

November 2013

WISO

Diskurs

Expertisen und Dokumentationen
zur Wirtschafts- und Sozialpolitik

Ziele und Handlungsfelder einer kohärenten Migrationspolitik



Gesprächskreis
Migration und Integration



**FRIEDRICH
EBERT** 
STIFTUNG



Gutachten im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und
Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung

Ziele und Handlungsfelder einer kohärenten Migrationspolitik

Steffen Angenendt

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	3
Vorbemerkung	4
Zusammenfassung	5
1. Bestandsaufnahme und politischer Rahmen	8
1.1 Rückblick: Migrationspolitische Reformen nach der Ära Kohl	9
1.2 Aktuelle Reformen: Blaue Karte, neue Beschäftigungsverordnung	11
1.3 Bewertung: Paradigmenwechsel ohne ausreichende Vermittlung	12
2. Zielsetzungen und Prinzipien	15
2.1 Realistische Migrationspolitik verfolgen und Mobilität fördern	15
2.2 Bedarfsorientiert und perspektivisch handeln	16
2.3 Kohärenz schaffen	16
3. Zentrale Handlungsfelder	18
3.1 Einwanderung durch Verbindung von Engpass- und Punktesystem fördern	18
3.2 Temporäre und zirkuläre Migration gestalten	19
3.3 Anwerbeprogramme entwicklungspolitisch sinnvoll gestalten	21
3.4 Verdrängung Einheimischer und Lohndumping verhindern	22
3.5 Flüchtlingsschutz stärken und Potenziale von Flüchtlingen nutzen	23
3.6 Soziale Inklusion stärken	24
4. Politische Umsetzung	26
4.1 Migrations- und Integrationsministerium oder Mainstreaming?	26
4.2 EU: Gemeinschaftliche Politik oder flexible Zusammenarbeit?	26
4.3 Internationale Zusammenarbeit: nutzen und aktiv mitgestalten	28
Literaturverzeichnis	34
Der Autor	36

Dieses Gutachten wird von der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung veröffentlicht. Die Ausführungen und Schlussfolgerungen sind vom Autor in eigener Verantwortung vorgenommen worden.

Impressum: © Friedrich-Ebert-Stiftung | Herausgeber: Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung | Godesberger Allee 149 | 53175 Bonn | Fax 0228 883 9205 | www.fes.de/wiso | Gestaltung: pellens.de | Fotos: Fotolia | Druck: bub Bonner Universitäts-Buchdruckerei | ISBN: 978-3-86498-709-0 |

Eine gewerbliche Nutzung der von der FES herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

Abkürzungsverzeichnis

BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMI	Bundesministerium des Inneren
DIK	Deutsche Islamkonferenz
GCIM	Global Commission on International Migration
GFMD	Global Forum on Migration and Development
GMG	Global Migration Group
HLD	High-level Dialogue on International Migration and Development der UN
ILO	Internationale Arbeitsorganisation
IOM	Internationale Organisation für Migration
MDG	Millennium-Entwicklungsziele der Vereinten Nationen
ODA	Öffentliche Entwicklungszusammenarbeit
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
UNDESA	United Nations Department of Economic and Social Affairs
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
WTO	Welthandelsorganisation

Vorbemerkung

Integrations- und Migrationspolitik sind zwei Seiten einer Medaille. Die Bundesrepublik Deutschland hat in den letzten Jahren vermehrt Anstrengungen unternommen, die Integration der Einwanderinnen und Einwanderer in die wichtigen gesellschaftlichen Bereiche zu verbessern. Schulen, Betriebe, Verbände und die verschiedenen staatlichen Behörden und Ämter entwickeln Konzepte, die die ethnische, kulturelle und soziale Vielfalt der Bevölkerung in Deutschland berücksichtigen.

Langsam setzt sich auch die Erkenntnis durch, dass Deutschland aus gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Gründen in Zukunft weitere Zuwanderer und Zuwanderinnen aufnehmen wird und größere Verantwortung für eine humanitäre Flüchtlingspolitik übernehmen muss. Bisher werden die verschiedenen Aufgaben der Migrationspolitik, z.B. eine ökonomische Zuwanderungssteuerung zur Linderung der durch die demografische Entwicklung voraussehbaren Lücke an Fachkräften, die Wanderungen innerhalb der Europäischen Union und die Flüchtlingspolitik, nicht als zusammengehörende Mosaiksteine einer kohärenten Migrationspolitik betrachtet. Es kommt jedoch darauf an, bisher relativ getrennt agierende Bereiche, wie z.B. die

Migrations- und Entwicklungspolitik, stärker zu verzahnen.

Nahezu unbemerkt von der Öffentlichkeit hat Deutschland in den letzten Jahren auch die Möglichkeiten für hochqualifizierte Migrantinnen und Migranten erweitert, nach Deutschland einzureisen und hier zu arbeiten. Die Regelungen sind jedoch unübersichtlich und erfordern von den Betrieben und Unternehmen, die Arbeitskräfte aus dem Ausland anwerben und einstellen möchten, einen erheblichen bürokratischen Aufwand. Außerdem fehlen nach wie vor angebotsorientierte Formen der Zuwanderungssteuerung, wie z.B. das Punktesystem, das eher geeignet ist, langfristige gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklungen zu berücksichtigen.

Dieses Gutachten entwickelt ein Konzept einer kohärenten Migrationspolitik, das die nationalen, europäischen und internationalen Herausforderungen einbezieht. Neben der Integrationspolitik ist die Migrationspolitik der zweite zentrale Pfeiler einer notwendigen politischen Neuorientierung Deutschlands.

Günther Schultze

Leiter des Gesprächskreises Migration und
Integration der Friedrich-Ebert-Stiftung

Zusammenfassung

1998 beendete die damalige rot-grüne Regierungskoalition den jahrzehntelangen Stillstand in der deutschen Migrationspolitik. Mit der Reform des Staatsangehörigkeitsrechts von 2000, der Green-card-Regelung von 2001, die den deutschen Arbeitsmarkt für IT-Fachkräfte öffnete, und der Reform des Aufenthaltsgesetzes 2004 stellte diese Regierung die Weichen für eine moderne Migrationspolitik. Die nachfolgenden Regierungen haben weitere Reformen unternommen, etwa in Hinblick auf einen erleichterten Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt für hier ausgebildete ausländische Akademiker und Akademikerinnen oder auf die Anpassung des deutschen Rechts an neue EU-Richtlinien in der Migrationspolitik, u. a. durch die Blaue Karte EU, die Hochqualifizierten nahezu unbeschränkte Zuwanderungsmöglichkeiten bietet. Die jüngste Reform der Beschäftigungsverordnung hat diese Öffnung erstmals auf Beschäftigte in Ausbildungsberufen, also auf qualifizierte Fachkräfte, ausgeweitet.

Angesichts der immensen demografischen Herausforderungen, vor denen Deutschland steht, insbesondere in Hinblick auf die Alterung und Schrumpfung der erwerbstätigen Bevölkerung, sind diese Reformschritte aber unzureichend. Wichtige Elemente einer umfassenden Migrationspolitik fehlen. So ist das System trotz der jüngeren Reformen immer noch zu stark nachfrageorientiert; angebotsorientierte Elemente, vor allem ein qualifikationsorientiertes Punktesystem, das dauerhafte Einwanderung fördert, sind zu schwach ausgeprägt. Ein großes Manko der bisherigen Reformen ist, dass sie nicht hinreichend öffentlich kommuniziert wurden. So nutzen viele kleine und mittelständische Unternehmen die neuen Regelungen noch nicht, obwohl Deutschland mit den jüngsten Reformen inzwischen über ein im internationalen Vergleich

offenes Zuwanderungssystem verfügt. Problematisch ist zudem, dass diese Öffnung bislang auch im Ausland noch nicht wahrgenommen wird.

Die Folge ist die paradoxe Situation, dass Deutschland zwar inzwischen gute Einwanderungsmöglichkeiten bietet, aber immer noch nicht als Einwanderungsland gilt. Die sehr geringe Zahl von in jüngerer Zeit zugewanderten qualifizierten Arbeitsmigranten und Arbeitsmigrantinnen kann dafür als Beleg dienen; sie ist ein deutlicher Hinweis auf strukturelle Schwächen gerade bei der Kommunikation der Reformen. Diese Schwächen werden sich, wenn nicht gegengesteuert wird, angesichts der zunehmenden Konkurrenz mit anderen alternden und schrumpfenden Industriestaaten um qualifizierte Arbeitskräfte negativ bemerkbar machen. Es droht die Gefahr, dass andere Staaten, die eher als zuwanderungsfreundlich wahrgenommen werden, dann auch die erwünschte Zuwanderung erhalten.

Aus dieser Situation sollten grundlegende Folgerungen für die weitere Migrationspolitik gezogen werden:

Erstens muss die begonnene Reform der Einwanderungsregelungen zügig fortgeführt werden, wobei ergänzend neue angebotsorientierte Elemente, vor allem ein Punktesystem, aufzunehmen sind. Dabei ist besonderer Wert darauf zu legen, dass die Regelungen aufeinander bezogen sind und sich ergänzen und dass die Übergänge zwischen verschiedenen Statusgruppen (befristet oder unbefristet, qualifiziert oder hoch qualifiziert) erleichtert werden. Zudem müssen die einzelnen Regelungen ein kohärentes Einwanderungssystem ergeben; sie müssen klar, einfach, verständlich und leicht umzusetzen sein.

Diese migrationspolitische Öffnung muss aber auch in Deutschland und im Ausland kommuniziert werden. Im Inland muss aktiv für die

neue Politik geworben werden. Insbesondere die Information und Ansprache von Unternehmen und Gewerkschaften muss verbessert werden, und es muss eine breite öffentliche Debatte über den Bedarf an weiterer Einwanderung organisiert werden. Ähnliches gilt auch für die Vermittlung der neuen Politik im Ausland. Hierzu müssen im Ausland Informationskampagnen organisiert werden, die verlässlich über die Arbeitsmöglichkeiten in Deutschland und das Leben in Deutschland informieren.

Zweitens sollte beachtet werden, dass Migration immer stärker zu transnationaler Mobilität wird: Alte Muster der dauerhaften Aus- und Einwanderung werden durch neue Formen von temporärer und zirkulärer (wiederholter) Migration ersetzt. Der Charakter des globalen Wanderungs geschehens verändert sich und wird immer stärker von temporären und zirkulären Wanderungen geprägt. Damit werden auch Rückwanderungen wichtiger und müssen bei der Konzeption von Programmen systematisch mitgedacht werden. Auf diesen Wandel der globalen Migrationsmuster muss sich auch Deutschland einstellen. Insbesondere ist zu fragen, welchen Stellenwert solche temporären Wanderungen in der Einwanderungspolitik insgesamt spielen sollen, ob und wie sie gefördert werden sollen.

Drittens muss eine größere Kohärenz mit anderen Politikbereichen, insbesondere mit der Entwicklungspolitik, hergestellt werden. Zu oft noch werden Zuwanderungssteuerung und Entwicklungspolitik als getrennte Politikbereiche betrachtet und vollzogen. Die Verbindung zwischen den Politikbereichen muss stärker in den Blick genommen werden, weil Migrantinnen und Migranten inzwischen allein schon durch ihre Geldtransfers einen weitaus wichtigeren Entwicklungsbeitrag leisten als die gesamte staatliche Entwicklungshilfe aller Industriestaaten. Positive Entwicklungswirkungen entstehen aber nicht von selbst, sondern vor allem dann, wenn die Migration gut geregelt ist, Braindrain vermieden wird, die Rechte der Migrantinnen und Migranten gewahrt werden und wenn die Migration entwicklungspolitisch begleitet wird, etwa durch migrationspolitische Beratung für die Herkunftslän-

der, durch eine Erleichterung von Geldtransfers oder durch Unterstützung der entwicklungspolitischen Aktivitäten von Diasporas.

Viertens ist es für eine kohärente Einwanderungspolitik entscheidend, dass die Ängste und Befürchtungen von Einheimischen vor Lohn dumping und Verdrängungsprozessen auf dem Arbeitsmarkt ernst genommen werden und dass Vorkehrungen getroffen werden, um solche Wirkungen zu verhindern. Diesen Risiken muss durch rechtliche Regelungen und deren Umsetzung vorgebeugt werden. Hierzu gehört die Kontrolle von Arbeitsbedingungen und Arbeitsschutzstandards ebenso wie die Eindämmung von Schwarzarbeit und ungesicherten oder prekären Arbeitsverhältnissen, einschließlich der Scheinselbstständigkeit und der illegalen Arbeitnehmerüberlassung.

Fünftens gehört zu einer kohärenten Einwanderungspolitik auch ein den humanitären Verpflichtungen der Bundesrepublik entsprechender Flüchtlingsschutz. Ein unzureichender Flüchtlingsschutz erhöht zwangsläufig die irreguläre Zuwanderung, verschlechtert die menschenrechtliche Lage der Flüchtlinge und reduziert die Glaubwürdigkeit und Wirksamkeit der Einwanderungspolitik insgesamt. Da dieser Politikbereich inzwischen weitgehend durch EU-Regelungen bestimmt wird und nur relativ kleine Handlungsspielräume der Mitgliedstaaten bestehen, muss die Bundesregierung sich für eine Weiterentwicklung der europäischen Flüchtlingspolitik einsetzen.

Sechstens müssen aus den Integrationsproblemen vor allem der zweiten und dritten Generation Konsequenzen gezogen werden. In der Frühphase der Gastarbeiteranwerbung wurde in vielen Ländern auf Integrationsmaßnahmen verzichtet. Diese Versäumnisse sind heute nur noch mit größtem Aufwand auszugleichen, oftmals gelingt es gar nicht mehr. Daher sollten künftig auch temporäre Arbeitsmigranten von Anfang an Integrationsangebote erhalten. Bislang gibt es keine solchen Konzepte für eine „Integration auf Zeit“, sie sind aber für einen umfassenden Ansatz unverzichtbar.

Schließlich erfordert eine größere Kohärenz auch institutionelle Reformen. Gerade bezüglich der Frage, wie sich welche Ressorts bei der Gestal-

tung der Migrationspolitik abstimmen, wer die Koordinierung übernimmt und wer über die Mittel zur Unterstützung von Migration und Integration verfügt, und wie die Abstimmung auf europäischer Ebene erfolgen soll, besteht Klä-

rungsbedarf. Dabei dürfen institutionelle Reformen und Änderungen von Zuständigkeiten nicht Selbstzweck sein, sondern müssen einer größeren Wirksamkeit, Transparenz und Sichtbarkeit der staatlichen Bemühungen dienen.

1. Bestandsaufnahme und politischer Rahmen

Im Vergleich zu anderen Industriestaaten altert und schrumpft die Bevölkerung in Deutschland besonders schnell. Deutschland gehört zu den wenigen OECD-Ländern, in denen die Erwerbsbevölkerung bereits jetzt schon abnimmt – dramatischer ist die Lage nur in Japan und Italien. Die Alterung und Schrumpfung werden auch in den nächsten Jahrzehnten anhalten und für Wirtschaft und Gesellschaft gravierende Folgen haben. Gleichzeitig sind die politischen Handlungsmöglichkeiten begrenzt; der demografische Wandel wird nicht verhindert oder gar umgekehrt werden können, es sind allenfalls Anpassungen möglich (Angenendt/Wenke 2010: 28).

Ausmaß und Konsequenzen des demografischen Wandels sind seit langem bekannt, haben aber in den vergangenen Jahrzehnten nur sporadische öffentliche Aufmerksamkeit gefunden. Auch die politischen Bemühungen, die negativen Folgen des demografischen Wandels einzudämmen, waren kurzfristig oder blieben auf einzelne Politikbereiche bezogen. Zuwanderung hat in diesen Debatten immer eine Nebenrolle gespielt. Das gilt auch für die beiden jüngsten Initiativen der Bundesregierung, den Demografiegipfel und die Fachkräfteoffensive (BMI 2012, 2011; BMAS 2011).

Auch hier konzentriert sich die Diskussion darauf, wie die inländischen Arbeitskräftepotenziale insbesondere von Arbeitslosen, Frauen und Älteren besser genutzt werden können. Zuwanderung wird lediglich als eine zusätzliche und nachgeordnete Option betrachtet. Das aber ist unzureichend. Gerade die Möglichkeiten, mehr Frauen und Ältere in Beschäftigung zu bringen, sind begrenzt und haben zum Teil unerwünschte Nebeneffekte.

Betrachtet man die inländischen Arbeitskräftepotenziale realistisch, ist offenkundig, dass

künftig eine erheblich größere Zuwanderung notwendig sein wird, um Wachstum und Wohlstand zu sichern und die Versorgung der schnell wachsenden Zahl von Älteren zu gewährleisten – selbst wenn man unterstellt, dass die Produktivität in Deutschland weiter wachsen wird. Die Ausweitung der Zuwanderung ist aber ein schwieriges Thema, weil Migration die Aufnahmegesellschaft immer verändert. Wenn Menschen aus anderen Kulturkreisen kommen, können Spannungen zwischen Einheimischen und Zugewanderten entstehen, etwa Konflikte über Weltanschauungen und religiöse Praktiken. Zur Bewältigung solcher Konflikte müssen alle Einwanderungsländer Regeln und Verfahren finden, auch Deutschland.

Generell müssen in der Zuwanderungspolitik höchst unterschiedliche und zum Teil widersprechende wirtschaftliche und gesellschaftliche Interessen ausgeglichen werden, beispielsweise zwischen dem von Arbeitgebern an einer ausreichenden Zahl qualifizierter Arbeitskräfte und der Angst von Einheimischen vor Lohndumping und Verdrängung. Zudem kommen die Zuwanderer nicht von selbst, sondern es muss um sie geworben werden, was eine Willkommenskultur und eine entsprechende Integrationspolitik erfordert. Und diese muss auch denjenigen angeboten werden, die nur für eine begrenzte Zeit in Deutschland leben wollen. Bei all diesen Punkten steht Deutschland schließlich in zunehmender Konkurrenz mit anderen Industriestaaten, die zum Teil attraktivere Aufnahmebedingungen bieten.

Angesichts dieser Herausforderungen muss eine kohärente, langfristig ausgerichtete und europäisch abgestimmte Einwanderungspolitik entwickelt werden, die nicht nur den Bedürfnissen Deutschlands entspricht, sondern auch die Interessen der Herkunftsländer und der Migrantinnen und Migranten wahrt. Geschieht dies

nicht und wird nicht hinreichend darauf geachtet, dass die Migration keine negativen Folgen für die Herkunftsländer hat, werden solche Programme nicht nachhaltig sein.

1.1 Rückblick: Migrationspolitische Reformen nach der Ära Kohl

Die 1980er und 1990er Jahre waren in Deutschland in migrationspolitischer Hinsicht von der Absicht geprägt, keine weitere Zuwanderung zuzulassen, gleichzeitig aber von der Unfähigkeit, dies mit der Realität der internationalen Migrations- und Fluchtbewegungen in Deckung zu bringen. Unklar war auch, was unter Integration verstanden werden soll, was zu einer entsprechenden Zaghaftheit bei der Gestaltung der Integrationsmaßnahmen führte. Schließlich vermehrten zahlreiche Verwaltungsanordnungen die Unübersichtlichkeit der ausländerrechtlichen Regelungen. All diese Unsicherheiten wurden durch die Formel, Deutschland sei kein Einwanderungsland, lediglich verdeckt, und die Regierungen hatten erhebliche Schwierigkeiten, gegenüber der Öffentlichkeit den Eindruck zu wecken, sie verfolgten ein migrationspolitisches Konzept. Dies wiederum spielte denjenigen in die Hände, die diesen Politikbereich durch an ausländerfeindliche Einstellungen anknüpfende Forderungen zur politischen Profilierung nutzten – und es war nicht hilfreich, um den fremdenfeindlichen Gewalttätigkeiten, die zu Beginn der 1990er Jahre überall in Deutschland ausbrachen, vorzubeugen.

Auf Seiten der Zugewanderten führte diese unklare Einwanderungssituation oftmals zu Orientierungslosigkeit hinsichtlich ihrer Zukunft in dem „Einwanderungsland wider Willen“ (Klaus J. Bade), häufig auch zu einem Unwillen, den Integrationsangeboten zu folgen, sich hier heimisch zu fühlen und auf eine dauerhafte Niederlassung vorzubereiten. In der DDR war die politische und gesellschaftliche Bereitschaft zur Integration der ausländischen Bevölkerung noch weniger ausgeprägt als in Westdeutschland; die angeworbenen und in der Produktion eingesetzten Arbeitskräfte

vornehmlich aus Vietnam, Polen, der Sowjetunion, Mosambik und Ungarn waren in der Regel in Gemeinschaftsunterkünften untergebracht und noch stärker sozial isoliert. Ihre Anwesenheit war kein politisches Thema, öffentliche Stellungnahmen zur Politik der Arbeitskräfteanwerbung gab es nicht, und angesichts der rigiden Rotationspolitik und der strikten polizeilichen Kontrolle der Ausländer und Ausländerinnen und ihrer Kontakte zur deutschen Bevölkerung war nach Auffassung der politischen Entscheidungsträger auch keine Integrationspolitik nötig (Angenendt 2006).

Vor diesem Hintergrund bedeutete der Regierungswechsel 1998 zur Koalition aus SPD und Bündnis 90/Die Grünen eine Weichenstellung in der deutschen Asyl- und Migrationspolitik: Im Jahr 2000 wurde ein neues Staatsangehörigkeitsrecht verabschiedet, und die Regierung startete die so genannte „Green Card“-Initiative. Für die neue Regierung war die Reform des Staatsangehörigkeitsrechts ein zentrales Reformvorhaben. Durch die Neuregelung wurde der Erwerb der Staatsangehörigkeit durch Geburt grundsätzlich ermöglicht, und der Anspruch auf die Einbürgerung wurde erleichtert, indem die dafür notwendige Aufenthaltszeit verkürzt wurde. Allerdings wurde der bisherige Grundsatz, dass bei der Einbürgerung Mehrstaatigkeit vermieden werden soll, beibehalten.

Ein zweiter wichtiger politischer Reformschritt war die Einführung der „Green Card“. Das Ziel war, dem von der Informations- und Telekommunikationsbranche beklagten Mangel an Fachkräften entgegenzuwirken. Ausländische Spezialisten sollten unbürokratisch Visa erhalten und in Deutschland arbeiten dürfen, gleichzeitig sollten die deutschen Unternehmen aber auch arbeitslose deutsche Ingenieure für den Einsatz in der Kommunikations- und Informationstechnologie umschulen.

Diese Initiative zur Öffnung des deutschen Arbeitsmarktes für Hochqualifizierte wurde von den Branchenverbänden begrüßt, wenn auch kritisiert wurde, dass die Regelungen nicht weit genug gingen und man mit der zeitlichen Befristung des Aufenthalts und der Wartezeit für die

Familienangehörigen keine erstklassigen Arbeitskräfte nach Deutschland holen könne. Die Gewerkschaften reagierten zunächst zurückhaltend und befürchteten vor allem Lohndumping, sprachen sich später aber ebenfalls für eine Abschaffung der Befristung des Aufenthalts der IT-Fachkräfte aus.

Die Nachfrage nach der „Green Card“ war vor allem wegen der einsetzenden Rezession schwächer als ursprünglich erwartet, die geplante Gesamtzahl an Erlaubnissen wurde nicht erreicht. Zudem kamen die Bewerber vor allem aus Mitteleuropa. Analysen zeigten, dass die Beschäftigung zum größten Teil in kleineren Betrieben stattfand und dass die Beschäftigung jeder ausländischen IT-Fachkraft einen zusätzlichen Beschäftigungseffekt von durchschnittlich 2,5 weiteren Stellen hatte.

Beide Reformmaßnahmen, Staatsbürgerschaftsreform und „Green Card“, trugen zu einer neuen Diskussion über Zuwanderung bei, bei der sich Unternehmensverbände, Wissenschaftler und Politiker für eine schnellere Öffnung Deutschlands einsetzten. Auch bei den Bundestagsparteien waren veränderte Einstellungen zur Zuwanderung zu erkennen: Anfang 2000 schien weitgehende Einigkeit darüber zu bestehen, dass Deutschland künftig aus arbeitsmarktpolitischen Gründen die Zuwanderung vor allem von Hochqualifizierten brauchen würde, dass die Integrationsanstrengungen von und für dauerhaft anwesende Zuwanderer verstärkt werden müssten und dass für die Steuerung der Wanderungsbewegungen ein umfassendes politisches Instrumentarium entwickelt werden müsste.

Die politische Reformstimmung hielt allerdings nicht lange an. Bereits kurz nachdem die von der Bundesregierung zur Erarbeitung eines Konzeptes zur Reform der Migrationspolitik eingesetzte Unabhängige Kommission „Zuwanderung“ unter Leitung von Rita Süsmuth im Konsens aller wichtigen gesellschaftlichen Gruppen ein Gesamtkonzept für Zuwanderungssteuerung und Integrationsförderung vorgelegt hatte und noch bevor die Bundesregierung den ersten Entwurf ihres darauf aufbauenden Zuwanderungsgesetzes in den Bundestag eingebracht hatte, zer-

brach in Anbetracht der anstehenden Landtags- und Bundestagswahlen der parteipolitische Konsens über die Notwendigkeit einer schnellen und umfassenden Reform. Diese Konfrontation zwischen Regierung und Opposition wurde nach dem 11. September 2001 von den Folgen der Terroranschläge auf die Vereinigten Staaten und von einer stärkeren sicherheitspolitischen Ausrichtung der deutschen Politik überlagert.

Letztlich bestimmten in der Debatte über die Zuwanderungsreform einige wenige Sachthemen die Auseinandersetzung: Bei der Frage der Zuwanderungssteuerung waren dies die Arbeitskräftezuwanderung, die Familienzusammenführung und die nicht-staatliche und geschlechtsspezifische Verfolgung. Die anderen Streitpunkte waren eher verfahrenstechnischer Art, etwa hinsichtlich der Frage, welche Institution entscheiden solle, ob ein Arbeitskräftemangel bestehe. Im Streit zwischen Regierung und Opposition ging es hauptsächlich um die Frage, ob das Gesetz eine Ausweitung oder eine Begrenzung der Zuwanderung zur Folge haben würde. Um das Reformprojekt, das in der Wahrnehmung vieler Menschen unverständlich viel Zeit und Streit gekostet hatte, endlich zu einem Abschluss zu bringen, trieb die Regierung ab Anfang 2004 die Verhandlungen mit Hilfe weitreichender Zugeständnisse an die Opposition voran. Am 1. Januar 2005 trat das Gesetz in Kraft.

Bereits während des Gesetzgebungsverfahrens wurde klar, dass das Gesetz schon bald novelliert werden müsste, um die deutsche Rechtslage an die inzwischen ebenfalls veränderte EU-Rechtslage anzupassen und um mehrere neue EU-Richtlinien umsetzen zu können. Diese Gelegenheit wurde genutzt, um zum Teil weitreichende Änderungen im Einbürgerungsrecht, bei der Integration und dem Familiennachzug vorzunehmen. Ein Kernpunkt war die seit langem von Nichtregierungsorganisationen geforderte Altfallregelung für die etwa 180.000 in Deutschland lebenden Flüchtlinge ohne Aufenthaltsgenehmigung, für die so genannten „Geduldeten“. Das überarbeitete Gesetz trat im August 2007 in Kraft.

Insgesamt blieb das Zuwanderungsgesetz auch nach dieser Novellierung deutlich hinter

dem vom ehemaligen Bundesinnenminister Otto Schily verkündeten Ziel „das modernste Zuwanderungsgesetz Europas“ schaffen zu wollen, zurück. Es hat zwar den vollziehenden Behörden erhebliche Handlungsspielräume eröffnet, blieb aber in der Gesamtheit restriktiv und vornehmlich auf Begrenzung und Kontrolle ausgerichtet. Vor allem aber war zu erwarten, dass die vorgesehenen Instrumente und Verfahren nicht ausreichen würden, um die anstehenden Herausforderungen bezüglich der arbeitsmarktbezogenen Zuwanderung zu bewältigen.

1.2 Aktuelle Reformen: Blaue Karte, neue Beschäftigungsverordnung

Seit 2007 hat die Bundesregierung weitere Schritte zur Reform der Zuwanderungspolitik unternommen. Hierzu gehören vor allem die Umsetzung der so genannten EU-Blue-Card-Richtlinie, die Erleichterung der Zuwanderung von Studierenden und die Einführung eines neuen Visums zur Arbeitsplatzsuche.

Zur Umsetzung der EU-Richtlinie zur *Zuwanderung von Hochqualifizierten* (wozu Deutschland allerdings vertraglich ohnehin verpflichtet war) führte die Bundesregierung einen neuen Aufenthaltstitel ein, die „Blaue Karte EU“. Danach erhalten Hochschulabsolventen, die ein Stellenangebot mit einem Bruttojahresgehalt von mindestens 46.400 Euro nachweisen können, eine Arbeitserlaubnis. Wenn die Beschäftigung in einem Beruf erfolgt, für den die Bundesagentur für Arbeit einen generellen Mangel festgestellt hat (derzeit bei Ärzten, bestimmten Ingenieursberufen und IT-Berufen), gilt bereits eine Gehaltsgrenze von 36.200 Euro. Besteht der Arbeitsvertrag nach 33 Monaten fort, erhalten die Inhaber einer „Blauen Karte EU“ eine Niederlassungserlaubnis, bei guten deutschen Sprachkenntnissen bereits nach 21 Monaten. Familienangehörige müssen vor der Einreise keine deutschen Sprachkenntnisse nachweisen und dürfen nach der Einreise sofort unbeschränkt erwerbstätig werden.

Die *Zuwanderung von Studierenden* wurde seit dem Zuwanderungsgesetz von 2005 mehrfach er-

leichtert. Das Zuwanderungsgesetz hatte die unsinnige Praxis beendet, dass Studierende nach ihrem Examen Deutschland sofort verlassen mussten. Sie erhielten ein Jahr Zeit, um in Deutschland eine ihren Qualifikationen angemessene Stelle zu finden – allerdings unter der Voraussetzung, dass für diese Stelle keine Einheimischen zur Verfügung standen. Diese Vorrangregelung wurde 2009 aufgehoben, und die Frist für die Arbeitsplatzsuche 2012 auf 18 Monate verlängert. Während dieser Frist können die Hochschulabsolventen nun auch zur Sicherung ihres Lebensunterhaltes erwerbstätig sein.

Zusätzlich wurde 2012 für ausländische Akademikerinnen und Akademiker ein neues *Visum zur Arbeitssuche* eingeführt. Damit wurden zum ersten Mal angebotsorientierte Kriterien in die deutsche Migrationspolitik aufgenommen und das Prinzip durchbrochen, dass Zuwanderer über ein konkretes Arbeitsplatzangebot verfügen müssen. Akademikerinnen und Akademiker können nun, falls sie ausreichende Mittel zum Lebensunterhalt haben, bis zu einem halben Jahr zur Stellensuche nach Deutschland kommen.

Der jüngste Reformschritt besteht in einer Neuregelung der Beschäftigungsverordnung. Diese öffnet den deutschen Arbeitsmarkt nun auch für *Fachkräfte* aus Nicht-EU-Staaten, wenn sie über eine qualifizierte (in der Regel mindestens zweijährige) Berufsausbildung verfügen. Für solche Fachkräfte aus Drittstaaten war es bisher bis auf wenige Ausnahmen nicht möglich, in Deutschland zu arbeiten. Zu diesen Ausnahmen gehörten Hilfen in Haushalten mit pflegebedürftigen Angehörigen, Saisonarbeitskräfte und Schausteller, allerdings unter der Voraussetzung, dass eine so genannte „Vermittlungsabsprache“ mit der Arbeitsverwaltung des Herkunftslandes bestand. Diese Zuwanderungsmöglichkeit wurde in der Praxis wenig genutzt, besteht aber nach wie vor. Seit dem EU-Beitritt der ost- und südosteuropäischen Staaten, mit denen in der Vergangenheit solche Vermittlungsabsprachen geschlossen worden waren (Bulgarien, Kroatien, Polen, Rumänien, Slowakei, Slowenien, Tschechien und Ungarn) (Bast 2007: 279-311) gibt es solche Vermittlungsabsprachen nur mit Vietnam

(seit 19.3.2013) und Bosnien (seit 3.4.2013). Die neue Beschäftigungsverordnung, die seit dem 1.7.2013 in Kraft ist, ist ein wichtiger Reformschritt, weil sie nun Zuwanderungsmöglichkeiten auch ohne eine solche Vermittlungsabsprache eröffnet. Dazu müssen die Fachkräfte prüfen lassen, ob der Ausbildungsabschluss gleichwertig mit einer deutschen Berufsausbildung ist. Hierauf haben sie seit dem so genannten Anerkennungs-gesetz vom April 2012 einen Rechtsanspruch. Eine Anerkennung ist auch vom Ausland aus möglich. Voraussetzung für eine solche Beschäftigung in Deutschland ist allerdings, dass die Bundesagentur für Arbeit auch für diese Tätigkeit einen Mangel am Arbeitsmarkt festgestellt und diesen Beruf in die so genannte „Positivliste“ aufgenommen hat.

Schließlich wurde im Rahmen des jüngsten Reformschritts auch der Arbeitsmarktzugang für *Asylbewerber* erleichtert. Asylbewerber brauchen nun, wenn sie nach einem Jahr Aufenthalt eine Ausbildung oder nach vier Jahren Aufenthalt eine Arbeit aufnehmen wollen, keine Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit mehr.

Insgesamt hat Deutschland mit diesen Reformen die Arbeitsmigrationspolitik schrittweise reformiert und den Zugang auch für Zuwanderer von außerhalb der EU erleichtert. Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) stellt in ihrem jüngsten Bericht über die deutsche Zuwanderungspolitik anerkennend fest, dass die Bundesrepublik nach den aktuellen Reformen des Zuwanderungsrechts eines der OECD-Länder mit den geringsten Beschränkungen für die beschäftigungsorientierte Zuwanderung hochqualifizierter Fachkräfte ist. Allerdings sei die dauerhafte Zuwanderung im Rahmen der gesteuerten Arbeitsmigration, im Verhältnis zu anderen Ländern und zur Größe des deutschen Arbeitsmarktes gesehen, immer noch gering. Die dauerhafte beschäftigungsorientierte Zuwanderung aus anderen EU-Ländern sei zwar wesentlich höher als die gesteuerte Arbeitsmigration, bewege sich aber trotz eines deutlichen Wachstums seit 2010 auf einem niedrigen Niveau. Die Zahl der temporären Zuzüge zähle zwar zu den höchsten im OECD-Raum, dabei

handele es sich jedoch fast ausschließlich um innereuropäische Migration (OECD 2013: 15).

Gründe für die schwache Nachfrage bei Hochqualifizierten sieht die OECD unter anderem darin, dass deutsche Arbeitgeber zwar ausländische Akademikerinnen und Akademiker für jede Position einstellen können, die ihren Qualifikationen angemessen ist. Doch selbst Arbeitgeber, die Engpässe meldeten, würden nur selten auf den internationalen Personalmarkt zurückgreifen, weil sie glauben, dass die Personalgewinnung im Ausland komplex und unzuverlässig sei. Die OECD hält den schlechten Ruf des deutschen Systems für nicht gerechtfertigt, weil die Bearbeitungszeiten im internationalen Vergleich eher kurz, das Verfahren kostengünstig und die Ablehnungsquote gering sind, aber an der deutschen Migrationspolitik seien nach wie vor zu viele verschiedene Akteure beteiligt und es mangle an Transparenz für die Antragstellenden. Kritisiert wird auch, dass die Migrationspolitik immer noch auf einer Reihe von Ausnahmen vom generellen Anwerbestopp beruht und dass die Bemühungen staatlicher und privater Stellen, vor allem kleine und mittlere Arbeitgeber bei der Deckung von Fachkräfteengpässen durch internationale Personalbeschaffung zu unterstützen, bisher unzulänglich waren. Zum Teil liege das Problem aber auch in der Erwartung gerade kleinerer Unternehmen, Bewerber mit Deutschkenntnissen und spezifischen Qualifikationen zu bekommen, die aber selbst in traditionellen Herkunftsländern in Mittel- und Osteuropa schwer zu finden sind. Zudem sei die Infrastruktur für die Vermittlung der deutschen Sprache im Ausland bisher nicht auf die Unterstützung von Zuwanderern ausgerichtet.

1.3 Bewertung: Paradigmenwechsel ohne ausreichende Vermittlung

Trotz aller Reformbemühungen mangelt es der deutschen Migrationspolitik immer noch an Kohärenz, Transparenz und Effizienz. Der bestehende Wildwuchs an migrationspolitischen Regelungen ist nicht das Ergebnis strategischer Planung,

sondern jahrzehntelanger Ad-hoc-Reaktionen auf aktuelle Gegebenheiten. Insgesamt sind die Regelungen nicht geeignet, die Arbeitsmigration so zu steuern, dass ihre wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Chancen optimal genutzt werden können.

Mit den jüngsten Reformen tritt Deutschland faktisch in eine neue Phase der Anwerbung ein. Diese unterscheidet sich allerdings grundlegend von der Gastarbeiteranwerbung, die durch den Anwerbestopp von 1973 beendet wurde. Heute geht es nicht mehr um eine temporäre Anwerbung von gering qualifizierten Arbeitskräften, die Deutschland nach einer gewissen Zeit wieder verlassen sollen, sondern um die Werbung um eine dauerhafte Einwanderung von qualifizierten und hoch qualifizierten Menschen. Eine solche Politik erfordert einen grundlegenden Perspektivwechsel: Ohne einen breiten gesellschaftlichen Konsens, dass Deutschland ein Einwanderungsland ist und sein will, kann eine solche Politik nicht erfolgreich sein.

Dieser Paradigmenwechsel zu einer solchen Einwanderungspolitik ergibt sich aber nicht von selbst. Die Vorbehalte gegenüber Zuwanderung sind in Deutschland immer noch groß, und auch fremdenfeindliche und rassistische Haltungen und Übergriffe sind immer noch alltägliche Erfahrungen vieler Einwanderer. Gleichwohl zeigen alle jüngeren empirischen Erhebungen, dass die Akzeptanz von Einwanderung zunimmt und dass in der Praxis das Zusammenleben von Einheimischen und Einwanderern zwar nicht problemlos, aber weitaus weniger spannungsgeladen ist, als in vielen Medienberichten und politischen Debatten behauptet wird (SVR 2012).

Gleichwohl ist es unverzichtbar, dass diejenigen, die für eine Förderung von Einwanderung eintreten, auch aktiv für eine größere Akzeptanz dieser Einwanderung werben. Dafür gibt es gute und überzeugende Argumente. Die neue Einwanderungspolitik kann und muss mit dem Hinweis auf den demografischen Wandel, die internationale Wettbewerbsfähigkeit und den Beitrag von Migrantinnen und Migranten zu Wohlstand und Entwicklung in Deutschland begründet werden. Wichtig ist, abgesehen von einer Ergänzung der

Reformen um die noch fehlenden Elemente, dass die Ansprache von Unternehmen verbessert wird. Gerade vielen kleinen und mittelständischen Unternehmen sind die jüngeren Reformen der Einwanderungsregeln nicht bewusst, und oft schreckt die als langwierig, kompliziert und restriktiv empfundene Verwaltungspraxis gerade kleinere Betriebe davon ab, die benötigten Arbeitskräfte im Ausland anzuwerben. In dieser Hinsicht wird deutlich, dass es nicht ausreicht, Gesetze und Regelungen zu verabschieden, sie müssen auch gesellschaftlich verankert werden.

Generell müssen diese Bemühungen um größere Akzeptanz für Zuwanderung darauf zielen, eine Willkommenskultur zu fördern. Diese Forderung wird inzwischen oft erhoben, und sie droht zu einer Floskel zu werden, wenn sie nicht mit konkreten Inhalten gefüllt wird. Dafür gibt es aber viele Ansätze und Möglichkeiten, und es gibt inzwischen zahlreiche Beispiele aus dem In- und Ausland, wie eine größere Offenheit für Einwanderung im Alltag und im Lebensumfeld gefördert werden kann. Hier zeigen bürgerschaftliche Initiativen, dass Integration auch bedeutet, in den Nachbarschaften auf die neuen Mitbürgerinnen und Mitbürger zuzugehen. Die Förderung solcher nachbarschaftlicher Initiativen muss in der staatlichen Integrationspolitik eine größere Rolle als bisher spielen. Sie sollten von der öffentlichen Hand gebührend unterstützt werden.

Ähnliches gilt auch für die Vermittlung der neuen Politik im Ausland. Hierzu müssen im Ausland klare und präzise Informationskampagnen organisiert werden, die potenzielle Zuwanderer und Zuwanderinnen verlässlich über die deutsche Rechtslage, die faktischen Arbeitsmöglichkeiten in Deutschland und generell über das Leben in Deutschland informieren. Dafür gibt es mit den jüngsten Initiativen der Bundesregierung zur Einrichtung eines Internetportals zur Information über Arbeits- und Lebensmöglichkeiten in Deutschland („make-it-in-germany.com“) und der gezielteren Werbung in einzelnen Partnerstaaten gute Ansätze. Aber diese müssen durch kompetente und hinreichend ausgestattete Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner in dem jeweiligen Land unterstützt werden. Diese müs-

sen potenziellen Einwanderern verlässliche Informationen vor allem über die Beschäftigungsmöglichkeiten in Deutschland bieten, dabei aber auch Hilfestellung bei der Organisation der Migration bieten. Das erfordert kompetente Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner vor Ort, die Kenntnisse über Deutschland und das betreffende

Herkunftsland haben. Hierfür könnten beispielsweise kompetente Rückkehrerinnen und Rückkehrer angeworben werden; über entsprechende Instrumente verfügt die deutsche Entwicklungszusammenarbeit bereits heute, etwa im Rahmen der Programme „Integrierte Fachkräfte“ und „Rückkehrende Fachkräfte“ (BMZ et al. 2011).

2. Zielsetzungen und Prinzipien

Aus der Analyse der Unzulänglichkeiten der bisherigen Reformen lassen sich einige Zielsetzungen und Prinzipien für eine kohärente Migrationspolitik ableiten, die bei der künftigen Gestaltung bedacht werden sollten.

2.1 Realistische Migrationspolitik verfolgen und Mobilität fördern

In vielen EU-Mitgliedstaaten ist angesichts der aktuellen Wirtschafts- und Finanzkrise die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit das zentrale politische Thema, und viele Wähler und Wählerinnen messen ihre Regierung an deren Fähigkeit, dieses Problem zu bewältigen. Gleichwohl besteht ein demografischer Zuwanderungsbedarf nicht nur in Deutschland, sondern in fast allen anderen EU-Staaten. Öffentliche Akzeptanz für mehr Zuwanderung kann aber überall nur gefunden werden, wenn nachgewiesen wird, dass die betreffenden Migrantinnen und Migranten benötigt werden und sie keine inländischen Arbeitskräfte verdrängen.

Eine realistische Migrationspolitik muss diese Vorbehalte ernst nehmen, sich gleichzeitig aber um einen Abbau von unberechtigten Befürchtungen und um eine Reduzierung tatsächlicher Risiken von Einwanderung bemühen. Dafür gibt es – wie oben beschrieben – Möglichkeiten.

Zum Realismus gehört aber auch die Erkenntnis, dass alle Wanderungsbewegungen eine eigene Dynamik haben und nur bis zu einem gewissen Punkt politisch steuerbar sind. Trotz aller tatsächlich vorhandenen Steuerungsmöglichkeiten wird Migration deshalb zu einem gewissen Anteil immer außerhalb des Einflusses der Regierungen bleiben. Bei allen migrationspolitischen Konzepten muss damit gerechnet werden, dass sich ein

Teil der Migrantinnen und Migranten im Laufe des Wanderungsprozesses anders entscheidet.

Das gilt sowohl für Migrantinnen und Migranten, die für einen temporären Aufenthalt ins Land gekommen sind, dann aber doch länger oder dauerhaft bleiben wollen, als auch für Menschen, die dauerhaft einwandern wollten, sich dann aber für eine Rückkehr oder Weiterwanderung in ein anderes Land entscheiden. Gerade Konzepte zur Förderung der zirkulären Migration müssen einkalkulieren, dass Migranten und Migrantinnen im Aufnahmeland bleiben – sei es in legaler oder in irregulärer Form. Deshalb müssen für den Fall, dass eine solche Rückkehr nicht freiwillig erfolgt und die Anreize zur Rückkehr nicht wirken, in den Programmen Bestimmungen enthalten sein, wie mit solchen Fällen umzugehen ist. Dabei sollte immer auch bedacht werden, welche Art von Zuwanderung aus anderen als aus arbeitsmarktpolitischen Gründen – etwa aufgrund demografischer Erfordernisse – notwendig und wünschenswert ist.

Grundsätzlich aber sollte eine realistische Migrationspolitik immer davon ausgehen, dass sich die Pläne und Lebensziele von Migrantinnen und Migranten ändern können und dass sich darüber hinaus auch die Arbeitsmöglichkeiten im Inland und die wirtschaftlichen Perspektiven im jeweiligen Herkunftsland wandeln können. Es geht daher in der Einwanderungspolitik zunehmend darum, grenzüberschreitende Mobilität zu fördern, da nur dann die Migrantinnen und Migranten auch ihre individuellen Potenziale bestmöglich nutzen können. Migrationspolitisch bedeutet das vor allem, die dafür notwendigen aufenthaltsrechtlichen Voraussetzungen zu schaffen und beispielsweise eine temporäre Rückkehr in das Herkunftsland zu ermöglichen, ohne dass Aufenthaltsansprüche in Deutschland erlöschen.

2.2 Bedarfsorientiert und perspektivisch handeln

Unter Arbeitsmarktexperten und -expertinnen besteht Konsens, dass der Arbeitsmarkt für hoch Qualifizierte gerade in Deutschland äußerst elastisch ist. Daher bieten sich für hoch Qualifizierte eine großzügige Kontingentierung und ein humankapitalbezogener Ansatz an, vorzugsweise in Gestalt eines Punktesystems. Da zu erwarten ist, dass diese Zuwanderer und Zuwanderinnen aufgrund ihrer Qualifikationen und persönlichen Eigenschaften einen angemessenen Arbeitsplatz finden und sich in die Gesellschaft integrieren werden, brauchen sie keinen Arbeitsplatz nachzuweisen.

Bei der Zuwanderung von qualifizierten Arbeitskräften hingegen besteht durchaus die Gefahr einer Verdrängung einheimischer Arbeitskräfte, vor allem wenn deren Aus- und Weiterbildung von den Unternehmen und vom Staat vernachlässigt wurde. Gleichwohl wird der Bedarf an Fachkräften vor allem langfristig nur zum Teil aus dem einheimischen Arbeitskräftepotenzial gedeckt werden können. Der nicht gedeckte Bedarf muss in einem transparenten und nachvollziehbaren Verfahren festgestellt werden. Hierfür bietet sich ein „Engpasssystem“ an, das an Hand von Arbeitsmarktdaten feststellt, ob einzelne Wirtschaftsbranchen einen strukturellen und wachsenden Bedarf haben und dann Kontingente für eine befristete (aber verlängerbare) Zuwanderung von Fachkräften, die ein Arbeitsplatzangebot nachweisen können, festlegt.

Schließlich besteht in Deutschland wie in den meisten anderen EU-Staaten auch ein Bedarf an gering qualifizierten Arbeitskräften, vor allem in der Landwirtschaft oder bei haushaltsnahen Dienstleistungen. Für einen Teil dieser Zuwanderinnen und Zuwanderer gibt es in Deutschland bereits effiziente Steuerungsinstrumente. Diese Regelungen sollten zum Bestandteil eines umfassenden Konzeptes zur Steuerung der Arbeitsmigration werden und transparenter gestaltet sein.

2.3 Kohärenz schaffen

Ein zentrales Problem der bisherigen deutschen Migrationspolitik ist die fehlende Kohärenz, also die Abstimmung zwischen verschiedenen politischen Bereichen und Ebenen. Kohärenz muss in horizontaler und in vertikaler Hinsicht erzielt werden; zudem muss das Konzept in sich kohärent sein.

Horizontale Kohärenz betrifft die Abstimmung miteinander verbundener Politikfelder und die dabei erzielbaren Synergieeffekte. Da die Steuerung der Arbeitsmigration nicht nur ein einzelnes Politikfeld betrifft, müssen die entsprechenden Politikbereiche koordiniert werden. So kann öffentliche Akzeptanz für zirkuläre Migration nur dann gefunden werden, wenn deutlich wird, dass alle Möglichkeiten der Arbeitsmarktpolitik genutzt wurden und dass das inländische Arbeitskräftepotenzial so weit wie möglich ausgeschöpft wurde. Diese für die Legitimität und Durchsetzbarkeit der Migrationspolitik entscheidende Bedingung gilt insbesondere für die Beschäftigung einheimischer Arbeitsloser, aber auch für die Erhöhung der Frauenerwerbsquote, die Verkürzung von Ausbildungszeiten oder die Ausweitung der Lebensarbeitszeit, wo dies möglich ist.

Unter *vertikaler Kohärenz* ist die Kooperation zwischen verschiedenen Ebenen des Regierens zu verstehen. In die Konzeption und Implementierung der Politik müssen lokale, regionale und zivilgesellschaftliche Akteure einbezogen werden. Dies gilt in der Integrationspolitik in besonderem Maße, weil Integration letztlich in den Städten und Kommunen stattfindet, selbst wenn in föderalen Systemen andere Akteure (in Deutschland Länder und Bund) entscheidende rechtliche und finanzielle Rahmenbedingungen setzen. In vielen ehemaligen europäischen Anwerbeländern sind die Städte und Kommunen vor allem durch ungelöste Integrationsprobleme bei früheren Gastarbeiterinnen und Gastarbeitern und ihren Nachkommen stark belastet. Das zeigt, wie wichtig es bei künftigen Programmen auch für temporäre Migration ist, von Beginn an begleitende Integra-

tionsprogramme zu entwerfen und anzuwenden. Nur so können die Fehler der vergangenen Jahrzehnte vermieden werden. Das gilt auch für Programme zur Förderung der zirkulären Migration, für die allerdings bislang noch keine begleitenden Integrationskonzepte entwickelt wurden.

Schließlich bedeutet *innere Kohärenz* für die europäische Politik die Formulierung gemeinsamer Ziele und deren Umsetzung auf Grundlage des Solidaritätsprinzips (Angenendt/Parkes 2008). Damit einher geht die Entwicklung entsprechender Rahmenbedingungen und institutioneller Gefüge, die ausreichenden Raum für gegenseitige Konsultationen bieten. Hier steht die EU vor zwei aktuellen Herausforderungen. Zum einen müssen die europäischen Arbeitsmärkte angesichts der bevorstehenden Freizügigkeit für Bürgerinnen und Bürger der neuen EU-Mitgliedstaaten weiter harmonisiert werden. Dies betrifft vor allem die Verhinderung von Lohndumping, die Reduzierung illegaler Beschäftigung und die Sicherung der Rechte von Arbeitsmigrantinnen und Arbeitsmigranten. Zum anderen müssen die Asyl- und die Migrationspolitik besser abgestimmt werden. Dabei muss es sich auch weiterhin wegen des besonderen Charakters der Asylgewährung um zwei deutlich voneinander getrennte Politikbereiche handeln, so dass der humanitär gebotene Schutz von Flüchtlingen nicht weiter ausgehöhlt wird. Gleichwohl bestehen Zusammenhänge zwischen den beiden Zuwanderungsformen, die beachtet werden müssen.

Wenn keine legalen Zuwanderungsmöglichkeiten bestehen, nimmt die irreguläre Zuwanderung zwangsläufig zu und der Druck auf die Asylsysteme steigt. Dies wiederum veranlasst die Regierungen, den Zugang zu den Asylverfahren einzuschränken, um eine missbräuchliche Inanspruchnahme des Asylrechts zu Einwanderungszwecken zu reduzieren. Eine solche Politik haben die EU-Staaten in den vergangenen zwei Jahrzehnten vollzogen, mit dem Ergebnis, dass Flüchtlinge heute kaum noch eine legale Möglichkeit haben, in einem EU-Land um Asyl nachzusuchen. Die Folge ist eine Aushöhlung des

europäischen und des internationalen Flüchtlingsschutzes. Inzwischen verstoßen viele EU-Staaten offen und regelmäßig gegen das Non-Refoulement-Gebot der Genfer Flüchtlingskonvention, die eine Zurückweisung oder Abschiebung von Flüchtlingen in Situationen verbietet, in den ihnen Verfolgung droht oder ihre Sicherheit nicht gewährleistet ist.

Auch wenn dies empirisch bislang nicht zu belegen ist, spricht einiges dafür, dass eine Ausweitung der legalen Zuwanderungsmöglichkeiten die irreguläre Zuwanderung und den Missbrauch von Asylverfahren zu Einwanderungszwecken verringern könnte und dass so der bestehende Druck auf die Asylsysteme, vor allem der EU-Staaten mit Außengrenzen, reduziert würde. Dabei ist allerdings zu bedenken, dass nur kleine oder gar symbolische Zuwanderungsquoten einiger weniger EU-Staaten wahrscheinlich keine messbaren Wirkungen entfalten würden. Hierzu wären nennenswerte Größenordnungen erforderlich, die eben eine Zusammenarbeit aller Mitgliedstaaten notwendig machen.

Zu einer innerlich kohärenten Migrationspolitik würde zudem noch gehören, Konsens darüber herzustellen, aus welchen Herkunftsgebieten die Migrantinnen und Migranten künftig stammen sollen. Eine solche Abstimmung ist schon allein wegen des gemeinsamen Binnenmarktes und des einheitlichen Rechtsraumes, in dem legale Zuwanderer und Zuwanderinnen nach einer gewissen Zeit Freizügigkeit erlangen, notwendig. Da alle osteuropäischen Staaten den gleichen demografischen Strukturwandel erleben wie die „alten“ EU-Staaten und in den beiden vergangenen Jahrzehnten bereits erhebliche Auswanderungen verzeichnet hatten, sind die Zuwanderungspotenziale dort im Grunde erschöpft. Künftige Potenziale liegen vor allem in Asien und in Afrika. Um diese nachhaltig nutzen zu können – und wenn auch die Herkunftsregionen entwicklungspolitisch profitieren sollen – sind strategische Entscheidungen und bi- oder multilaterale Abkommen notwendig, beispielsweise im Rahmen der geplanten EU-Mobilitätspartnerschaften.

3. Zentrale Handlungsfelder

Eine kohärente Einwanderungspolitik verlangt mindestens in sechs Handlungsfeldern weitere Reformen: Zum einen muss die Steuerung der Einwanderung zu Arbeitszwecken verbessert werden, wobei gerade die befristete Zuwanderung besonderer Aufmerksamkeit bedarf. Darüber hinaus müssen einige bislang kaum aufeinander abgestimmte Politikbereiche, insbesondere die Migrations- und Entwicklungspolitik, besser aufeinander abgestimmt werden, die Bemühungen um eine Verhinderung von Verdrängungsprozessen von Einheimischen und um Lohndumping müssen verstärkt werden, die Reform der gemeinsamen europäischen Flüchtlingspolitik muss weiter vorangetrieben werden, und schließlich müssen auch in der Integrationspolitik neue Wege beschritten werden.

3.1 Einwanderung durch Verbindung von Engpass- und Punktesystem fördern

Ein umfassender und demografieorientierter Ansatz sollte die arbeitsbezogene Einwanderung insgesamt regeln, also abgestimmte Regelungen für die Anwerbung und Beschäftigung hoch qualifizierter, qualifizierter und gering qualifizierter Arbeitskräfte enthalten. Die Steuerungsinstrumente für die Einwanderung von qualifizierten Arbeitskräften sind aber bislang lückenhaft und müssen sowohl für die dauerhafte als auch für die befristete Einwanderung ergänzt werden.

Hierbei sind zwei unterschiedliche Verfahren sinnvoll. Ein erstes Verfahren („Punktesystem“) sollte auf den längerfristigen, durch den demografischen Wandel hervorgerufenen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Einwanderungsbedarf zielen. Es sollte die dauerhafte Einwanderung fördern. Ein solches Verfahren ist humankapital-

orientiert und definiert Kriterien, bei deren Erfüllung davon ausgegangen werden kann, dass die betreffenden Einwanderer und Einwanderinnen eine Bereicherung für Wirtschaft und Gesellschaft darstellen und dass sie sich aufgrund ihrer Qualifikation und sonstigen Merkmale erfolgreich in den Arbeitsmarkt integrieren werden. Aus diesem Grund kann bei diesem Verfahren auf den Nachweis eines Arbeitsplatzes als Voraussetzung für die Einwanderung verzichtet werden. Die Kriterien (z. B. Qualifikation, Sprachkenntnisse, Alter, Familienstand) werden mit Hilfe eines Punktesystems bewertet und die Einwanderung wird von der Erreichung einer bestimmten Punktezahl abhängig gemacht.

Das zweite Verfahren („Engpasssystem“) sollte hingegen zur Reduzierung eines bestehenden Arbeitskräftemangels beitragen, also kurzfristig ausgerichtet sein, wofür das Punktesystem nicht geeignet und auch nicht gedacht ist. Ein derartiges Engpasssystem sollte ein zweistufiges Verfahren sein. Dabei müsste der erste Teil arbeitsmarktorientiert sein und auf einer Analyse des Arbeitsmarktes beruhen: Wenn für bestimmte Teilarbeitsmärkte ein anhaltender Mangel an Arbeitskräften festgestellt wird und wenn zu erwarten ist, dass dieser Mangel in absehbarer Zukunft fortbestehen wird, kann für diesen Arbeitsmarktbereich eine bestimmte Zahl von Einwanderern zugelassen werden. In der zweiten Stufe des Engpasssystems müssten die Bewerberinnen und Bewerber dann ihre individuellen Qualifikationen nachweisen. Bei Erfüllung der Voraussetzungen können sie eine befristete Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis erhalten, die bei anhaltendem Bedarf des Arbeitsmarktes verlängert werden kann. Grundsätzlich sollen sich Einwanderinnen und Einwanderer, die im Rahmen des Engpasssystems ins Land gekommen sind, zu einem späteren Zeit-

punkt im Rahmen des Punktesystems um einen dauerhaften Aufenthalt bewerben können. Um diesen Übergang vom Engpass- zum Punktesystem zu erleichtern, kann im Punktesystem positiv bewertet werden, wenn die Antragsteller sich bereits im Rahmen des Engpasssystems im Land aufhalten.

In einem Praxistest müsste dann herausgefunden werden, ob die Verfahren attraktiv genug sind, um die erwünschten Zuwanderinnen und Zuwanderer ins Land zu holen, oder ob weitere Zuwanderungsanreize geschaffen werden müssen. Beide Verfahren sollten daher zunächst versuchsweise mit kleineren Kontingenten durchgeführt und anschließend von unabhängiger Stelle evaluiert werden. Insgesamt könnte auf diese Weise im Zusammenspiel mit den bestehenden Zuwanderungsmöglichkeiten ein umfassendes Steuerungsinstrument für die arbeitsmarktbezogene Zuwanderung entstehen.

3.2 Temporäre und zirkuläre Migration gestalten

Im Laufe des letzten Jahrzehnts und insbesondere im Kontext der jüngeren Wirtschafts- und Finanzkrise haben viele Länder temporäre Beschäftigungsmöglichkeiten ausgeweitet, insbesondere die von Saisonarbeitskräften, zum Beispiel Mexiko, Polen, Frankreich, die USA, Spanien und Neuseeland. Andere Länder haben neue bilaterale Migrationsabkommen geschlossen, um solche Arbeitskräfte anzuwerben, wie etwa Neuseeland mit Malaysia und China, Südkorea mit China, Pakistan, Usbekistan und Kambodscha sowie Portugal mit Brasilien. Gleichzeitig haben sich einige Länder – nicht zuletzt Deutschland – darum bemüht, ausländische Studierende, die ihr Studium im Land absolviert hatten, für einen längeren Aufenthalt zu gewinnen und ihnen einen erleichterten Arbeitsmarktzugang angeboten. Schließlich haben manche Staaten ihre Arbeitskräftelücken auch noch zum Teil regelmäßig durch umfangreiche Legalisierungen gefüllt, wie z.B. Belgien, Frankreich, die Niederlande, Portugal, Spanien, Großbritannien, Mexiko und die USA.

Generell war bereits vor der Krise ein Trend zu einer stärker nachfrageorientierten Migrationspolitik zu beobachten, durch welche die Zuwanderung stärker an den Bedürfnissen des nationalen Arbeitsmarktes und der Unternehmen ausgerichtet werden sollte. In diesem Zusammenhang wurde auch verstärkt nach flexiblen Zuwanderungsprogrammen gesucht (Lemaitre 2009).

Es ist zu erwarten, dass die meisten Industriestaaten künftig diese Suche nach solchen neuen Konzepten zur Migrationssteuerung fortsetzen werden und dass dabei Vorschläge zur Förderung der zirkulären Migration eine wichtige Rolle spielen werden (Somerville/Sumption 2009). Gerade dieses Konzept wird in der EU seit einigen Jahren intensiv diskutiert und zählt seit dem „Europäischen Pakt für Migration und Integration“ von Oktober 2008 zu den Hauptelementen der künftigen gemeinsamen europäischen Migrationspolitik. Gleichwohl bestehen nach wie vor erhebliche Unsicherheiten bezüglich der Ziele, der Instrumente und der Umsetzungschancen des Konzeptes.

Strittiges Konzept

Für die Öffentlichkeit ist der Begriff „zirkuläre Migration“ relativ neu. In der Fachöffentlichkeit hingegen wird er seit langem in unterschiedlichen Bezügen angewendet. Ursprünglich benutzen ihn Ethnologen und Anthropologen zur Beschreibung von Migrationsmustern in Afrika, Asien und Lateinamerika (Vertovec 2007; Agunias/Newland/Terrazas 2008). Anschließend übernahmen ihn Migrationsforscher zur Kategorisierung von Wanderungsbewegungen und zur Analyse von Migrationsnetzwerken. In die politische Debatte fand das Konzept hingegen erst vor einigen Jahren Einzug, nachdem internationale Organisationen und Gremien wie die International Organisation for Migration (IOM), die Weltbank und die Global Commission on International Migration (GCIM) den Begriff aufgegriffen hatten. Vor allem der einflussreiche Bericht der GCIM „Migration in an Interconnected World: New Directions for Action“ (2005) warb für die Idee, dass zirkuläre Migration zu einer „Triple win“-Situa-

tion beitragen könne, von der sowohl Herkunfts- und Aufnahmeländer, als auch die Migrantinnen und Migranten selbst profitieren könnten.

In die migrationspolitische Debatte der EU hielt der Begriff durch die Mitteilung der Europäischen Kommission über „Migration und Entwicklung“ vom September 2005 Einzug.¹ Darin macht die Kommission deutlich, dass sie unter zirkulärer Migration eine *mehrfache* Wanderung zwischen Herkunfts- und Aufnahmeland versteht, beispielsweise eine mehrmalige befristete Beschäftigung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, die bereits an Migrationsprogrammen teilgenommen haben. Nach Ansicht der Kommission liegt der entwicklungspolitische Nutzen von wiederholten Wanderungen vor allem im Transfer von Kenntnissen zwischen Aufnahme- und Herkunftsländern. So ließen sich auch die negativen Wirkungen des Braindrain reduzieren. Zirkuläre Migration könne darüber hinaus auch den Mitgliedern einer Diaspora helfen, in ihrem Heimatland zu investieren und dort Beschäftigung zu schaffen. Dieses Verständnis von zirkulärer Migration hat die Kommission seither in mehreren Mitteilungen bekräftigt, und es wird auch vom Europäischen Parlament geteilt.

Eine grundsätzlich andere Auffassung über die Inhalte und den politischen Stellenwert von zirkulärer Migration vertraten die EU-Innenminister. Im Oktober 2006 legten die damaligen Innenminister Schäuble und Sarkozy ihren EU-Amtskollegen ein Strategiepapier für eine „deutsch-französische Initiative für eine neue europäische Migrationspolitik“ vor, in dem sie der Befürchtung Ausdruck gaben, dass der Zuwanderungsdruck auf Europa künftig noch zunehmen werde. Sie verlangten ein Überdenken der europäischen Zuwanderungspolitik und eine engere Zusammenarbeit. Die Mitgliedstaaten sollten einen „Pakt zur Kontrolle der Zuwanderung“ erarbeiten, in dem die grundlegenden Prinzipien, Prioritäten und Ziele einer gemeinsamen Politik bestimmt werden. Vor allem in vier Bereichen müsse besser kooperiert werden: bei der Bekämpfung der illegalen Migration, der entwicklungspolitischen

Zusammenarbeit mit den Herkunftsländern, der Asylpolitik und der Steuerung der legalen Migration. Zu Letzterem könne die zirkuläre Migration einen Beitrag leisten.

Ungeklärte Fragen

In der bisherigen europäischen und deutschen Debatte über zirkuläre Migration wurde deutlich, dass zwei grundlegende Punkte bislang ungeklärt sind.

Erstens ist fraglich, ob sich irreguläre Zuwanderung überhaupt durch eine Förderung der befristeten Zuwanderung reduzieren lässt. Auf diese Frage gibt es bislang keine überzeugende empirisch begründete Antwort. Es gibt lediglich Plausibilitätserwägungen. Hierzu gehört das Argument, dass Auswanderungswillige durch legale Zuwanderungsmöglichkeiten von illegalen und gefährlichen Einreiseversuchen abgehalten werden können, weil sie dann begründete Hoffnung hätten, ihr Ziel eventuell mit zeitlicher Verzögerung, aber mit weitaus geringerem Risiko zu erreichen. Dieses Argument wird vor allem in Bezug auf die immer längeren und gefährlicheren Überfahrten aus Nord- und Westafrika in die EU verwendet.

Ein anderes häufig verwendetes Argument lautet, durch reguläre Migrationsprogramme könnten die Herkunftstaaten eher zur Kooperation bei der Rücknahme ihrer Staatsbürgerinnen und Staatsbürger veranlasst werden. Beide Argumente sind nachvollziehbar, aber es handelt sich eben um Annahmen, deren praktische Überprüfung noch aussteht. Das sollte die EU-Staaten keinesfalls davon abhalten, solche neuen Strategien und Instrumente anzuwenden und zu testen. Die Regierungen sollten jedoch den Eindruck vermeiden, dass es sich um etwas anderes als ein Experiment handelt. Das sollte auch gegenüber der Öffentlichkeit vertreten werden, um nicht falsche Hoffnungen bezüglich der Steuerbarkeit von illegaler Zuwanderung entstehen zu lassen, denn die ist in demokratischen Staaten grundsätzlich begrenzt (Joppke 1998: 266-293).

1 Vgl. Angenendt (2007); Zerger (2008); Angenendt/Parkes (2009).

Die zweite Frage betrifft die Gestaltung der befristeten Zuwanderung: Wie können mittelfristige temporäre Migrationsprogramme mit einer Laufzeit von drei bis fünf Jahren – wie sie in der aktuellen EU-Debatte zur Rede stehen (Angenendt 2008) – so organisiert werden, dass eine Rückkehr der Arbeitsmigranten zu erwarten ist? Auch hierauf gibt es keine empirisch begründeten Antworten. In jüngster Zeit haben zwar einige EU-Staaten, etwa Italien, Großbritannien und Spanien, solche Programme probeweise eingeführt, für Evaluierungen ist es aber noch zu früh.²

Diese grundlegenden Fragen müssen auch für die deutsche Migrationspolitik geklärt werden, wenn temporäre und zirkuläre Wanderungen in einem Gesamtkonzept zur Einwanderung eine Rolle spielen sollen.

3.3 Anwerbeprogramme entwicklungs- politisch sinnvoll gestalten

Da die (alten und neuen) EU-Mitgliedstaaten mittel- und langfristig aufgrund ihrer demografischen Entwicklung ihre bisherige Bedeutung als Herkunftsländer für die Einwanderung nach Deutschland verlieren werden und viele Schwellenländer selbst um Einwanderer werben werden, wird künftig eine wachsende Zahl von Zuwanderinnen und Zuwanderern aus Entwicklungsländern stammen. Das wirft zwangsläufig die schon unter Kohärenzgesichtspunkten diskutierte Frage nach einer sinnvollen Verbindung von Migrations- und Entwicklungspolitik auch bei der Gestaltung der Migrationsprogramme auf.

Neue Bewertung von Migration und Entwicklung

In dieser Debatte spiegelt sich eine veränderte Bewertung der Zusammenhänge von Migration und Entwicklung wider. Wie insgesamt die entwicklungspolitische Debatte schwankte auch die Beurteilung von Migration in den vergangenen

Jahrzehnten mehrfach zwischen Optimismus und Pessimismus. Meist überwogen negative Bewertungen, und die entwicklungspolitischen Risiken der Migration standen im Vordergrund. Der Beitrag von Migration zu Entwicklung wurde als gering erachtet oder gar gänzlich verneint. Inzwischen hat sich der Wissensstand über die Zusammenhänge verbessert und es liegen differenziertere und empirisch belastbare Erkenntnisse über die Auswirkungen von Migration vor.

Weitgehender Konsens besteht bezüglich der entwicklungspolitischen Bedeutung von Geldtransfers: Sie übersteigen mittlerweile nicht nur die Öffentliche Entwicklungszusammenarbeit (ODA) um ein Mehrfaches, sondern haben sich – im Gegensatz zu ausländischen Direktinvestitionen – auch als erstaunlich krisenresistent erwiesen. In Krisenzeiten stellen sie eine Lebensversicherung für die im Herkunftsland verbliebenen Familienangehörigen dar, und die Weltbank erwartet für die Zukunft eine weitere deutliche Zunahme solcher Überweisungen. Viele Studien zeigen, dass Rücküberweisungen die Höhe und das Ausmaß von Armut reduzieren und stabilisierend auf Volkswirtschaften und Haushalte wirken können. Zudem fördern Geldtransfers die Sparquote und die Investitionen in den Herkunftsländern und erhöhen die Kreditwürdigkeit der Empfängerinnen und Empfänger, was wiederum Investitionen in Landwirtschaft und Selbstständigkeit erleichtert.

Differenzierter als in der Vergangenheit wird nun auch das Problem des Braindrains betrachtet. Es ist zwar weiterhin unstrittig, dass eine definitive Auswanderung von Fachkräften einen Braindrain verursachen, zu Produktivitätseinbrüchen führen und wirtschaftliche Rahmenbedingungen verschlechtern kann. Aber inzwischen werden solche Wirkungen nur dann erwartet, wenn diese Arbeitskräfte in ihrer Heimat eine Beschäftigung fänden, die ihren Kenntnissen und Fähigkeiten entspräche. Das gilt auch, wenn die Herkunftsländer Fachkräfte über ihren eigenen Bedarf hinaus für eine Beschäftigung im Ausland ausbilden (wie etwa die Philippinen) oder wenn

2 Vgl. hierzu auch die bisherigen Ergebnisse des *Metoikos*-Projektes, u. a. Gonzalez Enriques, C.; Reyes Ramon, M.: *METOIKOS Project 2010. Circular Migration between Morocco and Spain*. Real Instituto Elcano, European University Institute (Florenz), Robert Schuman Centre for Advanced Studies 2010.

die Migration im Rahmen von entwicklungsorientierten temporären oder zirkulären Migrationsprogrammen stattfindet, wie eben in den Mobilitätspartnerschaften vorgesehen. Rückwanderungen von Migrantinnen und Migranten, die im Ausland ihre Qualifikation verbessern konnten, können den Braindrain sogar in einen „brain gain“ verwandeln.

Konsens besteht zudem mittlerweile darüber, dass Diasporas die Beziehungen zwischen Herkunfts- und Aufnahmeländer vertiefen und Entwicklungsprozesse unterstützen können, indem sie u. a. Investitionen in den Heimatländern erleichtern. Sie tragen zur Verbesserung von Infrastrukturen und zum Wissens- und Technologietransfer bei, erleichtern die Einwerbung von ausländischen Direktinvestitionen und ermöglichen die Rekrutierung von Arbeitskräften für in den Herkunftsländern neu gegründete Unternehmen.

Empirisch nachweisbar ist auch, dass Migration die Humankapitalbildung im Herkunftsland fördern kann, u. a. durch die Investition von Rücküberweisungen in Bildung und Gesundheit. Kinder von Migrantinnen und Migranten haben in einigen Herkunftsländern signifikant größere Chancen, einen Schulabschluss zu erreichen. Migration und Rückkehr gehen zudem oft einher mit größerem Bewusstsein für Gesundheitsfragen.

Offensichtlich ist, dass Arbeitsmigration ambivalente entwicklungspolitische Folgen für die Herkunftsländer haben kann. Neben allen Entwicklungschancen, die Migration den Herkunftsländern bieten kann, gerade durch die Geldtransfers und den Wissenstransfer von Rückkehrern, bestehen auch Risiken. Es gibt bereits gute Ansätze in der Entwicklungszusammenarbeit, wie die Entwicklungswirkungen von Migration verbessert und genutzt werden können. Gleiches gilt für die Vermeidung von Braindrain, der entwicklungsschädlichen Abwerbung von im Herkunftsland dringend benötigten Fachkräften, etwa im Gesundheitsbereich. Um die Fehler der früheren Gastarbeiteranwerbung zu verhindern, müssen Verfahren entwickelt werden, die den Migranten die Rückkehr erleichtern (Beratung bei freiwilliger Rückkehr, Reintegrationsprogramme) und der

Dequalifizierung durch die Tätigkeit im Ausland entgegenwirken (Aus- und Fortbildungsmaßnahmen von Unternehmen und Staat).

3.4 Verdrängung Einheimischer und Lohndumping verhindern

Um öffentliche Zustimmung für die Einwanderungspolitik zu erhalten, müssen die daran interessierten politischen und wirtschaftlichen Akteure überzeugend nachweisen, dass negative Wirkungen der Einwanderung auf den einheimischen Arbeitsmarkt ausgeschlossen sind. Das betrifft vor allem die von vielen Einheimischen befürchtete Verdrängung durch Einwanderinnen und Einwanderer, ein mögliches Lohndumping und die Verschlechterung von Beschäftigungsstandards. Solche Befürchtungen nehmen zwar aller Erfahrung nach in Phasen des wirtschaftlichen Aufschwungs ab, sind aber auch dann noch latent vorhanden. Sie müssen daher sehr ernst genommen werden, und den entsprechenden Risiken muss durch wirkungsvolle rechtliche und verwaltungstechnische Maßnahmen vorgebeugt werden. Hierzu gehört die Kontrolle von Arbeitsbedingungen und Arbeitsschutzstandards ebenso wie die Eindämmung von Schwarzarbeit und ungesicherten und prekären Arbeitsverhältnissen, einschließlich von Scheinselbstständigkeit und illegaler Arbeitnehmerüberlassung.

Die Instrumente dafür sind in Deutschland vorhanden, sie müssen allerdings auch konsequent und differenziert eingesetzt werden. So werden gering qualifizierte Einheimische am besten durch branchenspezifische oder flächendeckende Mindestlöhne vor Verdrängung und Lohndumping geschützt, während für qualifizierte Migrantinnen und Migranten in der Regel ein begründeter Nachweis von Engpässen auf dem einheimischen Arbeitsmarkt einen ausreichenden Schutz bietet.

Generell ist es aber darüber hinaus für eine kohärente Einwanderungspolitik wichtig, dass alle involvierten Akteure immer wieder ökonomisch falschen Einschätzungen und Bewertungen der Wirkung von Migration entgegenreten: Dazu gehört insbesondere die immer noch weit

verbreitete Vorstellung, dass das Arbeitsangebot einer Volkswirtschaft begrenzt und eine Ausweitung des Arbeitsangebotes durch Zuwanderung ein Nullsummenspiel sei und zu Lasten der derzeit Beschäftigten gehe. Inzwischen liegen zahlreiche empirisch und theoretisch gut abgesicherte Erkenntnisse über die volkswirtschaftlichen Wirkungen von Migration vor (vgl. Constant/Zimmermann 2013). Für die politische Debatte über Einwanderung ist es notwendig, solche Erkenntnisse und praktischen Erfahrungen aus anderen Ländern kritisch zu reflektieren und zu diskutieren. Auch das ist eine Aufgabe der Akteure, die sich für eine Öffnung der Einwanderungspolitik einsetzen.

Ein zweiter wichtiger Gesichtspunkt, der ebenfalls in diese Debatte gehört, ist die Rolle des Staates in der Einwanderungspolitik. Gerade in Bezug auf den Schutz einheimischer Beschäftigter ist es wichtig, immer wieder zu vermitteln, dass es keinen schnellen und einfachen Weg gibt, einen demografisch induzierten und wirtschaftsstrukturell bedingten Arbeitskräftemangel durch Einwanderung zu reduzieren. Vielmehr erfordert eine wirksame und nachhaltige Politik erhebliche staatliche Steuerungsbemühungen und eine enge Kooperation mit den Herkunftsländern, also das Gegenteil einer „Laisser faire“-Politik, die von dem Irrglauben ausgeht, Einwanderung könne allein durch Marktprozesse geregelt werden. Die Regierung muss daher nicht nur den Bedarf an Einwanderern gegenüber der Öffentlichkeit nachweisen, sondern auch für eine hinreichende Beachtung der Interessen der Herkunftsländer und der Migrantinnen und Migranten im Rahmen von bi- oder multilateralen Abkommen sowie für die Umsetzung der Programme sorgen. Eine kohärente Einwanderungspolitik, die die Sorgen der Einheimischen ernst nimmt, kann daher nicht auf einem Rückzug des Staates aus der Migrationspolitik beruhen, sondern verlangt im Gegenteil ein erheblich staatliches Engagement, um arbeitsmarkt-, wirtschafts-, entwicklungs-, sicherheits- und außenpolitische Faktoren ausgewogen zu berücksichtigen. Nur dann wird die Einwanderungspolitik nachhaltige wirtschaftliche und gesellschaftliche Wirkungen entfalten können.

3.5 Flüchtlingsschutz stärken und Potenziale von Flüchtlingen nutzen

Zu einer kohärenten Einwanderungspolitik gehört auch ein wirkungsvoller und den humanitären Verpflichtungen der Bundesrepublik entsprechender Flüchtlingsschutz. Beide Politikbereiche – die Einwanderungs- und die Flüchtlingspolitik – sind zwar prinzipiell unterschiedliche Politikbereiche, in denen unterschiedliche völkerrechtliche Regelungen und Verpflichtungen gelten, aber sie sind inhaltlich miteinander verbunden. Ein unzureichender und wirkungsloser Flüchtlingsschutz und – wie aktuell gegeben – fehlende Möglichkeiten, auf legalem Weg in die EU zu kommen und Asyl zu beantragen, erhöht zwangsläufig die irreguläre Zuwanderung, verschlechtert die menschenrechtliche Lage der Flüchtlinge und reduziert die Glaubwürdigkeit und Wirksamkeit der Einwanderungspolitik insgesamt.

Da dieser Politikbereich inzwischen weitgehend durch EU-Regelungen bestimmt wird und nur relativ kleine Handlungsspielräume der Mitgliedstaaten bestehen, muss die Bundesregierung sich für eine Weiterentwicklung der europäischen Flüchtlingspolitik einsetzen. Die bisherige fragmentierte und konzeptlose Migrationspolitik der Mitgliedstaaten und die fehlenden legalen Zuwanderungsmöglichkeiten tragen zum Missbrauch des Asylrechts bei. Die aktuellen Vorschläge etwa im Rahmen von EU-Mobilitätspartnerschaften (Angenendt 2012), durch ein Angebot begrenzter Zuwanderungskontingente auch die irreguläre Zuwanderung zu reduzieren, sollten schnellstmöglich getestet und durch weitere Projekte ergänzt werden. Daran sollten sich alle EU-Staaten beteiligen, da zu kleine Kontingente wahrscheinlich keine messbaren Auswirkungen auf irreguläre Migration hätten. Grundsätzlich sollte bei der anstehenden Vollendung des EU-Asylsystems der derzeit kaum noch vorhandene Flüchtlingsschutz wieder gestärkt werden. Auch dies könnte zur Reduzierung irregulärer Migration und zu einer geregelten Steuerung der Migration beitragen.

3.6 Soziale Inklusion stärken

Aus den Integrationsproblemen vor allem der Zweiten und Dritten Generation müssen Konsequenzen gezogen werden. In der Frühphase der Gastarbeiteranwerbung wurde in vielen Ländern auf Integrationsmaßnahmen verzichtet. Diese Versäumnisse sind heute nur noch mit größtem Aufwand auszugleichen, oftmals gelingt es gar nicht mehr. Daher sollten künftig auch temporäre Arbeitsmigranten von Anfang an Integrationsangebote erhalten. Bislang gibt es keine solchen Konzepte für eine „Integration auf Zeit“, sie sind aber für einen umfassenden Ansatz unverzichtbar.

Trotz der Integrationserfolge früherer Zeiten gibt es nach wie vor erhebliche, zum Teil sogar wachsende Integrationsdefizite bei bestimmten Zuwanderergruppen. Vor allem bei gering Qualifizierten mit Migrationshintergrund ist (wie auch bei gleich schlecht qualifizierten Menschen ohne Migrationshintergrund) die Arbeitslosigkeit hoch. Der Anteil von Jugendlichen mit Migrationshintergrund ohne Schulabschluss hat in den zurückliegenden Jahren zugenommen. In den Großstädten gehen inzwischen bis zu 40 Prozent der Jugendlichen ohne Abschluss und berufliche Perspektive von der Schule ab. Die Beschäftigungsquote bei bestimmten Zuwanderergruppen geht weiter zurück, und auch die Zahl ausländischer Sozialhilfeempfänger nimmt zu (Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration 2012).

Die Ergebnisse der PISA-Studien haben gezeigt, wie eng in Deutschland der Schulerfolg von Schülerinnen und Schülern von der beruflichen Qualifikation der Eltern abhängt. Das frühzeitig und hoch selektierende deutsche Schulsystem zeigt eine im internationalen Vergleich besondere Schwäche, Bildungsnachteile auszugleichen. Das gilt ganz besonders für Migrantenkinder.

Integrationspolitik gerade auch im Bildungsbereich muss daher als dringende Zukunftsaufgabe wahrgenommen werden. Sie muss vor allem verhindern, dass Menschen dauerhaft von der

Beteiligung an zentralen Lebensbereichen (Arbeit, Bildung, politische Beteiligung) ausgeschlossen werden und dann nach Alternativen in ihrer ethnischen Gemeinschaft suchen und sich in ethnische Enklaven zurückziehen. Darauf müssen die politischen Anstrengungen und finanziellen Mittel konzentriert werden. Bei der Gestaltung der Politik muss berücksichtigt werden, dass die in Deutschland lebende zugewanderte Bevölkerung heterogener wird und dass Integrationsmaßnahmen spezifisch zugeschnitten werden müssen, um Wirksamkeit entfalten zu können. Integrationsförderung darf sich im Übrigen nicht auf Sprachförderung beschränken, sondern muss zwingend mit einer Unterstützung zur Eingliederung in das Erwerbsleben verbunden werden. Integration findet über Arbeit statt, und ohne Beteiligung am Erwerbsleben helfen auch Sprachkenntnisse nicht bei der Integration.

In den vergangenen Jahren wurden auch in der Integrationspolitik Fortschritte erzielt. Ab 2006 wurden „Nationale Integrationsgipfel“ mit Vertretern aus Politik, Wirtschaft und Gesellschaft einschließlich zahlreicher Migrantenorganisationen ausgerichtet und daraus 2007 ein „Nationaler Integrationsplan“ entwickelt (Bundesregierung 2007, 2008). Der Integrationsplan enthält neben Angaben des Bundes, der Länder und der Kommunen zu den jeweiligen Integrationsmaßnahmen zahlreiche Vorschläge für eine Verbesserung der Integration in allen möglichen Lebensbereichen, von der Förderung der Sprachkenntnisse bis zur Integration durch Sport. Zudem wurde ebenfalls 2006 vom Bundesinnenminister die Deutsche Islam Konferenz (DIK) eingerichtet, die einen regelmäßigen Austausch zwischen staatlichen Stellen und den Vertretern der Muslime in Deutschland vorsieht. In diesem Forum wurden bisher Debatten über die deutsche Gesellschaftsordnung und ihren Wertekonsens, über Religion im deutschen Verfassungsverständnis, über Wirtschaft und Medien als Brücke sowie über innere Sicherheit, islamistische Bestrebungen und über die Prävention islamistischer Gewalttaten geführt.³

3 Vgl. dazu die Webseite der Deutschen Islamkonferenz: www.deutsche-islam-konferenz.de.

Die Ansätze sind – bei aller Kritik an einzelnen Aspekten – insgesamt zu begrüßen, sie stellen einen erheblichen Fortschritt dar. Gleichwohl reichen diese Ansätze für eine umfassende Integrationspolitik in einer Einwanderungsgesellschaft noch nicht aus. Ein notwendiger weiterer Schritt wäre, die deutsche Politik und die deutschen Institutionen interkulturell zu öffnen. Das gilt sowohl für die Bundes- als auch für die Landespolitik. Dabei darf der Aufwand nicht unterschätzt werden: Interkulturelle Öffnung ist

ein systematischer, zeitbeanspruchender und ressourcenaufwändiger Prozess, um Politikfelder und Organisationen weiter zu entwickeln (Filsinger et al. 2013). So müsste beispielsweise bei Gesetzesinitiativen jeweils geprüft werden, welche Wirkungen sie hinsichtlich des Abbaus sozialer Ungleichheit im Kontext von Einwanderung haben, und es müssten ein interkulturelles Personalmanagement sowie eine regelmäßige Evaluierung der Maßnahmen eingeführt werden.

4. Politische Umsetzung

4.1 Migrations- und Integrationsministerium oder Mainstreaming?

Eine größere politische Kohärenz in der deutschen Einwanderungspolitik wird auch Veränderungen bei der organisatorischen Gestaltung dieser Politik erfordern. Gerade bezüglich der Frage, wie sich welche Ressorts bei der Gestaltung der Migrationspolitik abstimmen, wer die Koordination übernimmt, wer über die Mittel zur Unterstützung von Migration und Integration verfügt und wie die Abstimmung auf europäischer Ebene erfolgen soll, besteht Klärungsbedarf. Dabei dürfen institutionelle Reformen und Änderungen von Zuständigkeiten nicht Selbstzweck sein, sondern müssen einer größeren Wirksamkeit, Transparenz und Sichtbarkeit der staatlichen Bemühungen dienen.

In der Fachdebatte besteht weitgehend Konsens über die Notwendigkeit entsprechender Reformen. Strittig ist aber, ob dafür eine Veränderung der institutionellen Zuständigkeiten notwendig ist oder ob ein Mainstreaming von einwanderungspolitischen Aspekten in allen betroffenen Politikbereichen besser geeignet ist, um die erwünschten Wirkungen zu erzielen (Rat für Migration 2012; SVR 2013).

Hierzu gibt es auch im internationalen Vergleich für einzelne Politikbereiche Ansätze, die Elemente enthalten, die auch für ein „Einwanderungs-Mainstreaming“ in Deutschland interessant wären (vgl. Global Migration Group 2010; Eidgenössisches Departement des Innern/Bundesamt für Gesundheit 2008).

Grundsätzlich sollte eine veränderte Organisation der Zuständigkeiten der Migrations- und Integrationspolitik der gewachsenen Bedeutung dieser Politikfelder Rechnung tragen. Wenn institutionelle Veränderungen oder Neuzuschneide von Ministerien auf Bundes- und Länderebene gewünscht werden, sollten die Zuständigkeiten

für die Einwanderung dann auch in durchsetzungsstarken Ministerien angesiedelt werden. Das gilt auch für die nachgeordneten Behörden. Wichtige Zuständigkeiten sollten auch in starken und dafür ausgestatteten Ressorts verankert werden.

4.2 EU: Gemeinschaftliche Politik oder flexible Zusammenarbeit?

Die EU-Migrationspolitik stellt eine zunehmend wichtige Rahmenbedingung für die deutsche Einwanderungspolitik dar. Inzwischen sind viele migrationspolitische Aspekte durch EU-Richtlinien geregelt. Die deutschen Regierungen haben diese Entwicklung in den vergangenen Jahrzehnten aktiv vorangetrieben. Dabei haben sie – wie die anderen EU-Staaten auch – trotz der grundsätzlichen Auffassung, dass der gemeinsame Binnenmarkt und die im Schengen-Raum offenen Grenzen eine weitgehende gemeinschaftliche Migrationspolitik erfordern, darauf bestanden, dass die Regelung der Einwanderung zum Kernbestand nationaler Souveränität gehört. Gerade in diesen Bereich soll nach deutscher Auffassung das Subsidiaritätsprinzip beachtet werden, wonach auf europäischer Ebene nichts geregelt werden soll, was auf nationaler oder unterstaatlicher Ebene besser geregelt werden kann.

Gleichwohl hat die EU-Migrationspolitik gerade im vergangenen Jahrzehnt deutliche Fortschritte gemacht. Seit dem Vertrag von Lissabon von 2007 hat sich die Asyl- und Migrationspolitik zu einem Politikbereich mit gemeinschaftlichen Politikverfahren entwickelt. Es gelten Mehrheitsbeschlüsse, das Europaparlament hat ein Initiativ- und Mitspracherecht und es sind zahlreiche Richtlinien und Verordnungen verabschiedet worden, die zum Teil europäische Abstimmungen zwingend vorschreiben, zum Teil auch nur die Zusammenarbeit auf freiwilliger Basis erleichtern.

Gerade diese Möglichkeiten der flexiblen Kooperation wurden in den vergangenen Jahren gestärkt, nicht zuletzt weil viele Mitgliedstaaten seit der Wirtschafts- und Finanzkrise sorgfältig darauf achten, bei dem politisch umstrittenen Thema Migration ihre nationalen Entscheidungskompetenzen nicht zu stark durch europäische Regelungen einschränken zu lassen. Die Bundesregierung sollte diese Möglichkeiten der flexiblen Zusammenarbeit mit anderen EU-Staaten künftig noch stärker nutzen um ihren einwanderungspolitischen Interessen größeres Gewicht zu verleihen.

EU-Mobilitätspartnerschaften

Eine dieser neuen Formen der flexiblen Kooperation stellen die so genannten EU-Mobilitätspartnerschaften dar. Sie sind nach Ansicht der EU-Kommission „the most innovative and sophisticated tool“ der gemeinsamen Migrationspolitik, weil sie eine kohärente Verbindung von verschiedenen Politikbereichen erlauben. Bislang wird das Instrument aber noch nicht in vollem Umfang genutzt. Eine stärkere Nutzung dieses Instruments für die deutsche Politik und ein entsprechend größeres Engagement für die bereits geschlossenen und künftigen Mobilitätspartnerschaften wäre ein wichtiger Baustein einer kohärenten deutschen Migrationspolitik.

Die Mobilitätspartnerschaften sollen vor allem migrations- und entwicklungspolitische Ziele miteinander verbinden und die europäische Migrationspolitik wirkungsvoller machen. Inzwischen wurden mit fünf Ländern Pilot-Partnerschaften geschlossen (Kap Verde, Moldau, Georgien, Armenien und Marokko). Weitere Partnerschaften sollen vereinbart werden, eine mit Tunesien befindet sich in Verhandlung. Ziel der Mobilitätspartnerschaften ist es, denjenigen Partnerstaaten, die irreguläre Wanderungen aus ihrem Staatsgebiet einschränken und ihre Grenzkontrollen verbessern, Möglichkeiten für eine legale Arbeitsmigration in EU-Staaten zu bieten. Dabei sollen die Gefahr eines Braindrains reduziert und die Herkunftsländer bei der Reintegration zurückkehrender Migrantinnen und Migranten unterstützt werden. Die Entscheidung über

eine Beteiligung und über die einzubringenden migrations- und entwicklungspolitischen Projekte liegt beim einzelnen EU-Mitgliedstaat; die EU-Kommission koordiniert die Umsetzung der Partnerschaft.

In formaler Hinsicht handelt es sich bei den Mobilitätspartnerschaften um politische Absichtserklärungen, und die Beteiligung steht weiteren Mitgliedstaaten offen. Diese flexible Form der Zusammenarbeit soll gewährleisten, dass die Partnerschaften an veränderte Bedürfnisse der Partner angepasst werden können. Letztlich sind die Mobilitätspartnerschaften institutionalisierte Dialogprozesse, in denen Zielsetzungen, Methoden und Bewertungen ständig neu ausgehandelt werden müssen.

Für die Koordinierung und Evaluierung der Partnerschaften ist eine Taskforce aus Vertretern der Mitgliedstaaten und der Kommission zuständig; die Botschaften und EU-Delegationen arbeiten im Rahmen von so genannten Kooperationsplattformen mit den Partnerländern zusammen und sichern so die Umsetzung vor Ort. Die laufende Überprüfung der Mobilitätspartnerschaften wird durch einen Anzeiger (Scoreboard) unterstützt, der Informationen über die Initiativen, zuständigen Partner, Kontaktpunkte, Evaluierungsindikatoren, die Umsetzungsfristen und die zur Verfügung stehenden Finanzmittel enthält.

Zweifellos stellen die Mobilitätspartnerschaften ein zentrales Element der EU-Migrationspolitik dar. Allerdings muss durch entsprechende Projekte der entwicklungspolitische Gehalt der Mobilitätspartnerschaften weiter gestärkt werden, und es muss stärker darauf geachtet werden, mit welchen Partnerländern die EU zusammenarbeitet. Diese Länder müssen ein hinreichendes und nachhaltiges Interesse an der Kooperation haben und es müssen ihnen Angebote unterbreitet werden, die so attraktiv sind, dass sie sich um die Einhaltung der Vereinbarungen bemühen. Eine Lehre aus den bisherigen Erfahrungen lautet, dass das Kooperationsinteresse vor allem dann gering ist, wenn dem betreffenden Drittstaat keine hinreichenden Anreize geboten werden, etwa in Gestalt von Migrationsprogrammen und Mobilitäts erleichterungen.

Hier könnte Deutschland durch eine systematische Beteiligung an den bestehenden und eventuellen künftigen Mobilitätspartnerschaften einen Beitrag zur Stärkung dieses migrationspolitischen Instruments leisten und damit auch die eigene Einwanderungspolitik stärken. Aber gerade hier bestehen nach wie vor die größten Hindernisse für eine umfassende Politik: Die meisten Mitgliedstaaten lehnen mit Blick auf ihre aktuelle Arbeitsmarktlage eine Ausweitung von Migration und Mobilität ab und führen auch keine strategische Debatte über eine künftige Öffnung. Erst wenn den Mitgliedstaaten hier ein Umdenken gelingt und sie den längerfristigen wirtschaftlichen und demografischen Herausforderungen größere Beachtung schenken, können die Mobilitätspartnerschaften ein Instrument werden, das migrations- und entwicklungspolitische Aspekte tatsächlich zu einer kohärenten, wirkungsvollen und entwicklungsfördernden Politik verbindet. Gleichwohl sollte Deutschland die Potenziale der bestehenden Mobilitätspartnerschaften nutzen und im Rahmen dieser Partnerschaften weitere Instrumente und Pilotprogramme zur Förderung der Einwanderung testen. Die Größenordnungen solcher Pilotprojekte sind überschaubar, und eine sorgfältige Gestaltung und Evaluierung der Ergebnisse würde wertvolle Hinweise für die künftige deutsche Einwanderungspolitik bieten.

4.3 Internationale Zusammenarbeit: nutzen und aktiv mitgestalten

Die deutsche Einwanderungspolitik muss sich nicht nur in den europäischen Rahmen einfügen (und diesen mitgestalten), sondern bewegt sich auch in einem internationalen Rahmen. Die Migration gehört zwar – im Gegensatz zu Fluchtbewegungen – zu den wenigen transnationalen Prozessen, für die es keinen verbindlichen internationalen Rechtsrahmen oder eine originäre und mandatierte Zuständigkeit einer internationalen Institution gibt – vor allem, weil die Staaten die Entscheidung darüber, wem sie unter welchen Bedingungen Aufenthalts-, Beschäftigungs- und Beteiligungsrechte gewähren, nach wie vor als Kernbereich ihrer Souveränität betrachten, den

sie möglichst nicht durch internationale Vereinbarungen eingeschränkt sehen wollen. Gleichwohl gibt es eine große Zahl von internationalen Abstimmungsprozessen, weil ganz offensichtlich ist, dass der einzelne Staat die migrationspolitischen Herausforderungen immer weniger im Alleingang bewältigen kann und dass Kooperation notwendig ist, wenn migrationspolitische Ziele erreicht werden sollen. Eine kohärente deutsche Einwanderungspolitik muss daher auch die Möglichkeiten der internationalen Zusammenarbeit nutzen.

Formen der internationalen Zusammenarbeit

Zweifellos sind institutionalisierte Formen der multilateralen Zusammenarbeit auch für die deutsche Politik besonders wichtig. Allerdings sind auch weniger institutionalisierte und insbesondere regionale Formen der Kooperation relevant. Insgesamt lassen sich vier Formen der Kooperation unterscheiden, an denen sich die deutsche Einwanderungspolitik beteiligen kann und muss.

Eine *erste* Form stellt die multilaterale Zusammenarbeit dar, die in unterschiedlicher Form stattfindet: als institutionalisierter Prozess (z.B. das UN-Flüchtlingsschutzsystem, die Vereinbarungen zum Schutz von Arbeitsemigranten der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO), oder auch Pass- und Visaregelungen), als globale Konsultationen (etwa die Global Commission on International Migration, der High-level Dialogue on International Migration and Development der UN (HLD), das Global Forum on Migration and Development (GFMD) und die Global Migration Group (GMG), die migrationspolitische Koordinierungsstruktur der UN mit derzeit 16 Organisationen), schließlich auch noch schwächer institutionalisierte Prozesse wie die migrationsbezogenen Regelungen im Rahmen des humanitären Völkerrechts oder der Welthandelsorganisation (WTO). Zudem besitzen auch einige internationale Organisationen, die keine Migrationsorganisationen sind, Zuständigkeiten für Migrantinnen und Migranten.

Eine *zweite* Ebene bilden regionale Konsultationsprozesse. Diese haben in den vergangenen

Jahren deutlich zugenommen. Sie entstehen meist als informelle zwischenstaatliche Dialoge zur Steuerung von Migration und haben zu Beginn eine entsprechend enge Zielsetzung, etwa die Reduzierung irregulärer Zuwanderung. Im Laufe der Zeit wird die Agenda oft auf andere migrationspolitische Felder ausgedehnt. Diese Prozesse zielen vornehmlich auf migrationspolitische Kapazitätsbildung und Erfahrungsaustausch. Aus Sicht der International Organization for Migration (IOM), die selbst als internationale zwischenstaatliche Organisation außerhalb des UN-Systems steht und solche Konsultativprozesse auf Wunsch interessierter Staaten organisiert, stellen diese Prozesse ein besonders effektives Format der migrationspolitischen Zusammenarbeit sowie in ihrer Gesamtheit einen wichtigen Beitrag zur global governance dar, weil die regionalen Interessenlagen gut erfasst und berücksichtigt werden können. Diese Auffassung wird von vielen Regierungen geteilt.

Eine *dritte* Ebene stellt die zwischenstaatliche (bilaterale) migrationspolitische Kooperation dar. Auch diese hat im vergangenen Jahrzehnt stark zugenommen und wird aller Wahrscheinlichkeit nach weiter an Bedeutung gewinnen, gerade in Hinblick auf die Arbeitsmigration. Sie sind für die internationale Zusammenarbeit relevant, weil mit der zunehmenden Zahl solcher Abkommen zwangsläufig auch die Komplexität der Migrationspolitik insgesamt zunimmt, womit sich die Regierungen dann bei ihren Bemühungen um multilaterale Regelungen auseinandersetzen müssen – ähnlich wie in der Handelspolitik, die mit der Proliferation bilateraler Handelsabkommen konfrontiert ist.

In der politischen Praxis vermischen sich diese drei Ebenen zunehmend, es entwickeln sich – *viertens* – Hybridformen. Ein Beispiel sind die EU-Mobilitätspartnerschaften.

All diese Formen der Zusammenarbeit in der Migrationspolitik sind als Reaktion auf spezifische migrationspolitische Herausforderungen entstanden. So streben Staaten *multilaterale* Formen der Zusammenarbeit an, wenn es um globale öffentliche Güter geht, wie um den internationalen Flüchtlingsschutz. In diesen Fällen handelt es sich um Regelungen, von denen alle Staaten pro-

fitieren, unabhängig davon, welcher Staat die Leistung erbringt. Diese Form der Zusammenarbeit eignet sich daher zwar für die Regelung des Flüchtlingsschutzes, nicht aber für die Steuerung der Arbeitsmigration, bei der die Staaten in Konkurrenz zueinander stehen. Die *regionale* Zusammenarbeit wird von den Staaten vor allem dann bevorzugt, wenn es um die Reduzierung irregulärer Einwanderung oder die Steuerung von gering qualifizierter Einwanderung geht. In diesen Fällen kooperieren Staaten, die ähnliche Probleme bewältigen müssen und die (im Prinzip) in Bezug auf die Ergebnisse der Zusammenarbeit nicht in Konkurrenz zueinander stehen. So haben sich in der EU engere Formen der Zusammenarbeit zwischen Staaten herausgebildet, die besonderes Interesse an der Reduzierung von irregulärer Zuwanderung haben. Die *bilaterale* Form der Zusammenarbeit (oft kombiniert mit unilateralen Ansätzen) findet hingegen vor allem bei der Steuerung der Zuwanderung von Fachkräften Anwendung. Insbesondere bei der Anwerbung von hoch Qualifizierten befinden sich die Staaten in einer direkten Konkurrenzsituation, und die Kosten und Erträge dieser Migration betreffen ausschließlich die Beteiligten.

Mögliche Handlungsfelder für die deutsche Politik

Die bisherige internationale migrationspolitische Zusammenarbeit weist zweifellos Schwächen auf. Da der Koordinierungsbedarf in Zukunft eher noch steigen wird – insbesondere wenn das entwicklungspolitische Potenzial von Migration künftig stärker genutzt werden soll und wenn dazu bi- und multilaterale Migrationsprogramme vereinbart werden sollen – kann kein Zweifel bestehen, dass die Zusammenarbeit in diesem Politikbereich weiterentwickelt werden muss und dass dies auch in deutschem Interesse liegt. Gleichzeitig zeigt die Entwicklung der bisherigen Zusammenarbeit aber, wie zurückhaltend viele Staaten bei der Abgabe vermeintlicher oder tatsächlicher migrationspolitischer Entscheidungs- und Handlungsbefugnisse sind. Es ist nicht zu erwarten, dass sich diese Haltung in nächster Zeit grundlegend ändern wird – auch wenn in der

Realität die staatliche Handlungskompetenz oft eine Schimäre ist, da viele Bereiche der Migrationspolitik inzwischen stärker durch wirtschaftliche und politische Globalisierungsprozesse (wie WTO-Regelungen oder internationale menschenrechtliche Regelungen) und durch regionale Integrationsprozesse (beispielsweise der Europäischen Union) als durch einzelstaatliche Politik beeinflusst werden. Problematisch ist, dass bislang kein internationaler Konsens über die Funktionen besteht, die eine vertiefte Zusammenarbeit in der Migrationspolitik erfüllen soll.

Diese Beobachtungen führen zu der Erkenntnis, dass die in der Forschung diskutierten Chancen für eine stärkere Institutionalisierung äußerst gering sind. Insbesondere die schon seit längerem auch von Nichtregierungsorganisationen erhobene Forderung nach einer Weltmigrationsorganisation scheint höchst unrealistisch. Vielversprechender sind Ansätze, die bestehende Formen und Verfahren der Zusammenarbeit aufgreifen und ausbauen. Hier könnte Deutschland aktiv unterstützen. Hier bestehen mehrere Optionen:

Naheliegender wäre zunächst, dass die Bundesregierung sich für eine Ausweitung der Mandate der beiden großen UN-Organisationen – ILO und UNHCR – einsetzt. Das dürfte aber bei vielen Staaten auf Ablehnung stoßen. Viele Regierungen betrachten die tripartistische Struktur der ILO mit der starken Stellung von Arbeitgebern und Gewerkschaften skeptisch, wie auch die fehlende Unterstützung für die migrationsbezogenen ILO-Konventionen zeigt. Das Mandat von UNHCR wiederum hingegen ist – trotz der Ausweitungstendenzen in jüngerer Zeit auf Binnenflüchtlinge – immer noch auf Flüchtlinge beschränkt. Ein breiteres Mandat wird auch innerhalb von UNHCR kritisch gesehen, weil die Organisation angesichts der zögerlichen Finanzierung durch die Mitgliedstaaten ohnehin Schwierigkeiten hat, die sich aus der Genfer Konvention ergebenden Kernaufgaben zu erfüllen. Es wird befürchtet, dass weitere Aufgaben zu einer Überlastung führen würden und damit letztlich zu Lasten des Flüchtlingschutzes gehen könnten. Eine weitere Möglichkeit, am Bestehenden anzusetzen, wäre eine Aufwertung von IOM durch einen Einbezug als Sonderorganisation in das UN-System, oder ein

Ausbau des United Nations Department of Economic and Social Affairs (UNDESA) zu einer UN-Migrationsorganisation. Die weitere Entwicklung ist noch nicht absehbar, da es vor allem innerhalb und außerhalb von IOM Bedenken gegen eine Aufwertung der Organisation gibt. So ist unter anderem zu erwarten, dass zumindest die Regierungen einiger einflussreicher Mitgliedstaaten nicht auf die zwischenstaatliche Struktur von IOM und auf IOM als weisungsgebundenen Dienstleister verzichten wollen.

Vielversprechender als solche von oben nach unten wirkenden Ansätze könnten solche sein, die aus den bestehenden Formen der Zusammenarbeit entwickelt werden. Hier würde sich vor allem eine Weiterentwicklung des GFMD anbieten, eventuell begleitet durch eine Aufwertung und Verstetigung des HLD mit deutlich kürzeren Abständen, zu denen sich die Generalversammlung mit dem Thema Migration befasst. Dazu müsste die bislang auf Migration und Entwicklung beschränkte Agenda des GFMD ausgeweitet werden. Es müssten weitere Themen aufgenommen werden, insbesondere Arbeitsmigration, Sicherheitsaspekte, Integrationsfragen und Rechte von Migrantinnen und Migranten. Da aber diese Themen ohnehin auch schon in der Vergangenheit immer wieder zumindest angerissen wurden, dürfte das nicht allzu schwer fallen. Eine weitere wichtige Voraussetzung wäre, Nichtregierungsorganisationen und Vertreter der Zivilgesellschaft systematischer als bisher in den Prozess einzubeziehen.

Bei dieser Option könnte GFMD schrittweise einige der Kernfunktionen der migrationspolitischen Zusammenarbeit übernehmen: Das Forum könnte einen Bottom-up-Ansatz ermöglichen, bei dem die an einer intensiveren Zusammenarbeit interessierten Regierungen enger zusammenarbeiten könnten, es könnte gerade wegen der rechtlichen Unverbindlichkeit einen Raum zur Diskussion auch schwieriger Fragen bieten, und es könnte aus der von den Mitgliedstaaten getragenen Arbeit heraus Anregungen für Normbildungen bieten, die dann allerdings vom HLD aufgegriffen und vorangetrieben werden müssten. In Verbindung mit der jüngst von der Weltbank eingerichteten „Global Knowledge Platform on Mi-

gration and Development“ (KNOMAD) schließlich könnte das Forum auch eine wichtige Rolle bei der Herstellung und Verteilung von migrationspolitischem Wissen erlangen. Die Voraussetzung für eine solche größere Rolle von GFMD in der migrationspolitischen Zusammenarbeit wäre allerdings, dass sich die Regierungen stärker finanziell und inhaltlich engagieren und dass zivilgesellschaftliche und privatwirtschaftliche Akteure stärker beteiligt werden. Hier könnte Deutschland mit gutem Beispiel vorangehen und damit auch sichtbar machen, dass sich die Bundesregierung für eine Förderung internationaler Migration engagiert – ein für ein Land, das auf Zuwanderung angewiesen ist, nicht ganz unwichtiges Anliegen.

Post-MDG-Prozess

Zu einer systematischen Beteiligung an den internationalen Prozessen in der Migrationspolitik würde auch gehören, dass Deutschland sich an der Debatte über die Zukunft der Weltentwicklungsziele (Post-MDG-Prozess) beteiligt. Diese Debatte wird noch an Intensität zunehmen und eine gute Bühne darstellen, um das deutsche Interesse an internationalen Regelungen zu Migration deutlich zu machen.

Migration war bisher kein explizites Ziel der Weltentwicklungsziele. Im Kontext der Diskussion um das Nachfolgesystem der MDGs mehren sich nun aber Stimmen, die fordern, den Beitrag von Migration für Entwicklung (insbesondere zur Armutsreduzierung) stärker zu berücksichtigen und Migration stärker in das Zielsystem zu integrieren. Das wichtigste Argument dabei lautet, dass Migration bereits heute schon eine wichtige Triebkraft für wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wandel und für Entwicklungsprozesse darstellt und dass die entwicklungspolitische Bedeutung der Migration im Kontext der steigenden Süd-Süd-Migration zunehmen wird. Zu erwarten ist, dass Migration auch künftig für viele Herkunftsländer eine wichtige Einnahmen- und Devisenquelle darstellen wird, dass sie den Zielländern helfen wird, ihren strukturellen oder konjunkturellen Arbeitskräftemangel zu reduzieren und dass sie – sicherlich der wichtigste Punkt –

den Migrantinnen und Migranten und ihren Familien als Versicherung gegen Krisen und wirtschaftliche Risiken dient, ihnen ein höheres Einkommen bietet und sie damit zu Investitionen in Wohnungen, Bildung und Gesundheit befähigt.

Ob diese positiven Wirkungen der Migration erreicht werden können, hängt letztlich davon ab, wie die Migration gestaltet wird. Hierfür wiederum sind rechtliche und politische Rahmenbedingungen maßgeblich, insbesondere eine stärkere Beachtung der wirtschaftlichen, sozialen und politischen Rechte von Migrantinnen und Migranten sowie eine faire und entwicklungsorientierte Zusammenarbeit zwischen Herkunfts- und Aufnahmeländern. Hier kann der Post-MDG-Prozess einen Beitrag leisten.

Die Konturen dieses Prozesses und die Form des neuen Zielsystems sind zurzeit noch unklar. Gleichwohl gibt es erste Überlegungen, wie Migration in die künftigen Ziele einbezogen werden könnte. Lässt man die aktuellen Unsicherheiten des Post-MDG-Prozesses beiseite, zeichnen sich drei Handlungsoptionen für eine Einbeziehung von Migration in den MDG-Prozess ab:

Erstens könnte die Förderung von Migration als ein eigenständiges MDG-Ziel benannt werden. Ein solches Ziel könnte sich insbesondere auf die Förderung von armutsreduzierender und entwicklungsfördernder Migration beziehen. Die Formulierung von Zielvorgaben und Indikatoren für die Zielerreichung wäre anspruchsvoll, aber durchaus möglich, auch trotz der oft unzureichenden Datenlage. In politischer Hinsicht ist diese Option – gerade wenn man den Stand der global governance in diesem Politikbereich betrachtet – allerdings höchst unrealistisch. Die Einigung der Staaten auf die bisherigen MDG-Ziele war möglich, weil diese thematisch eng begrenzt waren und viele strittige politische Fragen ausschlossen. Das wäre bei einem expliziten Migrationsziel anders, hier wäre zumindest bei grenzüberschreitender Migration die nationale Souveränität der UN-Mitgliedstaaten direkt betroffen. Es gibt bisher keine Anzeichen, dass eine größere Zahl von Staaten zu entsprechenden Einschränkungen ihrer migrationspolitischen Handlungsfreiheit bereit wäre.

Eine zweite Option könnte darin bestehen, den Post-MDG-Prozess zur Sichtung, Systematisierung und Festigung der bestehenden Normen und Regelungen zum Schutz von Migrantinnen und Migranten zu nutzen. Zu dieser Debatte könnten die bestehenden regionalen migrationspolitischen Konsultationsprozesse einen wichtigen Beitrag leisten. Eine solche Option – die sich in ähnlicher Weise auch für den Umgang mit klimabedingter Migration eignen würde – könnte zur Klärung der Frage beitragen, welche Schutzmechanismen mit welchem Bindungsgrad für Migrantinnen und Migranten schon vorliegen und wo noch weiterer Handlungs- und Reformbedarf besteht. Ein solcher Prozess könnte die Verständigung auf grundlegende Prinzipien und die weitere Normbildung vorantreiben und wäre daher wichtig – er würde aber keinen konkreten Beitrag zu künftigen messbaren Entwicklungszielen leisten können.

Eine dritte Option (die aber durchaus mit der zweiten kombiniert werden könnte), bestünde darin, Migration grundsätzlich als Triebkraft („enabler“) von Entwicklung zu anzuerkennen. Eine logische Konsequenz wäre, migrationspolitische Aspekte im gesamten künftigen Zielsystem zu „mainstreamen“. Ziel wäre es, migrationspolitische Aspekte in den künftigen MDG-Zielen systematisch zu berücksichtigen. Da bei Mainstreaming-Ansätzen aber immer die Gefahr besteht, dass das betreffende Thema nicht weiter verfolgt wird, wenn keine konkreten Zielvorgaben und Indikatoren bestehen, müssten solche konkreten Anknüpfungspunkte für migrationspolitische Interventionen bestimmt werden. Entscheidend wäre, hinreichend konkrete Ziele zu formulieren und geeignete Indikatoren zu bestimmen. Dabei darf nicht außer Acht gelassen werden, dass Indikatoren immer eine hinreichende Datenbasis und eine (kritische) Begleitforschung brauchen. Beides müsste daher Teil des künftigen MDG-Prozesses sein.

So kann Arbeitsmigration ein Weg aus der Arbeitslosigkeit und zu besseren Jobs sein. Es liegen zahlreiche Studien vor, die positive Wirkungen nachweisen. Selbstverständlich sind die Wirkungen der Arbeitsmigration je nach Rahmenbedingungen und Qualifikationen der Migran-

tinnen und Migranten unterschiedlich und können auch negativ sein. Grundsätzlich besteht aber kein Zweifel, dass eine gut geregelte Arbeitsmigration die Chancen auf bessere Beschäftigung erhöht. Ein MDG-Teilziel könnte daher lauten, interne und grenzüberschreitende Arbeitsmigration zu fördern. Als Indikator könnten neben einfachen Statistiken zu Umfang und Struktur der Arbeitsmigration auch komplexere Kennzahlen zur Erleichterung von Migration, etwa zu den Kosten der Migration, zum Abbau von Migrationshemmnissen (Bearbeitungsdauer von Anträgen), zur Offenheit und Transparenz der nationalen Migrationspolitik oder zu nationalen Förderprogrammen für Migrantinnen und Migranten dienen.

Der Beitrag von Migrantinnen und Migranten zur Armutreduzierung ist durch die Statistiken der Weltbank zu den Rücküberweisungen hinreichend belegt. Unstrittig ist auch, dass der Entwicklungsbeitrag der Diasporas noch weit über die offiziell erfassten Überweisungen hinausgeht. Zunehmend wichtig ist zudem die informelle Mikrokreditvergabe im Rahmen von Migrantennetzwerken, die – ebenfalls empirisch nachgewiesen – vielerorts dichter werden. Als MDG-Teilziele böten sich an, die Kosten für Rücküberweisungen weiter zu senken und die Investitionen von Diasporas in ihren Heimatländern zu erleichtern und zu fördern. Indikatoren hierfür könnten beispielsweise die Entwicklung der Transaktionskosten sein, zudem das Volumen von Investitionen in den Heimatländern oder die Gründung von Betrieben und Unternehmen durch Rückwanderer.

Wenn Migrantinnen und Migranten im Aufnahmeland legal beschäftigt und sozial abgesichert sind und sie Zugang zu sozialen Sicherungsleistungen haben, fördert dies ihre finanziellen Handlungsspielräume (auch für Rücküberweisungen und Investitionen in den Herkunftsländern) und erlaubt ihnen, mehr in Bildung und Gesundheit zu investieren. Das Gleiche gilt, wenn sie ihre im Aufnahmeland erworbenen Sozialversicherungsansprüche bei einer Rückkehr ins Heimatland mitnehmen können (Portabilität). Ein MDG-Teilziel könnte lauten, die rechtliche und insbesondere sozialrechtliche Stellung von Mi-

grantinnen und Migranten zu verbessern und so ihre Rolle als „Ermöglicher“ von Entwicklungsprozessen im Heimatland zu stärken. Indikatoren hierfür gäbe es viele: Zu den „klassischen“ Integrationsindikatoren, wie sie in vielen Industrieländern ohnehin schon im Rahmen der Sozialberichterstattung verwendet werden (Entwicklung von Haushalteinkommen, Bildungsstand, Aufenthaltsstatus, Gesundheitszustand, rechtliche Stellung, politische Partizipation von Migrantinnen und Migranten) könnten auch noch qualitative Indikatoren hinzugenommen werden, wie sie etwa in der neueren Forschung zu „well-being“ und „happiness“ verwendet werden. Ergänzend wären Indikatoren für die Portabilität von Sozialversicherungsansprüchen aufzunehmen.

Ob Migration einen Entwicklungsbeitrag leisten kann, hängt auch stark von der Zusammenarbeit von Herkunfts- und Aufnahmeländern ab. Bestehen hier zwischenstaatliche Vereinbarungen oder gibt es einen internationalen rechtlichen Rahmen für die Migration, steigen die Entwicklungswirkungen. Nachgewiesen ist, dass verbindliche Vereinbarungen über die Arbeitsbedingungen, die soziale Sicherung und den

Rechtsstatus von Migrantinnen und Migranten den Erfolg von Wanderungsprojekten vergrößern. Tatsächlich gab es in den vergangenen zwei Jahrzehnten eine Proliferation von bilateralen Migrationsabkommen. Dieser Trend hält weiter an. Dabei haben die Herkunftsländer vor allen ein Interesse am Schutz ihrer Bürger und an ihrer Gleichbehandlung mit Einheimischen, die Aufnahmeländer hingegen an einer wirksamen Umsetzung beispielsweise von befristeten Wanderungsprogrammen. Hier könnte sich die Bundesregierung für ein entsprechendes MDG-Teilziel einsetzen, das die zwischenstaatliche, regionale und internationale Kooperation in der Migrationspolitik und die Zahl von zwischenstaatlichen Migrationsprogrammen erhöht. Ein Indikator könnte hier die Zunahme von bi- und multilateralen Migrationsabkommen sein (unter Berücksichtigung des jeweiligen Inhalts, etwa von Vereinbarungen über die Anerkennung von Qualifikationen, zur Anwerbung und Vermittlung von Arbeitskräften oder zur Unterstützung von Rückkehrern), ein anderer die Reduzierung des Anteils irregulärer Migrantinnen und Migranten an der jeweiligen Wanderung.

Literaturverzeichnis

- Agunias, Dolvyne; Newland, Kathleen; Terrazas, Aaron 2008: Learning by Doing: Experiences of Circular Migration, in: Insight. Program on Migrants, Migration and Development, Migration Policy Institute, Washington D.C.
- Angenendt, Steffen 2006: La nouvelle politique de l'immigration de l'Allemagne, in: Demesmay, Claire; Stark, Hans (Hrsg.): Radioscopies de l'Allemagne, Paris.
- Angenendt, Steffen 2007: Circular Migration – A Sustainable Concept for Migration Policy?, SWP Comments 2007/C 11, Berlin.
- Angenendt, Steffen 2008: Die Zukunft der europäischen Migrationspolitik. Triebkräfte, Hemmnisse und Handlungsmöglichkeiten, Heinrich-Böll-Stiftung, Berlin.
- Angenendt, Steffen; Parkes, Roderick 2008: Arbeitsmigration in der EU – Perspektiven der Steuerung, SWP-Aktuell 2008/A 38, Berlin.
- Angenendt, Steffen; Parkes, Roderick 2009: EU-Migrationspolitik nach Lissabon und Stockholm. Neue Kompetenzen, bessere Politik?, SWP-Aktuell 2009/A 71, Berlin.
- Angenendt, Steffen; Apt, Wenke 2010: Die demographische Dreiteilung der Welt. Trends und sicherheitspolitische Herausforderungen, SWP-Studie 2010, S. 28, Berlin.
- Angenendt, Steffen 2012: Migration, Mobilität und Entwicklung: EU-Mobilitätspartnerschaften als Instrument der Entwicklungszusammenarbeit, SWP-Studien 2012, S. 25, Berlin.
- Bast, Jürgen 2007: Internalisierung und De-Internationalisierung der Migrationsverwaltung, in: Möllers, Christoph; Vosskuhle, Andreas; Walter, Christian (Hrsg.): Internationales Verwaltungsrecht: Eine Analyse anhand von Referenzgebieten, Tübingen, S. 279-311.
- Bauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration 2012: 9. Bericht über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland, Berlin.
- Bundesministerium des Inneren (BMI) 2011: Demografiebericht. Bericht der Bundesregierung zur demografischen Lage und künftigen Entwicklung Deutschlands, Berlin.
- Bundesministerium des Innern (BMI) 2012: Jedes Alter zählt. Demografiestrategie der Bundesregierung, Berlin.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) 2011: Fachkräftesicherung. Ziele und Maßnahmen der Bundesregierung, Berlin.
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung; Zentrum für Migration und Entwicklung 2011: Das Potenzial rückkehrender Fachkräfte, Frankfurt.
[Http://www.cimonline.de/documents/CIM_Flyer_PRF_deutsch_Webversion.pdf](http://www.cimonline.de/documents/CIM_Flyer_PRF_deutsch_Webversion.pdf)
- Bundesregierung 2007: Der Nationale Integrationsplan. Neue Wege, neue Chancen, Berlin.
- Bundesregierung 2008: Nationaler Integrationsplan. Erster Fortschrittsbericht, Berlin.
- Constant, Amelie; Zimmermann, Klaus (Hrsg.) 2013: International Handbook on the Economics of Migration, Northampton.
- Eidgenössisches Departement des Innern; Bundesamt für Gesundheit BAG 2008: Migration Mainstreaming im Gesundheitswesen, Bern.

- Filsinger, Dieter; Geisthardt, Matthias; Löhr, Tillmann; Scholle, Thilo; Schultze, Günther 2013: Perspektivenwechsel in der Einwanderungsgesellschaft Deutschland. Grundlagen für eine neue Migrations- und Integrationspolitik, WISO Diskurs der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.
- Global Commission for International Migration, Migration in an Interconnected World 2005: New Directions for Action.
- Global Migration Group 2010: Mainstreaming Migration into Development Planning. A handbook for policy-makers and practitioners, Genf.
- Joppke, Christian 1998: Why Liberal States Accept Unwanted Immigration, in: World Politics, Nr. 2/1998, S. 266-293.
- Lemaitre, Georges 2009: Recent Developments, the Crisis and Beyond, International Labour Migration, Presentation at OECD, Washington.
- OECD 2013: Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte: Deutschland, Paris, S.15.
[Http://dx.doi.org/10.1787/9789264191747-de](http://dx.doi.org/10.1787/9789264191747-de)
- Rat für Migration 2013: Für eine Neuordnung der Migrations- und Integrationsbelange auf der Bundesebene. Offener Brief an die neue Bundesregierung und die politischen Parteien im Deutschen Bundestag, Berlin.
- Sachverständigenrat der deutschen Stiftungen für Migration und Integration 2012: Integration im föderalen System: Bund, Länder und die Rolle der Kommunen, Jahresgutachten 2012 mit Integrationsbarometer, Berlin.
- Sachverständigenrat der deutschen Stiftungen für Migration und Integration 2013: Migrationspolitik aus einem Guss entwickeln, Pressemitteilung, Berlin.
- Somerville, Will; Sumption, Madelaine 2009: Immigration and the Labour Market: Theory, Evidence and Policy, London.
- Vertovec, Steven 2007: Circular migration: the way forward in global policy?, International Migration Institute, working paper 4/2007, Oxford.
- Zerger, Frithjof 2008: Migrationssteuerung und Entwicklungseffekte durch zirkuläre Migration?, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik 1/2008, Baden-Baden.

Der Autor

Dr. Steffen Angenendt

arbeitet in der Forschungsgruppe Globale Fragen der Stiftung
Wissenschaft und Politik in Berlin zu Demografie und Migration.



Neuere Veröffentlichungen der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik

Wirtschaftspolitik

**Das Neue Magische Viereck nachhaltiger
Wirtschaftspolitik – Maßnahmen zur Steigerung
des gesamgesellschaftlichen Wohlstands in der
neuen Legislaturperiode**

WISO Diskurs

Wirtschaftspolitik

Deutschland – ein Wundermärchen

WISO direkt

Außenwirtschaft

Europäische Wettbewerbsdesorientierung

WISO direkt

Nachhaltige Strukturpolitik

Vorschlag zur Neuordnung des Finanzausgleichs

WISO direkt

Steuerpolitik

**Die Steuerpolitik der letzten Dekaden unter-
mininiert die Soziale Marktwirtschaft – Warum
wir eine gerechtere Steuerpolitik brauchen**

WISO direkt

Steuerpolitik

**Steuer- und Transferpolitik auf dem
Weg in die Sackgasse – eine Analyse der
Umverteilungswirkung**

WISO Diskurs

Arbeitskreis Mittelstand

**Innovative Ansätze in der Beratung von
Migrantinnen und Migranten mit
Gründungsambitionen – Potenziale aus der
akademischen Gründungslehre nutzen**

WISO direkt

Gesprächskreis Verbraucherpolitik

**Energiearmut als Querschnitts-Herausforderung –
Impulse für eine politische Strategie**

WISO direkt

Gesprächskreis Verbraucherpolitik

Verbraucherperspektiven bei der EEG-Reform

WISO direkt

Arbeitskreis Innovative Verkehrspolitik

**Reformoptionen für die Verkehrsinfrastruktur-
finanzierung und Verkehrspolitik in Deutschland –
Straße, Schiene und ÖPNV**

WISO Diskurs

Arbeitskreis Stadtentwicklung, Bau und Wohnen

**Das Programm Soziale Stadt – Kluge Städte-
bauförderung für die Zukunft der Städte**

WISO Diskurs

Gesprächskreis Sozialpolitik

Gute Pflege vor Ort

Das Recht auf eigenständiges Leben im Alter

WISO Diskurs

Gesprächskreis Arbeit und Qualifizierung

Weiterbildungsbeteiligung

Anforderungen an eine Arbeitsversicherung

WISO Diskurs

Arbeitskreis Arbeit-Betrieb-Politik

Humanisierung der Arbeit braucht Forschung

WISO direkt

Arbeitskreis Dienstleistungen

**Gesellschaftlich notwendige Dienstleistungen –
soziale Innovationen denken lernen**

WISO Diskurs

Gesprächskreis Migration und Integration

**Perspektivenwechsel in der Einwanderungs-
gesellschaft Deutschland – Grundlagen für
eine neue Migrations- und Integrationspolitik**

WISO Diskurs

Volltexte dieser Veröffentlichungen finden Sie bei uns im Internet unter

www.fes.de/wiso

