin sowie die START-Stiftung gGmbH und die berufundfamilie gGmbH in Frankfurt am Main.

www.ghst.de



Körber-Stiftung

Internationale Politik, Bildung, Wissenschaft, Gesellschaft und Kultur: In diesen Bereichen ist die Körber-Stiftung mit einer Vielzahl eigener Projekte aktiv. Bürgerinnen und Bürgern, die nicht alles so lassen wollen, wie es ist, bietet sie Chancen zur Mitwirkung und Anregungen für eigene Initiativen. 1959 vom Unternehmer und Anstifter Kurt A. Körber ins Leben gerufen, ist die Stiftung heute mit eigenen Projekten und Veranstaltungen von ihren Standorten Hamburg und Berlin aus national und international aktiv.

www.koerber-stiftung.de



Vodafone Stiftung

Die Vodafone Stiftung ist eine der großen unternehmensverbundenen Stiftungen in Deutschland. Als eigenständige gemeinnützige Institution fördert und initiiert sie Programme mit dem Ziel, Impulse für den gesellschaftlichen Fortschritt zu geben, die Entwicklung einer aktiven Bürgergesellschaft anzustoßen und gesellschaftspolitische Verantwortung zu übernehmen. Das Förderprofil steht unter dem Leitmotiv „Erkennen. Fördern. Bewegen.“ und konzentriert sich auf den Bereich Bildung, Integration und soziale Mobilität. Dabei geht es der Stiftung vor allem darum, benachteiligten Kindern und Jugendlichen sozialen Aufstieg zu ermöglichen. Diesem Thema widmet sich die Stiftung durch langfristige Programmförderung, Preise, Wettbewerbe und Stipendien sowie als gesellschaftspolitischer Think Tank.

www.vodafone-stiftung.de



ZEIT-Stiftung Ebelin und Gerd Bucerius

Wissen fördern – Kultur bereichern – Chancen eröffnen. Der liberale Geist Hamburgs und die aufgeschlossene Denkart von Gerd Bucerius prägen die ZEIT-Stiftung Ebelin und Gerd Bucerius. Sie fördert Wissenschaft und Forschung, Kunst und Kultur sowie Bildung und Erziehung. In der Hansestadt hat sie mit der Bucerius Law School und dem Bucerius Kunst Forum zwei eigenständige Einrichtungen etabliert. Sie vergibt Stipendien zur Migrationsforschung und hat den Schülercampus „Mehr Migranten werden Lehrer“ initiiert.

www.zeit-stiftung.de

Impressum

Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR)
Neue Promenade 5
10178 Berlin

Tel. 030/288 86 59-0
Fax: 030/288 86 59-11

info@svr-migration.de
www.svr-migration.de

V. i. S. d. P.: Dr. Gunilla Fincke

Gestaltung
KALUZA + SCHMID GmbH
Alexanderstraße 7
10178 Berlin

Druck
Druckerei Conrad GmbH



Über den Sachverständigenrat

Der Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration geht auf eine Initiative der Stiftung Mercator und der VolkswagenStiftung zurück. Ihr gehören acht Stiftungen an. Neben der Stiftung Mercator und der VolkswagenStiftung sind dies: Bertelsmann Stiftung, Freudenberg Stiftung, Gemeinnützige Hertie-Stiftung, Körber-Stiftung, Vodafone Stiftung und ZEIT-Stiftung Ebelin und Gerd Bucerius. Der Sachverständigenrat ist ein unabhängiges und gemeinnütziges Beobachtungs-, Bewertungs- und Beratungsgremium, das zu integrations- und migrationspolitischen Themen Stellung bezieht und handlungsorientierte Politikberatung anbietet. Die Ergebnisse seiner Arbeit werden in diesem Jahresgutachten veröffentlicht.

Dem SVR gehören neun Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler aus verschiedenen Disziplinen und Forschungsrichtungen an: Prof. Dr. Klaus J. Bade (Vorsitzender), Prof. Dr. Ursula Neumann (Stellv. Vorsitzende) sowie Prof. Dr. Michael Bommes †, Prof. Dr. Heinz Faßmann, Prof. Dr. Yasemin Karakaşoğlu, Prof. Dr. Christine Langenfeld, Prof. Dr. Werner Schiffauer, Prof. Dr. Thomas Straubhaar und Prof. Dr. Steven Vertovec.

Weitere Informationen unter: www.svr-migration.de