



Bundesamt
für Migration
und Flüchtlinge



Beiträge zur Migrations- und Integrationsforschung

Aus Anlass des 60-jährigen Bestehens des
Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge

Peter Schimany
Hans Dietrich von Loeffelholz (Hg.)



Peter Schimany
Hans Dietrich von Loeffelholz (Hg.)

Beiträge zur Migrations- und Integrationsforschung

Aus Anlass des 60-jährigen Bestehens des
Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2013

Inhaltsverzeichnis

	Einführung – 60 Jahre Bundesamt Peter Schimany und Hans Dietrich von Loeffelholz	7
1	Die Forschungsgruppe im Bundesamt für Migration und Flüchtlinge Thomas Gütlhuber und Peter Schimany	19
2	Zur Entstehung und Bedeutung der Migrations- und Integrationsforschung in Deutschland Friedrich Heckmann	33
3	Paradigmenwechsel in der deutschen Migrations- und Integrationspolitik Sigrid Baringhorst	44

4	Stand und Perspektiven der Migrationsforschung	64
	Herbert Brücker	
5	Die Mischung macht's!	107
	Stefan Luft	
6	Bürgerrechte für Zuwanderer	125
	Ruud Koopmans, Ines Michalowski und Stine Waibel	
7	Migrationsmanagement im Zeitalter der Globalisierung	151
	Philip Martin	
	Autorenverzeichnis	184

Einführung – 60 Jahre Bundesamt

Von der Asylbehörde zum Kompetenzzentrum

Peter Schimany und Hans Dietrich von Loeffelholz



In diesem Jahr feiert das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge sein 60-jähriges Bestehen. Heute ist das Bundesamt, wie Friedrich Heckmann feststellt, nicht nur eine Behörde mit vielfältigen Aufgaben, sondern auch ein Ort der Forschung und Berichterstattung zu Migrations- und Integrationsfragen. Forschung als Teil der Aufgaben des Bundesamtes ist ein Aspekt des institutionellen Umbaus und der Neuausrichtung, die das Bundesamt seit der Jahrtausendwende, vor allem aber seit Einführung des Zuwanderungsgesetzes im Jahr 2005 vollzogen hat. Dieser Prozess verlief in etwa parallel zu der von Politik und Verwaltung zunehmend akzeptierten Einsicht, dass kontinuierliche Zuwanderung zu einem grundlegenden Merkmal der Gesellschaft Deutschlands geworden ist. Vieles hat sich seitdem in der Migrations- und Integrationspolitik bewegt. In dieser Zeit ist, wie Klaus J. Bade betont, mehr erreicht worden als in den Jahrzehnten zuvor.

Wie der Weg von der „Dienststelle“ zum „Bundesamt“ zeigt, war der Wandel mit einem wachsenden Aufgabenspektrum verbunden. Im Jahr 1953 wurde mit der Übernahme des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge, der Genfer Flüchtlingskonvention, die Bundesdienststelle für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge gegründet. Mit Einführung des neuen Ausländergesetzes wurde die Bundesdienststelle im Jahr 1965 zum „Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge“ (BAFl) aufgewertet. Seit dem 1993 verabschiedeten Asylkompromiss erfolgte im Bundesamt ein weit reichender Umstrukturierungsprozess, der mit der Umsetzung des Zuwanderungsgesetzes im Jahr 2005 seinen Höhepunkt erreichte. Aus dem Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge wurde das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF). Das

Zuwanderungsgesetz führte aber nicht nur zu einer neuen Bezeichnung. Bereits bestehende Aufgaben veränderten sich und neue Aufgaben im Bereich von Integration und Migration wurden dem Amt übertragen, ohne dass aber der Asylbereich in den Hintergrund trat.

Neben der Durchführung von Asylverfahren gehören zum Aufgabenspektrum des Bundesamtes seitdem die Förderung und Koordinierung der Integration. Hierbei ist es zuständig für die Konzeption und Durchführung von Programmen zur sprachlichen, gesellschaftlichen und beruflichen Integration von Zuwanderern. Zu den Aufgaben zählen u. a. Entwicklung und Durchführung der Integrationskurse, Förderung von Projekten und Maßnahmen zur gesellschaftlichen Integration, berufsbezogene Sprachförderung im Rahmen des Europäischen Sozialfonds, Aufgaben im Rahmen der Aufnahme und Verteilung jüdischer Zuwanderer sowie Entwicklung des bundesweiten Integrationsprogrammes; hinzu kommen Verwaltung von EU-Fonds und Bereitstellung von Informationen zur Integration. Seit dem Jahr 2006 ist das Bundesamt zudem in verschiedene integrationspolitische Maßnahmen eingebunden – wie den Integrationsgipfel der Bundeskanzlerin und die Deutsche Islam Konferenz des Bundesinnenministers. Mit den Bereichen Asyl und Integration ist die Aufgabenbeschreibung des Bundesamtes aber nicht abgeschlossen. Dem Bundesamt wurden weitere Aufgaben aus dem Bereich der Migration übertragen, die im einzelnen in § 75 Aufenthaltsgesetz geregelt sind.

Zu den dort aufgeführten neuen Aufgaben des Bundesamtes gehört auch die Migrationsbegleitforschung. Mit § 75 Nr. 4 Aufenthaltsgesetz wurde dem Bundesamt ab 2005 die Aufgabe übertragen, wissenschaftliche Forschungen über Migrationsfragen zu betreiben. Ziel der Begleitforschung ist die Gewinnung analytischer Aussagen für die Steuerung der Zuwanderung. Zur Erfüllung dieses gesetzlichen Auftrages wurde bereits Ende 2004 eine Forschungsgruppe eingerichtet. Durch diese gesetzliche Maßnahme entfiel die vormals geplante Einrichtung des Bundesinstituts für Bevölkerungs- und Migrationsforschung beim Bundesamt. Ab Mitte 2005 wurde der Forschungsgruppe ein Wissenschaftlicher Beirat zur Seite gestellt.

In Anlehnung an die Kernaufgaben des Bundesamtes werden durch die Forschungsgruppe das Migrationsgeschehen nach und von Deutschland betrachtet, die vielfältigen Auswirkungen von Migrationsprozessen analysiert und Erkenntnisse für die Migrationssteuerung, vor allem mit Blick auf den Arbeitsmarkt, gewonnen. Die Forschungsgruppe begleitet den Prozess der Integration von Menschen mit Migrationshintergrund

und trägt zur Weiterentwicklung von Integrationsmaßnahmen auf Bundesebene bei. Weitere Forschungsbereiche sind der Zusammenhang von Migration und demografischem Wandel sowie die weltweiten Migrationsbewegungen. Seit ihrer Einrichtung hat die Forschungsgruppe zahlreiche wissenschaftliche Untersuchungen durchgeführt und als Forschungsstudien publiziert. Besonderer Stellenwert kommt hierbei dem Migrationsbericht zu, der im Auftrag der Bundesregierung jährlich erstellt wird. Dieser Bericht ist mittlerweile ein in Politik, Verwaltung und Wissenschaft häufig genutztes Standardwerk.

Schließlich ist es für eine Bundesbehörde, die mit Migrations- und Integrationsfragen befasst ist, folgerichtig, in die europäische und internationale Zusammenarbeit eingebunden zu sein. Im Rahmen ihrer Koordinierungsaufgabe ist das Bundesamt daher die nationale Kontaktstelle zur Umsetzung der EU-Hochqualifiziertenrichtlinie „Blaue Karte EU“. Zudem ist das Bundesamt über die Forschungsgruppe nationale Kontaktstelle für die Aufgaben des Europäischen Migrationsnetzwerkes (EMN). Das Ziel ist es, den Mitgliedstaaten und den Organen der Europäischen Union zuverlässige und vergleichbare Informationen im Bereich Migration und Asyl zur Verfügung zu stellen.

Anhand der skizzierten Aufgaben zeigt sich, dass das Bundesamt seit seiner Entstehung in der Nachkriegszeit bis heute einen grundlegenden Wandel vollzogen hat – von einer Asylstelle hin zu einem Kompetenzzentrum für Migration und Integration. Fragen von Asyl und Flüchtlingschutz stehen zwar weiterhin im Vordergrund, Aufgaben sind nunmehr aber auch die Entwicklung von Integrationsstrategien und die Begleitung des Migrationsgeschehens. Hierbei kommt der Forschungsgruppe besondere Bedeutung zu, denn sie hat den Wandel in den letzten Jahren maßgeblich mit befördert und ist heute integraler Bestandteil einer modernen Behörde.

Anlässlich des 60-jährigen Bestehens des Bundesamtes veröffentlicht die Forschungsgruppe einen Sonderband, der in einem Kapitel einen Überblick über ihre Arbeit seit Ende des Jahres 2004 gibt. Darüber hinaus enthält die Publikation sechs weitere Artikel, die von Autorinnen und Autoren stammen, die mit der Arbeit der Forschungsgruppe besonders verbunden sind.

Eingeleitet wird der Band mit einem Beitrag von Thomas Gütlhuber und Peter Schimany zur Entstehung und Weiterentwicklung der Forschungs-

gruppe. Danach arbeitet Friedrich Heckmann in seinem Aufsatz heraus, unter welchen wissenschaftlichen Bedingungen das Bundesamt seine Forschungstätigkeit aufnahm. Sigrid Baringhorst diskutiert in ihrem Artikel, warum die migrations- und integrationspolitischen Reformen Ausdruck eines noch nicht abgeschlossenen Paradigmenwechsels sind. Herbert Brücker stellt den Stand und die Perspektiven der Migrationsforschung aus Sicht der Arbeitsmigration und Arbeitsmarktforschung dar. In seinem integrationspolitischen Beitrag greift Stefan Luft den Aspekt der ethnisch-sozialen Segregation in Städten auf. Ruud Koopmans, Ines Michalowski und Stine Waibel setzen sich in ihrem Artikel zur politischen Integration mit der Entwicklung von Bürgerrechten für Zuwanderer in vergleichender Perspektive auseinander. Abschließend erörtert Phil Martin Fragen des Migrationsmanagements im Zeitalter der Globalisierung. Nachfolgend einzelne Anmerkungen zu den einzelnen Beiträgen.

Wie Thomas Gütlhuber und Peter Schimany in ihrem Beitrag zur Forschungsgruppe „Grundsatzfragen der Migration, Migrationsforschung, Ausländerzentralregister, Statistik im Bundesamt für Migration und Flüchtlinge“ ausführen, wurde die Idee eines dem Bundesamt angegliederten Forschungsinstituts für Fragen der Migration bereits Ende der 1980er Jahre diskutiert. Aber erst mit dem Zuwanderungsgesetz wurde Anfang 2005 dem Bundesamt die Aufgabe des „Betreibens wissenschaftlicher Forschung über Migrationsfragen (Begleitforschung) zur Gewinnung analytischer Aussagen für die Steuerung der Zuwanderung“ übertragen.

Im Folgenden erläutern die Autoren den Aufbau und die Organisation der Forschungsgruppe, gehen auf Haushaltsmittel und Personalausstattung ein und zeigen anhand von Übersichten die Forschungsplanung und ausgewählte abgeschlossene bzw. laufende Forschungsprojekte auf. Danach wird auf die Qualitätssicherung und die wissenschaftliche Vernetzung eingegangen. Die beiden letzten Abschnitte beschäftigen sich mit dem Ausländerzentralregister und dem Statistikbereich, die beide wichtige Teile der Forschungsgruppe sind.

Die Autoren beschreiben aber nicht nur formal die Forschungsgruppe, sie verdeutlichen auch das umfassende Aufgabenverständnis, die Ausrichtung auf die Schnittstelle von Wissenschaft und Politik sowie die Entwicklung hin zu einer anerkannten Forschungsinstitution im Rahmen einer Behörde. Da die Steuerung von Zuwanderung und die Integration von Migranten miteinander zusammenhängen, liegt der Forschung im Bundesamt ein ganzheitliches Forschungsverständnis zugrunde, das den Migrations-

und Integrationsbereich gemeinsam betrachtet. Auch wenn die Forschung im Bundesamt keine Ressortforschungseinrichtung ist, ihrem Selbstverständnis nach orientiert sie sich an den Grundätzen „guter Forschung“, um wissenschaftlichen Standards zu genügen und wissenschaftliche Akzeptanz durch die scientific community zu erhalten.

Abschließend betonen die Autoren, dass sich die Einrichtung der Forschungsgruppe bewährt hat und an der weiteren Optimierung der bestehenden Rahmenbedingungen gearbeitet wird. Sie hat damit nicht nur zur Fortentwicklung der wissenschaftlichen Forschung, sondern auch zur Etablierung des Bundesamtes als Kompetenzzentrum für Migrations- und Integrationsfragen beigetragen.

Wie Friedrich Heckmann in seinem Beitrag einleitend betont, ist das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge heute nicht nur eine Behörde mit vielfältigen Aufgaben, sondern auch ein Ort der Forschung und Berichterstattung zu Migration und Integration. Diese Situation nimmt der Autor zum Ausgangspunkt, um herauszuarbeiten, unter welchen wissenschaftlichen Voraussetzungen im Bereich der Migrations- und Integrationsforschung das Bundesamt seine Forschungstätigkeit aufnahm. Zum einen analysiert er die Entstehung der Migrations- und Integrationsforschung in Deutschland und verfolgt ihre Entwicklung bis etwa Ende der 1990er Jahre. Zum anderen zeigt er auf, in welcher Weise und auf welchem Weg die Forschung gesellschaftlichen und politischen Einfluss ausüben konnte sowie die gesellschaftliche Selbsterkenntnis Deutschland als Einwanderungsland förderte.

Bei der Entwicklung des Forschungsgebiets unterscheidet der Autor drei Phasen: erstens die Phase der Flüchtlings- und Vertriebenenforschung, zweitens die der Ausländerforschung und drittens die der Institutionalisierung der Migrations- und Integrationsforschung. Heute kann die Migrations- und Integrationsforschung als ein differenziertes und spezialisiertes Forschungsfeld angesehen werden, das verschiedene Disziplinen einschließt.

Anschließend erörtert der Autor Aspekte, die erklären können, in welcher Weise die Neuausrichtung der Migrations- und Integrationsforschung in gesellschaftlichen und politischen Dialogprozessen die Neuorientierung der gesamten Migrations- und Integrationspolitik vorantrieb. Gefragt wird, wie die Zuwanderungsthese den Weg in Gesellschaft und Politik fand und wie sie schließlich zu einer gesellschaftlichen Neudefinition

der Einwanderungsfrage und zur Etablierung einer Integrationspolitik beitrug. Der Autor geht davon aus, dass die veränderte Einschätzung der gesellschaftlichen Situation durch einen kontinuierlichen Dialogprozess zwischen Wissenschaft und gesellschaftlichen Institutionen bewirkt wurde. Über die gesellschaftlichen Institutionen fand die neue Erkenntnis dann Eingang in das politische System.

Überblickt man die Entwicklung der Beziehungen zwischen wissenschaftlicher Forschung zu Migrations- und Integrationsfragen und Politik in der Bundesrepublik, dann lässt sich feststellen: Wissenschaftler sind heute in zahlreichen Gremien von Politik und Verwaltung auf den unterschiedlichsten politischen Ebenen sowie in der Zivilgesellschaft in beratenden Funktionen tätig und bemühen sich in vielfach institutionalisierten Formen, wissenschaftliche Einsichten in die politische Praxis einfließen zu lassen. Dies gilt, wie der Autor abschließend bekräftigt, auch für das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.

In ihrem Beitrag entwickelt Sigrid Baringhorst die Argumentation, dass die seit der Jahrtausendwende in Deutschland initiierten migrations- und integrationspolitischen Reformen den Charakter eines noch nicht abgeschlossenen Paradigmenwechsels erfüllen. Dieser zeigt sich auf der Ebene der normativen Leitziele der Politik und auf der Ebene der zu ihrer Umsetzung ergriffenen Maßnahmen. Wie die Autorin weiter ausführt, gehen Veränderungen auf der Policy-Ebene mit einem Wandel der Legitimitätsressourcen einher, welche die gesellschaftliche Akzeptanz integrations- und migrationspolitischer Entscheidungen sichern sollen. Für die politikwissenschaftliche Migrations- und Integrationsforschung ergeben sich hinsichtlich der Quellen der Legitimation von Reformen neue Fragestellungen.

Einige dieser Fragestellungen werden bezogen auf drei Legitimationsquellen genauer betrachtet: erstens Legitimation durch Wissen und die Einbeziehung wissenschaftlicher Experten in den Policy-Prozess, zweitens Legitimation durch Partizipation und die Einbeziehung von „Betroffenen“ in den Reformprozess sowie drittens Legitimation durch Diskurs und die öffentliche Beratung über Policy-Alternativen. Einleitend wird dargelegt, dass der Paradigmenwechsel im Bereich der Integrationspolitik ab Ende der 1990er Jahre viel deutlicher vollzogen wurde als im Bereich der Migrationspolitik, da hier gegenläufige Faktoren von Einfluss waren.

Wie die Autorin weiter ausführt, werden angesichts der Ausdifferenzierung von Programminhalten politische Entscheidungen zunehmend durch wissenschaftliche Expertisen bzw. durch die Einbeziehung von Wissenschaftlern in Kommissionen abgesichert. Die Legitimation durch Wissen sollte aber nicht über die grundsätzliche Schwierigkeit hinwegtäuschen, aufgrund der Komplexität von Ursachen- und Wirkungszusammenhängen Auswirkungen migrations- und integrationsbezogener Steuerungsmaßnahmen genau bestimmen und bewerten zu können. Zugleich zeigen sich die engen Grenzen des Einflusses wissenschaftlicher Beratung auf politische Entscheidungsprozesse. In ihrem Ausblick stellt die Autorin zudem kritisch fest, dass gerade im Hinblick auf Reformen im Bereich der Migrations- und Integrationspolitik Beteiligungsdefizite von Personen mit Migrationshintergrund in repräsentativen Gremien und öffentlichen Diskussionen bestehen. Diese Defizite gilt es wissenschaftlich zu erforschen und politisch abzubauen.

Herbert Brücker stellt in seinem Beitrag den Stand und die Perspektiven der Migrationsforschung aus Sicht der Wirtschafts- und Arbeitsmarktforschung dar und lotet weiteren Forschungsbedarf aus. Ausgangspunkt seines Beitrages ist die Frage nach den Ursachen und Determinanten der Migration. Hiervon hängt auch die künftige Entwicklung der Migration nach Deutschland ab. Gerade die Europäische Union (EU) mit ihrem weltweit nahezu einzigartigen Prinzip der Freizügigkeit für Arbeitnehmer und andere Personen bietet sich hier als Laboratorium für das Studium von Migrationsprozessen besonders an. Der Autor macht anschließend darauf aufmerksam, dass die Wirkungen der Migration jedoch nicht allein von ihrem Umfang, sondern auch von ihrer Struktur in Hinblick auf Qualifikationen und andere für den Arbeitsmarkt relevante Eigenschaften und Fähigkeiten abhängen.

Im Folgenden widmet sich der Autor der klassischen Frage der Migrationsforschung: Wie wirkt sich Zuwanderung auf Beschäftigung und Löhne aus, was politisch von nicht zu unterschätzender Bedeutung sei. Schließlich haben diesbezügliche Befürchtungen über Dekaden zu einer Einwanderungspolitik geführt, die versuchte, den Arbeitsmarkt gegen die Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte zu schützen. Ob Zuwanderung tatsächlich fallende Löhne und steigende Arbeitslosigkeit bewirkt, ist in zahlreichen Studien in den USA, Europa und Deutschland theoretisch, vor allem aber empirisch untersucht worden. Der Autor stellt neue methodische Ansätze vor, die in den vergangenen Jahren zu teilweise überraschenden Erkenntnissen geführt haben.

Seitdem sich die Erkenntnis durchgesetzt habe, dass Deutschland ein Einwanderungsland ist und im Zuge des demografischen Wandels auf immer mehr Fachkräfte aus dem Ausland angewiesen sein wird, ist die Frage der Arbeitsmarktintegration von Migranten in den Fokus des politischen Interesses und der Forschung gerückt. Der Autor verweist auf komplexe Fragen, etwa wie sich ethnische Enklaven auf die Arbeitsmarktintegration und den Erwerb von Sprachkompetenz auswirken. Der Entwicklung von neuen Mikrodatensätzen, die es ermöglichen, die Integration von Migranten im Lebensverlauf zu untersuchen, kommt dabei immer größere Bedeutung zu.

Schließlich unterstreicht Brücker die zentrale Bedeutung der Arbeitsmarktintegration: Gerade weil Migranten teilweise nur unvollkommen in den Arbeitsmarkt integriert sind, tragen sie auch die Lasten weiterer Zuwanderung, während die einheimischen Arbeitskräfte profitieren. Aus der Integrationsforschung mit ihren vielen Facetten lassen sich zahlreiche Schlussfolgerungen nicht nur für die Einwanderungspolitik ableiten, sondern auch für die Bildungs- und Arbeitsmarktpolitik sowie für andere Politikbereiche, welche die Integration von Migranten beeinflussen.

Weltweit üben Städte eine große Anziehungskraft aus. Schon heute lebt über die Hälfte der Menschheit in Städten – mit steigender Tendenz. In Deutschland ist die Bevölkerung in den meisten Städten mit mehr als 500.000 Einwohnern in den letzten Jahrzehnten gewachsen. Vor allem der Anteil an jüngeren Erwerbspersonen und an älteren Menschen steigt. Parallel zu den altersstrukturellen Verschiebungen nehmen sozio-ökonomische Ungleichheiten sowohl zwischen Städten als auch innerhalb der Städte zu.

Vor diesem Hintergrund geht Stefan Luft der Debatte um ethnisch-soziale Segregation in Städten nach. Er zeigt, dass sich bis Ende der 1970er Jahre die Segregation auf soziale und demografische Ausprägungen konzentrierte. In den 1980er Jahren kam eine ethnische Komponente hinzu. Mittlerweile korreliert sie mit den beiden anderen Faktoren so stark, dass die ethnische Konzentration in bestimmten Stadtvierteln heute meist gleichbedeutend ist mit Armut und Kinderreichtum. Wie der Autor ausführt, sind ethnische Kolonien dort, wo es sich um ethnisch-soziale Unterschichtenkonzentrationen handelt, vielfach Mobilitätsfallen und Sackgassen, die eine Integrationsbarriere bilden. Die sozialräumliche Spaltung der Städte, mit der Konsequenz der Verfestigung bestehender Strukturen, macht sich im vorschulischen und schulischen Bereich besonders be-

merkbar. Die Bildungssegregation ist in der Regel noch stärker ausgeprägt als die räumliche Segregation.

Die Integration wurde bisher weitgehend schichtspezifisch organisiert. Den sozial schwächsten Einheimischen wurde die Integration der sozial schwachen Zuwanderer überlassen. Eine veränderte Zusammensetzung der Wohnbevölkerung bei ethnisch-sozialer Unterschichtenkonzentration ist durch administrative Maßnahmen nur innerhalb langer Zeiträume erreichbar. Als Handlungsoption schlägt der Autor daher auch vor: Die sozio-ökonomisch gut ausgestatteten Bürger müssen sich stärker als bisher an einem „innerstädtischen Lastenausgleich“ beteiligen. Der wirtschaftlich starke Teil der Bevölkerung kann zwar immer wieder (bei der Wahl der Wohnung oder der Schule) seine Abwanderungsoptionen nutzen, mittel- und langfristig kann er aber – wie schon Hirschman (1974) betonte – den gesellschaftlichen Folgen seiner Entscheidungen nicht ausweichen.

Die Konfliktlinien in Stadtteilen oder Schulen verlaufen zumeist nicht zwischen Personen unterschiedlicher Kultur oder Herkunft. Empirische Studien – wie etwa die von Koopmans et al. (2011) – zeigen vielmehr, dass es der soziale Status und die Bildungsressourcen der Menschen sind, die einen entscheidenden Einfluss auf gegenseitiges Vertrauen und Kooperationsbereitschaft haben.

Vertrauen und Kooperationsbereitschaft hängen mit dem Ausmaß an Teilhaberechten zusammen. In ihrem Beitrag setzen sich Koopmans, Michalowski und Waibel mit „Bürgerrechten für Zuwanderer“ auseinander. Bürgerrechte fixieren die Regeln, Grenzen und Pflichten der Mitgliedschaft in einem politischen Gemeinwesen. Nach Auffassung der Autoren sind Bürgerrechte nicht nur an den Erwerb der Staatsangehörigkeit gebunden, sondern umfassen auch die Rechte von ansässigen Ausländern und zugewanderten ethnischen und religiösen Minderheiten. In den Zuwanderungsländern Europas stellt sich aufgrund der kulturellen Unterschiede zwischen Ziel- und Herkunftsländern somit die Frage, wie mit kultureller Identität und Zugehörigkeit umgegangen wird und wie viel Raum kulturellen Traditionen zugestanden wird.

Untersucht werden Entwicklungen hinsichtlich der staatlichen Rechtevergabe an Zuwanderer in zehn europäischen Ländern im Zeitraum von 1980 bis 2008. Hierbei werden die im Jahr 1980 existierenden Unterschiede als gegeben vorausgesetzt. Auf dieser Grundlage wird analysiert, inwieweit die vorhandenen Unterschiede im Zeitverlauf bestehen bleiben und wel-

che Faktoren mögliche Erweiterungen und Einschränkungen von Rechten sowie länderübergreifende Konvergenzen erklären können.

Anhand der vorliegenden Ergebnisse konnte die Liberalisierungshypothese empirisch untermauert und die Konvergenzthese klar verworfen werden: Zuwanderer verfügen im Jahr 2008 über sehr viel mehr Bürgerrechte als noch im Jahr 1980. Als Folge der Ereignisse vom 11. September 2001 wurde allerdings der Zugang zur Staatsbürgerschaft zwischen 2002 und 2008 wieder restriktiver. Zudem zeigte sich, dass es die Ausnahme und nicht die Regel ist, wenn Länder in ihren Politiken ähnlicher werden.

Ein Beleg fand sich zudem für die Hypothese der Stabilität nationaler Unterschiede. Ein differenzierter Blick auf die Entwicklungen in den einzelnen Ländern ergab jedoch, dass Deutschland deutlich von diesem Muster abweicht. Hier kam es zu einer relativ starken Liberalisierung der Rechte von Zuwanderern. Im Jahr 1980 war Deutschland noch eines der restriktivsten Länder hinsichtlich des Rechteumfangs von Zuwanderern. Im Jahr 2008 hat Deutschland andere Länder quasi „überholt“.

Als zentrales Ergebnis der Untersuchung kann festgehalten werden, dass politische Entscheidungen über die Bürgerrechte von Zuwanderern sehr stark dem nationalen Kontext verhaftet sind. Nationale Entwicklungen weisen eine hohe Pfadabhängigkeit auf. Auch davon abweichende Veränderungen lassen sich – wie das Beispiel Deutschland zeigt – überwiegend mit nationalen und nicht mit supranationalen Faktoren erklären.

Phil Martin hebt in seinem abschließenden Beitrag zum Migrationsmanagement im Zeitalter der Globalisierung hervor, dass drei Prozent der weltweit über sieben Milliarden Menschen internationale Migranten sind, die aus unterschiedlichen Gründen außerhalb ihres Geburtslandes leben. Die Globalisierung erleichterte es, sich über Chancen im Ausland zu informieren und zu geringen Kosten zu reisen.

Der Autor weist bei seinen folgenden regionalen Betrachtungen darauf hin, dass Kanada und die USA Einwanderungsländer sind, die etwa die Hälfte der jährlich drei Millionen Menschen aufnehmen, die sich in Industrieländern niederlassen dürfen. Europa sei zwar ein Kontinent mit vielen Grenzen, aber auch mit vielen Migranten, was teilweise daran liegt, dass mehr als die Hälfte der rund 50 Staaten in Europa regionale Vereinbarungen unterzeichnet haben, die den freien Personenverkehr zwischen den Mitgliedstaaten erlauben und fördern.

Asien steht für den Autor mit seinem 60-prozentigen Anteil an der Weltbevölkerung und einem Anteil von 30 Prozent an allen Migranten weltweit für die Extreme im Bereich Migration. Während Länder wie Japan und Südkorea geringqualifizierten Ausländern weitgehend verschlossen bleiben, sind die Länder des Golfkooperationsrats auf Migranten angewiesen, um nahezu alle Arbeitsplätze im privaten Sektor zu besetzen. Stadtstaaten wie Singapur verfolgen explizit eine Migrationspolitik, nach der Hochqualifizierte willkommen, Geringqualifizierte jedoch beliebig ins Land geholt und wieder ausgewiesen werden. Länder wie die Philippinen, die viele Migranten ins Ausland schicken, versuchen verstärkt, qualifizierte Arbeitskräfte nach Europa und Nordamerika zu entsenden, um den Schutz ihrer Staatsbürger zu verbessern und die Transferzahlungen der Gastarbeiter in die Heimat zu erhöhen.

Martin verweist in seinen Schlussfolgerungen darauf, dass das Management von Migration schwieriger werden könnte, da der Migrationsdruck mit der Globalisierung in einer Welt der Unterschiede zunehmen könnte. Die Globalisierung erleichtert es den Menschen, sich über Chancen in anderen Ländern zu informieren und zu reisen, um die sich bietenden Möglichkeiten zu nutzen. Diese Prozesse werden durch die immer preiswerteren Möglichkeiten im Kommunikations- und Transportwesen unterstützt. Die Rechte von Migranten im Rahmen von Bemühungen einzuschränken, um Migration stärker steuern zu können, hält der Autor indes für problematisch in einer Welt, die auf Gleichheit ausgerichtet und sensibel gegenüber Unterschieden bei individuellen Rechten sei. Die Grenzen für mehr legale Migranten zu öffnen, könnte jedoch ebenfalls zu kontroversen Diskussionen über die sozio-ökonomischen Kosten und Nutzen von Migration führen.

Die Beiträge behandeln ein vielschichtiges Feld an Themen. Sie stellen zum einen Bedeutung und Entwicklungen der Migrations- und Integrationsforschung heraus und zeigen, welchen Stellenwert die Forschung im Aufgabenspektrum des Bundesamtes hat. Zum anderen werden integrationspolitische Aspekte diskutiert und Fragen des Migrationsmanagements angesprochen. Dabei decken die Beiträge nicht nur die nationale Perspektive ab, sondern es wird auch die europäische bzw. internationale Ebene beleuchtet. Schließlich dokumentieren die Beiträge, dass eine moderne Behörde heute Teil der „Wissensgesellschaft“ ist.

1 Die Forschungsgruppe im Bundesamt für Migration und Flüchtlinge

Thomas Gütlhuber und Peter Schimany



In der Forschungsgruppe „Grundsatzfragen der Migration, Migrationsforschung, Ausländerzentralregister, Statistik“ werden Aufgaben gebündelt, die der Erhebung und Bereitstellung von Informationen zur Steuerung des Migrations- und Integrationsgeschehens dienen. Zum einen werden Vorschläge für die Weiterentwicklung bestehender Regelungen des Aufenthaltrechts erstellt und Expertisen für eine wissenschaftsbasierte Politikberatung zur Verfügung gestellt. Zum anderen werden die Aufgaben der Registerbehörde für das Ausländerzentralregister wahrgenommen und im Bereich der Statistik Auswertungen und Analysen für interne und externe Nutzer angefertigt sowie statistisches Methodenwissen bereitgestellt.

Auftrag

Die Idee eines beim Bundesamt angegliederten Forschungsinstituts für Fragen der Migration wurde bereits in den späten 1980er Jahren diskutiert. Die Unabhängige Kommission Zuwanderung empfahl 2001 in ihrem Bericht die Einrichtung eines Bundesforschungsinstituts für Zuwanderung und Integration, was auch seinen Niederschlag in der ersten Fassung des Zuwanderungsgesetzes fand. Auch im Jahresgutachten 2004 des Sachverständigenrates für Zuwanderung und Integration wurde die Notwendigkeit der wissenschaftlichen Begründung der Zuwanderungs- und Integrationspolitik betont.

Mit dem Zuwanderungsgesetz vom 1. Januar 2005 wurde dem Bundesamt gem. § 75 Nr. 4 Aufenthaltsgesetz (AufenthG) die Aufgabe des „Betreibens wissenschaftlicher Forschung über Migrationsfragen (Begleitforschung) zur Gewinnung analytischer Aussagen für die Steuerung der Zuwanderung“ übertragen.

Begleitforschung ist maßnahmebezogene Forschung. Sie beinhaltet die Vorbereitung, die Beobachtung (Monitoring) und die Bewertung (Evaluation) politischer Maßnahmen. Oder anders formuliert: Begleitforschung hat das Ziel, Daten und Informationen bereit zu stellen, die es erlauben, die Wirksamkeit und die Effekte politischer Handlungen abzuschätzen.

Die Forschung im Bundesamt besitzt keine institutionelle Eigenständigkeit. Sie ist durch das Bundesministerium des Innern (BMI) nicht als Forschungseinrichtung benannt, so dass sie keine Ressortforschungseinrichtung ist. Die Forschungsgruppe unterliegt daher auch nicht der Evaluierung durch den Wissenschaftsrat. Gleichwohl orientiert sich die Forschungsgruppe an den Grundsätzen „guter Forschung“, um wissenschaftlichen Standards zu genügen und wissenschaftliche Akzeptanz durch die scientific community zu erhalten.

Aufgabenverständnis

In § 75 Nr. 4 AufenthG wird die wissenschaftliche Forschung über Migrationsfragen angesprochen. Man könnte daher die Auffassung vertreten, dass die Forschung im Bundesamt allein auf den Bereich des Migrationsgeschehens konzentriert ist. Die Forschungsgruppe sieht im gesetzlichen Auftrag jedoch keine Beschränkung der Forschung allein auf Migrationsfragen. Sie vertritt vielmehr den Ansatz, dass Integration davon abhängt, wie Zuwanderung gesteuert wird. Die Forschung im Bundesamt geht von dem Grundsatz aus, dass die Steuerung der Zuwanderung und die Integration von Migranten zwei Seiten einer Medaille sind. Eine Konzentration allein auf Migrationsprozesse ohne Berücksichtigung von Integrationsaspekten würde dem gesetzlichen Auftrag wissenschaftlicher Begleitforschung zu Migrationsfragen nicht gerecht werden. Der Forschung im Bundesamt liegt demnach ein ganzheitliches Forschungsverständnis zugrunde, das beide Bereiche mit einschließt.

Die Forschung im Bundesamt war von Anbeginn auf die Schnittstelle von Wissenschaft und Politik ausgerichtet. Sie ist praxisorientiert und stellt Transferwissen bereit. Sie hält aber nicht nur für Anfragen und Stellungnahmen kurzfristig abrufbare wissenschaftliche Expertise vor, sondern führt auch mittelfristig angelegte Forschungsprojekte durch.

Die Aufgaben der Forschung sind die Beobachtung des Migrationsgeschehens nach und von Deutschland, die Analyse von Auswirkungen von Migrationsprozessen und die Gewinnung von Erkenntnissen für die Migrationssteuerung. Forschungsbereiche sind die Erwerbsmigration, der Zusammenhang von Migration und demografischem Wandel sowie weltweite Migrationsbewegungen. Darüber hinaus begleitet die Forschung den Prozess der Integration von Menschen mit Migrationshintergrund und trägt zur Weiterentwicklung von Integrationsmaßnahmen auf Bundesebene bei.

Aufbau und Organisation der Forschung

Der Forschungsbereich im Bundesamt ist als unselbständige Organisationseinheit in Form einer Forschungsgruppe mit drei Forschungsreferaten und drei Servicereferaten (Grundsatz, Ausländerzentralregister und Statistik) in die hierarchische Organisationsstruktur des Bundesamtes eingegliedert.

Die Umsetzung des gesetzlichen Auftrages, Migrationsforschung zu betreiben, ging mit verschiedenen aufbauorganisatorischen Maßnahmen einher, die das Ergebnis von Praxiserfahrungen mit dem Ziel einer optimalen Aufgabenwahrnehmung waren. Die Forschung nahm ihre Arbeit im Januar 2005 zunächst mit zwei Referaten auf. Im September 2007 wurde auf Grund der stetigen Zunahme an Forschungsaufträgen zu unterschiedlichen Themen eine Verteilung der Forschungsaufgaben auf drei Referate vorgenommen.

Um die interne Vernetzung der Forschungsfelder zu erhöhen, die interdisziplinäre Zusammenarbeit zu stärken und die Außendarstellung der Forschung weiter zu verbessern, wurden die drei Forschungsreferate unter

Beibehaltung ihrer organisatorischen Eigenständigkeit im September 2009 zu einer Referatsgruppe zusammengefasst. Weiterhin beibehalten wurden auch die organisatorische Eingliederung der Forschung im Bundesamt und die Nähe zu den operativen Aufgaben der Behörde. Damit konnten weitere Synergieeffekte für die Forschungsgruppe erzielt und Forschungsergebnisse mit hohem Praxisbezug erstellt werden.

Die Referatsgruppe weist drei Forschungsfelder auf:

- Forschungsfeld I „Weltweite und irreguläre Migration, Islam, Demografie, Forschungstransfer, Wissenschaftliche Leitung des Doktorandenprogramms“ (22 FI),
- Forschungsfeld II „Empirische Sozialforschung“ (22 FII) und
- Forschungsfeld III „Wirtschaftswissenschaftliche Zusammenhänge, Geschäftsstelle Beirat für Forschungsmigration“ (22 FIII).

Ergänzt werden die drei Forschungsfelder durch die „Internationale Forschungskontaktstelle“ (22 IFK). Unterstützt wird der Forschungsbereich durch das Referat 220 „Forschungs- und Projektmanagement, Strategie, Geschäftsstelle Wissenschaftlicher Beirat“, das Querschnittsaufgaben für den Forschungsbereich wahrnimmt. Die Referate 221 „Führung des Ausländerzentralregisters“ und 222 „Statistik, Verbesserung der Erkenntnislage im Migrationsbereich“ arbeiten eng mit der Forschung zusammen. Eine wesentliche Aufgabe ist die Sammlung und Aufbereitung von statistischen Daten für die Forschung sowie die Mitwirkung bei der Bereitstellung und der konzeptionellen Weiterentwicklung von Datenquellen.

Haushaltsmittel und Personalausstattung

Die Forschung im Bundesamt war von Anfang an bestrebt, Haushaltsmittel für die Durchführung von Forschungsprojekten zu erhalten. Zur Gewinnung eigener Datenquellen und zur Absicherung „guter Politikberatung“ war die Umsetzung von empirischen Projekten von Beginn an geplant. Deren Realisierung ist jedoch mit erheblichem finanziellen

Aufwand verbunden. Zu Beginn der Forschungstätigkeit konnten große empirische Forschungsprojekte, wie der „Integrationsverlauf von Integrationskursteilnehmenden“, die „Repräsentativuntersuchung ausgewählter Migrantengruppen 2006/2007 (RAM)“ und „Muslimisches Leben in Deutschland“, nur über projektbezogene Mittelverstärkungen durchgeführt werden. Seit 2010 können auf Grund einer kontinuierlichen finanziellen Ausstattung weitere empirische Forschungsprojekte umgesetzt werden.

Anfang 2013 arbeiteten 25 Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler in der Forschungsgruppe, wovon drei ausschließlich für das Europäische Migrationsnetzwerk tätig sind und zwei als Doktoranden im Rahmen des Doktorandenprogramms eingesetzt sind. Von den 25 Wissenschaftlern sind neun unbefristet und 16 befristet beschäftigt. Um der Querschnittsdisziplin „Migrations- und Integrationsforschung“ gerecht zu werden, war das Personal von Beginn an interdisziplinär zusammengesetzt.

Forschungsplanung und Forschungsprojekte

Forschungsprojekte werden auf der Grundlage einer jährlichen Forschungsvorhabenplanung durchgeführt. Diese ist das Ergebnis eines umfassenden Abstimmungsprozesses. Vorschläge für Forschungsvorhaben können dabei sowohl intern (Bundesamt) als auch extern (Wissenschaftlicher Beirat, Bundesministerium des Innern, andere Bundesressorts) eingereicht werden. Ergebnisse der Forschung werden als Forschungsberichte und Working Papers publiziert und auf den Internetseiten des Bundesamtes (www.bamf.de/forschung) als Downloads der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt.

Seit 2005 hat die Forschungsgruppe – neben der Beantwortung von Anfragen und der Erteilung von Auskünften zu verschiedenen Themen – eine Vielzahl an Forschungsprojekten abgeschlossen. Nachfolgend werden einige bedeutende und bereits abgeschlossene Forschungsvorhaben aufgeführt. Wie die Übersicht 1 zeigt, waren die Projekte stark anwendungsorientiert, hatten auch externe Auftraggeber und dienten der Politik als Entscheidungsgrundlage.

Übersicht 1: Ausgewählte abgeschlossene Forschungsprojekte

Projektname	Auftrag	Ziel	Zeitraum
Repräsentativ-untersuchung „Ausgewählte Migrantengruppen in Deutschland 2006/2007 (RAM)“	Bundesministerium des Innern	Darstellung des Integrationsstandes der fünf größten Ausländergruppen zur Steuerung der Integration. Aufbau eines Datensatzes, der flexible und schnelle Auswertungen ermöglicht.	2006-2010
Integrationsverlauf von Integrationskurs-teilnehmenden	BAMF Abt. 3/Bundesministerium des Innern	Forschung zur Wirksamkeit und Nachhaltigkeit der Integrationskurse zur Steuerung der Integration. Die Ergebnisse dienen der Bewertung bestehender Integrationskursangebote und liefern Daten zur Weiterentwicklung und Anpassung bestehender Angebote.	2007-2012
Muslimisches Leben in Deutschland	Deutsche Islam Konferenz/ Bundesministerium des Innern	Ermittlung von Zahl der Muslime, Religion im Alltag und Aspekten der Integration. Bereitstellung von Entscheidungsgrundlagen für die Einführung islamischen Religionsunterrichts an öffentlichen Schulen, Schaffung von Grundlagen für eine Versachlichung der Diskussion in der Politik und der breiten Öffentlichkeit.	2008-2009
Das Potenzial zukünftiger Migrationen	BAMF	Bereitstellung von Informationen zu Migrationspotenzialen aus Afrika und den GUS-Staaten und Analyse der Verhältnisse in Ziel- und Herkunftsregionen, die das zukünftige Migrationspotenzial beeinflussen.	2008-2012
Studien zu Erwerbsmigration (Niedrigqualifizierte, Hochqualifizierte, Fachkräfte, Selbständige, Wissenschaftler und Forscher)	BAMF	Erhebung von Daten zur Zuwanderung von Erwerbstätigen, u. a. nach § 18 und § 19 AufenthG sowie von Selbständigen gem. § 21 AufenthG. Erarbeitung analytischer Aussagen zur Steuerung der Erwerbsmigration nach wirtschaftlichen und arbeitsmarktpolitischen Interessen des Landes.	2008-2012
Das Einbürgerungsverhalten von Ausländerinnen und Ausländern in Deutschland	Bundesministerium des Innern	Gewinnung von Erkenntnissen über das Entscheidungsverhalten und dahinter liegenden Sichtweisen von Eingebürgerten und Einbürgerungskandidaten sowie zur Bewertung des Einbürgerungsverfahrens.	2010-2011

Übersicht 1: Ausgewählte abgeschlossene Forschungsprojekte

Projektname	Auftrag	Ziel	Zeitraum
Die Optionsregelung im Staatsangehörigkeitsrecht aus der Sicht von Betroffenen	Bundesministerium des Innern	Gewinnung von Erkenntnissen über das Entscheidungsverhalten und dahinter liegenden Sichtweisen von „Optionskindern“, den Verlauf der Entscheidungsprozesse und die Bewertung des Optionsverfahrens.	2010-2011
Islamische Religionsbedienstete in Deutschland	Deutsche Islam Konferenz/ Bundesministerium des Innern	Erhebung von Daten zu islamischen Religionsbediensteten (Imame und alevitische Dede). Schaffung von Grundlagen zur Versachlichung der Diskussion über Imame und der Planbarkeit von Aus- und Fortbildungsangeboten von islamischen Religionsbediensteten.	2010-2011
Ältere Migrantinnen und Migranten	BAMF	Überblick zu Entwicklung und ausgewählten Lebensbereichen auf der Grundlage vorliegender Statistiken und Erhebungen.	2010-2012

In der Übersicht 2 werden einige aktuelle Forschungsvorhaben aufgeführt. Eine Sonderstellung nimmt hierbei der Migrationsbericht ein, der seit 2005 im Auftrag der Bundesregierung jährlich erstellt wird und ein zentrales Alleinstellungsmerkmal der Forschungsgruppe ist. Jedes Jahr werden rund zehn größere und kleinere Projekte aus den Bereichen Migration und Integration bearbeitet.

Übersicht 2: Ausgewählte laufende Forschungsprojekte

Projektname	Auftrag	Ziel	Zeitraum
Migrationsbericht (Alleinstellungsmerkmal für das Bundesamt)	Bundesregierung	Der jährliche Bericht behandelt das Migrationsgeschehen unter Berücksichtigung der Nachhaltigkeit der Zuwanderung und dient damit der Steuerung der Migration. Der Migrationsbericht ist mittlerweile ein anerkanntes Standardwerk in Wissenschaft und Politik.	Ab 2005 jährlich
Das Potenzial zukünftiger Migrationen	BAMF	Das Projekt liefert Daten zu Migrationspotenzialen aus Ost-/ Südostasien mit Schwerpunkt China sowie in einem zweiten Teil aus Südasien mit Schwerpunkt Indien.	2012-2013

Übersicht 2: Ausgewählte laufende Forschungsprojekte

Projektname	Auftrag	Ziel	Zeitraum
Beschäftigung ausländischer Absolventen deutscher Hochschulen (§ 16 Abs. 4 AufenthG)	BAMF	Das Projekt liefert Daten zur Zusammensetzung der Gruppe ausländischer Absolventinnen und Absolventen deutscher Hochschulen, erhebt, welche Bleibeabsichten diese haben, und ermittelt, welche Faktoren die Motivation beeinflussen, in Deutschland zu bleiben.	2012-2013
Abwanderung von qualifizierten Personen mit Migrationshintergrund aus Deutschland	Integrationsbeauftragte/ BAMF	Gewinnung von Daten und Erkenntnissen zum Abwanderungsverhalten von qualifizierten Personen mit Migrationshintergrund.	2012-2013
Determinanten der Zielstaatswahl von Asylsuchenden	Bundesministerium des Innern	Die Studie ermittelt Ursachen und Motive von Asylbewerbern für die Auswahl eines Zielstaats, um Steuerungsmöglichkeiten der Asilmigration auszuloten.	2012-2013
Die Integration von zugewanderten Ehepartnerinnen und Ehepartnern in Deutschland (BAMF-Heiratsmigrationsstudie 2013)	BMFSFJ/ Integrationsministerkonferenz/ BAMF	Ziel der Untersuchung ist es, mehr Informationen über die mitgebrachten Qualifikationen nachgereister Ehegatten, den Stand ihrer Integration sowie über ihre Situation in den ersten Jahren nach der Einreise nach Deutschland zu gewinnen.	2012-2013
Geschlechterrollen bei Deutschen und Zuwanderern muslimischer und christlicher Religionszugehörigkeit	Deutsche Islam Konferenz/ Bundesministerium des Innern	Ziel des Projektes ist, eine bessere Kenntnis der Umstände zu erhalten, die für die Förderung der Geschlechtergerechtigkeit insbesondere von Personen muslimischen Glaubens, aber auch von Personen christlichen Glaubens mit verschiedenen Migrationshintergründen und von Personen ohne Migrationshintergrund relevant sind.	2012-2013
Wissenschaftliche Begleitforschung zur Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer (MBE)	BAMF	Ziel ist es, Erfahrungen und Bewertungen von Teilnehmenden der MBE-Beratungsangebote zu erfassen. Auf Basis der Studienergebnisse kann das Beratungsangebot für Zuwanderer in Deutschland weiter angepasst werden.	2013-2014
Integration von Asylberechtigten nach Art. 16a GG und anerkannten Flüchtlingen gemäß § 60 Abs. 1 AufenthG	BAMF	Ziel ist es, vertiefende Erkenntnisse über den Integrationsstand von Menschen zu gewinnen, die als Flüchtlinge nach Deutschland kamen und inzwischen eine legale, dauerhafte Aufenthaltsperspektive besitzen.	2013-2015

Qualitätssicherung

Der Aufbau von Kompetenz, die Akzeptanz von Forschungsergebnissen und deren Wahrnehmung in Wissenschaft, Politik und Öffentlichkeit beruht auf der Grundlage guter wissenschaftlicher Praxis. Maßstab dabei ist, dass sich die Qualität der Forschung auf Basis wissenschaftlicher Qualitätskriterien beurteilen lässt. Der Wissenschaftsrat zählt hierzu in seinem Bericht „Empfehlungen zur Rolle und künftigen Entwicklung der Bundeseinrichtungen mit FuE-Aufgaben“ von 2007 vier Qualitätskriterien:

- a) die hinreichende theoretische und methodische Fundierung der wissenschaftlichen Arbeiten,
- b) die Forschungsstrategie in Form von Forschungsprogrammen,
- c) die interdisziplinäre Bearbeitung von Forschungsfragen und
- d) der regelmäßige Transfer von Forschungserkenntnissen vor allem durch Veröffentlichungen.

Maßnahmen der Forschungsgruppe - wie wissenschaftliche Vernetzung, regelmäßiger Wissenstransfer und eine jährliche Vorhabenplanung - dienen daher dazu, die Fachkompetenz auszubauen, die Wahrnehmung der Forschungstätigkeit zu verbessern und Forschungsergebnisse zu publizieren, um die vom Wissenschaftsrat angesprochenen Qualitätskriterien zu erfüllen.

Im personellen Bereich wurde, um Grundlagenwissen aufzubauen und kontinuierlich neue theoretische Ansätze und Methodenkenntnisse in die Forschungsarbeit einfließen zu lassen, eine Kombination von dauerhaften und befristeten Personalmaßnahmen umgesetzt. Zudem wurde bei der Besetzung der Stellen für wissenschaftliche Mitarbeiter auf unterschiedliche universitäre Fachabschlüsse geachtet, um eine interdisziplinäre Forschungstätigkeit zu gewährleisten. Darüber hinaus wurde ein Doktorandenprogramm eingerichtet, um den wissenschaftlichen Nachwuchs zu fördern und aktuelles Wissen im akademischen Bereich zu generieren.

Als externes wissenschaftliches Beratergremium wurde ein Wissenschaftlicher Beirat im Bundesamt bestellt. Dieser hat folgende Aufgaben:

- a) Abgabe von fachlichen Empfehlungen zu Forschungskonzepten und -schwerpunkten,

- b) Unterstützung in methodischen und theoretischen Fragen der Migrations- und Integrationsforschung sowie bei der Evaluierung der Arbeitsergebnisse,
- c) Förderung der Zusammenarbeit mit Wissenschaftlern und Forschungseinrichtungen gleicher und verwandter Wissensgebiete sowie mit der Praxis und
- d) Geben von Impulsen bei der Ausweisung neuer Forschungsfelder und bei der Diskussion methodischer Neuerungen.

Wissenschaftliche Vernetzung

Die Forschungsgruppe hat von Beginn an ihre Forschungsergebnisse publiziert. Diese werden in Form von Working Papers und Forschungsberichten veröffentlicht, die allen Interessierten kostenlos zur Verfügung stehen. Seit Einrichtung der Forschungsgruppe im Jahr 2005 wurden bis Anfang 2013 rund 50 Working Papers und 17 Forschungsberichte veröffentlicht. Darüber hinaus ist die Forschungsgruppe bestrebt, in externen Publikationsorganen zu veröffentlichen sowie an Tagungen teilzunehmen. Dadurch wird ein regelmäßiger Transfer von Forschungserkenntnissen und ein Austausch mit der Wissenschaft erreicht. Zudem organisiert die Forschungsgruppe eigene Veranstaltungen, um aktuelle Forschungsergebnisse vorzustellen und diese mit Vertretern aus Wissenschaft und Praxis zu diskutieren.

Die Forschungsgruppe ist sowohl im nationalen als auch im internationalen Bereich vernetzt. Zum einen nimmt das Bundesamt die Funktion der Nationalen Kontaktstelle im Europäischen Migrationsnetzwerk (EMN) wahr. Zum anderen führt die Forschungsgruppe jährlich das Treffen des Gesprächskreises „Migration und Integration in der Ressortforschung“ durch, um sich mit entsprechenden Institutionen fachlich und organisatorisch auszutauschen. Die Forschungsgruppe hat sich mittlerweile in der einschlägigen Wissenschaftslandschaft etabliert. Dies zeigt sich auch darin, dass Angehörige der Forschungsgruppe von mehreren Gremien als Experten oder Beiräte zur Unterstützung von deren Aufgaben berufen wurden.

Zu Beginn des Jahres 2013 wurde zudem erstmals mit der Repräsentativuntersuchung „Ausgewählte Migrantengruppen in Deutschland

2006/2007 (RAM)“ über GESIS im Datenarchiv für Sozialwissenschaften eine der großen Studien der Forschungsgruppe für externe Forscherinnen und Forscher für Sekundäranalysen verfügbar gemacht.

Unterstützt wird die Arbeit der Forschungsgruppe ferner durch die sog. Forschungsklausel im Gesetz über das Ausländerzentralregister (AZR-Gesetz). Diese Regelung ermöglicht es der Bundesamtsforschung unter engen Voraussetzungen, personenbezogene Daten des Ausländerzentralregisters für Forschungszwecke zu nutzen. Dies führt zur Erleichterung der Beschaffung von Primärdaten, zu Effizienzgewinnen und Kostenersparnissen. Damit einher geht eine hohe Repräsentativität der Daten bei empirischen Projekten. Zudem profitiert die Forschungsgruppe von der engen Verzahnung des Forschungsbereiches mit dem Statistikreferat im Bundesamt, indem Verwaltungsdaten und Verfahrenswissen für Forschungsprojekte bereitgestellt werden und zur Fundierung von Forschungsergebnissen beitragen.

Ausländerzentralregister

Das Ausländerzentralregister (AZR) enthält alle ausländerrechtlich relevanten Informationen über Ausländer in Deutschland. Es ist damit das zentrale Instrument zur Erfüllung von Aufgaben im Bereich des Ausländerwesens durch die jeweils zuständigen Verwaltungs- und Sicherheitsbehörden des Bundes und der Länder. Das AZR ist eine personengebundene Datei, die aus einem allgemeinen Datenbestand und einer gesondert geführten Visadatei besteht (§ 1 Abs. 1 Satz 3 AZR-G). Im allgemeinen Datenbestand werden Daten von Ausländern gespeichert, die nicht nur vorübergehend ihren Aufenthalt in der Bundesrepublik Deutschland haben oder in den letzten zehn Jahren hatten. Der allgemeine Datenbestand umfasst ca. 12,1 Millionen Datensätze (Stand: 31.12.2012). Die Visadatei enthält Daten über Ausländer, die ein Visum bei einer Auslandsvertretung beantragen. In der Visadatei sind ca. 8,1 Millionen Personen mit ca. 12,3 Millionen Anträgen gespeichert (Stand: 31.12.2012).

Darüber hinaus erlauben statistische Auswertungen des AZR Aufschlüsse über Größe und Struktur der ausländischen Bevölkerung in Deutschland und bilden die Grundlage für migrationspolitische Zielsetzungen und Entscheidungen.

Das AZR wird fortlaufend an neue rechtliche Gegebenheiten angepasst. Anlässe hierfür können Gesetzesänderungen aufgrund höherrangiger EU-Richtlinien (z. B. Umsetzung der Hochqualifizierten-Richtlinie in Gestalt der Blauen Karte EU) oder Vorgaben aus der Rechtsprechung (Unionsbürgerurteil des EuGH) sein, aber auch Erfordernisse aus der Praxis der Ausländerbehörden oder sonstiger Nutzer. Ziel ist es, das AZR als übergeordnetes Instrument und als zentrale Informationsquelle möglichst aktuell zu halten. Neben der Anpassung der inhaltlichen Voraussetzungen ist daher auch die Aktualität des Datenbestandes, die in enger Zusammenarbeit mit den Ausländerbehörden betrieben wird, von großer Bedeutung.

Statistik

Für eine vorausschauende und zielorientierte Migrations- und Integrationspolitik sowie für eine moderne Verwaltung sind gesicherte und aktuelle Daten zu Migration und Integration eine notwendige Voraussetzung. Die Sammlung und Bereitstellung von Daten wird im Bundesamt vom Statistikreferat wahrgenommen. Dieses greift zum einen auf verwaltungsbzw. verfahrensproduzierte Quellsysteme wie das System für Migration, Asyl, Rückkehrförderung, Integration und Sicherheit (MARiS) und die Integrationsgeschäftsdatei (InGe) zurück, um Geschäftsstatistiken zu erstellen. Zum anderen nutzt das Referat zur Aufgabenerfüllung amtliche Statistiken, fremde Geschäftsstatistiken und empirische Daten. Damit erfüllt das Statistikreferat den fachlichen Auftrag der Statistikbündelung, der sich aus § 75 AufenthG ergibt.

Die Daten dienen der Politikberatung und der Erledigung von Aufgaben in den Bereichen Asyl, Zuwanderung, Integration und Rückkehrförderung. Zudem werden die Statistiken von Bundes- und Länderministerien, nationalen Sicherheitsbehörden, kommunalen Verwaltungsstellen, Organisationen der Bürgergesellschaft und der EU-Kommission nachgefragt.

Das Referat begreift sich als Querschnittseinheit, das neben der Bereitstellung von Daten auch in methodischen Fragen der Messung von Migrations- und Integrationsprozessen sowie im Bereich der Weiterentwicklung von Statistiken beratend tätig ist. Vor diesem Hintergrund werden u. a. folgende Ziele verfolgt:

- interne Steuerung von Verfahrensabläufen sowie Controlling in den Bereichen Asyl und Integrationskurse durch Kennzahlen;
- Entwicklung und Betrieb von Simulationsmodellen;
- Bereitstellung von Daten für die Steuerung von Zuwanderung und Integration für gesetzgeberische und haushaltspolitische Maßnahmen;
- Schaffung von Datengrundlagen für die Migrationsforschung und Bevölkerungsstatistik;
- Bereitstellung von Integrationsindikatoren zur Messung des Standes der Integration (Monitoring);
- Bereitstellung von Datengrundlagen der für Integrationsmaßnahmen notwendigen Ressourcen;
- Bereitstellung einer Wissensbasis für den öffentlichen Diskurs über Migration und Integration, indem Daten und Publikationen der Politik und Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt werden.

Das Statistikreferat erstellt in einem jährlichen Turnus folgende Publikationen:

- das Bundesamt in Zahlen – Asyl, Migration, ausländische Bevölkerung und Integration sowie
- Minas – Atlas über Migration, Integration und Asyl (Neuerscheinung in 2013).

Trotz der Fortschritte bei der Verbesserung der Erkenntnislage im Migrationsbereich bestehen weiterhin Defizite im Bereich der Migrations- und Integrationsstatistik. Ziel für die nächsten Jahre ist es, weitere Verbesserungen zu erreichen.

Fazit

Von den 47 Bundeseinrichtungen mit FuE-Aufgaben, die der Bundesbericht Forschung und Innovation 2012 auflistet, beschäftigen sich – zumindest ansatzweise – neun Forschungseinrichtungen mit der Thematik Migration und Integration. Bei keiner Forschungseinrichtung ist diese aber explizit primärer Forschungsauftrag. Damit ist die Forschungsgruppe im Bundesamt die einzige Einrichtung des Bundes, welche sich ausdrücklich mit Migrations- und Integrationsforschung beschäftigt. Die Forschungsgruppe nimmt dabei Ressortforschungsaufgaben wahr, sie ist aber keine Ressortforschungseinrichtung. Vor allem liegt keine für Ressortforschungseinrichtungen vorgesehene institutionelle Organisationsform vor.

Wie jede andere Forschungseinrichtung arbeitet auch die Forschungsgruppe daran, die Rahmenbedingungen für eine „gute Forschung“ weiter zu optimieren und ihre wissenschaftliche Reputation - aufbauend auf der Arbeit in den vergangenen Jahren - weiter zu stärken. Zum einen werden in Zusammenarbeit mit dem Wissenschaftlichen Beirat und dem Bundesministerium des Innern die Forschungsschwerpunkte fortentwickelt und die Vernetzung in der Forschungslandschaft ausgebaut. Zum anderen wird durch eine verstärkte Öffentlichkeitsarbeit die Bekanntheit der Forschungsgruppe und ihrer Arbeitsergebnisse weiter erhöht.

Abschließend lässt sich festhalten, dass sich die Bündelung von Aufgaben mit Migrations- und Integrationsbezug und damit die Etablierung des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge als Kompetenzzentrum für Migration und Integration bewährt hat. Dies hatte letztlich das Aufenthaltsgesetz auch zum Ziel.

2 Zur Entstehung und Bedeutung der Migrations- und Integrationsforschung in Deutschland

Friedrich Heckmann



Einführung

Der Name *Bundesamt für Migration und Flüchtlinge* steht heute nicht nur für eine Behörde mit vielfältigen Aufgaben, sondern seit einigen Jahren auch für einen Ort solider Forschung und Berichterstattung zu Migration und Integration. Dies hätte sich niemand in den Anfangsjahren der Behörde auch nur vorstellen können. Forschung als Teil der Aufgaben des Bundesamtes ist ein Aspekt des fast vollständigen institutionellen Umbaus und der Neuausrichtung, die das BAMF in den vergangenen zwei Jahrzehnten vollzogen hat. Dieser Prozess verlief in etwa parallel zu der nun auch von Politik und Verwaltung zunehmend akzeptierten Einsicht, dass Einwanderung zu einem Strukturmerkmal der Sozialstruktur Deutschlands geworden ist.

In diesem Beitrag geht es zum einen darum aufzuzeigen, unter welchen wissenschaftlichen Voraussetzungen im Bereich der Migrations- und Integrationsforschung das BAMF seine Forschungstätigkeit aufnehmen konnte. Analysiert wird die Entstehung der Migrations- und Integrationsforschung in Deutschland und ihre Entwicklung wird verfolgt bis in die 90er Jahre des vergangenen Jahrhunderts. Die Entwicklung kann grob gekennzeichnet werden als Entwicklung von der so genannten Ausländerforschung hin zu einer auch international eingebetteten Migrations- und Integrationsforschung. Zum anderen wollen wir aufzeigen, in welcher

Weise und auf welchem Wege diese Forschung gesellschaftlichen und politischen Einfluss ausüben konnte und die gesellschaftliche Selbsterkenntnis Deutschland als Einwanderungsland förderte.¹

Heute kann die Migrations- und Integrationsforschung als ein differenziertes und spezialisiertes Forschungsfeld beschrieben werden, das verschiedene Disziplinen der Sozialwissenschaften einschließt, u. a. Soziologie, Erziehungswissenschaften, Politische Wissenschaft, Geografie, Geschichte, Linguistik, Ökonomie, Recht, Psychologie und Ethnologie (Bommes 2010: 127). Bei der Entwicklung des Forschungsgebiets werden wir drei Phasen unterscheiden: 1. die Phase der Flüchtlings- und Vertriebenenforschung, 2. die Phase der Ausländerforschung und 3. die Phase der Institutionalisierung der Migrations- und Integrationsforschung.

Flüchtlings- und Vertriebenenforschung

Zwischen 1945 und den frühen 1950er Jahren kamen ca. 12 Millionen deutsche Flüchtlinge und Vertriebene überwiegend aus Ost- und Südosteuropa nach Westdeutschland. Es gab starke Vorurteile gegen diese Flüchtlinge und Vertriebenen und in der Situation extremer Güterknappheit bei Lebensmitteln, Wohnungen und Arbeitsplätzen erwartete man Konflikte zwischen neuen Bewohnern und Einheimischen. Als eine Maßnahme gegen mögliche Konflikte und gegen eine befürchtete politische Radikalisierung der Flüchtlinge wurde seitens der Politik eine stark praxisorientierte Forschung über die Flüchtlings- und Vertriebenenfrage gefördert. So finanzierte das damalige Bundesministerium für Vertriebene, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigte 1954 unter Beteiligung von Wissenschaftlern aus den Bereichen des Rechts, der Sozialwissenschaften, der Wirtschaftswissenschaften und der Geographie eine Reihe von Studien zur Lage der Vertriebenen und Flüchtlinge. Themen waren u. a. die wirtschaftliche und berufliche Integration der Betroffenen, ihre regionale Verteilung, Wohnungsprobleme, Muster ihrer internen Migration, rechtliche Fragen der Integration, Folgen des Lastenausgleichs für Flüchtlinge und Einheimische sowie Aspekte der sozialen und politischen Organisation

1 Diesem Beitrag liegen Einsichten und Ergebnisse des laufenden internationalen Projekts DIAMINT zugrunde, an welchem der Autor beteiligt ist. Das von der Volkswagenstiftung geförderte Projekt untersucht Dialogstrukturen von Migrations- und Integrationsforschung mit Gesellschaft und Politik am Beispiel Deutschlands, Österreichs, der Niederlande, Italiens sowie der EU.

der Flüchtlinge. Im Jahr 1959 publizierten Lemberg und Edding ein dreibändiges Werk, in dem Ergebnisse der Flüchtlings- und Vertriebenenforschung überblickhaft dargestellt wurden (Lemberg und Edding 1959).

Insgesamt zeigten die Untersuchungen, dass am Ende der 1950er Jahre mit dem Erfolg der Bundesrepublik als Staat und Gesellschaft und insbesondere mit dem Erfolg der Integrationspolitik die Vertriebenen und Flüchtlinge verhältnismäßig gut integriert waren und sich eine politische Radikalisierung der Bevölkerungsgruppe in relevantem Maße nicht eingestellt hatte. Der Erfolg der Integrationspolitik führte dann allerdings auch zum schnellen Ende der Flüchtlings- und Vertriebenenforschung, die ja stark praxis- und problembezogen ausgerichtet war und mit der erfolgreichen Integration die ihr gestellten Aufgaben erfüllt hatte (Bommes 2010: 132).

Ausländerforschung

Obwohl die Rekrutierung der Gastarbeiter – wenn auch in vergleichsweise kleiner Anzahl – bereits Mitte der 1950er Jahre begann, entstand eine intensivere Forschung erst Mitte der 1970er Jahre. Allerdings hatten in der Ökonomie bereits in den 1960er Jahren Diskussionen über die Vor- und Nachteile der Rekrutierung ausländischer Arbeiter begonnen (Wilpert 1984: 307). Ein großer Teil der Untersuchungen, die sich in den 1970er Jahren intensivierten, beschäftigte sich mit Arbeitsmarktfragen und ihren Kontexten. Die Arbeiten Ursula Mehrländers können hierfür als paradigmatisch angeführt werden (Mehrländer 1969; 1974).

Mit zunehmender Niederlassung und wachsendem Familiennachzug in den 1970er Jahren ging die wissenschaftliche Beschäftigung mit den „Ausländern“ vor allem in den Sozialwissenschaften schnell über die reinen Arbeitsmarktfragen hinaus und es entwickelten sich – wie bei Mehrländer angelegt – Fragestellungen und Untersuchungen, die die soziale und rechtliche Lage der neuen Bevölkerungsgruppe analysierten. Soziale Probleme wie Wohnverhältnisse, Arbeitsmarktrisiken und Gesundheitsversorgung der Ausländer sowie Bildung und Ausbildung der Ausländerkinder waren Schwerpunkte des neuen Forschungsgebiets, für das sich der Name Ausländerforschung einbürgerte. Ein Teil dieser Forschung wurde an Universitäten durchgeführt, aber auch das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der damaligen Bundesanstalt für Arbeit, das Deutsche Jugendinstitut, das Deutsche Institut für Urbanistik, das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung sowie Stiftungen der politischen Parteien wa-

ren an der Ausländerforschung beteiligt. Fördermittel kamen nicht nur von der Deutschen Forschungsgemeinschaft, sondern in beträchtlichem Ausmaß von Bundesministerien sowie auch von der Volkswagen Stiftung (Bommes 2010: 136). Für Untersuchungen zur Bildungslage der Kinder der Gastarbeiter, die mit der zunehmenden Familienzusammenführung einen wachsenden Teil der Schülerpopulation ausmachten, bürgerte sich der verwandte Begriff der Ausländerpädagogik ein. Für Ausländerpädagogik entstanden Lehrstühle an Universitäten und Pädagogischen Hochschulen, die sich in ihrer Arbeit erstmalig und ausschließlich Aspekten von Migration und Integration widmen konnten.

Gemeinsames Merkmal der Ausländerforschung – im weiten Sinne unter Einschluss der Ausländerpädagogik – war ihre Orientierung an sozialen Problemen; damit zusammenhängend war sie häufig vor allem beschreibend, weniger theoretisch und erklärend, und nicht selten auch politisierend und moralisierend (Treibel 1988: 45). Charakteristisch war auch ihre „inländische“ Ausrichtung; von der internationalen Migrations- und Integrationsforschung nahm sie wenig Notiz.

Von der Ausländerforschung zur Migrations- und Integrationsforschung

Ausländerforschung als ein Forschungsgebiet, das disziplinär und international schwer einzuordnen war, entstand aus der Einschätzung, dass es sich bei der Gastarbeiterwanderung um ein Phänomen handelte, das mit Migration in den bekannten Einwanderungsländern wenig zu tun habe und darum Migrationsforschung für Deutschland auch vernachlässigbar sei. Diese Einschätzung geriet mit der zunehmenden Niederlassung von Gastarbeiterfamilien immer mehr unter Druck und führte schließlich Anfang der 1980er Jahre zu einer allmählichen Ablösung der Ausländerforschung und einer Neukonzeptionierung des Gebiets mit der Etablierung einer auch international verortbaren Migrations- und Integrationsforschung.

Für diese Neuorientierung sind vor allem die etwa im gleichen Zeitraum und ohne Kenntnis voneinander entstandenen Arbeiten von Esser (1980), Heckmann (1981) und Bade (1984) verantwortlich. Diese Arbeiten begründeten in Deutschland eine Soziologie und Sozialwissenschaft der Migration und Integration, die sich konzeptuell und inhaltlich der internationalen Forschung und den Theorien und Einsichten der allgemeinen Soziolo-

gie öffnete.² Esser (1980) bezieht seine theoretischen Grundlagen aus dem methodologischen Individualismus und der Rational Choice Theorie. Migranten werden als rationale Akteure gesehen, die ihre Handlungen und Entscheidungen im Integrationsprozess auf die Maximierung ihres physischen und psychisch-sozialen Wohlergehens ausrichten. Esser rezipiert in seiner Pionierarbeit auch einen bedeutenden Teil der amerikanischen und internationalen Integrationsforschung und führt sie in den Diskurs in Deutschland ein. In späteren Arbeiten gewinnt die Kategorie des Sozialkapitals eine zunehmende Bedeutung, die auch in seinem „Umfeld“ wie bei Paul B. Hill, Frank Kalter, Claudia Diehl, Kornelia Kristen oder Sonja Haug eine große Rolle spielt. Die „Esser-Schule“ hat in ihrer Entwicklung eine große Zahl von theoretisch und empirisch anspruchsvollen quantitativen Untersuchungen vorgelegt und ist nach Bommers zur einflussreichsten Forschungsrichtung der Integrationsforschung in Deutschland geworden (Bommers 2010: 145).

Ohne Kenntnis der Arbeit von Esser – die Zeit war offenbar reif für eine Neuorientierung – hat Heckmann (1981) eine konzeptionelle Neuausrichtung der Forschung verfolgt und inhaltlich zugleich die These von Deutschland als Einwanderungsland systematisch empirisch untersucht und untermauert. Die Migranten werden als Einwandererminderheiten und damit als zur Sozialstruktur – wenngleich mit benachteiligtem Status – zugehörig analysiert; der Status als Minderheit wird jedoch wie in der Chicago Schule als transitorisch verstanden, der im Integrationsprozess über Generationen verschwindet. Die Gründung des „europäischen forums für migrationsstudien“ an der Universität Bamberg im Jahre 1993 erlaubte es Heckmann, seinen Ansatz im Rahmen einer Institutsbildung weiterzuverfolgen. Ähnlich wie bei Heckmann ist auch bei Stephen Castles (1984), der in den 1980er Jahren in Deutschland arbeitete, der Minderheitenbegriff eine zentrale Kategorie. Castles folgte jedoch konzeptuell stärker der britischen Tradition, Gruppen von Migranten mit gemeinsamer Herkunft als stabile ethnische Minderheiten in einer multikulturellen Gesellschaft zu sehen.

2 Innerhalb der Deutschen Gesellschaft für Soziologie kommt es konsequent 1985 dann zur Gründung einer Sektion Migration und ethnische Minderheiten, was als Anerkennung des Forschungsgebiets als spezielle Soziologie gelten kann.

Der Historiker Bade hat in zahlreichen Arbeiten (z. B. Bade 1984) in historisch vergleichender und interdisziplinärer Perspektive das Vorliegen einer Einwanderungssituation in Deutschland gezeigt und auf diese Weise den vermeintlichen Sonderfall Gastarbeiter widerlegt. Bade lässt sich davon leiten, dass jede Forschung zu Migration und Integration in die demografische, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Geschichte sowohl der Herkunfts- wie der Aufnahmeregionen eingebettet sein müsse. Als Historiker arbeitet Bade nicht nur mit historischen Methoden, sondern auch mit dem Arsenal sozialwissenschaftlicher Konzepte und Theorien und wendet sich dabei immer mehr auch den Gegenwartsfragen von Migration und Integration in Deutschland zu. Bades zahlreiche Arbeiten sind nicht selten durch kritische Bezüge zu jeweils aktuellen politischen Diskursen gekennzeichnet, die er verstand und versteht, in Medien auch einer breiteren Öffentlichkeit zu vermitteln. Die Gründung des Instituts für Migration und Interkulturelle Studien an der Universität Osnabrück 1991 war ein weiterer wichtiger Beitrag Bades zur Etablierung einer Migrations- und Integrationsforschung in Deutschland.

Mit den 1990er Jahren wird die Migrations- und Integrationsforschung immer mehr zu einem sich ständig ausdifferenzierenden und spezialisierten Forschungsfeld, zu dem seit 2005 auch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge mit seiner Forschungsabteilung regelmäßig qualifiziert beiträgt. Diese Entwicklungen zu rekonstruieren und zu analysieren kann hier nicht weiter verfolgt werden und müsste Teil eines eigenen Beitrags sein. Im folgenden Punkt versuchen wir Aspekte aufzuzeigen, die beitragen können zu erklären, in welcher Weise die Neuausrichtung der Migrations- und Integrationsforschung in gesellschaftlichen und politischen Dialogprozessen zu einer Neuorientierung der gesamten Migrations- und Integrationspolitik beitrug.

Migrations- und Integrationsforschung und ihr Einfluss auf die Politik

Statt die „vorübergehende Gastarbeiterfrage“ schrittweise zum Verschwinden zu bringen, führt der Anwerbestopp von 1973 paradoxerweise zu verstärkter Familienzusammenführung und einer Konsolidierung des Niederlassungsprozesses: es entwickelt sich eine Einwanderungssituation. Die veränderte Situation spiegelt sich durchaus schon in der Ausländerforschung und hätte eine Redefinition der Migrationsfrage erfordert. Aber die Politik nimmt die neuen Entwicklungen nicht zur Kenntnis, wehrt

sich dagegen und erfindet die Formel „Deutschland ist kein Einwanderungsland“, an der bis 1998 festgehalten wird. Auch als einer aus ihren Reihen, der ehemalige Ministerpräsident von Nordrhein-Westfalen, Heinz Kühn, als neuer Ausländerbeauftragter der Bundesregierung 1979 das so genannte Kühn-Memorandum veröffentlicht und darin die Einwanderungsthese vertritt und begründet, ist die Politik nicht bereit, die neue Realität anzuerkennen.

In der sich seit Beginn der 1980er Jahre entwickelnden Migrations- und Integrationsforschung, die wir beschrieben haben, wird das Vorliegen einer Einwanderungssituation dann überzeugend nachgewiesen. Im Folgenden soll gefragt werden, auf welchen Wegen die Einwanderungsthese den Weg in Gesellschaft und Politik fand und schließlich zu einer gesellschaftlichen Redefinition der Einwanderungsfrage und zur Etablierung einer Integrationspolitik beitrug.

Wir gehen als Grundhypothese davon aus, dass die neue Einschätzung der gesellschaftlichen Situation durch einen kontinuierlichen Dialogprozess zwischen Wissenschaft und gesellschaftlichen Institutionen bewirkt wurde und aus den gesellschaftlichen Institutionen Eingang in das politische System fand. Im Folgenden versuchen wir solche Dialogstrukturen zwischen Wissenschaft und gesellschaftlichen Institutionen zu identifizieren, ohne dass wir allerdings das relative Gewicht dieser Dialogstrukturen für die Beeinflussung des politischen Systems im Einzelnen bestimmen können. Auch die dargestellte Reihenfolge soll nichts über die jeweilige Bedeutung dieser aussagen.

Eine erste Dialogstruktur zwischen Wissenschaft und Gesellschaft sind die vielen Akademien der verschiedensten gesellschaftlichen Gruppen, die eine hohe Bedeutung für die soziokulturelle und politische Bildung gesellschaftlich aktiver Bürger haben. Kirchen, Gewerkschaften, politische Parteien und Verbände großer gesellschaftlicher Organisationen verfügen über Akademien zur politischen, soziokulturellen und jeweils bereichs- und fachbezogenen Bildung ihrer Mitglieder und einer interessierten Öffentlichkeit. Die Akademien stehen in der Tradition einer nach dem Zweiten Weltkrieg neu konstituierten demokratischen Erwachsenenbildung und wollen nach der politischen Katastrophe des Nationalsozialismus zur demokratischen Bewusstseinsbildung beitragen. Besondere Einflussmöglichkeiten der Akademien ergeben sich dadurch, dass Programmteilnehmer häufig mehrere Tage in angenehmer Umgebung zusammen sind und

viele informelle Gespräche die Inhalte der formalen Programme verstärken können. Information und Diskussion zu jeweils aktuellen politischen und gesellschaftlichen Kontroversen gehören zu den häufigsten Themen, die von den Akademien aufgegriffen werden.

Es überrascht daher nicht, dass die Einwanderungsfrage in den 1970er und 1980er Jahren zu einem der zentralen Themen der Akademieprogramme wurde. Als Referenten eingeladenen Sozialwissenschaftler, die über Einwanderung und Integration arbeiteten, fanden in den Akademien interessierte Bürger, denen sie die neu entstandene Einwanderungssituation erläutern und vermitteln konnten. Nicht selten nahmen auch Politiker und Medienvertreter an Akademieprogrammen teil, so dass nicht nur der Herkunfts- und Verkehrskreis der normalen Teilnehmergruppen, sondern auch mediale Öffentlichkeiten und politische Diskurse erreicht werden konnten. Was mediale Öffentlichkeiten angeht, konnte in den Anfangszeiten der Diskussion der Einwanderungsfrage allerdings häufig zunächst nur der Feuilletonteil der Medien erreicht werden. Im Zeitverlauf gewann die Einwanderungsfrage dann jedoch ihren Platz auch in den politischen Teilen der Medien. Das bedeutete keineswegs, dass nur Befürworter der Einwanderungsthese zu Wort kamen, sondern dass die These von Deutschland als Einwanderungsland in den Medien Befürworter wie Kritiker fand. Einzelne Journalisten wie Karl-Heinz Meier-Braun oder Heribert Prantl gewannen dabei als Vertreter der Einwanderungsthese besondere Bedeutung in der medialen Öffentlichkeit.

Eine weitere Dialogform zwischen Migrationsforschern und einer breiteren Öffentlichkeit, die Bedeutung für die Durchsetzung der Einwanderungsthese hatte, war die Form des Manifests. Initiiert von Klaus Bade entstand z. B. „Das Manifest der 60. Deutschland und die Einwanderung“ (Bade 1994). In zehn Punkten wird die Leugnung der Einwanderungssituation als „Lebenslüge der herrschenden Politik“ kritisiert und in erläuternden Beiträgen von zehn Wissenschaftlern im Einzelnen begründet. Fünfzig weitere renommierte Wissenschaftler aus den Bereichen Recht, Ökonomie, Soziologie, politischer Wissenschaft, Demografie, Erziehungswissenschaften und Ethnologie unterzeichneten das Manifest, das in einem renommierten Verlag auch als Taschenbuch erschien.

Ein beträchtlicher Teil der Wissenschaftler, die das Manifest verfasst bzw. unterzeichnet hatten, schloss sich 1998 zum so genannten Rat für Migration zusammen. Hier handelt es sich um eine Dialogform mit der Politik,

die man als eine Art selbst ernanntes Beratergremium für die Politik bezeichnen konnte. Mit der Anerkennung der Einwanderungsthese durch die neue rot-grüne Bundesregierung 1998 ergaben sich für den Rat neue Kontakt- und Einflussmöglichkeiten, und das selbst ernannte Beratergremium wird tatsächlich auch um Rat gefragt und kann für einige Jahre am politischen Diskurs über Einwanderung und Integration direkt in Berlin partizipieren. In welchen konkreten Einzelfragen Einfluss auf Migrations- und Integrationspolitik erfolgreich ausgeübt wurde – z. B. auch über die zweijährlichen Migrationsreports – muss empirisch erst noch untersucht werden. Der Rat für Migration existiert zwar weiter, aber wissenschaftlicher Einfluss selbsternannter Berater auf die Politik verläuft seit etwa 2010 vor allem über den Sachverständigenrat Deutscher Stiftungen, welcher über die öffentlichkeitswirksame Präsentation von Gutachten mit konkreten Empfehlungen Migrations- und Integrationspolitik gestalten will.

Berichteten wir bisher von Formen selbst ernannter Beratertätigkeit seitens der Wissenschaft für die Politik, sind auf der anderen Seite von der Politik eingeforderte Formen der Beratertätigkeit von Bedeutung. So entwickelte etwa das „europäische forum für migrationsstudien“ an der Universität Bamberg (efms) für die Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen seit 1999 einen jährlichen Migrationsbericht, der seit 2005 dann vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge übernommen wurde. Auf der Zehnjahresfeier des efms 2003 in Bamberg urteilte die damalige Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, Marie Luise Beck, dass die jährlichen Migrationsberichte zu mehr Rationalität in den migrationspolitischen Debatten geführt hätten.

Ein weiteres Beispiel für eingeforderte Beratertätigkeit ist die Unabhängige Kommission Zuwanderung. Als im Herbst 2000 Innenminister Otto Schily die Kommission, die die Grundlagen für eine politische und gesetzliche Neuausrichtung der Migrations- und Integrationspolitik erarbeitete, einberief, war dies auf den ersten Blick vor allem eine Kommission, in der die relevanten gesellschaftlichen Kräfte der Bundesrepublik und nur zwei Vertreter des wissenschaftlichen Bereichs vertreten waren. Diese Zusammensetzung war sicherlich eine zentrale Erfolgsbedingung der Arbeit der Kommission. War die Wissenschaft also in der ersten Reihe der Kommissionsarbeit eher schwach vertreten, war sie um so stärker mit Gutachten und Beratertätigkeit in den zahlreichen Arbeitsgruppen der Kommission präsent, in welchen die Beschlüsse der Kommission vorbereitet wurden.

Überblickt man heute die Beziehungen zwischen wissenschaftlicher Forschung über Migration und Integration und Politik in der Geschichte der Bundesrepublik, lässt sich resümierend sagen, dass die anfängliche Flüchtlings- und Vertriebenenforschung ihre Aufgabenstellung direkt aus der Politik bezog; die Ausländerforschung und die Anfänge der neuen Migrations- und Integrationsforschung wurden dagegen zunächst von der Politik kaum beachtet, konnten jedoch nach einem Diffusionsprozess ihrer Ergebnisse in der Gesellschaft einen beträchtlichen Einfluss auf die gesellschaftliche und politische Neudefinition Deutschlands als Einwanderungsland nehmen. Inzwischen sind Wissenschaftler der Migrations- und Integrationsforschung in kaum übersehbaren zahlreichen Gremien von Politik und Verwaltung auf den unterschiedlichsten politischen Ebenen – auch beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge – sowie in der Zivilgesellschaft, hier vor allem bei Stiftungen, in beratenden Funktionen tätig und können sich in vielfach institutionalisierten Formen bemühen, wissenschaftliche Einsichten in politische Praxis einfließen zu lassen.

Literatur

- Bade, Klaus J.** (Hg.) (1984): *Auswanderer, Wanderarbeiter, Gastarbeiter: Bevölkerung, Arbeitsmarkt und Wanderung in Deutschland seit Mitte des 19. Jahrhunderts*, 2 Bände, Ostfildern: Scripta Mercuriae Verlag.
- Bade, Klaus J.** (Hg.) (1994): *Das Manifest der 60. Deutschland und die Einwanderung*, München: Verlag C. H. Beck
- Bommes, Michael** (2010): *Migration Research in Germany: The Emergence of a Generalised Research Field in a Reluctant Immigration Country*, in: Thränhardt, D. and Bommes, M. (Hg.): *National Paradigms of Migration Research*, IMIS-Schriften 13, Osnabrück: V&R unipress, 127-185.
- Castles, Stephen/Booth, Heather/Wallace, Tina** (1984): *Here for Good. Western Europe's New Ethnic Minorities*, London: Pluto Press.
- Esser, Hartmut** (1980): *Aspekte der Wanderungssoziologie. Assimilation und Integration von Wanderern, ethnischen Gruppen und Minderheiten*, Darmstadt – Neuwied: Luchterhand.

Heckmann, Friedrich (1981): Die Bundesrepublik, ein Einwanderungsland? Zur Soziologie der Gastarbeiterbevölkerung als Einwanderminorität, Stuttgart: Klett-Cotta.

Lemberg, Eugen/Edding, Friedrich (1959): Die Vertriebenen in Westdeutschland. Ihre Eingliederung und ihr Einfluß auf die Gesellschaft, Wirtschaft, Politik und Geistesleben, 3 Bände, Kiel: Hirt.

Mehrländer, Ursula (1969): Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer in der Bundesrepublik Deutschland unter spezieller Berücksichtigung von Nordrhein-Westfalen, Opladen: Westdeutscher Verlag.

Mehrländer, Ursula (1974): Soziale Aspekte der Ausländerbeschäftigung, Bonn-Bad Godesberg.

Treibel, Anette (1988): Engagement und Distanzierung in der westdeutschen Ausländerforschung. Eine Untersuchung ihrer soziologischen Beiträge, Stuttgart: Enke.

Wilpert, Czarina (1984): International Migration and Ethnic Minorities. New Fields for Post-War Sociology in the Federal Republic of Germany, in: Current Sociology, vol.32 no.3, 305-352.

3 Paradigmenwechsel in der deutschen Migrations- und Integrationspolitik

Quellen der Legitimation und neue Forschungsdesiderate

Sigrid Baringhorst



Die seit der Jahrtausendwende in Deutschland initiierten integrations- und migrationspolitischen Reformen erfüllen, so die im Folgenden entwickelte Argumentation, den Charakter eines (noch) nicht abgeschlossenen Paradigmenwechsels. Dieser zeigt sich auf der Ebene der normativen Leitziele der Politik wie auf der Ebene der zur Umsetzung getroffenen Maßnahmen. Veränderungen auf der Policy-Ebene gehen mit einem Wandel der Legitimitätsressourcen einher, die die gesellschaftliche Akzeptanz integrations- und migrationspolitischer Entscheidungen sichern sollen. Neben der Erforschung der Reformdynamiken und der Evaluation der intendierten und nicht-intendierten Reformergebnisse ergeben sich hinsichtlich der unterschiedlichen Quellen der Legitimation von Reformen wichtige neue Fragestellungen für die politikwissenschaftliche Migrations- und Integrationsforschung. Einige dieser Fragestellungen werden bezogen auf drei Legitimationsquellen genauer umrissen: Erstens Legitimation durch Wissen und die Einbeziehung wissenschaftlicher Experten in den Policy-Prozess, zweitens Legitimation durch Partizipation und die Einbeziehung von „Betroffenen“ in den Reformprozess sowie drittens Legitimation durch Diskurs und die öffentliche Deliberation über Policy-Alternativen.

Was versteht man unter Paradigmenwechsel in der Policy-Forschung und inwiefern ist der Begriff auf den Wandel der deutschen Integrations- und Migrationspolitik anwendbar?

Rekurrierend auf die grundlegende Schrift von Thomas Kuhn zur „Struktur wissenschaftlicher Revolutionen“ (1962) hat Peter A. Hall den Begriff des „policy paradigm“ definiert als „a framework of ideas and standards that specifies not only the goals of policy and the kind of instruments that can be used to attain them, but also the very nature of the problems they are meant to be addressing. Like a Gestalt, this framework is embedded in the very terminology through which policy-makers communicate about their work, and it is influential precisely because so much of it is taken for granted and unamenable to scrutiny as a whole“ (Hall 1993: 279). Wechsel solcher Paradigmen finden im politischen Prozess nur selten statt, zumal sie einen fundamentalen Wandel auf der kognitiven und normativen Ebene der Problemwahrnehmung, verbunden mit einer Neuzusammensetzung und Neuausrichtung der am politischen Reformprozess beteiligten Akteursnetzwerke, bedeuten.

Veränderungen der einem Politikfeld zugrundeliegenden normativen und kognitiven Deutungsschemata schließen einen in der Regel phasenförmig verlaufenden Reformprozess ab. Dabei werden bei auftretenden Steuerungsproblemen und -anomalien zunächst bestehende Steuerungsinstrumente lediglich hinsichtlich ihres Umfangs bzw. ihrer Einsatzintensität verändert. Erst wenn sich diese Reformen als unzureichend erweisen und Steuerungsanomalien durch tradierte Steuerungsinstrumente nicht verhindert werden, kommt es zu weitergehenden Veränderungen. In der Regel wird dann das eingesetzte Instrumentarium der politischen Steuerung grundlegend geändert, ohne jedoch die politischen Leitziele fundamental zu revidieren. Falls sich der umfassende Wandel der politischen Steuerungsinstrumente zur Problemlösung als unzureichend erweist, werden die tradierten und politikverantwortlichen Eliten geschwächt. Dann ist die Chance für Kritiker unter den am Politikprozess beteiligten Eliten gekommen, alternative Problemwahrnehmungen in die öffentliche Debatte einzubringen, durchzusetzen und erfolgreich auf einen grundlegenden Wandel von Problemverständnissen und Reformen zu drängen. Am Ende entstehen unter der Dominanz neuer regierender Eliten ein neues Policy-Paradigma, neue Leitziele und ein neues Institutionengefüge mit neuen Regeln und Steuerungsinstrumenten.

Bezogen auf das sich erst langsam und quer zu klassischen Public Policies entwickelnde Politikfeld der „Integrations- und Migrationspolitik“ lässt sich dieser mehrstufige, sich über Jahrzehnte erstreckende und in einen Paradigmenwandel mündende Reformprozess gut nachzeichnen: Obwohl Deutschland zwischen 1955 und 1973 eine aktive Anwerbungspolitik verfolgte und in den 1970er und 1980er Jahren im Zuge des Familiennachzugs zu einem der Haupteinwanderungsländer in Europa wurde, dominierte bis 1989 das normative Selbstverständnis eines „Nicht-Einwanderungslandes“ die regierungsoffiziellen Problemwahrnehmungen und Regelungsinterventionen. Die Weigerung, den dauerhaften Charakter der Niederlassung eines großen Teils der Arbeitsmigranten und ihrer Familienangehörigen anzuerkennen, verzerrte den Blick auf zunehmend deutlich werdende Integrationsdefizite. Ausländerpolitik war – abgesehen von ad hoc Förder- und Hilfsmaßnahmen auf lokaler Ebene – weitgehend als Teil der Arbeitsmarktpolitik konzipiert. Der erste Beauftragte der Bundesregierung zur Förderung der Integration der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen (1978-1980), Heinz Kühn, kritisierte in einem Memorandum die zu einseitige Ausrichtung der bisherigen Ausländerpolitik an Arbeitsmarktgesichtspunkten und forderte von den politischen Entscheidern die Anerkennung der „faktischen Einwanderung“ verbunden mit der Forderung nach integrationspolitischen Maßnahmen wie etwa die Einführung eines kommunalen Wahlrechts für Ausländer. Doch fand sein Appell in Regierungszirkeln wenig Rückhalt. Zwar wurde in der Koalitionsvereinbarung von 1982 neben Rückkehrförderung und Zuwanderungskontrolle auch die Förderung von „Integration“ der zugewanderten Ausländer gefordert, doch wurde den ersten beiden Steuerungszielen in der Regierungspraxis deutlich höhere Bedeutung beigemessen als dem sehr vage bleibenden Integrationsziel.¹ Nach 1989 klaffte die Differenz zwischen Problemwahrnehmung und gesellschaftlichen Tatsachen immer weiter auseinander und ließ die Wirkungslosigkeit bisheriger Steuerungsmaßnahmen offenbar werden. Es folgte eine Phase zunehmender Steuerungsanomalien verbunden mit Versuchen, den immer offensichtlicher werdenden Steuerungsproblemen mit Weiterentwicklungen des bisherigen Steuerungsinstrumentariums und vereinzelt Steuerungsexperimenten, wie etwa der Einführung eines Rechtsanspruchs auf Einbürgerung im 1991 in Kraft getretenen „Ausländergesetz“, zu begegnen.

1 Dies gilt, auch wenn auf lokaler Ebene, vor allem in den westdeutschen Großstädten, durchaus Initiativen zur Integrationsförderung entwickelt wurden.

Das „nicht erklärte Einwanderungsland Deutschland“ (Thranhardt 2008) wurde insbesondere infolge des Zusammenbruchs des ehemaligen Ostblocks zu einem Zuwanderungsland wider Willen. Um das offizielle normative Selbst- und Leitbild der deutschen Migrationspolitik vom „Nicht-Einwanderungsland“ aufrechtzuerhalten, wurden für unterschiedliche Migrantengruppen unterschiedliche restriktive Maßnahmen ergriffen: Der dramatische Anstieg der Flüchtlingsmigration war verbunden mit einem massiven Anstieg der Rückwanderung von Aussiedlern bzw. Spätaussiedlern aus Osteuropa. Heftige Debatten zwischen Regierung und Opposition über die Regulierung der Flüchtlingsmigration endeten 1992 in einem Asylkompromiss, einer Grundgesetzänderung zur Einschränkung des Grundrechts auf Asyl und damit einer Anpassung bundesdeutscher Regelungen an restriktivere europäische Normen. Zur Begrenzung der Spätaussiedlerzuwanderung wie der Zuwanderung von Angehörigen der jüdischen Diaspora in der früheren UdSSR wurden Quoten als neue Regulierungsinstrumente eingeführt.

Zugleich wurde der jahrelang bestehende Korporatismus zwischen politisch-administrativen Eliten auf der einen und Vertretern von Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften auf der anderen Seite zunehmend brüchig: Während Arbeitgebervertreter eine Öffnung des Arbeitsmarktes für hochqualifizierte und saisonale Arbeitnehmer forderten, lehnten Regierungseliten die Entwicklung einer systematischen und umfassenden Zuwanderungsregelung mit Verweis auf vorhandene Quotierungen ab. Stattdessen setzte man auf Anwerbestoppausnahmeregelungen, um den drängenden Forderungen der Wirtschaft nachzukommen.

Die Krise des alten Paradigmas und das nahende Ende des korporatistischen Policy-Netzwerkes waren mit einer zunehmenden parteipolitischen Aufladung des migrationspolitischen Regelungsfeldes verbunden. Der Regierungswechsel von 1998 brachte ein neues Akteursnetzwerk an die Macht, das den Mythos vom „Nicht-Einwanderungsland“ dekonstruierte und den öffentlichen Raum für einen Streit um integrations- und migrationspolitische Paradigmen öffnete: Sowohl im Kontext der Debatte um die Green Card als auch um die Einführung der doppelten Staatsangehörigkeit wurden die Kontroversen um die normativen Leitziele der deutschen Integrations- und Zuwanderungspolitik dramatisiert und emotional hoch aufgeladen ausgetragen. Am Ende dieser Hochphase des integrations- und migrationspolitischen Paradigmenstreits sind die alten Interpretationsmuster und Leitziele weitgehend delegitimiert und ein neuer Konsens, ein neues integrations- und migrationspolitisches Leitbild, hat sich her-

auskristallisiert. Kernelemente dieses neuen normativen und kognitiven Schemas sind: Deutschland ist ein Einwanderungsland; Deutschland braucht hochqualifizierte Zuwanderer; Deutschland braucht eine systematische Integrationspolitik. Dabei verschwindet die in den Jahrzehnten zuvor stark markierte Differenz zwischen der Zuwanderung von früheren Deutschen und Ausländern weitgehend und das Migrationsgeschehen wird aus einer komplexeren, umfassenderen Perspektive betrachtet (Gusy/Müller 2012: 6). Statt „Ausländer“, „ausländische Mitbürger“ oder „Aus-siedler“ wird in Politik und Wissenschaft zunehmend nur noch von „Menschen mit Migrationshintergrund“ gesprochen.

Dietrich Thränhardt spricht zu Recht von einem „Integrationskonsens“, einem „ganz weitreichende(n) Konsens über die Notwendigkeit der Integration und staatlicher Förderung von Integration, einschließlich der grundsätzlichen Erkenntnis, dass dabei nicht nur Leistungen der Einwanderer, sondern auch der Gesellschaft zu erbringen sind“ (Thränhardt 2008: 45). Prägend für diesen Konsens ist die Ausrichtung der Integrationspolitik entsprechend dem die Sozialpolitik nach 1998 insgesamt strukturierenden Prinzip des Forderns und Förderns. „Integration‘ ist Recht im Sinne des Anspruchs ‚auf Erlangung der fortschreitenden rechtlichen Gleichstellung‘ und Chance der gleichberechtigten Teilhabe von Zugewanderten am gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Leben, aber auch Pflicht im Sinne des Erwerbs von Deutschkenntnissen, der eigenständigen Sicherung des Lebensunterhalts und der Nichtbeeinträchtigung von öffentlicher Sicherheit und Ordnung“ (Gusy/Müller 2012: 16 und §§ 43ff. Aufenthaltsgesetz (AufenthG)). Während eher links zu verortende Akteure im öffentlichen Diskurs um die normativen Ziele und Maßnahmen der Integration die Aspekte des „Förderns“ stärker betonen als die des „Forderns“, akzentuieren eher rechts stehende Politiker in der Regel eher die Integrationspflichten von Zuwanderern und Zugewanderten (Groß 2007). Dabei scheint eine optimale Ausnutzung der Humankapitalreserven der Migranten die dominante oberste Handlungsmaxime der maßgeblich am integrations- und migrationspolitischen Netzwerk beteiligten Akteure zu sein. Forderungen nach einer Anerkennung kultureller Differenzen, die über ein ökonomisch begründbares Diversity Management hinausgehen, sind im öffentlichen wie regierungsoffiziellen Diskurs eher marginalisiert (vgl. Unabhängige Kommission „Zuwanderung“ 2001: 67ff.; Hiesserich 2008).

Zur integrations- und migrationspolitischen Steuerung wurden inzwischen auf Bundesebene und Landesebene eine Reihe von Einzelgesetzen auf den Weg gebracht, wie vor allem das neue Staatsangehörigkeitsgesetz

(2000) und das Zuwanderungsgesetz 2005 mit einer Novelle im Jahr 2007. Trotz dieser Maßnahmen scheint der mit dem Machtwechsel 1998 forcierte Paradigmenwechsel in der Integrations- und Migrationspolitik noch nicht abgeschlossen zu sein: Zwei wesentliche Aspekte der Umsetzung des neuen, Integrations- und Einwanderungsnotwendigkeiten anerkennenden Leitbildes stehen noch aus: Einerseits die Entwicklung eines kohärenten und gut aufeinander abgestimmten Institutionengefüges auf Bund-, Länder- und kommunaler Ebene mit klar und sinnvoll aufeinander abgestimmten Planungs- und Steuerungskompetenzen. Andererseits würde erst eine systematische, jährliche Erfassung des Zuwanderungsbedarfs verbunden mit einer entsprechenden punkte- bzw. quotenbasierten Zuwanderungsplanung nach dem Vorbild klassischer Einwanderungsländer das Bekenntnis zum Einwanderungsland Deutschland angemessen migrationspolitisch umsetzen.

Fragt man nach den Ursachen dafür, dass der Paradigmenwechsel im Bereich der Integrationspolitik nach 1998 viel deutlicher vollzogen wurde als im Bereich der Migrationspolitik, so können unterschiedlich fördernd bzw. hindernd wirkende politische und sozio-ökonomische Gelegenheitsstrukturen dafür verantwortlich gemacht werden: So wirkten auf die politischen Entscheider im Bereich der Integrationspolitik seit den 1990er Jahren eine Reihe gleich gerichteter und auf die Entwicklung sozialer und politischer Integrationsmaßnahmen drängender Einflussfaktoren ein. Zu nennen sind vor allem der aus fiskalischen und demografischen Gründen zunehmende Druck auf die Sozialsysteme, die Veröffentlichung der PISA-Studien, die insbesondere das Ausmaß der Benachteiligung von Schülern mit Migrationshintergrund im deutschen Schulsystem verdeutlichten, sowie der Abschied vom Multikulturalismus in europäischen Nachbarländern, insbesondere den Niederlanden. Demgegenüber wirkten im Bereich der Migrationspolitik Einflussfaktoren mit zum Teil gegengerichteter Einflussrichtung: Während Demografie und Entwicklung zur Wissensgesellschaft den Bedarf an hochqualifizierten Migranten erhöhten, senkte die sukzessive EU-Erweiterung den Reformdruck im Bereich der Migrationspolitik insofern erheblich, als man in den neuen Mitgliedstaaten ein hohes abwanderungsbereites Arbeitskräftepotenzial vermuten konnte. Hinzu kommen die terroristischen Anschläge vom 11. September und die Folgeanschläge in London und Madrid. Sie haben wesentlich zu einer Versicherheitlichung der Debatten um die Zuwanderung nach Deutschland beigetragen und eher strikte Einwanderungskontrollen für unerwünschte Zuwanderer als eine systematische Öffnung für Neuzuwanderer gefördert.

Legitimation durch Wissen – Evidenzbasierte Politikentwicklung im Bereich der Integrations- und Migrationspolitik

Paradigmenwechsel in Public Policies bieten der Politikwissenschaft vielfältige neue Forschungsperspektiven (Baringhorst/Hunger/Schönwälder 2006). Diese beziehen sich auf die Rekonstruktion von Paradigmenwechseln selbst, auf die Genese neuer normativer Leitziele wie vor allem auch auf die Entwicklung einzelner neuer Steuerungselemente und deren Umsetzung. Zu einzelnen Aspekten des skizzierten Paradigmenwechsels in der deutschen Integrations- und Migrationspolitik liegen inzwischen wichtige politikwissenschaftliche Analysen vor, so z. B. die Untersuchung von Jan Schneider (2010) zur Arbeit der Zuwanderungskommission, von Antonia Scholz (2012) zum internationalen Vergleich des Einflusses politischer Ideen und Deutungsmuster auf die Entwicklung der Migrationspolitik in Deutschland und Frankreich oder von Ines Michalowski (2007) zum internationalen Vergleich integrationspolitischer Steuerungsprogramme. Neben komparativen Analysen ist auch die komplexe Verortung deutscher Reformprozesse im Kontext der Europäisierung von Migrations- und Integrationspolitik ein wichtiges Forschungsfeld gegenwärtiger und zukünftiger politikwissenschaftlicher Forschung (Bendel 2009; 2010).

Paradigmenwechsel in Public Policies bedeuten ein grundlegendes Umdenken in normativen Zielen und Handlungsprogrammen. Deshalb sind sie auch stets verbunden mit neuen Legitimitätsbedarfen, die zu neuen Herausforderungen für Politik und Politikwissenschaft führen. Dies gilt insbesondere für den Bereich der Integrations- und Migrationspolitik, da regelverändernde Maßnahmen, wie die heftige Kontroverse um die doppelte Staatsangehörigkeit verdeutlicht hat, im öffentlichen Diskurs in der Vergangenheit besonders stark emotional aufgeladen wurden.

Neben der Analyse der Entstehung staatlicher Handlungsprogramme und der Evaluation ihrer Wirkungen im komparativen bzw. europäischen Kontext ergeben sich hinsichtlich der Legitimationsressourcen, die die Akzeptanz der neuen Politik absichern sollen, wichtige neue Forschungsdesiderate. Was sind, so wäre zunächst zu fragen, überhaupt die Legitimationsprinzipien, auf die politische Eliten zur Rechtfertigung grundlegender Reformen verweisen können? Politische Herrschaft hat in demokratischen Systemen dem Gemeinwohlprinzip und der Forderung der Unparteilichkeit zu folgen. Dabei werden in der Literatur mit Rekurs auf Fritz Scharpf u. a. (1976) in der Regel zwei Grundformen der Quellen politischer Legitimität unterschieden: eine Input- und ein Output-Legitimität.

Zugrunde liegt eine Vorstellung von systemischen, über Rückkopplungsschleifen operierenden politischen Entscheidungsprozessen. Während die Input-Legitimation auf dem normativen Prinzip der Beteiligung und Zustimmung der Bürger an bzw. zu politischen Entscheidungen basiert, bezieht sich Output-Legitimation auf die Qualität, die Nützlichkeit der Politikergebnisse.

Einhergehend mit dem Siegeszug von Steuerungsmodellen des sog. New Public Management ist in den 1990er Jahren die Output-Legitimation eine zunehmend wichtiger werdende Quelle der Legitimität politischer Reformen geworden: Rationale, gute und nützliche Politikergebnisse, so die damit verbundene Annahme, resultieren auf Sachkenntnis und der Beratung durch unvoreingenommene Experten. „Die Expertise leitet sich von einer Idee der Wissenschaft als unabhängige, keine Rücksicht auf Partikularinteressen nehmende Wahrheitssuche ab, die auf systematischen Methoden beruht. Damit verbindet sich die Hoffnung auf erfolgreiche, zielführende Politiken, die insbesondere die Wohlfahrt einer Gemeinschaft befördern, also das, was Fritz Scharpf primär unter Output-Legitimation versteht und auf die epistemische Qualität politischer Entscheidungen verweist“ (Zürn 2011: 609).

Dieser in Feldern der Gesundheits-, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik schon seit vielen Jahren festzustellende Trend zeigt sich im Zuge des skizzierten Paradigmenwechsels verstärkt auch im Bereich der deutschen Migrations- und Integrationspolitik. Deutlich wird der Wandel zu evidenz- bzw. wissenschaftsbasierten Formen der integrations- und migrationspolitischen Steuerung vor allem an drei Phänomenbereichen, deren legitimationsstiftende Kraft im Folgenden kritisch reflektiert werden soll.

Wissenschaftliche Expertise wird in den politischen Entscheidungsprozess erstens durch Einrichtung gubernativer Kommissionen unter maßgeblicher Beteiligung ausgewiesener Fachexperten eingespeist. Neben der Hartz- und Rürup-Kommission zur legitimatorischen Abstützung von Reformen im arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Bereich ist im Politikfeld der Migrations- und Integrationspolitik vor allem die Zuwanderungs- oder auch Süßmuth-Kommission zu nennen. Die Entscheidungsspielräume von Regierungshandeln sind in modernen, in komplexen Mehrebenenarchitekturen operierenden Verhandlungsdemokratien enger geworden. In gleichem Maße scheint die Bedeutung konsensorientierter, von Regierungen eingesetzter Beratungsprozesse durch partizipativ-deliberative Kollegialgremien zugenommen zu haben. Die demokratietheore-

tischen Implikationen dieser politische Entscheidungen vorbereitenden Beratungsregime sind noch keineswegs hinreichend erforscht. Jan Schneider hat in seiner fundierten Analyse der Zuwanderungskommission die mangelnde Nachhaltigkeit, die mangelnde öffentliche Werbung für den in der Kommission erzielten Elitenkonsens, die starke Durchsetzung von Steuerungsintentionen der Regierung sowie die Selektivität, mit der sich die Politik der Beratung bedient, differenziert herausgearbeitet. Statt eines dauerhaften „Zuwanderungsrates“ „sind in der Beratung migrationspolitischer Sachverhalte die Innenministerialbürokratien von Bund und Ländern, das BAMF als para-ministerielle Oberbehörde mit weitreichenden Steuerungsfunktionen unter der Ägide des BMI sowie die Parteien machtvollen Akteure“ (Schneider 2010: 365). Weitere Untersuchungen des Einflusses deliberativer Politikberatungskommissionen allgemein wie insbesondere auch des Einflusses von Wissenschaftlern in solchen Kommissionen sind notwendig, um eventuelle Machtverlagerungen oder Machtverfestigungen in neuartigen Beratungsregimen zu erforschen. Inwiefern, so wäre genauer zu untersuchen, handelt es sich bei ihnen nur um symbolpolitische Inszenierungen der Politik durch wissenschaftliche Beratung oder tatsächlich um eine Öffnung des politischen Entscheidungsprozesses für wissenschaftliche Expertise? Die Streichung des Paragraphen 76 des Zuwanderungsgesetzes, der die Etablierung eines „Sachverständigenrat(es) für Zuwanderung und Integration“ mit einem Stellenwert analog den „Wirtschaftsweisen“ vorsah, und die schlichte Auflösung im Dezember 2005 dieses im Mai 2003 unter Vorsitz von Rita Süßmuth konstituierten Gremiums nach Veröffentlichung des ersten Berichts deuten darauf hin, dass der Umsetzung einer wissenschaftlichen Politikentwicklung im Bereich der Integrations- und Migrationspolitik bisher enge politische Grenzen gesetzt sind: Kommen wissenschaftliche Gremien zu ungewünschten Schlussfolgerungen und Empfehlungen, wie die Empfehlung der Zulassung von Zuwanderung in begrenztem Umfang, so können sie leicht in Ungnade fallen und ohne große Debatten aufgelöst werden.

Deutliches Merkmal einer evidenzbasierten Politiksteuerung ist zweitens auch der Übergang zu einer indikatorengestützten Politikentwicklung. Die Rationalität evidenzbasierter Politik liegt dabei in der Objektivierung der Kontrolle von Zielerreichung und organisatorischer Leistungsfähigkeit bei der Ausarbeitung und Durchführung staatlicher Handlungsprogramme. Staatliche Maßnahmen werden zunehmend an der Erreichung von durch wissenschaftlich fundierte Indikatoren definierten Zielen ausgerichtet, um so die Rationalität der Politikgestaltung zu erhöhen. Zudem soll die Problemlösungsfähigkeit gesteigert, die Entscheidungsautonomie für die

Adressaten staatlicher Maßnahmen vergrößert und die Performanz staatlichen Handelns zwischen staatlichen Organisationen oder territorialen Ebenen besser verglichen werden können. Indikatorensysteme lassen sich nach Kuhlmann (2010) allgemein nach vier Arten von Indikatoren differenzieren: Prozess-Indikatoren, die die organisatorische Effizienz in der Entwicklung, Entscheidung und Implementation staatlicher Maßnahmen bewerten helfen sollen; Output-Indikatoren, die die quantitative oder qualitative Leistungsfähigkeit bei der Erbringung öffentlicher Leistungen messen sollen; Impact-Indikatoren, die den Grad der Akzeptanz staatlicher Regulierungen oder Leistungen bemessen sollen, sowie Outcome-Indikatoren, die den Grad der gesellschaftlichen Veränderungen, die durch die getroffenen staatlichen Maßnahmen erfolgt sind, messen sollen. Im Sinne eines differenzierten Integrationsmonitorings ist in den letzten Jahren auf nationaler wie internationaler Ebene eine Vielzahl konkurrierender Indikatorensysteme entwickelt worden. Inzwischen gibt es fast ebenso viele Policy-Indizes im Bereich der Integrations- und Migrationspolitik wie große internationale Vergleichsstudien. Jedes neue großangelegte komparative Forschungsprojekt legitimiert sich nicht zuletzt auch durch seine Kritik an den Unzulänglichkeiten bestehender und seine Begründung neuer Mess- und Vergleichsindikatoren (Helbling 2011: 2). Marc Helbling hat überzeugend auf zahlreiche methodologische Probleme im Zusammenhang dieser neuen Indizes hingewiesen und dabei insbesondere Defizite der Validität von „citizenship indicators“ herausgestellt. „As obvious as it might sound that indicators need to be built for specific research purposes, it is all the more astonishing that in most works it is hardly ever specified what exactly is under study and why certain items are retained to build an indicator and not others“ (Helbling 2011: 3).

Kaum erforscht sind bisher auch die Rückwirkungen der Einführung von Indikatorenkatalogen zur Messung von Integrationsveränderungen auf die Politikentwicklung im Bereich der Integrationspolitik. Einen ersten Beitrag zu einer solchen Forschung haben Friedrich und Waibel (2012) in ihrem Vergleich der Integrationsleitbilder der Hauptstädte der 16 Bundesländer geliefert. Sie diagnostizieren in ihrer komparativen Analyse einen Trend zur Vereinheitlichung des allgemeinen Integrationsverständnisses auf kommunaler Ebene im Sinne der Herausbildung eines gemeinsamen pragmatischen Integrationsverständnisses. Dabei wird der strukturellen und der sozialen Dimension der Integration deutlich mehr Gewicht beigemessen als kulturellen und emotionalen Dimensionen. „(...) municipalities favor a strategic management approach that does not allow integration to become an ideological issue – viewing it as a measurable, controllable and

steerable process at predominantly local level (...)” (Friedrich/Waibel 2012: 66f.). Angesichts der aufgeladenen und parteispaltenden Debatten um „die deutsche Leitkultur“ ist dieser Trend zu unideologischen, konsensualen Leitvorstellungen von Integration auf kommunaler Ebene erstaunlich. Er ist wohl nicht zuletzt auf die Diffusion von Konzepten des New Public Managements und damit verbundene Maßnahmen wissenschaftlicher Politiksteuerung zurückzuführen.

Einzelne Pionierkommunen, wie die Stadt Wiesbaden, haben schon 2003 ein indikatorenbasiertes Integrationsmonitoringsystem als Frühwarnsystem, als Mittel zur Sensibilisierung, aber auch der Evaluation politischer Maßnahmen eingeführt (Amt für Wahlen, Statistik und Stadtforschung Wiesbaden 2008). 2006 legte die Kommunale Geschäftsstelle für Verwaltungsmanagement – ein wichtiger Akteur in der Diffusion einheitlicher Steuerungs- und Monitoringkonzepte – basierend auf dem Wiesbadener Modell ein Indikatorenset vor, das allen deutschen Kommunen als Basis für eigene Monitoringsysteme zugeleitet wurde. Gemessen werden in all den Indikatorensystemen in der Regel Outcomes im Sinne eines Vergleichs struktureller Integrationsaspekte wie Bildungs- und Arbeitsmarkterfolge. Kritisch zu sehen ist dabei u. a. der häufig zu erkennende Bias zugunsten strukturbezogener Indikatoren und die Vernachlässigung der Erhebung subjektiver Erfahrungen und Bewertungen der Befragten. Insofern sind die Gutachten des Sachverständigenrats deutscher Stiftungen eine sinnvolle Ergänzung zu staatlichen Monitoringmaßnahmen, da hier auch Impact-Indikatoren, Fragen nach der Bewertung von Politiken einbezogen werden. Problematisch ist auch die oft unzureichende Berücksichtigung der oft kaum zu überschauenden „super diversity“ (Vertovec 2007), der immensen Binnendifferenzierung nach ethnischen, sozialen und rechtlichen Aspekten unter den Personen mit Migrationshintergrund.

Grundsätzlich gilt es zu hinterfragen, ob die erhobenen Daten überhaupt Aufschluss über Outcomes integrationspolitischer Maßnahmen geben bzw. geben können. Während Regierungsakteure positive Veränderungen in Integrationsstatistiken gern als Ergebnis erfolgreicher neuer politischer Integrationsmaßnahmen ausgeben, betonen Medienvertreter nach dem Motto „bad news are good news“ eher die noch verbliebenen Integrationsdefizite und erklären sie gleichermaßen als Folgen staatlicher Integrationspolitik. Kausale Zuschreibungen von Integrationsentwicklungen zu politischen Steuerungsmaßnahmen sind jedoch prinzipiell problematisch, da Integration ein vielschichtiger und langwieriger Prozess ist, der von einer Vielzahl struktureller und kultureller Faktoren abhängt. So beeinflusst

nicht zuletzt die ökonomische Entwicklung eines Landes maßgeblich die Integration von Personen mit Migrationshintergrund auf dem Arbeitsmarkt. Ergebnisse kommunalen oder staatlichen Integrationsmonitorings sollten deshalb nicht fehlinterpretiert werden als “short-term judgments of various policies, but rather as valuable indicators of medium and long-term trends” (Brandt/Fincke 2012: 160).

Eine systematische Evaluationsforschung, die alle Bereiche, d. h. auch die Prozess-Indikatoren der integrationspolitischen Politikentwicklung erfasst, ist noch immer ein Desiderat der Forschung. Auch wissen wir wenig darüber, ob eine wissenschaftsbasierte Politikentwicklung aus der Sicht der beteiligten Akteure tatsächlich zu problemangemesseneren Lösungen führt, die Entscheidungsfähigkeit politischer Akteursnetzwerke verbessert und die unterschiedlichen gesellschaftlichen Interessen bei der Festlegung von Indikatoren adäquat berücksichtigt werden.

Kaum angemessen untersucht ist neben den Policy-Implikationen und den Auswirkungen indikatorenbasierter Politiksteuerung auch deren Rückwirkung auf die bereichsspezifische wissenschaftliche Forschungslandschaft. Dies gilt hinsichtlich der forschenden Akteure wie hinsichtlich der bevorzugten und geförderten Forschungsthemen. Wie in anderen Policy-Bereichen, so geht auch im Bereich der Integrations- und Migrationspolitik die Mobilisierung der Legitimationsressource Wissen mit der Ausdifferenzierung neuer Forschungsabteilungen der angewandten Forschung einher. Zu nennen ist in dem Zusammenhang vor allem die Einrichtung der Forschungsgruppe Migration und Integration beim BAMF im Jahr 2005. Die Aufgabenbeschreibung hebt entsprechend dem Konzept wissenschaftlicher Politiksteuerung die drei Bereiche „Analyse, Evaluierung und Beratung“ hervor: „Analyse: Die Migrations- und Integrationsprozesse in Deutschland werden beobachtet und datengestützt beschrieben. Evaluierung: Die Maßnahmen zur Steuerung der Migration und zur Begleitung der Integration werden bewertet. Beratung: Die gewonnenen Erkenntnisse dienen der Politikberatung und fließen in die Steuerung der Migration und Integration ein. Zur Erfüllung dieser Aufgaben arbeitet die Forschungsgruppe im Bundesamt mit wissenschaftlichen Einrichtungen im In- und Ausland zusammen. Als zentrale staatliche Stelle für Fragen der Migrations- und Integrationsforschung leistet sie einen Beitrag zum Informationstransfer zwischen Wissenschaft, Verwaltung, Politik, Wirtschaft und Öffentlichkeit“ (<http://www.bamf.de/DE/DasBAMF/Forschung/Auftrag/auftrag-node.html>).

Zur Legitimations- und Reputationsabsicherung wird die Arbeit der Forschungsgruppe von einem wissenschaftlichen, interdisziplinär zusammengesetzten Beirat begleitet. Die Forschungsgruppe leistet einen äußerst wichtigen Beitrag zur Policy-bezogenen Integrations- und Migrationsforschung in Deutschland. Das grundsätzliche Bekenntnis zur Legitimation durch Wissen sollte jedoch nicht über die grundlegende Schwierigkeit hinwegtäuschen, angesichts der Komplexität von Ursache- und Wirkungszusammenhängen Auswirkungen integrations- und migrationsbezogener Steuerungsmaßnahmen exakt bestimmen und evaluieren zu können.

Legitimation durch Partizipation in den Institutionen der repräsentativen Demokratie

In Demokratien gilt prinzipiell der Grundsatz der Identität zwischen Regierenden und Regierten. Alle von einer politischen Regelung Betroffenen sollten prinzipiell gleiche Chancen haben, am Zustandekommen der Regelung mitzuwirken (vgl. z. B. Dahl 1989). Gerade im Bereich der Integrations- und Migrationspolitik ist jedoch das demokratische Prinzip der gleichen Beteiligungschancen aller Regelungsbetroffenen, wie die Ergebnisse der Partizipationsforschung zeigen, noch immer weit von der Teilnehmungspraxis entfernt.

Dies liegt zum einen an staatsbürgerschaftlichen Hürden. Potenzielle Flüchtlinge, Arbeitsmigranten oder ihre Familienangehörigen sind zwar von migrationspolitischen Entscheidungen des avisierten Ziellandes betroffen, können als (noch) im Ausland lebende Bürger eines anderen Staates aber nicht in die institutionalisierten Entscheidungsprozesse des gewünschten Zuwanderungslandes einbezogen werden. Problematischer und schwerwiegender ist die noch immer ungenügende Einbeziehung von dauerhaft im Aufnahmeland ansässigen, nicht eingebürgerten Personen mit Migrationshintergrund an politischen Entscheidungen auf allen Regelungsebenen. Gemessen an ihrem Bevölkerungs- und Stimmanteil sind Personen mit Migrationshintergrund in allen im Bundestag vertretenen Parteien – wenn auch in unterschiedlichem Maße – unterrepräsentiert. Diese Ungleichheit der Repräsentation ist zu einem großen Teil schichtbedingt, wobei sich vor allem Bildungsungleichheiten in politische Ungleichheiten umsetzen (Wüst/Saalfeld 2011). Auch auf kommunaler Ebene sind Personen mit Migrationshintergrund deutlich politisch unterrepräsentiert. In Städten mit mehr als 100.000 Einwohnern stieg zwar die Anzahl von Personen mit Migrationshintergrund unter den Ratsmitglie-

dern in den letzten zehn Jahren insgesamt von 116 auf 198, doch liegt ihr durchschnittlicher Anteil unter den Ratsmitgliedern noch immer bei ca. 4 % und damit weit unter ihrem Stimmanteil (Schönwälder et al. 2011: 12).

Einbürgerung allein löst das Problem der politischen Ungleichheit, wie eine neuere Studie des BAMF belegt, keineswegs. So nahmen nach eigenen Rückerinnerungen an der Bundestagswahl 2009 von stimmberechtigten Personen mit Migrationshintergrund nur 72,3 % teil, unter den Befragten ohne Migrationshintergrund waren es 80,9 % (Müssig/Worbs 2012: 31). Interessant und positiv zu bewerten ist demgegenüber das erfreuliche Engagement von Personen mit Migrationshintergrund bei nicht-elektoralen politischen Beteiligungsformen wie Unterschriftensammlungen, Kontakten zu Politikern, Demonstrationen und der Mitarbeit in einer politischen Gruppe. Die Angehörigen der zweiten Generation nutzen diese Partizipationsformen „häufiger als die erste Generation und sogar häufiger als die Gruppe der Personen ohne Migrationshintergrund“ (Müssig/Worbs 2012: 38).

So erfreulich das extra-repräsentative Engagement auch sein mag – es stärkt das Verantwortungsbewusstsein und Sozialkapital unter den Engagierten –, es löst das grundsätzliche Problem politischer Marginalisierung im engeren politischen Entscheidungssystem nicht. Wie, so eine wichtige demokratietheoretische wie politisch praktische Frage, lässt sich in repräsentativen parlamentarischen Systemen wie der Bundesrepublik eine angemessene Repräsentation zugewanderter, nach ethnischen wie religiösen Kriterien heterogener Gruppen sicherstellen? Inwiefern lösen Konsultationsgremien wie die Deutsche Islam Konferenz dieses hoch diffizile Repräsentations- und damit auch Legitimationsproblem bzw. inwiefern werden durch diese vorparlamentarischen Beratungsforen neue Praktiken der politischen Ein- und Ausgrenzung etabliert?

Legitimation durch öffentlichen Diskurs

Fragen der angemessenen politischen Repräsentation von Personen mit Migrationshintergrund sind eng verbunden mit der Frage ihrer allgemeinen symbolischen Repräsentation und aktiven Beteiligung an öffentlichen, zumeist medial vermittelten politischen Diskursen. Öffentliche Auseinandersetzungen über grundlegende strittige Fragen, die das Gemeinwohl betreffen, bilden neben der Legitimation von Politik durch wissenschaftliche Expertise und durch politische Beteiligung von Betroffenen

im Rahmen der Institutionen der repräsentativen Demokratie eine dritte zentrale Quelle der politischen Legitimation in liberalen demokratischen Systemen. Jürgen Habermas hat in seinen Schriften immer wieder auf die Notwendigkeit thematisch offener und für alle interessierten Bürger gleichermaßen zugänglicher öffentlicher Diskurse als Voraussetzung legitimer demokratischer Entscheidungsfindung hingewiesen (z. B. Habermas 1994). Prozedurale Legitimationskonzepte basieren auf der normativen Annahme, „dass die Aggregation der Interessen im Zuge der Partizipation oder Repräsentation durch eine offene Auseinandersetzung über das Gemeinwohl begleitet sein muss“ (Zürn 2011: 610). Paradigmenwechsel resultieren aus veränderten Problemwahrnehmungen unter politischen Eliten. Dies kann mit einem schon vollzogenen Wandel von Werten und Einstellungen der Bevölkerung einhergehen. Häufig entsteht jedoch ein erhöhter öffentlicher Aufklärungs- und diskursiver Legitimitätsbedarf. Dies gilt, wie etwa die Debatten um die doppelte Staatsbürgerschaft deutlich gezeigt haben, vor allem dann, wenn der Wandel von Deutungsmustern und normativen Leitzielen nur von Teilen der politischen Eliten vollzogen wurde, während ein Großteil der Bevölkerung noch in tradierten Deutungsmustern verharret und entsprechend von Gegnern der politischen Reformen leicht gegen die Reformen bzw. Aspekte der Reformpolitik mobilisiert werden kann.

„Integration“ ist inzwischen ein konsensuales Politikziel in Deutschland geworden. Doch gerade unter Migranten der zweiten und dritten Generation wächst die Skepsis, ob die offiziellen Integrationserwartungen und zugrunde gelegten Integrationsindikatoren mit ihren eigenen Integrationsvorstellungen übereinstimmen. Im Zuge einer scheinbar alternativen Fixierung auf einzelne Aspekte des Reformprozesses, wie vor allem den Spracherwerb von Deutsch als Zweitsprache, werden umstrittene Reformstrategien wie etwa die Förderung von Bilingualität im öffentlichen Diskurs weitgehend dethematisiert und die Anerkennung kultureller Differenzen, wie etwa in der „Beschneidungsdebatte“ im Jahr 2012, eher kritisch gewertet.

In der öffentlichen Resonanz auf die integrationssskeptischen Bücher von Thilo Sarrazin (2010) und dem Neu-Köllner Bürgermeister Heinz Buschkowski (2012) wurde eine Marginalisierung von Personen mit Migrationshintergrund im öffentlichen Raum deutlich sichtbar. Während Sarrazin und Buschkowski unter der einheimischen deutschen Bevölkerung als Tabubrecher und Sprecher einer schweigenden Mehrheit viel Beifall fanden, wiesen Sprecher der Migranten auf die ethnozentrischen, zuweilen

auch rassistischen Verzerrungen in den populistischen Bestsellern hin. Auch wenn es als Integrationsfortschritt gedeutet werden kann, dass Migrantengemeinschaften nicht mehr auf die paternalistische Vertretung ihrer Interessen im öffentlichen Raum durch benevolente Einheimische angewiesen sind, zumal sich in den Communities eigene, mehr oder weniger repräsentative Sprecher herausgebildet haben, so ist Deutschland dennoch von einer chancengleichen Teilhabe von Personen mit Migrationshintergrund am öffentlichen Diskurs noch weit entfernt. „Legitimität durch öffentlichen Diskurs“ ist eine politische Legitimationsquelle, die trotz integrationspolitischer Reformen weiterhin nicht dem Prinzip der politischen Gleichheit – im Sinne der gleichen Chancen am Diskurs teilzunehmen und im politischen Raum Gehör zu finden – folgt.

Die genaue Untersuchung des nach ethnischen, religiösen und sozialen Kriterien differentiellen Zugangs zum öffentlichen Raum sowie die Analyse der genauen Verteilung von Chancen, für die eigenen Positionen mediale und politische Resonanz zu finden, ist noch immer ein Desiderat der Forschung. Vorhandene Arbeiten zur medialen Integration von Migranten (z. B. Geißler/Pöttker 2005) haben erste Belege für die Benachteiligungen von Migranten im massenmedialen Kommunikationssystem vorgelegt. Aufgrund der beschleunigten technischen Innovationen im Bereich digitaler Informations- und Kommunikationsmedien bedarf es jedoch weiter eingehender Forschungen, um die Auswirkungen neuer Medien auf die Beteiligung von benachteiligten Gruppen an öffentlichen Diskursen zu untersuchen. Anfängliche Annahmen, wonach das Internet ressourcenarme Gruppen stärken würde, haben sich nur sehr bedingt bestätigt. Realistischer scheint die Gefahr, dass erstens der öffentliche Raum im Netz weiter fragmentiert wird und sich in eine Vielzahl von Nischenöffentlichkeiten auflöst und zweitens das Internet eine „Waffe der Starken“ wird und vor allem den Bevölkerungsgruppen nutzt, die gebildet und politisch interessiert sind. Damit würden Personen mit Migrationshintergrund tendenziell eher weniger als mehr am netzbasierten politischen Diskurs beteiligt werden und Gehör finden.

Ausblick

Politische Entscheider flüchten sich angesichts sinkender Akzeptanzwerte für die politischen Repräsentanten im Allgemeinen wie für politische Reformprogramme im Besonderen zunehmend in Strategien der Konsensorientierung und der Vorbereitung und Absicherung politischer

Entscheidungen durch wissenschaftliche Expertisen bzw. die Einbeziehung von Wissenschaftlern in gubernative Kommissionen. Dies gilt, wie aufgezeigt, auch hinsichtlich der Legitimitätsbeschaffung für integrations- und migrationspolitische Reformen. Doch Streit und Widerspruch sind für eine lebendige Demokratie ebenso unverzichtbar wie Konsensuche und der fundierte Sachverstand unvoreingenommener wissenschaftlicher Experten. Colin Hay (2007: 159) hat zu Recht auf die Gefahr einer „depoliticization“ als Folge eines „denial of policy choice“, einer Entpolitisierung durch die Verlagerung von Debatten und Entscheidungen in den Parlamenten vor- und ausgelagerten Gremien hingewiesen. Eine nicht-intendierte Folge einer zunehmend wissenschaftsbasierten Politikgestaltung könnte darin bestehen, dass der Zugewinn an Legitimität durch Wissen mit einer Abnahme anderer Legitimitätsressourcen einhergeht. Dann liefe Reformpolitik Gefahr, dass am Ende zwar mehr Sachverstand in die politische Entscheidungsfindung einfließen und damit die Output-Legitimation vielleicht zunehmen würde, im Gegenzug dafür jedoch die Input-Legitimation in einer alternativlos scheinenden evidenzbasierten Politik verringert würde.

Inwiefern der oben geschilderte Paradigmenwechsel in der Integrations- und Migrationspolitik von einem solchen Dilemma der Absicherung von Legitimität für Reformen begleitet sein wird, kann zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht eindeutig entschieden werden und bildet eine wichtige Frage der zukünftigen politikwissenschaftlichen Integrations- und Migrationsforschung. Einerseits liegen deutliche Tendenzen der Legitimitätsabsicherung durch Kommissionen und wissenschaftliche Expertisen vor, andererseits zeigen sich aber auch die engen Grenzen des Einflusses wissenschaftlicher Beratung auf politische Entscheidungsprozesse.

Hinsichtlich der wesentlichen Quellen der Absicherung von Reformen durch Input-Legitimation bestehen gerade bezüglich der Reformen im Bereich von Integrations- und Migrationspolitik deutliche Defizite einer angemessenen Beteiligung von Personen mit Migrationshintergrund an den Gremien der repräsentativen Demokratie wie in den Legitimität stiftenden Diskursen der medialisierten politischen Öffentlichkeit(en). Diese Defizite gilt es genauer wissenschaftlich zu erforschen wie aber auch im Rahmen einer umfassenden Integrationspolitik abzubauen.

Literatur

- Baringhorst, Sigrid/Hunger, Uwe/Schönwälder, Karin** (2006): Staat und Integration: Forschungsperspektiven zur politischen Intervention in Integrationsprozesse von MigrantInnen, in: Baringhorst, Sigrid/Hunger, Uwe/Schönwälder, Karin: Politische Steuerung von Integrationsprozessen. Intentionen und Wirkungen, Wiesbaden: VS Verlag, 9-27.
- Beauftragter der Bundesregierung zur Förderung der Integration der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen** (1979): Stand und Weiterentwicklung der Integration der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familien in der Bundesrepublik Deutschland, Bonn.
- Bendel, Petra** (2009): Europäische Migrationspolitik, Bonn: Friedrich Ebert Stiftung (FES).
- Bendel, Petra** (2010): Integrationspolitik in der Europäischen Union, Bonn: Friedrich Ebert Stiftung (FES).
- Brandt, Lisa/Fincke, Gunilla** (2012): Germany: Monitoring integration in a federal state, in: Bijl, Rob/ Verweij, Arjen (Hg.): Measuring and monitoring immigrant integration in Europe. The Netherland Institute for Social Research, The Hague, 144-165.
- Bundesregierung** (2007): Der Nationale Integrationsplan. Neue Wege – Neue Chancen, Berlin.
- Buschkowski, Heinz** (2012): Neukölln ist überall, Berlin: Ullstein.
- Dahl, Robert A.** (1989): Democracy and Its Critics, Yale, New Haven: University Press.
- Friedrich, Lena/Waibel, Stine** (2012): Local Integration Concepts in Germany – Diffusion of an Integration Model?, in: IMIS-Beiträge, 41/2012, 53-72.
- Geißler, Rainer/Pöttker Horst** (Hg.) (2005): Massenmedien und die Integration ethnischer Minderheiten in Deutschland. Problemaufriss - Forschungsstand - Bibliographie, Bielefeld: transcript.

- Groß, Thomas** (2007): Das deutsche Integrationskonzept – vom Fördern zum Fordern?, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 9/2007, 315–319.
- Gusy, Christoph/Müller, Sebastian** (2012): Soziale Konstruktion von Heterogenitätskriterien durch und nach dem Recht, Manuskript.
- Habermas, Jürgen** (1994): Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats, Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Hall, Peter A.** (1993): Policy Paradigms, Social Learning, and the State: the Case of Economic Policymaking in Britain, in: Comparative Politics, Vol. 25, No. 3, 275–296.
- Hay, Colin** (2007): Why We Hate Politics, Cambridge: Polity Press.
- Helbling, Marc** (2011): Validating citizenship indicators, Paper to the ECPR-Conference, August 17, 2011.
- Hiesserich, Hans Georg** (2008): Potenziale der in Deutschland auf Dauer lebenden Menschen mit Migrationshintergrund besser nutzen, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 3/2008, 102–104.
- Kuhlmann, Sabine** (2010): Performance Measurement in European local governments: a comparative analysis of reform experiences in Great Britain, France, Sweden, and Germany, in: International Review of Administrative Sciences, Vol. 76, 331–345.
- Kuhn, Thomas S.** (1962): The Structure of Scientific Revolutions, Chicago: Chicago University Press.
- Michalowski, Ines** (2007): Integration als Staatsprogramm. Deutschland, Frankreich und die Niederlande im Vergleich, Berlin/Münster: LIT Verlag.
- Müssig, Stephanie/Worbs, Susanne** (2012) (Hg.): Politische Einstellungen und politische Partizipation von Migranten in Deutschland, BAMF

Working Paper 46 aus der Reihe „Integrationsreport“, Teil 10, Nürnberg.

Sarrazin, Thilo (2010): Deutschland schafft sich ab. Wie wir unser Land aufs Spiel setzen, Berlin: Deutsche Verlags-Anstalt.

Scharpf, Fritz W./Reissert, Bernd/Schnabel, Fritz (1976): Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, Regensburg: Scriptor.

Schneider, Jan (2010): Modernes Regieren und Konsens. Kommissionen und Beratungsregime in der deutschen Migrationspolitik, Wiesbaden: VS Verlag.

Scholz, Antonia (2012): Migrationspolitik zwischen moralischem Anspruch und strategischem Kalkül, Wiesbaden: VS Verlag.

Schönwälder, Karen/Sinanoglu, Cihan/Volkert, Daniel (2011): Vielfalt sucht Rat. Ratsmitglieder mit Migrationshintergrund in deutschen Großstädten, Berlin: Heinrich-Böll-Stiftung.

Thränhardt, Dietrich (2008): in: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hg.): Einwanderungsland Deutschland. Wege einer gerechten und sozialen Zukunft, Bonn, 45-60.

Unabhängige Kommission „Zuwanderung“ (2001): Bericht: Zuwanderung gestalten – Integration fördern, Berlin.

Vertovec, Steven (2007): Super-diversity and its implications. *Ethnic and Racial Studies* 29(6): 1024-1054.

Wüst, Andreas/Saalfeld, Thomas (2011): Abgeordnete mit Migrationshintergrund im Vereinigten Königreich, Frankreich, Deutschland und Schweden: Opportunitäten und Politikschwerpunkte, in: Edinger, Michael (Hg.): Politik als Beruf, Wiesbaden: VS Verlag, 312-333.

Zürn, Michael (2011): Perspektiven des demokratischen Regierens und die Rolle der Politikwissenschaft im 21. Jahrhundert, in: Politische Vierteljahresschrift, 52. Jg., H. 4, 603-636.

4

Stand und Perspektiven der Migrationsforschung

Eine Betrachtung aus Sicht der Wirtschafts- und
Arbeitsmarktforschung

Herbert Brücker



1. Einleitung

Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) feiert dieses Jahr seinen 60. Geburtstag. In der Geschichte dieser für die Migration nach Deutschland so wichtigen Institution spiegeln sich die gesellschaftlichen und politischen Veränderungen in der Wahrnehmung von Migrations- und Integrationsprozessen in Deutschland. Wurde das BAMF ursprünglich für die Durchführung von Asylverfahren eingerichtet, so ist es heute ein Kompetenzzentrum für die Migration und Integration in Deutschland. Dazu gehört auch eine umfassende Forschung, die die Voraussetzung für eine gute Beratung von Entscheidungsträgern in Politik, Verwaltung, Wirtschaft und Gesellschaft bildet. Durch seine vielfältigen Statistiken und Studien ist das BAMF inzwischen zu einer wichtigen wissenschaftlichen Quelle geworden.

Diese Festschrift hat sich unter anderem das Ziel gesetzt, aus unterschiedlichen Perspektiven den aktuellen Erkenntnisstand der Migrationsforschung zu reflektieren und den weiteren Forschungsbedarf auszuloten. Dieser Aufsatz soll hierzu einen Beitrag aus Sicht der Wirtschafts- und Arbeitsmarktforschung leisten. Das ist eine große Herausforderung, weil die internationale und deutsche Migrationsforschung in den vergangenen Dekaden aus dem Bereich einer Nische herausgetreten ist und sich als eigenes Feld mit zahlreichen Facetten etabliert hat. In seiner Gesamtheit lässt sich dieses Feld deshalb nicht mehr oder nur noch sehr schwer überschauen. Dieser Beitrag wird sich deshalb auf fünf Themengebiete

beschränken, die aus meiner Sicht gleichermaßen von akademischem Interesse wie auch von großer politischer Relevanz sind:

Ausgangspunkt des Beitrages ist die Frage nach den Ursachen und Determinanten der Migration. Hiervon hängt auch die künftige Entwicklung der Migration nach Deutschland ab. Gerade die Europäische Union (EU) mit ihrem weltweit nahezu einzigartigen Prinzip der Freizügigkeit für Arbeitnehmer und andere Personen, wie Studenten u. ä., bietet sich hier als Laboratorium für das Studium von Migrationsprozessen besonders an. Ereignisse wie die EU-Osterweiterung und die damit verbundene Ausweitung und Umlenkung der Migrationsströme stellen die Migrationsforschung vor erhebliche neue Herausforderungen; ähnliches gilt für die Eurokrise (Abschnitt 2).

Die Wirkungen der Migration hängen jedoch nicht allein von ihrem Umfang, sondern auch von ihrer Struktur in Hinblick auf Qualifikationen und andere für den Arbeitsmarkt relevante Eigenschaften und Fähigkeiten ab. Hier liegt die Ratio einer Steuerung der Migration nach Humankapitalkriterien. Die Wirkungen der Migration von qualifizierten Personen auf die Herkunfts- und Zielländer werden unter den Begriffen des „Brain Drain“ und des „Brain Gain“ kontrovers diskutiert. Hier hat sich in der vergangenen Dekade ein neuer Zweig der Migrationsforschung entwickelt. Gingen die klassischen Theorien des Brain Drain noch davon aus, dass die Ausstattung von (potenziellen) Migranten mit Humankapital gegeben sei, so berücksichtigen die neuen Theorien, dass Investitionen in Bildung und Ausbildung die Möglichkeit zur Migration beeinflussen. Dies führt zu neuen Erkenntnissen in die Auswirkungen der Migration auf die Herkunfts- und Zielländer. So können Herkunfts- und Zielländer unter bestimmten Bedingungen gemeinsam von Migration qualifizierter Arbeitskräfte profitieren. Diese Erkenntnisse sind für die Steuerung der Migration von hoher Relevanz (Abschnitt 3).

Der folgende Abschnitt hat wieder eine klassische Frage der Migrationsforschung zum Gegenstand: Wie wirkt sich Zuwanderung auf Beschäftigung und Löhne aus? Diese Frage ist natürlich politisch von nicht zu unterschätzender Bedeutung. Schließlich hat die Befürchtung, dass durch Zuwanderung die Arbeitslosigkeit der einheimischen Arbeitskräfte steigen wird und die Löhne fallen werden, über Dekaden zu einer Einwanderungspolitik geführt, die versucht hat, den Arbeitsmarkt gegen die Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte zu schützen. Die Frage, ob Zuwande-

rung tatsächlich fallende Löhne und steigende Arbeitslosigkeit bewirkt, ist in zahlreichen Studien in den USA, Europa und Deutschland theoretisch, vor allem aber empirisch untersucht worden. Neue methodische Ansätze haben hier in den vergangenen Jahren zu neuen, teilweise überraschenden Erkenntnissen geführt (Abschnitt 4).

Der fünfte Abschnitt untersucht die Arbeitsmarktintegration von Migranten. Seitdem sich die Erkenntnis durchgesetzt hat, dass Deutschland ein Einwanderungsland ist und - im Zuge des demografischen Wandels - auf immer mehr Fachkräfte aus dem Ausland angewiesen sein wird, ist die Frage der Arbeitsmarktintegration von Migranten in den Vordergrund des politischen Interesses und der Forschung gerückt. Die Forschung untersucht dabei komplexe Fragen, etwa wie sich ethnische Enklaven auf die Arbeitsmarktintegration und den Erwerb von Sprachkompetenz auswirken. Von immer größerer Bedeutung ist hier die Entwicklung von neuen Mikrodatensätzen, die es ermöglichen, die Integration von Migranten im Lebensverlauf zu untersuchen.

Der letzte Abschnitt schließlich zieht einige Schlussfolgerungen für die künftige Entwicklung der Migrations- und Integrationsforschung in Deutschland (Abschnitt 6).

2. Die Analyse von Migrationsbewegungen: Herausforderungen und neue Antworten

Für die Einwanderungs- und Integrationspolitik ist die Frage nach den Ursachen und Determinanten der Migration zentral. Von ihnen hängt der Umfang des Migrationspotenzials, aber auch die Steuerung von Migrationsprozessen durch rechtliche und andere Mechanismen ab. Diese Frage ist auch gegenwärtig im Zuge der Eurokrise besonders aktuell: Wie der Nobelpreisträger Robert Mundell (1961) bereits vor mehr als fünf Jahrzehnten gezeigt hat, kann Arbeitsmobilität erheblich zur Absorption asymmetrischer Schocks in Währungsunionen beitragen.

Die Analyse der Ursachen und Determinanten der Migration ist so alt wie die Migrationsforschung selbst. Bereits der Geograf Ernst Ravenstein beschrieb eine Reihe von stilisierten empirischen Fakten („Gesetzen“), die bis heute Gültigkeit beanspruchen können und u. a. komplexe Faktoren wie die temporäre Migration und die Rückkehrmigration berücksichtigen (Ravenstein 1889). Eine umfassende theoretische Fundierung aus öko-

nomischer Perspektive wurde erstmals durch die sogenannte Humankapitaltheorie der Migration geleistet (Sjaastadt 1962). Nach dieser Theorie ist Migration als eine Investitionsentscheidung zu verstehen, bei der Individuen die zu erwartenden wirtschaftlichen und sonstigen Nutzenströme an verschiedenen Orten zu ihrem Gegenwartswert abdiskontieren. Migriert wird, wenn die Nettoerträge eines Ortswechsels höher sind als alle wirtschaftlichen und sozialen Kosten. Dabei werden auch explizit nicht-monetäre Kosten, also soziale oder psychologische Kosten, die mit der Migration verbunden sind, berücksichtigt.

2.1 *Erwartungen und Ungewissheit*

Dies hat eine breite theoretische und empirische Forschung zu den wirtschaftlichen, institutionellen und sozialen Determinanten der Migration ausgelöst. Wenn Migration eine Investitionsentscheidung ist, dann müssen Erwartungen über die Zukunft und Ungewissheit über die Entwicklung wirtschaftlicher und anderer Faktoren bei der Analyse berücksichtigt werden. Dabei kommt dem Arbeitsmarkt natürlich eine besondere Bedeutung zu. Wie bereits vor mehr als vier Dekaden von Todaro (1969) und Harris und Todaro (1970) gezeigt wurde, werden die Erwartungen über das künftige Einkommen von der Beschäftigungsquote im Zielland oder der Zielregion bestimmt. Bei gleichen Beschäftigungsquoten von Einheimischen und Migranten ist das zu erwartende Einkommen dann gleich der Beschäftigungsquote mal dem Lohn. Tatsächlich sind diese Zusammenhänge wesentlich komplizierter. Die Beschäftigungschancen sind zwischen Einheimischen und Migranten nicht gleich verteilt, so dass Arbeitslosen- und Beschäftigungsquoten nur grobe Anhaltspunkte liefern. Vor allem aber herrscht Unsicherheit über die Entwicklung der zu Grunde liegenden Variablen und darüber, welches Einkommen und welche Beschäftigungschancen im Falle der Migration tatsächlich erzielt werden können. In Analogie zur modernen Investitionstheorie hat Burda (1995) gezeigt, dass mit zunehmender Ungewissheit über die künftige Entwicklung der Optionswert des (Ab-)Wartens steigt, d. h. die zu erwartenden Erträge der Migration müssen umso höher ausfallen, je größer die Ungewissheit über das zu erzielende Einkommen und die Beschäftigungschancen im Zielland sind.

Komplexe theoretische und empirische Modelle versuchen die Ungewissheit zu simulieren, die sich aus den unterschiedlichen individuellen Einkommens- und Beschäftigungschancen ergeben (z. B. Kennan/Walker 2011). Diese Modelle gehen davon aus, dass die Verteilungen bekannt sind, aus denen die Individuen wie bei einer Lotterie ihre Einkommens- und

Beschäftigungschancen ziehen. Gerade diese Annahme ist fragwürdig, wenn wir Entwicklungen mit hoher Unsicherheit betrachten, wie etwa bei der Eurokrise. Individuen bilden ihre Erwartungen gerade nicht auf der Grundlage gegebener Verteilungen oder Erfahrungen in der Vergangenheit über die Entwicklung der wirtschaftlichen Größen, sondern bilden Erwartungen über die Zukunft, die von der Vergangenheit erheblich abweichen können. In einer jüngeren Arbeit haben Bertoli et al. (2013a) deshalb die Zinsen auf langfristige Staatsanleihen in den Ländern der Eurozone als eine erklärende Variable in ein Migrationsmodell einbezogen. Diese Variable könnte insofern die Einkommenserwartungen von Migranten approximieren, wenn potenzielle Migranten ähnlich wie private Investoren ihre Erwartungen über wirtschaftliche Risiken in der Zukunft herausbilden.

2.2 Individuelle Heterogenität und temporäre Migration

Die Annahme, dass Individuen heterogen in Hinblick auf Bildung und Ausbildung, Einstellungen und Neigungen, Risikopräferenzen usw. sind, ist aus sozialwissenschaftlicher Perspektive trivial. Die Wirtschaftswissenschaften neigen jedoch häufig dazu, von diesem Umstand unter Rückgriff auf das theoretische Konstrukt des „repräsentativen Agenten“ zu abstrahieren. Das hat gerade für makroökonomische Modelle der Migration erhebliche Konsequenzen. Das Standardmodell erklärt Migrationsströme – Brutto- oder Nettoströme – in der Regel durch einen ähnlichen Satz erklärender Variablen, etwa das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf als Approximation für die Löhne, die Beschäftigungs- oder Arbeitslosenquote als Proxy für die Beschäftigungssituation und institutionelle Variablen wie die Arbeitnehmerfreizügigkeit (Clark et al. 2007; Hatton 1995; Mayda 2010; Ortega/Peri 2009; 2013; Pederson et al. 2008). Hinter diesen Modellen steht implizit die Annahme, dass das Verhältnis zwischen den Migrationsströmen und den erklärenden Variablen und damit das Verhalten der Migranten über die Zeit konstant sind. Blieben die Einkommensunterschiede zwischen zwei Ländern gleich, würde so lange migriert, bis eines Tages alle Menschen aus dem ärmeren in dem reicheren Land leben würden.

Zu dieser Schlussfolgerung kann man nur gelangen, wenn man implizit annimmt, dass die (potenziellen) Migranten homogen in Hinblick auf ihre Präferenzen und Humankapitaleigenschaften sind. Wenn wir dagegen annehmen, dass die Migranten unterschiedliche Bindungen an das Herkunftsland, unterschiedliche Migrationskosten und unterschiedliche Erträge der Migration realisieren können, dann ergibt sich kein Gleichgewicht zwischen den Migrationsflüssen und den erklärenden Variablen,

sondern zwischen den Migrationsbeständen, also dem Anteil an der Bevölkerung, der in einem anderen Land lebt, und den erklärenden Variablen. In diesem Gleichgewicht sind die abdiskontierten Nettoerträge der Migration gleich ihren Kosten für den marginalen Migranten, also die Person in der Gesellschaft, die indifferent ist, ob sie migrieren oder bleiben soll.

Ein Modell, das die Heterogenität der (potenziellen) Migranten berücksichtigt, wurde u. a. in einem Rahmen mit temporärer Migration von Brücker und Schröder (2012)¹ entwickelt. In diesem Modell ergibt sich langfristig ein Gleichgewicht, indem sich die Zuzüge und die Fortzüge exakt ausgleichen, der Migrationsbestand aber zahlenmäßig gleich bleibt. Je nach Präferenzen bleibt ein Teil der Bevölkerung immer im Herkunftsland, ein Teil wandert temporär in ein anderes Land und ein anderer Teil wandert dauerhaft, d. h. bis zum Lebensende aus. Interessanterweise wurde dieses Phänomen bereits von Ravenstein (1889) als eines der empirischen Gesetze der Migration beschrieben.

Derartige Überlegungen sind nicht nur von akademischem Interesse. Bei der EU-Süderweiterung ist es, entgegen der Erwartung von vielen Akteuren, zu keiner größeren Nettoauswanderung aus den südeuropäischen Ländern gekommen. Dies ist darauf zurückzuführen, dass der Migrationsbestand bereits weitgehend seinen Gleichgewichtswert erreicht hatte, u. a. durch die Gastarbeiteranwerbung. Ganz anders bei der EU-Osterweiterung: Damals stand die Migration gemessen an den Einkommensdifferenzen erst am Anfang, so dass es zu einer erheblichen Nettoauswanderung in die EU-15 gekommen ist. Bestandsmodelle können solche unterschiedlichen Entwicklungen gut analysieren und prognostizieren, Modelle, die sich auf Migrationsflüsse stützen, nicht.

2.3 Die Umlenkung von Migrationsströmen durch EU-Osterweiterung und Eurokrise

In der Vergangenheit war die regionale Verteilung der Migrationsströme in Europa erstaunlich stabil: Ein Großteil der griechischen Diaspora in der EU lebte in Deutschland, während der Großteil der portugiesischen nach Frankreich ausgewandert ist. Ähnliches galt für die türkischen bzw. die

1 Vgl. zu anderen Modellen temporärer Migration die grundlegende Arbeit von Djajic und Milbourne (1988) und die empirischen Anwendungen von Dustmann (2003, 1995), Dustmann und Kirchkamp (2002).

marokkanischen Gemeinschaften. Geografie spielte bei diesen Mustern eine wichtige Rolle. Das ist heute anders. Die Transport- und Kommunikationskosten sind stark gesunken und hängen immer weniger von der räumlichen Entfernung ab. So kostet ein Flug von Warschau nach Dublin oder London heute deutlich weniger als ein Flug nach Frankfurt. Die Fixkosten sind sehr viel höher als in der Vergangenheit, während die variablen Kosten, die mit steigender Entfernung zunehmen, eine immer kleinere Rolle spielen. Die Bedeutung der geografischen Distanz ist deshalb einer erheblichen Erosion ausgesetzt. Andere Kriterien wie Sprache, Klima und Kultur, aber auch ökonomische und institutionelle Differenzen zwischen den Zielländern haben an Gewicht gewonnen. Dies führt wiederum dazu, dass auch kleinere wirtschaftliche oder institutionelle Verschiebungen zwischen den Zielländern große Verschiebungen in den Migrationsströmen auslösen können.

Dies wird am Beispiel der EU-Osterweiterung besonders augenfällig. Vor dem Beitritt der Länder der ersten Erweiterungsrunde zum 1. Mai 2004 absorbierten Deutschland und Österreich deutlich mehr als 60 Prozent der Migrationsströme aus dieser Gruppe von Beitrittsländern. Nach dem 1. Mai 2004, mit der Öffnung der Arbeitsmärkte in Irland und Großbritannien, wanderten rund 80 Prozent in die beiden angelsächsischen Länder. Heute, durch die Eurokrise, zeichnet sich eine erneute Umlenkung der Migrationsströme aus Osteuropa ab, diesmal nach Deutschland.

Dies stellt die Schätzung von Migrationsmodellen, vor allem aber die Prognose von Migrationsbewegungen, vor große Herausforderungen. So haben viele Studien erstaunlich genau das Migrationspotenzial aus den mittel- und osteuropäischen Ländern für die EU-15 insgesamt vor der Erweiterung geschätzt, während Schätzungen für einzelne Länder entweder gar nicht gemacht werden konnten oder sehr ungenau waren (Boeri/Brücker 2000; Alvarez-Plata et al. 2003; Hille/Straubhaar 2001). Umlenkungsprozesse, die durch institutionelle Faktoren wie die selektive Anwendung der Übergangsfristen bei der EU-Osterweiterung oder durch asymmetrische ökonomische Schocks wie im Fall der Eurokrise ausgelöst wurden, konnten nicht erklärt oder prognostiziert werden.

Dies verweist auf ein grundlegendes methodisches Problem der Schätzung und Prognose von Migrationsbewegungen: Die Standardmodelle erklären bilaterale Migrationsströme durch Variablen des jeweiligen Ziel- und

Herkunftslandes. Variablen aus Drittländern werden nicht berücksichtigt.² Migration ist jedoch eine Optimierungsentscheidung über den Raum, d. h. Migranten wählen dasjenige Zielland aus, von dem sie sich den höchsten Nutzen in wirtschaftlicher oder anderer Hinsicht erhoffen. Mit anderen Worten, wirtschaftliche und institutionelle Variablen in Drittländern haben einen erheblichen Einfluss auf Migrationsentscheidungen.

In jüngster Zeit ist es hier zu einem Durchbruch in der Forschung gekommen: In Anschluss an neuere ökonometrische Schätzverfahren haben Bertoli und Fernandez-Huertas Moraga (2013) einen Ansatz entwickelt, der es ermöglicht, die Einflüsse dritter Länder in den Schätzungen bilateraler Migrationsströme zu berücksichtigen. Eine Anwendung dieses Modells auf die Migration nach Deutschland im Zuge der Eurokrise zeigt, dass 78 Prozent des Anstiegs der Migration nach Deutschland von 2007 bis zur Jahresmitte 2012 nicht auf veränderte Bedingungen in Deutschland und den Herkunftsländern, sondern auf die Verschlechterung der wirtschaftlichen Bedingungen in alternativen Zielländern wie Spanien, Italien, Irland und Großbritannien zurückzuführen ist (Bertoli et al. 2013a).

Daraus ergeben sich wichtige Schlussfolgerungen für die Einwanderungs- und Migrationspolitik: Der Wettbewerb zwischen verschiedenen Zielländern hat sich zumindest in Europa erheblich verschärft. Dieser Wettbewerb wird einerseits durch ökonomische Fundamentaldaten – vor allem die Lohn- und Beschäftigungsentwicklung, aber auch die makroökonomische Stabilität der jeweiligen Länder – bestimmt. Andererseits spielen Veränderungen in den institutionellen Rahmenbedingungen auch eine wichtige Rolle, wie die selektive Einführung der Arbeitnehmerfreizügigkeit im Zuge der EU-Osterweiterung gezeigt hat. Deutschland ist in der vergangenen Dekade in diesem Wettbewerb durch die langanhaltende wirtschaftliche Stagnation, aber auch durch die verzögerte Einführung der Arbeitnehmerfreizügigkeit deutlich zurück gefallen. In jüngerer Zeit, d. h. seit 2011, haben die Herstellung der vollen Arbeitnehmerfreizügigkeit und die – im europäischen Vergleich – sehr günstigen Arbeitsmarktbedingungen zu einem deutlichen Anstieg der Migrationsströme geführt. Im Jahr 2012 betrug die Nettozuwanderung nach vorläufigen Angaben des

2 Technisch wird das als Annahme der „Irrelevance of Independent Alternatives“ (IIA) bezeichnet, vgl. hierzu u. a. Grogger und Hanson (2011).

Statistischen Bundesamtes rund 370.000 Personen. Wie die jüngeren Forschungsergebnisse zeigen, muss dies jedoch keineswegs von Dauer sein, sondern hängt wesentlich davon ab, wann und in welchem Umfang eine wirtschaftliche Erholung in anderen Zielländern einsetzt. Dann könnte die Nettozuwanderung sehr schnell deutlich sinken, auch wenn die wirtschaftlichen Bedingungen in Deutschland unverändert bleiben.

2.4 *Neue Makrodaten*

Die hier geschilderten Analysen beziehen sich auf makroökonomische Daten, d. h. die Erfassung der aggregierten Wanderungsströme und die Bestände der ausländischen Bevölkerung. In Deutschland liegen durch das beim BAMF geführte Ausländerzentralregister und die Wanderungsstatistik sowie durch die Bevölkerungsfortschreibung des Statistischen Bundesamtes für solche Analysen ausgezeichnete Datengrundlagen der amtlichen Statistik vor. Es existieren lange Zeitreihen, die bis in die fünfziger Jahre zurückreichen, und in jüngster Zeit sind der Migrationsforschung auch Monatszahlen zur Verfügung gestellt worden. Daten in einer solchen Frequenz ermöglichen den Einsatz modernster Methoden der Zeitreihenökometrie.

In Europa und der OECD liegen vergleichbare Daten in den skandinavischen Ländern, den Niederlanden, Spanien und Italien vor, in den meisten anderen Ländern müssen erhebliche Abstriche gemacht werden. Besonders große Probleme treten in Ländern auf, die wie die angelsächsischen Länder (einschließlich der USA) über kein Melderecht verfügen, hier beruhen die Daten in der Regel auf Befragungen. Schließlich unterscheiden sich die rechtlichen Konzepte und Definitionen von Migranten. Während in den angelsächsischen Ländern in der Rechtstradition des *ius soli* zwischen im In- und im Ausland geborenen Personen unterschieden wird, so herrschte in Deutschland lange die Rechtstradition des *ius sanguinis* vor, die Staatsbürgerschaft nach der Abstammung verleiht. Entsprechend erfasst die amtliche Statistik ausländische Staatsbürger, aber nicht die im Ausland geborenen Personen, während in den angelsächsischen Ländern die im Ausland geborenen Personen erfasst und als Migranten definiert werden. Eine Harmonisierung der Konzepte des Aufbaus international vergleichbarer Datensätze in der Europäischen Union und der OECD ist aber eigentlich die Voraussetzung für eine umfassende Analyse der Ursachen und Determinanten der Migration. Obwohl auf diesem Gebiet von Eurostat und der OECD bereits vieles geleistet wird, stehen diese Arbeiten doch erst am Anfang. Vor allem in der EU wäre eine umfassende und einheitliche Erfassung der Migration dringend notwendig, weil durch

die Freizügigkeit im Gemeinsamen Binnenmarkt und die zunehmende Bedeutung einer EU-weiten Regulation der Zuwanderung und des Grenzschutzes Wissenschaft und Politik auf bessere und einheitliche Daten angewiesen sind.

Neben der Erfassung der Migration steht die Migrationsforschung hier vor einer weiteren großen Herausforderung: Die umfassende Erfassung und international vergleichbare Kategorisierung des Einwanderungsrechts im historischen Verlauf. Das BAMF leistet mit seinen jährlichen Migrationsberichten (z. B. BAMF 2013) Vorbildliches für Deutschland: Es werden nicht nur die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Zuwanderung dokumentiert, sondern es wird auch gezeigt, in welchem Umfang diese Kanäle durch Migranten genutzt werden. Die meisten anderen Länder bieten vergleichbare Daten nicht an. Vor allem bedarf es aber einer international vergleichbaren Typisierung der Zugangswege.

Dies ist notwendig, um die Wirksamkeit einzelner Politikmaßnahmen untersuchen zu können. Angesichts der Vielfalt des Einwanderungsrechts und seiner Anwendungen ist dies ohne Zweifel eine Herkulesaufgabe. Wenn die Politik aber über die Wirksamkeit von Reformen des Einwanderungsrechts informiert werden soll, ist eine solche Datenbasis unumgänglich. Die bislang vorliegenden internationalen Datensätze (z. B. Mayda 2010) geben hier nur erste Hinweise. Verschiedene Forschungseinrichtungen arbeiten gegenwärtig an der Entwicklung solcher Datensätze, etwa im Rahmen des IMPALA Projektes die London School of Economics, die Harvard University und viele andere. In Deutschland arbeitet das Wissenschaftszentrum Berlin (WZB) gemeinsam mit internationalen Partnern daran. Auch das IAB versucht gemeinsam mit einer international tätigen Rechtsanwaltskanzlei einen solchen Datensatz aufzubauen. Das Vorliegen derartiger Datensätze wird – gemeinsam mit verbesserten Daten über Umfang und Struktur der Migrationsströme – voraussichtlich im Verlauf dieses Jahrzehnts einen massiven Anstieg der Forschung zu den rechtlichen Determinanten der Migration auslösen.

2.5 Netzwerke, Migration im Haushaltskontext und individuelle Faktoren

Aufbauend auf der Humankapitaltheorie hat die Migrationsforschung zahlreiche theoretische und empirische Modelle entwickelt, die versuchen, in die „Black Box“ von Migrationsentscheidungen zu schauen (vgl. Beine et al. 2011; Bertoli et al. 2011; Bertoli/Fernandez-Huertas Moraga 2012; Bertoli et al. 2013b). Netzwerke senken die Such- und Informationskosten der Migration, aber auch die sozialen und psychischen Kosten, die mit

dem Leben in einem anderen Land verbunden sind (Massey 1990a; 1990b; Massey/Espana 1987). Andere Theorien sprechen von „Herdeneffekten“ und „Informationskaskaden“, in denen eine Migrationswelle weitere Migrationswellen nach sich zieht, weil die vorhergehenden Migranten die Informationskosten senken (Epstein/Hillman 1998). Im Unterschied zu Migrationsnetzwerken kommt es hier weniger auf die Größe des Netzwerkes als auf die zeitliche Sequenz der Migration an, da die Bedeutung von lang existierenden Netzwerken über die Zeit sinkt. Andere Theorien beschäftigen sich mit der Migration im Haushalts- und Beziehungskontext, u. a. mit der Frage, ob ein Partner, wenn er als „tied mover“ in ein anderes Land zieht, einen Teil seines Humankapitals verliert. Wieder andere Theorien diskutieren die Frage, ob innerhalb des Haushaltskontexts durch Migration die Einkommensrisiken diversifiziert werden, etwa dadurch, dass ein Teil der Familienmitglieder in ein anderes Land geht, ein Teil in die Stadt und wieder ein anderer Teil auf dem Land verbleibt (Stark/Levhari 1982).

2.6 *Neue Mikrodaten*

Die empirische Forschung zu diesen Phänomenen kann auf der Grundlage makroökonomischer Daten bestenfalls Hinweise finden, sie ist im Grundsatz auf Mikrodaten angewiesen. So ist beispielsweise ein Anstieg der Bruttomigrationsströme mit dem bereits im Land lebenden Bestand an Migranten kein hinreichender empirischer Hinweis für die Bedeutung von Netzwerkeffekten, weil erstens mit steigendem Migrationsbestand und einer gegebenen Rate der Rückkehrmigration im Gleichgewicht ohnehin mit steigenden Migrationszuflüssen zu rechnen ist und zweitens hinter den Migrationsbeständen und Migrationsströmen sich die gleichen nichtbeobachtbaren Einflussfaktoren befinden können. Wirklich Aufschluss über die Relevanz von Netzwerkeffekten, aber auch Phänomene wie die Migration in Paarbeziehungen usw. kann man deshalb nur durch Mikrodatensätze erhalten. Idealerweise würden solche Datensätze die Individuen in den Herkunfts- und Zielländern umfassen. Derartige Datensätze existieren jedoch leider nicht. Zwar existieren Datensätze, die Migranten in den Zielländern befragen und ggf. mit Einheimischen vergleichen, etwa die New Immigrant Survey in den USA, Haushaltsbefragungen wie das British Household Panel Survey (BHPS), das künftige Migrantenpanel des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) und das Sozio-oekonomische Panel (SOEP) in Deutschland (s. u.). Auch die vielfältigen Befragungen des BAMF leisten hier einen wichtigen Beitrag: Sie haben unser Wissen über die Rolle verschiedener rechtlicher Zugangskanäle nach Deutschland, etwa für hochqualifizierte Migranten, Selbständige oder Studierende, erheblich erweitert (Heß 2012; Block/

Klingert 2012; Mayer et al. 2012). Ähnliches gilt für die Informationen zum Einbürgerungsverhalten von Migranten (Weinmann et al. 2012).

Aus diesen Datensätzen kann man viel über die Motive der Migration und die Integration von Migranten lernen, man kann aber Migranten nicht mit der Population in den Herkunftsländern vergleichen. Dies schließt kausale Analysen über die Ursachen der Migration aus. Umgekehrt existieren einige wenige Haushaltsbefragungen in den Herkunftsländern der Migration, vor allem an der Grenze Mexikos zu den USA. Hier kann man in der Tat eher vergleichende Untersuchungen von Migranten mit Personen, die nicht migrieren, durchführen. Aber auch hier fehlen häufig wichtige Informationen in den Zielländern (Einkommen, Informationsnetzwerke usw.), die eine Analyse der Migrationsursachen erleichtern würden. Insofern stehen zahlreichen Theorien über die Determinanten und Ursachen der Migration bisher nur wenige gesicherte empirische Erkenntnisse auf der Grundlage von Mikrodaten gegenüber. Hier steht die Migrationsforschung in den nächsten Dekaden wohl vor den größten Herausforderungen, weil umfassende Befragungen in den Herkunftsländern nur schwer finanzierbar und durchführbar sein dürften.

3. Brain Gain und Brain Drain

Die Steuerung der Zuwanderung nach Qualifikation hat vor dem Hintergrund eines durch den demografischen Wandel bedingten Rückgangs des einheimischen Arbeitsangebots an Bedeutung gewonnen. Ob man einen solchen Bedarf ermitteln und die Migration entsprechend steuern kann, soll hier nicht näher diskutiert werden. Als halbwegs gesichert kann jedoch gelten, dass die Arbeitsmarktwirkungen der Migration umso günstiger ausfallen, je höher die Qualifikation der Zuwanderer ist. Auch der fiskalische Nettobeitrag der Zuwanderer zur Bilanz der öffentlichen Haushalte und Sozialversicherungssysteme steigt mit ihrer Qualifikation. Vor diesem Hintergrund ist die Frage, welche wirtschaftlichen und institutionellen Faktoren die Qualifikation der Migranten beeinflussen, von hoher Relevanz.

3.1 *Ungleichheit der Lohn- und Einkommensverteilung und Selbstselektion der Migranten*

Einen kontroversen, aber methodisch bis heute fundamentalen Beitrag zu dieser Diskussion hat Borjas (1987) durch die Anwendung des Roy Modells (1951) auf die Frage der Selbstselektion von Migranten geleistet: Nach

Borjas sind Migranten positiv in Hinblick auf ihre Fähigkeiten selektiert, wenn die Einkommen in den Zielländern der Migration ungleicher als in den Herkunftsländern verteilt sind und vice versa. Hinter dieser Theorie steht die Überlegung, dass die Migrationsanreize für Individuen, die auf Grund ihrer Qualifikationen und anderer Fähigkeiten am oberen Ende der Einkommensverteilung stehen, mit steigender Ungleichverteilung der Einkommen im Zielland relativ zum Herkunftsland steigen und umgekehrt. Das Modell wird einerseits auf die beobachtbaren Fähigkeiten von Individuen angewendet. Hier ergibt sich eine positive Selektion, wenn die Lohnprämie für Bildung und Ausbildung in den Zielländern höher als in den Herkunftsländern ausfällt. Andererseits wird es auf nicht beobachtbare Merkmale angewendet, hier determiniert die Einkommensverteilung insgesamt die Selektion.

Nach diesem Modell wäre in den meisten Zielländern der Migration eine negative Selektion der Migranten zu erwarten, weil die Lohnspreizung in den reichen Ländern der OECD in der Regel geringer und die Einkommensverteilung gleicher als in den meisten Herkunftsländern der Migration ist. Nun ist diese Theorie keineswegs umstritten. Einfache Erweiterungen des Modells kommen zu sehr viel differenzierteren Schlussfolgerungen: Wenn wir z. B. Migrationskosten berücksichtigen, die entweder konstant sind oder unterdurchschnittlich mit dem Einkommen steigen, dann fallen die Nettoerträge der Migration günstiger für die besser Qualifizierten aus, so dass sich eine positive Selektion auch bei einer ungleichen Einkommensverteilung in den Herkunftsländern ergeben kann.

Das empirische Bild ist hier ebenfalls keineswegs eindeutig: So ist weltweit der Anteil der Migranten unter den Hochqualifizierten, d. h. Personen mit einer abgeschlossenen Hochschulausbildung, um einen Faktor vier höher als unter den gering Qualifizierten, d. h. den Personen ohne einen beruflichen Bildungsabschluss (Brücker et al. 2012a). Dieses Faktum allein widerlegt die theoretischen Überlegungen von Borjas jedoch noch nicht. Hierfür sind tiefergehende Analysen der Wirkungen der Einkommensverteilung und anderer Faktoren auf die Qualifikationsstruktur der Migranten notwendig. Ökonometrische Studien zeigen tatsächlich, dass mit einem Anstieg der Erträge für Bildung (Brücker et al. 2012a) bzw. einer höheren Ungleichheit der Einkommensverteilung in den Zielländern (Brücker/Defoort 2009; Grogger/Hanson 2011) die Qualifikation der Migranten zunimmt. Dies kann als Bestätigung des Borjas Modells (1987) interpretiert werden. Auf der anderen Seite lässt sich nicht beobachten, dass mit stei-

gender Ungleichheit in den Sendeländern die Qualifikation der Migranten sinkt. Dies widerspricht dem Borjas Modell.

Diese empirischen Erkenntnisse können aber dazu beitragen zu verstehen, warum die Migranten in den USA besser qualifiziert sind als in den meisten europäischen Ländern (vgl. Brücker et al. 2012).³ In den USA sind die Prämien für Bildung und Ausbildung im Arbeitsmarkt sehr viel höher und die Einkommensverteilung insgesamt ist sehr viel ungleicher als in Europa. Eine wichtige Rolle spielen dabei Studiengebühren: In Ländern mit hohen Studiengebühren werden im Arbeitsmarkt sehr viel höhere Prämien für Bildung bezahlt. Dies erhöht für hochqualifizierte Individuen die Migrationsanreize: Sie können von den hohen Bildungsprämien profitieren, insbesondere wenn der überwiegende Teil der Ausbildung durch öffentliche Mittel in den Herkunftsländern finanziert wurde. Dies könnte den sehr hohen Anteil von hochqualifizierten Migranten in den USA erklären. Allerdings ist der Zusammenhang zwischen Bildungssystem und Qualifikationsstruktur der Migranten noch nicht systematisch untersucht worden.

3.2 Migrationsnetzwerke

Die Selbstselektion von Migranten in Hinblick auf ihre Qualifikation wird auch durch Migrationsnetzwerke beeinflusst. Migrationsnetzwerke senken die Kosten der Migration – sinkende Migrationskosten wiederum erhöhen die Nettoerträge der Migration überdurchschnittlich für die geringeren Qualifizierten. Hierfür gibt es auch empirische Evidenz, etwa auf der Grundlage von Mikrodaten der mexikanischen Migration in die USA (McKenzie/Rapoport 2010).

Möglicherweise sind die Zusammenhänge aber komplizierter. Es gibt zahlreiche ethnische Gemeinschaften, die sehr enge Netzwerke untereinander bilden und in ihre Heimatländer unterhalten und gleichzeitig sich durch eine sehr gute Integration in den Arbeitsmarkt und eine starke Bildungs-

3 Der Vergleich der Qualifikationsstruktur von Migranten beruht auf den Angaben der Volkszählungen. Zwar gilt die Selbsteinschätzung der Befragten als recht zuverlässig, aber es ist denkbar, dass sich Verzerrungen durch unterschiedliche Bildungssysteme und unvergleichbare Bildungs- und Ausbildungsabschlüsse ergeben. Zudem können sich weitere Verzerrungen ergeben, weil auch durch Volkszählungen nur ein Teil der nichtregistrierten Migranten erfasst werden.

orientierung auszeichnen. Häufig werden hier Humankapitalinvestitionen kollektiv finanziert. Das gilt etwa für die chinesische Gemeinschaft in den USA, vergleichbare Muster lassen sich auch in der vietnamesischen Gemeinschaft in Deutschland beobachten. Die Gründe und Mechanismen, warum bestimmte Netzwerke qualifizierend, andere aber dequalifizierend wirken, sind noch nicht ausreichend untersucht. Hier besteht ein erheblicher Forschungsbedarf, der sowohl für die Steuerung der Zuwanderung als auch die Integration der Migranten in Arbeitsmarkt und Gesellschaft sehr relevant ist.

3.3 *Wirkungen einer selektiven Einwanderungspolitik*

Neben den wirtschaftlichen Faktoren wird die Qualifikationsstruktur der Migranten wesentlich durch institutionelle Faktoren, also die Einwanderungspolitik bestimmt. In Deutschland wie auch den anderen Mitgliedstaaten der EU und des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) kann nur ein Teil der Zuwanderung gesteuert werden, für Staatsbürger der EU und der anderen Mitglieder des EWR gilt Freizügigkeit. Mit der schrittweisen Abkehr der Einwanderungspolitik in Deutschland von dem Ziel des Schutzes des Arbeitsmarktes und der zunehmenden Diskussion um einen steigenden Fachkräftebedarf in Deutschland sind in der Einwanderungspolitik gegenüber Drittstaaten zunehmend Elemente einer Steuerung der Zuwanderung nach Qualifikation eingeführt worden. Das betrifft die Erteilung von Niederlassungserlaubnissen nach § 19 Aufenthaltsgesetz (AufenthG), die 2012 im Zuge der Umsetzung der Bluecard-Richtlinie („Blaue Karte EU“) novelliert wurde, wie auch die Erteilung von temporären Aufenthaltserlaubnissen nach § 18 AufenthG, die häufig mit einer Vorrangprüfung durch die Bundesagentur für Arbeit verbunden ist. Zu nennen wäre auch die schrittweise Lockerung der Vorrangprüfung durch die Bundesagentur für Arbeit, etwa die Abschaffung für MINT-Berufe. Ähnliche Reformen wurden auch in anderen Ländern der EU durchgeführt, z. B. in Großbritannien.

Die Erkenntnisse über die Wirksamkeit solcher Reformen sind begrenzt. Auf der Grundlage von Befragungen hat das BAMF untersucht, ob mit diesen Regelungen die Zielgruppen tatsächlich erreicht wurden und wie sie sich etwa in den Arbeitsmarkt integrieren (z. B. Heß 2012). Diese Erkenntnisse sind ohne Zweifel für die Steuerung der Zuwanderung relevant, vor allem unter Integrationsgesichtspunkten. Die Frage, ob durch diese Regelungen kausal die Struktur der Migration verändert wurde, kann auf dieser Grundlage jedoch nicht beantwortet werden. Die ökonomischen Studien zur Selektion von Migranten zeigen, dass fundamentale Unter-

schiede im Einwanderungsrecht erhebliche Auswirkungen auf die Qualifikationsstruktur der Migranten haben. So ergeben die Studien von Brücker/Defoort (2009) und Grogger/Hanson (2011), dass die Politikvariablen teilweise deutlich relevanter als die ökonomischen Fundamentaldaten sind, wie die Einkommensverteilung oder die Lohnprämien für Bildung. Diese Ergebnisse werden stark durch Länder beeinflusst, die wie Australien, Kanada, Neuseeland und, mit Abstrichen, die USA bereits seit Dekaden konsequent eine selektive Einwanderungspolitik betreiben. Schon die deskriptiven Ergebnisse zeigen, dass der Anteil qualifizierter Personen unter den Migranten dort deutlich höher ist als etwa in Deutschland und anderen Mitgliedstaaten der EU, die erst in der letzten Dekade damit begonnen haben, ihre Einwanderungspolitik zu reformieren. So ist in Deutschland der Anteil der Hochschulabsolventen an den im Ausland geborenen Personen deutlich geringer als im Durchschnitt der EU und rund halb so hoch wie in den USA (Brücker/Ringer 2008; Brücker et al. 2012b). Allerdings hat sich in Deutschland der Anteil der Hochschulabsolventen unter den Neuzuwanderern erheblich erhöht; er ist innerhalb einer Dekade von rund 20 Prozent im Jahr 2000 auf 44 Prozent im Jahr 2009 gestiegen (Seibert/Wapler 2012). Inwieweit sich dieser Anstieg durch die Reform des Zuwanderungsrechts, einen generellen Trend zur Höherqualifizierung in den Herkunftsländern der Migration in Verbindung mit einer höheren Migrationsneigung höher Qualifizierter, den Bologna-Prozess oder durch wirtschaftliche Faktoren ergeben hat, ist jedoch noch nicht bekannt. Hier besteht ein erheblicher Forschungsbedarf.

Die Datenlage zur Steuerung der Zuwanderung nach Qualifikation ist – wie die Daten zur Steuerung der Zuwanderung insgesamt – unzureichend. Zwar liegen für einzelne Länder, darunter Deutschland, inzwischen gute Datengrundlagen vor. Für international vergleichende Analysen fehlt jedoch eine Datenbasis über die rechtlichen und institutionellen Rahmenbedingungen, die für die Zuwanderung relevant sind (vgl. 2.4).

3.4 Die neue Forschung zum Brain Gain und Brain Drain

Ausgelöst durch Bhagwati und Hamada (1974) wird in der Migrationsforschung seit langem diskutiert, welche Auswirkungen die qualifizierte Migration auf die Sende- und Zielländer hat. In den 1970er Jahren wurde argumentiert, dass die Auswanderung von qualifizierten Arbeitskräften („Brain Drain“) zu einem Verlust von öffentlichen und privaten Investitionen in Humankapital in den Herkunftsländern führt. Dieses Humankapital wird dann in den Zielländern produktiv genutzt und generiert dort nicht nur private Erträge, sondern auch Einnahmen für die öffentlichen

Haushalte. Die Sendeländer müssen dagegen die Kosten des Verlustes von Humankapital finanzieren. Bhagwati schlug deshalb vor, die qualifizierte Auswanderung zu besteuern („Bhagwati-Tax“).

In der letzten Dekade hat sich ein neuer Literaturzweig entwickelt, der das Phänomen des Brain Drain und Brain Gain wesentlich differenzierter betrachtet. Dieser Literatur liegt die Annahme zu Grunde, dass die individuellen Investitionen in Humankapital endogen sind, d. h. von der Option zu migrieren beeinflusst werden. So steigt die Bereitschaft, in Bildung zu investieren, wenn durch Migration die Erträge dieser Investitionen steigen, etwa weil im Zielland sehr viel mehr verdient werden kann (Beine et al. 2001; Stark et al. 1997). Ein anderer wichtiger Aspekt ist, dass Bildung der Schlüssel für Migration ist, d. h. dass nur Personen mit einem hohen Bildungsstand die Chance zur Einwanderung erhalten (Mountford 1997). Je selektiver die Einwanderungspolitik, desto stärker folglich die Anreize, schon in den Heimatländern zusätzlich in Bildung zu investieren. Da nicht alle Personen, die zusätzlich in Bildung investieren, tatsächlich auswandern und zudem ein Teil der Auswanderer in die Heimatländer zurückkehrt, kann sich deshalb durch Migration von qualifizierten Arbeitskräften auch ein Gewinn an Humankapital für die Sendeländer ergeben. Dies ist nicht zwingend, aber möglich. Empirische Erkenntnisse zeigen, dass dies in vielen Sendeländern tatsächlich der Fall ist: So steigt die Humankapitalausstattung in vielen Ländern durch Migration, während sie in einigen ärmeren Ländern wie z. B. in der Karibik (Haiti, Dominikanische Republik) deutlich sinkt. In den für Deutschland besonders relevanten Herkunftsländern der Migration aus Ost- und Mitteleuropa dürfte die Humankapitalausstattung durch Migration eher steigen. Ein empirischer Hinweis hierfür ist, dass sich der Anteil der Hochschulabsolventen in diesen Ländern seit Beginn der Transformation unter den jungen Kohorten mehr als verdoppelt hat. Dies ist natürlich nicht alleine auf den Wegfall der Wanderungsbarrieren zurückzuführen, aber die höheren Erträge von Humankapitalinvestitionen für Migranten dürften hier auch eine Rolle gespielt haben.

Grundsätzlich profitieren natürlich auch die Zielländer durch die Zuwanderung von qualifizierten Personen („Brain Gain“). Alle empirischen Erfahrungen bestätigen, dass sich qualifizierte Zuwanderer und ihre Familienangehörigen leichter in Arbeitsmarkt und Bildungssystem integrieren, weniger soziale Transferleistungen beziehen und höhere Steuern und Sozialabgaben bezahlen. Allerdings werden auch hoch- und höchstqualifizierte Zuwanderer – beispielsweise promovierte Akademiker – nicht

ähnlich gut wie einheimische Arbeitskräfte in den Arbeitsmarkt integriert, sie erhalten geringere Löhne und haben höhere Beschäftigungsrisiken. Dennoch sind sie besser integriert als geringer qualifizierte Arbeitskräfte (vgl. Abschnitt 5). Insofern macht die Steuerung der Zuwanderung nach Qualifikationskriterien aus Sicht der Zielländer wirtschaftlich und möglicherweise auch unter dem Gesichtspunkt der sozialen Integration Sinn.

Es gibt jedoch einen Vorbehalt: Die zunehmende Konkurrenz um hochqualifizierte Zuwanderer kann auch aus Sicht der Zielländer kontraproduktive Folgen haben (Brücker et al. 2012a, Kap. 7). Zwar steigen in den Herkunftsländern – so die neuen Theorien des Brain Drain – möglicherweise die Anreize, individuell in Humankapital zu investieren. Andererseits fallen die Anreize für den öffentlichen Sektor, in Bildung zu investieren, weil die Bildungserträge nicht den Herkunftsländern zu Gute kommen. Dies kann langfristig den Pool hochqualifizierter junger Arbeitskräfte mit einer hohen Wanderungsbereitschaft verringern. Es kann folglich zu einem Phänomen kommen, das in der Wirtschaftswissenschaft unter dem Begriff „Tragedy of the Commons“ wohlbekannt ist: Die wachsende Konkurrenz entwickelter Zielländer um hochqualifizierte Fachkräfte kann paradoxerweise dazu führen, dass der Pool an qualifizierten Fachkräften ab einem gewissen Zeitpunkt fällt. Dies ist sicherlich aktuell noch kein Problem. Vor dem Hintergrund des demografischen Wandels und der Reform der Einwanderungspolitik in vielen Ländern könnte dies aber in Zukunft ein Problem werden und die Zielländer zu einer Koordination ihrer Einwanderungspolitik zwingen.

4. Neue Erkenntnisse zu den Arbeitsmarktwirkungen der Migration

Die Auswirkungen der Zuwanderung (und Auswanderung) auf Löhne und Beschäftigung gehören zu den klassischen Fragen der Migrationsforschung. Mehrere hundert Studien haben in Nordamerika, Europa, Israel und Ozeanien empirisch die Lohn- und Beschäftigungswirkungen der Migration untersucht. Dabei finden die meisten Studien keine signifikanten Auswirkungen auf Löhne und Beschäftigung (vgl. die Metastudien von Longhi et al. 2005; 2006; 2008). Dies widerspricht den Erwartungen der breiten Öffentlichkeit, aber auch von vielen Ökonomen: Eine Ausweitung des Arbeitsangebots, so die weitverbreitete Auffassung, führt zu fallenden Löhnen, oder wenn die Löhne nicht vollkommen flexibel sind zu steigender Arbeitslosigkeit. Diese Auffassung hat lange Zeit den politischen Diskurs in Deutschland und den meisten anderen Einwanderungslän-

dern bestimmt. Nicht zuletzt vor dem Hintergrund dieser Befürchtungen wurde in Deutschland nach dem Ölpreisschock von 1973 der Schutz des Arbeitsmarktes gegen die Zuwanderung von Arbeitskräften zu dem wichtigsten Ziel der Einwanderungspolitik. Erst im Verlauf der vergangenen Dekade hat sich das verändert.

4.1 Migration und die Anpassung der Kapital- und Gütermärkte

Aus theoretischer Perspektive ist die Schlussfolgerung, dass die Ausweitung des Arbeitsangebots durch Zuwanderung zu sinkenden Löhnen und/oder steigender Arbeitslosigkeit führt, nicht zwingend. Diese Schlussfolgerung ergibt sich nur, wenn der Arbeitsmarkt die alleinige Anpassungslast an die Ausweitung des Arbeitsangebots trägt und die anderen Märkte nicht reagieren. Letzteres ist aber zu erwarten.

Betrachten wir zunächst den Kapitalmarkt: Die Ausweitung des Arbeitsangebots bewirkt kurzfristig steigende Kapitalrenditen. Steigende Kapitalrenditen führen jedoch zu steigenden Investitionen, sei es von inländischen Investoren, sei es durch Kapitalzuflüsse aus dem Ausland in einer offenen Volkswirtschaft. Die vorliegende empirische Evidenz spricht dafür, dass dies schnell geschieht: Es gehört zu den wenigen empirisch belastbaren Gesetzen der Ökonomie, dass langfristig das Verhältnis von Kapital zu Output (bzw. der gesamtwirtschaftlichen Produktion) konstant bleibt (Kaldor 1961). Dies bedeutet wiederum, dass langfristig, bereinigt um den technischen Fortschritt, das Verhältnis von Kapital zu Arbeit konstant bleibt. Wenn jedoch das Verhältnis von Kapital zu Arbeit konstant bleibt, so ergeben sich auch keine Veränderungen des aggregierten Lohnniveaus. Dies ist empirisch u. a. in der vergangenen Dekade für die USA durch Ottaviano und Peri (2006) und für Deutschland durch Brücker und Jahn (2008) bestätigt worden.

Es können sich aber sehr wohl für einzelne Gruppen im Arbeitsmarkt die Löhne und Beschäftigungschancen durch Zuwanderung verändern: Gruppen, die durch Zuwanderer im Produktionsprozess substituiert werden, können verlieren, während andere Gruppen, die in einem komplementären Verhältnis stehen, gewinnen können. Insofern geht es weniger darum, ob der Faktor Arbeit allgemein durch Zuwanderung verliert, sondern welche Gruppen unter den Arbeitskräften gewinnen bzw. verlieren.

Neben der Anpassung des Kapitalstocks kann auch die Anpassung der Gütermärkte in offenen Volkswirtschaften eine wichtige Rolle bei der Absorption zusätzlicher Arbeitskräfte spielen. So ist bei der Zuwanderung

von Arbeitskräften zu erwarten, dass die Produktion in arbeitsintensiven Wirtschaftszweigen steigt, weniger arbeitsintensive Güter eingeführt und weniger kapitalintensive Güter ausgeführt werden, und dass sich die Preise auf den Gütermärkten nicht verändern, weil sie durch die Knappheiten auf den internationalen Märkten bestimmt werden. Wenn sich aber die Güterpreise nicht verändern, verändern sich aber auch die Faktorpreise, also die Löhne und die Kapitalrenditen, nicht. Ob dies empirisch ähnlich relevant ist wie die Anpassung der Kapitalmärkte, ist allerdings eine offene Frage. Gerade in Volkswirtschaften mit großen Dienstleistungssektoren, deren Wertschöpfung auf den Binnenmarkt orientiert ist, hat dieses Argument sicher weniger Relevanz als die Anpassung der Kapitalmärkte.

Zusammenfassend ergeben sich also aus theoretischer Perspektive verschiedene Argumente, die dafür sprechen, dass die Ausweitung des Arbeitsangebots durch Zuwanderung nicht zu sinkenden Löhnen und steigender Arbeitslosigkeit führen muss. Ob dies tatsächlich der Fall ist, ist folglich eine empirische Frage.

4.2 *Methodische Fortschritte*

In der vergangenen Dekade zeichnete sich die Forschung zu den Arbeitsmarktwirkungen der Migration vor allem durch methodische Fortschritte aus. In den 1990er und frühen 2000er Jahren wurde vor allem die regionale Varianz der Migrationsanteile genutzt, um die Auswirkungen der Migration auf Löhne und Beschäftigung zu schätzen.⁴ Diese empirischen Modelle erklären die Veränderung der Löhne oder der Arbeitslosenquoten durch eine Veränderung der Migrationsanteile in den jeweiligen Regionen. Das methodische Problem besteht darin, dass Migranten häufig in prosperierende Regionen mit steigenden Löhnen und sinkenden Arbeitslosenquoten wandern. Eine naive Regression könnte daher irrtümlich zu dem Ergebnis kommen, dass Migration steigende Löhne und sinkende Arbeitslosenquoten bewirke. In der Literatur wurde versucht, dieses methodische Problem durch aufwändige ökonometrische Verfahren zu umgehen.⁵ Eine andere Strategie ist das Ausnutzen sogenannter natürlicher Experimente, d. h. von historischen Episoden, in denen sich die Verteilung

4 Vgl. für eine Übersicht Friedberg/Hunt 1995.

5 In der Regel werden solche Modelle mit instrumentellen Variablen, die mit der Migration, nicht aber den Löhnen oder Arbeitslosenquoten korreliert sind, geschätzt. Bei der Auswahl geeigneter Instrumente ergibt sich dann eine unverzerrte Schätzung. Häufig ist es jedoch schwierig, geeignete Instrumente zu finden.

der Migranten über die Regionen nicht durch ökonomische Motive, sondern nach anderen Kriterien, etwa durch politische Ereignisse ergibt. Das berühmteste Beispiel ist die Massenauswanderung aus Kuba in die Region Miami („Miami Boatlift“) (Card 1990); ein anderes Beispiel ist die administrative Verteilung von Asylbewerbern über deutsche Regionen in den frühen 1990er Jahren (Glitz 2012). Auch diese Studien kommen zu dem Ergebnis, dass die Lohn- und Beschäftigungseffekte durch Zuwanderung gering sind.

Diese Literaturtradition ist durch einen Beitrag von Borjas (2003) in Frage gestellt worden. Selbst bei natürlichen Experimenten, so sein Argument, könnten die Lohn- und Beschäftigungseffekte der Migration systematisch unterschätzt werden, weil Ausgleichsmechanismen zwischen den Regionen, etwa durch die Abwanderung von Einheimischen, aber auch durch Handel und Kapitalverkehr nicht berücksichtigt werden. Die von ihm vorgelegte Evidenz ist zwar nach wie vor kontrovers (Card/DiNardo 2000; Card 2001). Dennoch hat diese Kritik eine neue Forschungstradition ausgelöst. Anstelle der regionalen Variation des Ausländeranteils wird die Variation der Migranten über die Bildungs- und Berufserfahrungsgruppen im Arbeitsmarkt ausgenutzt. Unter der Annahme, dass die Zusammensetzung der Migranten in Hinblick auf Bildung und Berufserfahrung nicht von den Löhnen (oder Beschäftigungschancen) abhängt, ergibt sich dann eine unverzerrte Schätzung der Arbeitsmarktwirkungen der Migration. Zudem verwendet diese neue Literatur überwiegend strukturelle Modelle des Arbeitsmarktes, d. h. die Lohn- und Beschäftigungseffekte der Migration werden aus den Schätzungen von gesamtwirtschaftlichen Produktionsfunktionen abgeleitet.

4.3 Empirische Ergebnisse

Diese neue Literatur kommt zu recht unterschiedlichen Ergebnissen. Borjas (2003) selbst schätzt für die USA, dass die Ausweitung des Arbeitsangebots um ein Prozent zu einem Rückgang der Löhne der einheimischen Bevölkerung um 0,3 bis 0,4 Prozent führen wird.⁶ Demgegenüber kommen Ottaviano und Peri (2006; 2012) ebenfalls für die USA zu dem Ergebnis, dass die Löhne der einheimischen Bevölkerung steigen, während die bereits im Land lebenden Migranten deutlich verlieren. Zu ähnlichen

6 Vgl. auch die Nachfolgestudie von Aydemir/Borjas 2006, die neben den USA auch für Kanada und Mexiko zu ähnlichen Ergebnissen kommt.

Ergebnissen kommen verschiedene Studien in Europa (Manacorda et al. 2012 in Großbritannien sowie Brücker/ Jahn 2011 und D'Amuri et al. 2010 in Deutschland, Brücker et al. 2012b in Deutschland, Dänemark und Großbritannien).

Hinter diesen unterschiedlichen Ergebnissen stehen unterschiedliche Methoden. Erstens berücksichtigen Ottaviano und Peri (2012) und die europäischen Studien die Anpassung des Kapitalstocks. Dies ist heute in der Literatur weitgehend unbestritten und wird auch von Borjas anerkannt. Zweitens, und hier besteht bis heute eine erhebliche Kontroverse, gehen Ottaviano und Peri (2012) davon aus, dass Migranten und einheimische Arbeitskräfte, auch wenn sie über gleiche Ausbildung und Berufserfahrung verfügen, nicht vollkommen im Arbeitsmarkt konkurrieren.⁷ Ursachen hierfür können Unterschiede in der Kultur, Sprachkompetenz und vielen unbeobachtbaren Faktoren sein, die die Arbeitsproduktivität beeinflussen. Diese Kontroverse wird weiterhin in der Literatur geführt, umstritten ist u. a. die korrekte Klassifizierung der Migranten (vgl. Dustmann/Preston 2012; Ottaviano/Peri 2012; Borjas et al. 2012).

Diese Kontroverse ist für die Arbeitsmarktintegration, aber auch die Einwanderungspolitik von zentraler Bedeutung. Wenn Migranten und einheimische Arbeitskräfte auch bei gleicher Ausbildung und Berufserfahrung nur unvollkommen im Arbeitsmarkt konkurrieren, dann konzentrieren sich die Effekte der Zuwanderung auf die bereits im Lande lebenden Migranten, während die Chancen der einheimischen Arbeitskräfte steigen, von der Zuwanderung zu profitieren. Die Mehrheit der Bevölkerung in den Zielländern würde deshalb zu den Gewinnern der Zuwanderung zählen, während sich die negativen Wirkungen auf eine vergleichsweise kleine Gruppe konzentrieren.

Das ist auch für Deutschland relevant. So kommen Brücker und Jahn (2011) zu dem Ergebnis, dass mehr als zwei Drittel des Anstiegs der Arbeitslosigkeit unter den in Deutschland lebenden Migranten nach der deutschen Vereinigung in den 1990er Jahren auf Zuwanderung zurückzuführen ist, während die einheimische Bevölkerung von der Zuwanderung profitiert hat. Je besser die Zuwanderer in den Arbeitsmarkt integriert wer-

7 Technisch formuliert sind Arbeitskräfte mit und ohne Migrationshintergrund „unvollkommene Substitute“ im Produktionsprozess.

den, umso stärker verteilen sich die Effekte der Zuwanderung. Insofern müssen Einwanderungs- und Integrationspolitik Hand in Hand gehen, damit Zuwanderung nicht zu einer überdurchschnittlich hohen Arbeitslosigkeit unter den bereits im Lande lebenden Migranten führt.

4.4 *Unvollkommene Arbeitsmärkte und Arbeitslosigkeit*

Die Literatur zu den Arbeitsmarktwirkungen der Zuwanderung hatte in den 1980er und 1990er Jahren ihren Ausgangspunkt in den USA. Es ist deshalb kein Zufall, dass sich diese Literatur sehr stark auf die Löhne konzentriert hat, während die Auswirkungen auf die Arbeitslosigkeit anfangs weitgehend ignoriert wurden. Dies gilt auch für viele europäische Studien, die die US-amerikanischen Ansätze verwendet haben. Das gilt vor allem für die strukturellen Modelle des Arbeitsmarktes, wie sie u. a. von Borjas (2003) und Ottaviano und Peri (2012) benutzt werden. Sie gehen jedoch implizit oder explizit von der Annahme vollkommener Arbeitsmärkte aus. In solchen Arbeitsmärkten existiert keine Arbeitslosigkeit. Das mag für die USA in den 1990er und 2000er Jahren bis zum Ausbruch der Finanz- und Wirtschaftskrise eine legitime Vereinfachung der Analyse sein, nicht aber im europäischen Kontext mit struktureller und lang anhaltender Arbeitslosigkeit. Seit Ausbruch der Finanz- und Wirtschaftskrise ist die Berücksichtigung von Arbeitslosigkeit und Arbeitsmarkttrigiditäten ohnehin zwingend, wenn eine sinnvolle Analyse der Arbeitsmarktwirkungen der Migration durchgeführt werden soll.

In jüngerer Zeit wurden die strukturellen Arbeitsmarktmodelle weiter entwickelt, um die Arbeitsmarkttrigiditäten und Arbeitslosigkeit berücksichtigen zu können. So haben Brücker und Jahn (2011) und Felbermayr et al. (2010) in recht ähnlichen Modellen die unvollkommene Anpassung der Löhne an einen Anstieg der Arbeitslosigkeit systematisch berücksichtigt. Eine solche unvollkommene Lohnanpassung kann etwa durch kollektive Lohnverhandlungen, aber auch durch das Verhalten der Arbeitgeber z. B. bei der Festlegung von Effizienzlöhnen begründet werden. Unabhängig von der Mikrofundierung ergibt sich gesamtwirtschaftlich eine unvollkommene Anpassung der Löhne an Veränderungen des Arbeitsangebots.

In diesen Modellen kann Zuwanderung zu steigender, aber auch zu einer Verringerung der Arbeitslosigkeit führen. Eine steigende Arbeitslosigkeit ergibt sich dann, wenn sich die Zuwanderung auf Arbeitsmarktsegmente konzentriert, in denen die Löhne überdurchschnittlich rigide sind und die Arbeitslosigkeit überdurchschnittlich hoch ist. Im umgekehrten Fall, wenn sich die Zuwanderung auf flexible Arbeitsmarktsegmente konzentriert,

fällt dagegen die Arbeitslosenquote, weil zusätzliche Arbeitsnachfrage in den rigiden Arbeitsmarktsegmenten entsteht.

So ergab sich bei der gegebenen Qualifikationsstruktur der Migranten in Deutschland zu Beginn der 1990er Jahre in Deutschland bei einer Zuwanderung von einem Prozent der Erwerbspersonen langfristig ein Anstieg der gesamtwirtschaftlichen Arbeitslosenquote von rund 0,1 Prozentpunkt nach diesen Schätzungen (Brücker/Jahn 2011). Inzwischen ist aber die Qualifikationsstruktur der Neuzuwanderer gestiegen. Bei der gegenwärtigen Struktur der Zuwanderung nach Deutschland würde die Arbeitslosenquote deshalb langfristig fallen.

4.5 *Datengrundlagen*

Die Forschung zu den Arbeitsmarktwirkungen der Migration ist auf gute Mikrodaten angewiesen: Notwendig sind genaue Informationen über die Löhne, Bildung und Ausbildung, die Berufserfahrung, den Zeitpunkt der Zuwanderung usw. Idealerweise ist z. B. auch bekannt, ob berufliche Bildungsabschlüsse im Zielland oder im Herkunftsland erworben wurden, gleiches gilt für die Berufserfahrung. Zudem muss die Stichprobe sehr groß sein, um eine Verzerrung zu vermeiden.

In den USA stützen sich die meisten empirischen Analysen auf Angaben der Volkszählung. Hier sind zwar die Fallzahlen sehr groß und es werden viele Merkmale erhoben. Allerdings sind die Informationen teilweise nicht präzise. Vor allem aber liegen nur wenige Beobachtungen über die Zeit vor, weil Volkszählungen nur alle zehn Jahre durchgeführt werden. Insofern sind diese Analysen erheblichen Messfehlern ausgesetzt.

In Deutschland bestehen andere Probleme. Mit den administrativen Daten des IAB – beispielsweise den Integrierten Erwerbsbiografien (IEB) – liegen zwar auf laufender Basis sehr präzise Informationen über Löhne, Arbeitslosigkeit und Berufserfahrung in Deutschland vor. Es gibt auch Informationen zu Bildung und Ausbildung, hier ist die Erfassung jedoch weit ungenauer. Der wichtigste Mangel für die Migrationsforschung besteht jedoch darin, dass zwar die Staatsbürgerschaft erhoben wird, nicht jedoch der Migrationshintergrund und der Einreisezeitpunkt. Schließlich ist nicht bekannt, ob berufliche Bildungsabschlüsse im Ausland oder in Deutschland erworben wurden. Insofern müssen diese Datengrundlagen erweitert und ergänzt werden, um belastbare Analysen zu den Arbeitsmarktwirkungen der Migration durchführen zu können.

5. Was wissen wir über die Arbeitsmarktintegration von Migranten?

Die Arbeitsmarktintegration von Migranten spielte in der politischen Öffentlichkeit, aber auch in der Forschung über lange Zeit nur eine untergeordnete Rolle. Dies ist darauf zurückzuführen, dass vor dem Hintergrund der hohen Arbeitslosigkeit der Schutz des Arbeitsmarktes vor Zuwanderung über viele Jahrzehnte im Vordergrund der öffentlichen Diskussion stand. Dies hat sich in der vergangenen Dekade aus zwei Gründen verändert: Erstens ist immer stärker ins Bewusstsein gerückt, dass die Arbeitsmarktintegration der in Deutschland lebenden Personen mit Migrationshintergrund nur unvollkommen gelungen ist. Dies gilt vor allem für die Migranten, die im Zuge der Gastarbeiteranwerbung nach Deutschland gekommen sind, und ihre Nachkommen. Im Durchschnitt ist die Arbeitslosenquote von Personen mit Migrationshintergrund rund doppelt so hoch wie die von Personen ohne Migrationshintergrund. Zweitens ist durch den demografischen Wandel und den steigenden Fachkräftebedarf die Arbeitsmarktintegration neuer Migranten als zentrale Aufgabe der Einwanderungs- und Integrationspolitik in den Mittelpunkt des politischen und öffentlichen Interesses gerückt.

5.1 *Qualifikation und Integration*

Es ist natürlich naheliegend zu vermuten, dass die Integration von Migranten wesentlich durch ihre Bildung und Ausbildung bestimmt wird. Tatsächlich sinkt die Arbeitslosigkeit von Migranten mit dem Qualifikationsniveau (vgl. u. a. Brück-Klingberg et al. 2010; 2011; Burkert 2011). Aber auch Hochschulabsolventen mit Migrationshintergrund haben ein Arbeitslosigkeitsrisiko, das deutlich höher ist als das von Hochschulabsolventen ohne Migrationshintergrund. An jeder Schwelle – bei dem Übergang von Schule in Ausbildung, beim Übergang von Ausbildung in Beruf – sind Personen mit Migrationshintergrund überdurchschnittlich von Arbeitslosigkeit bedroht (Damelang/Haas 2006a). Zudem lässt sich beobachten, dass sich Migranten in Berufe selektieren, die sich durch geringere Löhne und überdurchschnittlich hohe Arbeitslosigkeitsrisiken auszeichnen (Damelang/Haas 2006b). Dies bestimmt wiederum die Entwicklung der Löhne und der Beschäftigungsrisiken über den gesamten Lebensverlauf. Insgesamt sind die Erträge von Bildungsinvestitionen für Migranten geringer als für die einheimische Bevölkerung. Das gilt auch dann, wenn diese Bildungsinvestitionen im Zielland getätigt wurden (Chiswick/Miller 2008).

Auch an der Spitze des Qualifikationsspektrums gelingt die Integration nicht vollkommen. So zeigen Studien, dass promovierte Migranten, die ihre Abschlüsse in den USA erworben haben, zwar etwas höhere Löhne erreichen als promovierte Personen ohne Migrationshintergrund. Wenn allerdings für den Beruf kontrolliert wird – die Migranten sind überdurchschnittlich in technischen und naturwissenschaftlichen Berufen repräsentiert – dann ergibt sich immer noch ein signifikantes Lohndifferenzial zu den Einheimischen (Hunt/Gauthier-Lauselle 2008). Somit haben auch Gruppen, die auf den ersten Blick perfekt integriert wirken, im Arbeitsmarkt immer noch Nachteile gegenüber der einheimischen Bevölkerung.

Dies bedeutet natürlich nicht, dass die Rolle von Bildung und Ausbildung für die Arbeitsmarktintegration von Migranten unterschätzt werden sollte. Bildung und Ausbildung sind ohne Zweifel die wichtigsten Determinanten für die Arbeitsmarktintegration von Migranten und ihren beruflichen Erfolg (Bratsberg/Regan 2002). Die Integrationsforschung konzentriert sich deshalb zu Recht auf die Untersuchung der Voraussetzungen für eine erfolgreiche Integration von Migranten in Kindergärten, Vorschulen, Schulen, Hochschulen und auf das berufliche Ausbildungssystem.

Dabei wird vor allem die Integration von Migranten der zweiten und dritten Generation, also die Kinder und Enkel der Migranten, in das Bildungssystem untersucht. So wichtig dies ist, rund zwei Drittel der Personen mit Migrationshintergrund in Deutschland sind im Ausland geboren, ihre Integration in den Arbeitsmarkt ist von gleicher, vielleicht von größerer Bedeutung. Das hat auch Konsequenzen für die Forschung. Ein Problem der Integrationsforschung besteht darin, dass sie in der Regel erst mit dem Zeitpunkt beginnt, seit dem Migranten sich in Deutschland bzw. anderen Zielländern aufhalten. Tatsächlich treffen Migranten aber ihre Bildungs- und Ausbildungsentscheidungen bereits im Ausland. Diese Entscheidungen sind, wie die neuere Forschung zum Brain Drain belegt, nicht unabhängig von späteren Migrationsentscheidungen. Insofern ist eine Bildungsforschung notwendig, die bereits die Bildungsbiografie in den Herkunftsländern oder anderen Ländern, in denen Bildungs- und Ausbildungsabschlüsse erworben wurden, berücksichtigt. Ähnliches gilt für die beruflichen Biografien. Von einer derartigen Forschung sind in der kommenden Dekade völlig neue Erkenntnisse zu erwarten, warum sich bestimmte Migrantengruppen sehr gut und andere weniger gut in den Arbeitsmarkt integrieren lassen. Dies hat natürlich auch wichtige Implikationen für die Integration ihrer Nachkommen.

5.2 *Unterqualifizierte Beschäftigung und Anerkennung beruflicher Abschlüsse*

Migranten werden deutlich häufiger als Personen ohne Migrationshintergrund unterhalb ihrer beruflichen Qualifikation beschäftigt. Dieses Phänomen kann nicht nur in Deutschland, sondern auch in vielen anderen Ländern wie z. B. Großbritannien beobachtet werden (Drinkwater et al. 2009). Aus ökonomischer Perspektive ist das vor allem dann ein Problem, wenn das Humankapital der Migranten auch langfristig entwertet wird (Chiswick/Miller 2009). Allerdings muss die Beschäftigung unterhalb des Qualifikationsniveaus nicht per se zu einem Verlust von Humankapital führen. Es ist auch denkbar, dass eine temporäre Migration in andere Länder in Verbindung mit einer Beschäftigung unterhalb des Qualifikationsniveaus dazu genutzt werden kann, andere Fertigkeiten wie Sprachkompetenz, kulturelle und kommunikative Kompetenzen zu erwerben. Der Erwerb dieser Fähigkeiten kann dann später im Heimatland zu hohen Erträgen führen. Auch können sich langfristig im Zielland positive Effekte ergeben. Insofern kann die temporäre Beschäftigung unterhalb des Qualifikationsniveaus langfristig durchaus zu wirtschaftlichen Gewinnen führen. Die vorliegenden Daten über Erwerbsverläufe in den Ziel- und Herkunftsländern lassen hierzu bislang noch keine belastbaren Schlussfolgerungen zu. Hierfür sind nicht nur Querschnittsdaten, sondern Längsschnittdaten, die grenzüberschreitend die Erwerbsbiografien nachvollziehen, notwendig.

Für die qualifikationsadäquate Beschäftigung spielt die rechtliche und faktische Anerkennung beruflicher Abschlüsse im Arbeitsmarkt eine wichtige Rolle. Die Bundesregierung hat mit dem Anerkennungsgesetz von 2012 einen rechtlichen Rahmen für die Anerkennung von Abschlüssen geschaffen. Dieser Rahmen muss allerdings durch eine große Zahl von Institutionen wie die Industrie- und Handelskammern, die Handwerkskammern, die Regierungen der Länder und die Bundesregierung umgesetzt werden. Eine Gesamteinschätzung der Antragszahlen und des Erfolgs der Anerkennung ist deshalb noch schwer möglich (vgl. Burkert 2012). Die vorliegenden Zahlen deuten darauf hin, dass das Gesetz zwar zu einem deutlichen Anstieg der Anerkennungszahlen geführt hat. Aber insgesamt ist die Zahl der erfolgreichen Anerkennungen von beruflichen Abschlüssen, die im Ausland erworben wurden, gemessen an dem Erwerbspersonenpotenzial der Migranten verschwindend gering.

Dies kann durch ein Gesetz nur sehr begrenzt geändert werden. Ursächlich sind vor allem die verschiedenen Bildungs- und Ausbildungssysteme-

me, die eine grenzüberschreitende Anerkennung stark erschweren. Hier besteht ein erheblicher Forschungsbedarf: Es geht nicht allein darum zu untersuchen, welche Wirkungen das Anerkennungsgesetz hat. Von grundsätzlicherem Interesse ist die Frage, in welchem Umfang der Arbeitsmarkt in der Lage ist, andere und mit unserem Bildungs- und Ausbildungssystem schwer vergleichbare Abschlüsse de facto anzuerkennen.

Die Frage, in welchem Umfang Migration zu einer Entwertung von bestehendem Humankapital führt, ist nicht nur unter Integrationsgesichtspunkten interessant. Je stärker die Entwertung des Humankapitals, desto geringer sind die Anreize für qualifizierte Fachkräfte, nach Deutschland zu kommen (Kennan/Walker 2011).

5.3 Sprachkompetenz

Neben Bildung und Ausbildung ist unbestritten die Beherrschung der Sprache des Ziellandes eine zentrale Voraussetzung für eine erfolgreiche Arbeitsmarktintegration von Migranten. Dies ist auch vielfach empirisch bestätigt worden (vgl. Dustmann/Soest 2001; Dustmann/Fabrizi 2003). Die deutsche Sprachkompetenz der hier lebenden Migranten ist – nach der Erhebung des Sozio-ökonomischen Panels – im Zeitverlauf deutlich gestiegen (Danzer/Yaman 2010a). Das gilt vor allem für die bereits in Deutschland lebenden Migranten. Es spricht auch viel dafür, dass aufgrund der deutlich gestiegenen Qualifikation der Neuzuwanderer die deutsche Sprachkompetenz sehr viel höher sein dürfte als etwa bei den Neuzuwanderern während der Phase der Gastarbeiteranwerbung. Dennoch ist die unvollkommene Beherrschung der Sprache des Ziellandes auch heute noch ein zentrales Hindernis für die Arbeitsmarktintegration von Migranten.

Es gibt eine umfangreiche Forschung bezüglich des Erwerbs von Sprachkompetenz von Migranten in Deutschland. Sie reicht von der Bildungsforschung, die über detaillierte Erkenntnisse zum Erwerb von Sprachkompetenz in Kindergärten, Vorschulen und Schulen verfügt, über zahlreiche soziologische Studien bis hin zu ökonomischen Modellen, die Anreize für den Erwerb von Sprachkompetenz und ihre Erträge untersuchen. Auch werden die verschiedenen Programme zur Förderung der Sprachkompetenz von Neuzuwanderern durch das BAMF umfassend im Längsschnitt evaluiert (Lochner et al. 2013). Aus diesen Studien lassen sich wichtige Erkenntnisse gewinnen, ob und in welchem Umfang sich durch schulische und außerschulische Angebote die Sprachkompetenz der Migranten und ihrer Nachkommen in Deutschland signifikant verbessern lässt. Insgesamt

zeigen die Ergebnisse, dass die Politikmaßnahmen der letzten Dekade zu ersten Erfolgen geführt haben (Lochner et al. 2013).

Ein interessanter neuer Forschungszweig thematisiert die Auswirkungen von ethnischen Enklaven – also der engen räumlichen Verdichtung von Migranten gleicher nationaler und ethnischer Gruppen – auf den Erwerb der Sprachkompetenz des Ziellandes (Bauer et al. 2005; Danzer/Yaman 2010b). Die Bildung von solchen ethnischen Enklaven dient aus ökonomischer Perspektive der Nutzung von Netzwerkvorteilen und der Reduzierung von monetären und sozialen Migrationskosten. Sie senken aber auch die Anreize, sich in die einheimische Gesellschaft und Wirtschaft zu integrieren. Die Investition in Sprachkompetenz ist hier ein wichtiger Faktor.

Ethnische Enklaven werden deshalb in der öffentlichen Diskussion überwiegend negativ bewertet – etwa in Berlin bei der Diskussion um die Konzentration von Migranten in Stadtteilen wie Neukölln oder Kreuzberg. In Hinblick auf den Erwerb von Sprachkompetenz stellen ethnische Enklaven die Forschung vor ein methodisches Problem: Einerseits selektieren sich Personen mit geringer deutscher Sprachkompetenz eher in ethnische Enklaven als Personen mit einer hohen deutschen Sprachkompetenz. Andererseits behindern ethnische Enklaven den Erwerb von Kompetenzen in der Sprache des Ziellandes. Jüngere Forschungsergebnisse zeigen, dass die deutsche Sprachkompetenz von Zuwanderern in Regionen mit einer hohen räumlichen Konzentration von Migranten der gleichen Nationalität oder des gleichen ethnischen Hintergrunds tatsächlich signifikant geringer ist als in Regionen mit einer geringen Konzentration. Rund ein Drittel dieses Gefälles ist auf Selektionseffekte, zwei Drittel auf die Auswirkungen ethnischer Enklaven zurückzuführen (Danzer/Yaman 2010a; 2010b).

5.4 Arbeitsmarktkonvergenz von Migranten

Migranten haben unbestreitbar viele Nachteile im Arbeitsmarkt, insbesondere wenn sie neu in ein Land kommen. Die Frage ist jedoch, ob es nicht im Zeitverlauf zu einer Arbeitsmarktkonvergenz – die internationale Forschung spricht von „Arbeitsmarktassimilation“ – im Vergleich zur einheimischen Bevölkerung kommt. Präziser, ob sich nicht die Löhne und Beschäftigungschancen von Migranten mit der Zeit an die der einheimischen Bevölkerung angleichen oder diese gar überholen. Für letzteres spricht etwa, dass Migranten sich unabhängig von ihrem Bildungsniveau durch viele Eigenschaften wie eine höhere Risikobereitschaft und höhere Flexibilität auszeichnen, die sich langfristig im Arbeitsmarkt positiv auswirken. In Anlehnung an eine Pionierarbeit von Chiswick (1978) hat sich

deshalb ein ganzer Literaturzweig entwickelt, der die Konvergenz von Löhnen und Beschäftigungschancen von Migranten und Einheimischen im Zeitverlauf untersucht (Adsera/Chiswick 2007; Borjas 1985; Chiswick/Miller 2008; 2009). Dabei zeigt sich in allen Ländern eine Angleichung von Löhnen und Beschäftigungschancen. Umstritten ist jedoch, ob es am Ende zu einer völligen Angleichung kommt oder ob dauerhafte Unterschiede bestehen bleiben.

Auch in Deutschland sind derartige Studien durchgeführt worden (Fertig/Schurer 2007; Kalter 2007; Lehmer/Ludsteck 2011; 2013). Hier finden sich ebenfalls deutliche Hinweise auf eine Lohnkonvergenz. Aber vieles deutet darauf hin, dass dauerhaft Unterschiede in den Löhnen und Beschäftigungschancen auch bei gleicher Qualifikation bestehen bleiben.

5.5 *Neue Datengrundlagen für die Integrationsforschung*

Die Integrationsforschung ist vor allem auf Mikrodatensätze angewiesen, die es ermöglichen, die Individuen im Zeitverlauf zu analysieren. Um etwa die erfolgreiche Arbeitsmarktintegration untersuchen zu können, sind nicht nur umfassende Informationen über die Bildungs- und Erwerbsbiografie im Ziel- und Herkunftsland sowie die vollständige Migrationsbiografie notwendig. Ohne genaue Angaben darüber, welche Bildungs- und Ausbildungsabschlüsse im In- und Ausland erworben wurden, wie sich die Berufserfahrung auf unterschiedliche Länder verteilt, zur Entwicklung der Sprachkompetenz usw. lassen sich keine präzisen Analysen zur Arbeitsmarktintegration durchführen. Zudem muss die Arbeitsmarktintegration in Deutschland im Längsschnitt untersucht werden, um Konvergenz- oder Assimilationsprozesse abzubilden.

Die bestehenden Datensätze in Deutschland stoßen da an ihre Grenzen. Administrative Datensätze identifizieren Migranten in der Regel nur nach dem Kriterium der Staatsbürgerschaft und enthalten keine Informationen zum Einreisezeitpunkt. Das gilt etwa für die Integrierten Erwerbsbiografien (IEB) des IAB (vgl. 4.5). Analysen zur Integration stoßen auf dieser Grundlage an ihre Grenzen. Die amtliche Statistik muss deshalb durch Befragungen ergänzt werden. Die umfassendste regelmäßige Befragung in Deutschland ist der Mikrozensus. Dort wird das Kriterium des Migrationshintergrunds erhoben, auch der Einreisezeitpunkt lässt sich nachvollziehen. Der Mikrozensus erhebt aber nur einen Teil der integrationsrelevanten Fragen. Vor allem aber scheiden die Individuen nach einem begrenzten Zeitraum aus dem rotierenden Panel des Mikrozensus aus. Die Repräsentativbefragung des BAMF von ausgewählten Migrantengruppen

(RAM 2006/2007) fragt zwar sehr präzise alle integrationsrelevanten Aspekte ab und bildet damit eine exzellente Basis für eine Bestandsaufnahme zur Integration von Migranten (Babka von Gostomski 2010; Babka von Gostomski/Pupeter 2008). Für Analysen zur Lohn- und Beschäftigungskonvergenz etc. kann aber auf eine Längsschnitterhebung, die natürlich sehr viel aufwändiger und teurer ist, nicht verzichtet werden.

Die älteste Längsschnittbefragung in Deutschland ist das Sozio-oekonomische Panel (SOEP), eine Haushaltsbefragung, die seit 1984 existiert. Das SOEP befragt seit der ersten Welle Migranten. Die meisten Analysen zur Integration von Migranten in Deutschland stützen sich deshalb auf diesen Datensatz. Die Fallzahlen solch ausführlicher Haushaltsbefragungen sind natürlich begrenzt. Zudem sind im SOEP die Migrantengruppen aus der Zeit der Gastarbeiteranwerbung überrepräsentiert. Das SOEP wird deshalb gemeinsam mit dem IAB seine Migrationsstichprobe ergänzen. Diese neue IAB-SOEP Migrationsstichprobe ist jedoch mehr als eine Aktualisierung der bestehenden Erhebung: Neben umfangreichen Fragen zum Migrationskontext und zur Wanderungs-, Erwerbs- und Bildungsbiografie werden die Befragungsdaten mit Informationen aus den integrierten Erwerbsbiografien verknüpft. Durch diese Verbindung von Befragungs- und administrativen Daten lässt sich die Erwerbsbiografie sehr viel präziser abbilden, als es allein durch Befragungs- oder administrative Daten möglich wäre. Damit entsteht ein neues Analysepotenzial für die Forschung zur Arbeitsmarktintegration von Migranten.

Neben dieser Datengrundlage entstehen zahlreiche neue Datensätze, die es ermöglichen, sehr viel detaillierter einzelne Phänome der Integration zu untersuchen. Zu nennen ist etwa das Integrationspanel des BAMF, das es ermöglicht, im Längsschnitt den Erfolg von Integrationskursen nachzuvollziehen (Schuller et al. 2011). Das Nationale Bildungspanel (NEPS) liefert in einer Längsschnittbefragung wichtige Informationen zur Integration der Kinder von Migranten in Bildung und Ausbildung. Ähnliches gilt für die Befragung von Schulkindern im Rahmen des NORFACE Forschungsprogramms zur Migration in Europa.⁸ Insgesamt erweitern sich durch diese neuen Datensätze die Möglichkeiten für die Integrationsforschung in Deutschland erheblich. Es ist deshalb zu erwarten, dass auf den unterschiedlichsten Gebieten in den kommenden Jahren zahlreiche neue

8 "Children of Immigrants Longitudinal Survey in Four European Countries", die von Frank Kalter an der Universität Mannheim koordiniert wird.

Erkenntnisse die akademische, aber auch die politische Diskussion auf diesem Feld bereichern werden.

6. Schlussfolgerungen

Migrationsentscheidungen und die Integration von Migranten haben sich in den vergangenen Dekaden von einer Nische zu einem zentralen Feld der Wirtschafts- und Arbeitsmarktforschung entwickelt. Dazu haben neue Makrodatensätze, die es ermöglichen, Umfang und Qualifikationsstruktur der Migranten sehr viel besser als in der Vergangenheit abzubilden, als auch neue Mikrodatensätze erheblich beigetragen. Diese Mikrodatensätze ermöglichen es nicht nur, den Stand der Integration vergleichend zu analysieren, sondern auch Integrationsprozesse im Lebensverlauf nachzuvollziehen. Dabei zeichnet sich immer mehr ab, dass Migrations- und Integrationsforschung sich nicht trennen lassen: Die Integration wird bereits durch Bildungs- und Wanderungsentscheidungen in den Herkunftsländern maßgeblich beeinflusst. Neue Datensätze ermöglichen es, diese Prozesse viel besser als in der Vergangenheit nachzuvollziehen.

Die Migrationsforschung erfolgt weniger als andere Zweige der Wirtschaftsforschung im Elfenbeinturm. Zu drängend ist das Erkenntnisinteresse vieler Entscheidungsträger in Politik, gesellschaftlichen Organisationen und der breiteren Öffentlichkeit. In diesem Überblicksaufsatz wurde nur ein Teil dieser Fragen behandelt. Es ist dennoch offensichtlich, dass die Migrationsforschung zu vielen dieser drängenden Fragen etwas beitragen kann: So kann die methodisch anspruchsvolle Forschung zur Umlenkung von Migrationsströmen in Europa erklären, warum es zu einem plötzlichen Anstieg der Zuwanderung aus Bulgarien und Rumänien in Deutschland gekommen ist. Die Forschung zur Selbstselektion von Migranten liefert, gestützt auf neue Datensätze zur Qualifikationsstruktur von Migranten, viele Erkenntnisse darüber, in welchem Umfang die Struktur der Migration durch wirtschaftliche Anreize, Netzwerke und die rechtliche und institutionelle Steuerung der Zuwanderung beeinflusst wird. Die neue Literatur zum Brain Drain gibt Antworten auf die Frage, ob eine Einwanderungspolitik vorstellbar ist, von der Sende- und Empfängerländer gleichermaßen profitieren. Die jüngere Literatur zu den Arbeitsmarktwirkungen der Migration zeigt nicht nur, dass die Effekte der Zuwanderung sehr unterschiedlich auf die einzelnen Gruppen im Arbeitsmarkt verteilt sind. Sie unterstreicht auch die zentrale Bedeutung der Arbeitsmarktintegration: Gerade weil Migranten nur unvollkommen in den Arbeitsmarkt inte-

griert sind, tragen sie auch die Lasten weiterer Zuwanderung, während die einheimischen Arbeitskräfte profitieren. Aus der Integrationsforschung mit ihren vielen Facetten lassen sich schließlich zahlreiche Schlussfolgerungen für die Einwanderungs-, Bildungs- und Arbeitsmarktpolitik sowie viele andere Politikbereiche ableiten, die auf dem einen oder anderen Weg die Integration von Migranten beeinflussen.

Vor dem Hintergrund eines gestiegenen politischen Interesses, aber auch erheblicher Fortschritte bei der Datenentwicklung, den empirischen Methoden und der Theorie sind von der Migrations- und Integrationsforschung in den kommenden Jahren viele neue Erkenntnisse zu erwarten. Das BAMF ist nicht nur ein Adressat dieser Forschung. Es trägt durch hervorragende statistische Grundlagen und durch eine empirische Forschung, die die Entwicklung und Auswertung von neuen Datensätzen in den Vordergrund stellt, erheblich zu diesen Fortschritten bei.

Literatur

- Adsera, Alicia/Chiswick, Barry R.** (2007): Are there gender and country of origin differences in immigrant labor market outcomes across European destinations, *Journal of Population Economics*, 20(3), 495-526.
- Alvarez-Plata, Patricia/Brücker, Herbert/Siliverstovs, Boriss** (2003): Potential migration from Central and Eastern Europe into the EU-15: An update. Report for the European Commission, DG Employment and Social Affairs, Berlin.
- Aydemir, Abdurrahman/Borjas, George J.** (2006): Cross-Country variation in the Impact of International Migration: Canada, Mexico and the United States, *Journal of European Economic Association*, 5(4), 663-708.
- Babka von Gostomski, Christian** (2010): Fortschritte der Integration. Zur Situation der fünf größten in Deutschland lebenden Ausländergruppen, BAMF Forschungsbericht 8, Nürnberg: BAMF.
- Babka von Gostomski, Christian/Pupeter, Monika** (2008): Zufallsbefragung von Ausländern auf Basis des Ausländerzentralregisters. Erfahrungen bei der Repräsentativbefragung „Ausgewählte Migrantengruppen in Deutschland 2006/2007“ (RAM). MDA (Methoden – Daten – Analysen. Zeitschrift für empirische Sozialforschung), 2, 149-177.
- Bauer, Thomas/Epstein, Gil S./Gang, Ira N.** (2005): Enclaves, language and the location choice of migrants, *Journal of Population Economics*, 18(4), 649-662.
- Beine, Michel/Docquier, Frederic/Özden, Caglar** (2011): Diasporas, *Journal of Development Economics*, 95(1), 30-41.
- Beine, Michel/Docquier, Frederic/Rapoport, Hillel** (2001): Brain drain and economic growth: theory and evidence, *Journal of Development Economics*, 64(1), 275-289.

- Bertoli, Simone/Brücker, Herbert/Moraga, Jesus Fernández-Huertas** (2013a): The European crisis and migration to Germany: expectations and the diversion of migration flows. IZA discussion paper 7170.
- Bertoli, Simone/Moraga, Jesus Fernandez-Huertas/Ortega, Francesc** (2013b): Crossing the Border: Self-Selection, Earnings and Individual Migration Decisions, *Journal of Development Economics*, 101(1), 75-91.
- Bertoli, Simone/Moraga, Jesus Fernandez-Huertas** (2012): Visa Policies, Networks and the Cliff at the Border, IZA Discussion Paper No. 7094, Bonn.
- Bertoli, Simone/Moraga, Jesus Fernandez-Huertas** (2013): Multilateral Resistance to Migration, *Journal of Development Economics*, forthcoming.
- Bertoli, Simone/Moraga, Jesus Fernandez-Huertas/Ortega, Francesc** (2011): Immigration Policies and the Ecuadorian Exodus, *World Bank Economic Review*, 25(1), 57-76.
- Bhagwati, Jagdish N./Hamada, Koichi** (1974): The Brain Drain, International Integration of Markets for Professional and Unemployment: A Theoretical Analysis, *Journal of Development Economics*, 1(1), 19-24.
- Block, Andreas H./Klingert, Isabell** (2012): Zuwanderung von selbständigen und freiberuflichen Migranten aus Drittstaaten nach Deutschland, BAMF Working Paper 48, Nürnberg: BAMF.
- Boeri, Tito/Brücker, Herbert** (2000): The impact of eastern enlargement on employment and labour markets in the EU member states, Berlin u. a.
- Borjas, George J.** (1985): Assimilation, Changes in Cohort Quality, and the Earnings of Immigrants, *Journal of Labor Economics*, 3(4), 463-489.
- Borjas, George J.** (1987): Self-Selection and the Earnings of Immigrants, *American Economic Review*, 77(4), 531-553.

- Borjas, George J.** (2003): The Labour Demand Curve is Downward-Sloping: Reexamining the Impact of Immigration on the Labour Market, *Quarterly Journal of Economics*, 118 (4), 1335-1374.
- Borjas, George J./Grogger, Jeffrey/Hanson, Gordon H.** (2012): Comment: On Estimating the Elasticities of Substitution, *Journal of the European Economic Association*, 10(1), 198-210.
- Bratsberg, Bernt/Regan, James F. Jr.** (2002): The Impact of Host Country Schooling on Earnings, *Journal of Human Resources*, 37(1), 63-105.
- Brücker, Herbert/Bertoli, Simone/Facchini, Giovanni/Mayda, Anna Maria/Peri, Giovanni** (2012a): The Upcoming Battle for Brains, in: Tito Boeri, Herbert Brücker, Frederic Docquier, Hillel Rapoport (Hg.): *Brain Gain and Brain Drain*, Oxford: Oxford University Press.
- Brücker, Herbert/Jahn, Elke J./Upward, Richard** (2012b): Migration and Imperfect Labor Markets: Theory and Comparative Evidence from Denmark, Germany and the UK, IZA Discussion Paper.
- Brücker, Herbert/Defoort, Cecily** (2009): Inequality and the self-selection of international migrants: theory and new evidence, *International Journal of Manpower*, 30(7), 742-764.
- Brücker, Herbert/Jahn, Elke J.** (2008): Migration and the Wage Curve: Reassessing the Labor Market Effects of Migration, IZA DP 3238.
- Brücker, Herbert/Jahn, Elke J.** (2011): Migration and Wage-setting: Reassessing the Labor Market Effects of Migration, *The Scandinavian Journal of Economics*, 113 (2), 286-317.
- Brücker, Herbert/Ringer, Sebastian** (2008): Ausländer in Deutschland: Vergleichsweise schlecht qualifiziert. IAB-Kurzbericht 1/2008.
- Brücker, Herbert/Schröder, Philipp J. H.** (2012): International migration with heterogeneous agents: theory and evidence for Germany, 1967-2009, *The World Economy*, 35(2), 152-182.

- Brück-Klingberg, Andrea/Burkert, Carola/Damelang, Andreas/Deeke, Axel/Haas, Anette/Seibert, Holger/Wapler, Rüdiger** (2010): Zuwanderung und Arbeitsmarkt: Integration von Migranten in Bildung, Ausbildung und Arbeitsmarkt, in: S. Luft, P. Schimany (Hg.), *Integration von Zuwanderern. Erfahrungen, Konzepte, Perspektiven*, (Global studies), Bielefeld: Transcript, 243-273.
- Brück-Klingberg, Andrea/Burkert, Carola/Garloff, Alfred/Seibert, Holger/Wapler, Rüdiger** (2011): Does higher education help immigrants find a job? A survival analysis. IAB-Discussion Paper, 6/2011, Nürnberg.
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF)** (2013): *Migrationsbericht 2011*, Nürnberg: BAMF.
- Burda, Michael C.** (1995): Migration and the Option Value of Waiting, *Economic and Social Review*, 27(1), 1-19.
- Burkert, Carola** (2011): Migration, integration, and the labor market after the recession in Germany, in: Dimitrii G. Papademetriou, Marlene Sumption, A. Terrazas (Hrsg.), *Migration and the Great Recession. The transatlantic experience*, Washington, 167-185.
- Burkert, Carola** (2012): Anerkennung für Migranten? Was leistet das Anerkennungsgesetz oder was kann das Anerkennungsgesetz leisten?, in: *IQ konkret*, 1, 21-22.
- Card, David** (1990): The impact of the Mariel boatlift on the Miami labor market, *Industrial and Labor Relations Review*, 43, 245-257.
- Card, David** (2001): Immigrant Inflows, Native Outflows, and the Local Labor Market Impacts of Higher Immigration, *Journal of Labor Economics*, 19, 22-64.
- Card, David/DiNardo, John** (2000): Do immigrant inflows lead to native outflows?, *American Economic Review, Papers and Proceedings*, 90, 361-367.
- Chiswick, Barry R.** (1978): The Effect of Americanization on the Earnings of Foreign-born Men, *Journal of Political Economy*, 86(5), 897-921.

- Chiswick, Barry R./Miller, Paul W.** (2008): Why is the payoff to schooling smaller for immigrants?, *Labour Economics*, 15(6), 1317-1340.
- Chiswick, Barry R./Miller, Paul W.** (2009): The international transferability of immigrant's human capital, *Economics of Education Review*, 28(2), 162-169.
- Clark, Ximena/Hatton, Timothy/Williamson, Jeffrey** (2007): Explaining U.S. immigration, 1971-1998, *Review of Economics and Statistics*, 89(2), 359-373.
- Damelang, Andreas/Haas, Anette** (2006a): Arbeitsmarkteinstieg nach dualer Berufsausbildung: Migranten und Deutsche im Vergleich. IAB-Forschungsbericht, 17/2006.
- Damelang, Andreas/Haas, Anette** (2006b): Berufseinstieg: Schwieriger Start für junge Türken. Beim Übergang aus der dualen Berufsausbildung in Beschäftigung haben Türken schlechtere Chancen als Deutsche oder andere Migranten. IAB-Kurzbericht, 19/2006, Nürnberg.
- D'Amuri, Francesco/Ottaviano, Gionmarco/Peri, Giovanni** (2010): The Labor Market Impact of Immigration in Western Germany in the 1990's, *European Economic Review*, 54, 550-570.
- Danzer, Alexander/Yaman, Firat** (2010a): Immigranten in Deutschland: Ethnische Enklaven schwächen die Sprachkompetenz, mehr Bildung stärkt sie, IAB-Kurzbericht 17/2010.
- Danzer, Alexander/Yaman, Firat** (2010b): Ethnic Concentration and Language Fluency of Immigrants in Germany, IZA Discussion Paper 474.
- Djajic, Slobodan/Milbourne, Ross** (1988): A General Equilibrium Model of Guestworker Migration, *Journal of International Economics*, 25, 335-351.
- Drinkwater, Stephen/Eade, John/Garapich, Michael** (2009): Poles Apart? EU Enlargement and the Labor Market Outcomes of Immigrants in the United Kingdom, *International Migration*, 47(1), 161-190.

- Dustmann, Christian** (1995): Return migration - the European experience, *Economic Policy*, 22, 214-250.
- Dustmann, Christian** (2003): Return migration, wage differentials, and the optimal migration duration, *European Economic Review*, 47, 353-369.
- Dustmann, Christian/Fabbri, Francesco** (2003): Language Proficiency and Labour Market Performance of Immigrants in the UK, *Economic Journal*, 113(489), 695-717.
- Dustmann, Christian/Kirchkamp, Oliver** (2002): The Optimal Migration Duration and Activity Choice After Re-migration, *Journal of Development Economics*, 67(2), 351-372.
- Dustmann, Christian/Preston, Ian** (2012): Comment, *Journal of the European Economic Association*, 10(1), 216-222.
- Dustmann, Christian/van Soest, Arthur** (2001): Language Fluency and earnings: Estimation with Misclassified Language Indicators, *Review of Economics and Statistics*, 83(4), 663-674.
- Epstein, Gil S./Hillman, Arye L.** (1998): Herd Effects and Migration, CEPR Discussion Paper: 1811.
- Felbermayr, Gabriel/Geis, Wido/Kohler, Wilhelm** (2010): Restrictive Immigration Policy in Germany: Pains and Gains Foregone?, *Review of World Economics*, 146 (1), 1-21.
- Fertig, Michael/Schurer, Stefanie** (2007): Labour market outcomes of immigrants in Germany: the importance of heterogeneity and attrition bias, *Ruhr Economic Papers* 20, Essen: RWI.
- Friedberg, Rahel/Hunt, Jennifer** (1995): The Impact of Immigrants on Host Country Wages, Employment and Growth, *Journal of Economic Perspectives*, 9, 23-44.
- Glitz, Albrecht** (2012): The Labor Market Impact of Immigration: Quasi-Experimental Evidence Exploiting Immigrant Location Rules in Germany, *Journal of Labor Economics* (im Erscheinen).

- Grogger, Jeffrey/Hanson, Gordon H.** (2011): Income maximization and the selection and sorting of international migrants, *Journal of Development Economics*, 95(1), 42-57.
- Harris, John R./Todaro, Michael P.** (1970): Migration, Unemployment and Development: A Two-Sector-Analysis, *American Economic Review*, 60, 126-142.
- Hatton, Timothy J.** (1995): A Model of U.K. Migration, 1870-1913, *Review of Economics and Statistics*, 77, 407-415.
- Heß, Barbara** (2012): Zuwanderung von Fachkräften nach § 18 AufenthG aus Drittstaaten nach Deutschland, BAMF Working Paper 44, Nürnberg: BAMF.
- Hille, Hubertus/Straubhaar, Thomas** (2001): The Impact of EU-Enlargement on Migration Movements and Economic Integration: Results of Recent Studies, OECD (Hg.), *Migration Policies and EU-Enlargement*, Paris, 79-100.
- Hunt, Jennifer/Gauthier-Lauselle, Marjolaine** (2008): How Much Does Immigration Boost Innovation?, NBER Working Paper No. 14312.
- Kaldor, Nicholas** (1961): Capital accumulation and economic growth, in: F. Lutz, D. Hague (eds.), *The Theory of Capital*, New York: St. Martins.
- Kalter, Frank** (2007): Ethnische Kapitalien und der Arbeitsmarkterfolg Jugendlicher türkischer Herkunft, *Soziale Welt*, Sonderband, 17, 2007, 393-417.
- Kennan, John/Walker, James R.** (2011): The Effect of Expected Income on Individual Migration Decisions, *Econometrica*, 79(1), 211-251.
- Lehmer, Florian/Ludsteck, Johannes** (2011): The immigrant wage gap in Germany: are East Europeans worse off?, *International Migration Review*, 45(4), 872-906.
- Lehmer, Florian/Ludsteck, Johannes** (2013): Lohnanpassung von Ausländern am deutschen Arbeitsmarkt: Das Herkunftsland ist von hoher Bedeutung. IAB-Kurzbericht 1/2013.

- Lochner, Susanne/Büttner, Tobias/Schuller, Karin** (2013): Das Integrationspanel. Langfristige Integrationsverläufe von ehemaligen Teilnehmenden an Integrationskursen, BAMF Working Paper 52, Nürnberg: BAMF.
- Longhi, Simonetta/Nijkamp, Peter/Poot, Jacques** (2005): A Meta-Analytic Assessment of the Effects of Immigration on Wages, *Journal of Economic Surveys*, 19 (3), 451-477.
- Longhi, Simonetta/Nijkamp, Peter/Poot, Jacques** (2006): The Impact of Immigration on the Employment of Natives in Regional Labour Markets: A Meta-Analysis, IZA Discussion Paper 2044.
- Longhi, Simonetta/Nijkamp, Peter/Poot, Jacques** (2008): Meta-Analysis of Empirical Evidence on the Labor Market Impacts of Immigration, *Région et Développement*, 27 (1), 161-191.
- Manacorda, Marco/Manning, Alan/Wadsworth, Jonathan** (2012): The Impact of Immigration on the Structure of Wages: Theory and Evidence from Britain, *Journal of the European Economic Association*, 10 (1), 120-151.
- Massey, Douglas S.** (1990a): The Social and Economic Origins of Immigration, *Annals of the American Academy of Political and Social Sciences*, No. 510.
- Massey, Douglas S.** (1990b): Social Structure, Household Strategies and the Cumulative Causation of Migration, *Population Index*, 56, 1-26.
- Massey, Douglas S./España, Felipe Garcia** (1987): The Social Process of International Migration, *Science*, 237, 733-738.
- Mayda, Anna-Maria** (2010): International migration: a panel data analysis of the determinants of bilateral migration flows, *Journal of Population Economics*, 23, 1249-1274.
- Mayer, Matthias M./Yamamura, Sakura/Schneider, Jan/Müller, Andreas** (2012): Zuwanderung von internationalen Studierenden nach Deutschland, BAMF Working Paper 47, Nürnberg: BAMF.

- McKenzie, David/Rapoport, Hillel** (2010): Self-Selection Patterns in Mexico-U.S. Migration: The Role of Migration Networks, *The Review of Economics and Statistics*, 92(4), 811-821.
- Mountford, Andrew**, (1997): Can a brain drain be good for growth in the source economy?, *Journal of Development Economics*, 53, 287-303.
- Mundell, Robert A.** (1961): A Theory of Optimum Currency Areas, *American Economic Review*, 51(4), 657-665.
- Ortega, Francesc/Peri, Giovanni** (2009): The Causes and Effects of International Migrations: Evidence from OECD Countries 1980-2005, NBER Working Paper 14883.
- Ortega, Francesc/Peri, Giovanni** (2013): The Role of Income and Immigration Policies in Attracting International Migrants, *Migration Studies*, 1(1), 1-28.
- Ottaviano, Gianmarco/Peri, Giovanni** (2006): Rethinking the Effects of Immigration on Wages NBER Working Paper 12497.
- Ottaviano, Gianmarco/Peri, Giovanni** (2012): Rethinking the Effects of Immigration on Wages, *Journal of the European Economic Association*, Vol. 10 (1), 152-197.
- Pederson, Per J./Pytlikova, Mariola/Smith, Nina** (2008): Selection or Network Effects? Migration Flows Into 27 OECD Countries, 1990-2000, *European Economic Review*, 52(7), 1160-1186.
- Ravenstein, Ernst G.** (1889): The Laws of Migration, *Journal of the Statistical Society*, 59, 214-301.
- Roy, Andrew D.** (1951): Some Thoughts on the Distribution of Earnings, *Oxford Economic Papers*, 3, 314-317.
- Schuller, Karin/Lochner, Susanne/Rother, Nina** (2011): Das Integrationspanel. Ergebnisse einer Längsschnittstudie zur Wirksamkeit und Nachhaltigkeit von Integrationskursen, BAMF Forschungsbericht, Nürnberg: BAMF.

Seibert, Holger/Wapler, Rüdiger (2012): Zuwanderung nach Deutschland: Aus dem Ausland kommen immer mehr Akademiker, IAB-Kurzbericht 21/2012.

Sjaastadt, Larry A. (1962): The Costs and Returns of Human Migration, *Journal of Political Economy*, 70(1), 80-93.

Stark, Oded/Helmenstein, Christian/Prskawetz, Alexia (1997): A brain gain with a brain drain, *Economics Letters*, 55, 227-234.

Stark, Oded/Levhari, David (1982): On Migration and Risk in LDCs, *Economic Development and Cultural Change*, 31(1), 19-26.

Todaro, Michael (1969): A model of labour migration and urban unemployment in less developed countries, *American Economic Review*, 59(1), 139-148.

Weinmann, Martin/Becher, Inna/Babka von Gostomski, Christian (2012): Einbürgerungsverhalten von Ausländerinnen und Ausländern in Deutschland sowie Erkenntnisse zu Optionspflichtigen. Ergebnisse der BAMF-Einbürgerungsstudie 2011, BAMF Forschungsbericht, Nürnberg.

5 Die Mischung macht's!

Zur Debatte um ethnisch-soziale Segregation
in den Städten

Stefan Luft



1. Einleitung

Weltweit üben Städte große Anziehungskräfte aus. So sind Binnenwanderungen größeren Ausmaßes in der Regel Land-Stadt-Wanderungen. Sie sind Folgen wirtschaftlich-sozialer Umbrüche und starken Bevölkerungswachstums - wie in der Industriellen Revolution in Deutschland im 19. Jahrhundert oder wie in der Türkei im 20. Jahrhundert, in der sich seit 1950 Ungleichgewichte zwischen Zentren und Peripherie, zwischen Großstädten und ländlichen Räumen verschärften (Unbehaun 2012). In den Entwicklungs- und Schwellenländern ist der Prozess eines rapiden Stadtwachstums ungebrochen. Für 2050 wird prognostiziert, dass 64 % der dortigen Bevölkerung in Städten leben werden, gegenwärtig sind es 46 % (UN 2012). In diesen Ländern bietet der ländliche Raum einer wachsenden Bevölkerung weder ein ausreichendes Einkommen noch Zukunftsperspektiven. Die im Wettbewerb mit den entwickelten Ländern stehende Landwirtschaft, die in erster Linie von Kleinbauern betrieben wird, kann keine ausreichenden Arbeitsplätze bieten. Entsprechend hoch sind die Abstoßungsfaktoren ländlicher Räume und die Anziehungskräfte der Städte. Die Disparitäten nehmen in den Ländern der südlichen Peripherie zu, wohingegen sich in der nördlichen Hemisphäre zunehmend ein Stadt-Land-Kontinuum ausprägt. Je weiter die wirtschaftliche Entwicklung eines Landes vorangeschritten ist, desto geringer ausgeprägt ist der Gegensatz zwischen den Megastädten und den ländlichen Räumen (Bronger 1997: 50).

Auch in Deutschland, dessen Bevölkerung derzeit tendenziell leicht zurückgeht, ist die Bevölkerung in den meisten Städten mit mehr als 500.000 Einwohnern von 1999 bis 2008 um rund 3 % gewachsen (Geppert/Gornig 2010: 3). Vor allem der Anteil an jüngeren Erwerbspersonen steigt (Großbecker et al. 2011). Wirtschaftliche und soziale Ungleichheiten nehmen sowohl zwischen den Städten als auch innerhalb der Städte zu (BMVBS 2009; Siedentop 2008).

2. Residentielle Segregation und ihre Auswirkungen

Mehr als 50 % der Ausländer in Deutschland wohnen in Städten mit mehr als 100.000 Einwohnern - gegenüber rund einem Drittel deutscher Staatsangehöriger (Brückner/Fuhr 2011). Der Anteil von Personen mit Migrationshintergrund liegt in Städten wie Stuttgart und Frankfurt am Main bei jeweils rund 40 %, in Nürnberg bei 37 %. In sechs Städten liegt der Anteil der unter 5-Jährigen mit Migrationshintergrund bei über 60 % - wobei Nürnberg mit 67 % und Frankfurt am Main mit 65 % die Spitzenreiter darstellen (Rühl 2009: 27ff.).

Die Sozialgeschichte zeigt, dass soziale und ethnische Gruppen nie gleichmäßig über das Gebiet der Städte verteilt waren. Die Verstädterung im 19. und 20. Jahrhundert war untrennbar verbunden mit sozialen Disparitäten und sozialräumlichen Spaltungen (Luft 2009: 99ff.). Historisch betrachtet waren sie der Normalfall. Das Wirtschaftswachstum der Nachkriegszeit ermöglichte eine Sozialpolitik, die das Integrationspotenzial der Städte nachhaltig stärkte. Damit bildeten die Jahre 1950 bis 1975 eine Ausnahmeerscheinung. Bis Ende der 1970er Jahre konzentrierte sich die Segregation auf soziale (arm/reich) und demografische (alt/jung, kinderlos/kinderreich) Aspekte. In den 1980er Jahren kam eine ethnische Komponente hinzu. Inzwischen korreliert sie mit den beiden anderen Faktoren so stark, dass die ethnische Konzentration in Stadtvierteln heute meist gleichbedeutend ist mit Armut und Kinderreichtum (ILS 2006: 7). Statistisch betrachtet ist die Familie heute in den Städten „die Lebensform der sozial Benachteiligten und der Migranten“ (ILS 2006: 31). Für Nordrhein-Westfalen wurde in einer „Sozialraumanalyse“ festgestellt, dass „die weitaus meisten der inzwischen zahlreicheren ‚Ausländer‘ [...] heute in den Stadtteilen [leben], in denen auch die meisten armen ‚Inländer‘ leben, und dort leben heute (zumindest in den Städten) auch die meisten Familien und Kinder“ (ebd.: 38). Das hat sich im zurückliegenden Jahrzehnt verfestigt, was sich vor allem in steigenden Sozialhilfedichten in den einschlägigen Vierteln ausdrückt (Luft 2009: 118ff.).

Armutssegregation prägt immer mehr Stadtteile: Je niedriger die Einkommen und je niedriger das Bildungsniveau sind, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit (vor allem für Migranten), in ethnisch segregierten Gebieten zu leben. Angesichts zunehmender Disparitäten sprechen die Autoren des „Monitoring Soziale Stadtentwicklung Berlin 2007“ von einer „gespaltenen Kindheit“: „Immer mehr Kinder [leben] in Umgebungen mit immer größeren Problemen gegenüber Kindern in Umgebungen mit immer weniger Problemen“ (Häußermann et al. 2007: 78). Die ethnische Segregation in Deutschland ist allerdings geringer ausgeprägt als z. B. in den USA. Sie ging in den letzten rund 40 Jahren sogar zurück (Friedrichs/Triemer 2008: 76ff.). Das „Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung“ (BBR) weist hinsichtlich der stark ausgeprägten Segregation der türkischstämmigen Bevölkerung allerdings darauf hin, „dass die Intensität ethnischer residentieller Segregation deutscher Städte in vielen Fällen die nordamerikanischen Segregationsindikatoren der Zuwandererstädte erreicht und die residentielle Segregation somit ein alltägliches Erscheinungsbild deutscher Städte ist“ (BBR 2008: 7). Das BBR kommt zu dem Ergebnis, dass von 500 Kommunen in rund 1.500 Stadtteilen der Zuwandereranteil sehr hoch und zugleich die Kaufkraft sehr gering ist. Dort wohnen 8 % aller Einwohner, 25 % aller Migranten und 31 % der türkischstämmigen Zuwanderer sowie überdurchschnittlich viele Kinder und Jugendliche (BBR 2008: 8f.).

Dies wirft die Frage nach den Auswirkungen ethnischer und sozialer Segregation auf. In der Debatte um die sozialräumliche Polarisierung in den Städten sind die Effekte residentieller Segregation umstritten. In den vergangenen Jahren wurde dafür plädiert, zwischen „freiwilliger“ und „erzwungener“ Segregation zu unterscheiden und die positiven Aspekte im Sinne einer „Binnenintegration“ in den Mittelpunkt zu stellen. Segregation sei ohnehin nicht abzuwenden und trage dazu bei, Konflikte zu vermeiden.

Doch: Was heißt hier „Freiwilligkeit“? Die Wahlfreiheit des Wohnortes war zu Beginn der Niederlassungsprozesse in den westdeutschen Städten Ende der 1960er und Anfang der 1970er Jahre aus mehreren Gründen eingeschränkt: das deutlich niedrigere durchschnittliche Einkommen der Gastarbeiter, ihr Interesse an billigem Wohnraum und räumlicher Nähe zu den Landsleuten, mangelhafte Sprachkenntnisse, unzureichende Kenntnis der eigenen Rechte, das Interesse von Vermietern und Spekulanten sowie bewusste Benachteiligung bei der Bereitschaft, Wohnungen an Gastarbeiter zu vermieten. Zu Recht wird also immer wieder darauf verwiesen, dass Zuwanderer mittels Mechanismen des Wohnungsmarktes und Diskriminierung in sozial schwache Viertel gedrängt wurden. So wenig wie die

Segregation in der Entstehungsphase der ethnischen Kolonien in erster Linie aus freiem Willen erfolgte, so wenig handelt es sich gegenwärtig um einen Ausdruck der freien Entscheidung der Zuwanderer und ihrer Nachkommen: Entweder werden sie in die ethnischen Kolonien hineingeboren mit geringen Chancen, sie in Richtung Mehrheitsgesellschaft zu verlassen, oder sie werden aus den Herkunftsländern nachgeholt. Die „Freiwilligkeit“ ist ein denkbar ungeeignetes Kriterium, um zwischen positiven oder mindestens hinnehmbaren Folgen ethnisch-sozialer Konzentrationen und solchen Konsequenzen (einschließlich nicht intendierter Folgen), die im Sinne von Chancengleichheit und gleichwertigen Lebensbedingungen vermieden werden müssen, zu unterscheiden.

Das zentrale Problem ist die Überlappung von ethnischer und sozialer Segregation, die zu Armutsvierteln mit starken ethnischen Komponenten geführt hat. Sie sind u. a. das Ergebnis sozial selektiver Ab- und Zuwanderungen: Seit mehr als 30 Jahren nimmt in einer Mehrzahl der Städte die sozialräumliche Polarisierung und die soziale „Entmischung“ der Wohnbevölkerung zu. Soziale und ethnische Segregation stehen in einem engen Zusammenhang (Friedrichs/Triemer 2008: 109). Eine wesentliche Ursache muss in den Stadt-Umland-Wanderungen („Suburbanisierung“) gesehen werden. Vor allem Familien der Mittelschicht verließen die Städte. Entscheidend ist, dass es sich um einen Jahrzehnte andauernden, sozial selektiven Wanderungsprozess handelt, der die städtischen Entmischungsprozesse beförderte. Seit Mitte der 1980er Jahre hat sich die Suburbanisierung verlangsamt (BMVBS/BBR 2007: 148ff.), viele Städte in Westdeutschland erholen sich seit Ende der 1990er Jahre wieder. Das ändert allerdings mittelfristig wenig am bestehenden Wohlstandsgefälle zwischen Kernstadt und Umland. Hinzu tritt innerstädtische Mobilität: Aufsteiger – zugewanderte und nicht-zugewanderte – verließen und verlassen jene Quartiere, in denen Armut und Zuwanderung verstärkt dominieren. Dadurch gewinnt die dort zurückbleibende Bevölkerung zunehmend an Homogenität.

Ethnisch-soziale Unterschichtenkonzentrationen in den Städten haben in vielfacher Hinsicht negative Einflüsse – vor allem auf Kinder und Jugendliche. Strohmeier/Kersting (2003) haben es wie folgt zusammengefasst:

„Der größere Teil der nachwachsenden Generation wächst in den großen Städten unter Lebensbedingungen auf, die die alltägliche Erfahrung der Normalität von Armut, Arbeitslosigkeit, sozialer Ausgrenzung und Apathie, gesundheitli-

chen Beeinträchtigungen, gescheiterten Familien, möglicherweise auch Gewalt und Vernachlässigung beinhalten. *Kinder in den Armutsstadtteilen erfahren eine abweichende gesellschaftliche Normalität.* [...] Die Mehrheit der Kinder in den großen Städten wird künftig unter solchen Voraussetzungen aufwachsen. Sie werden, wenn es gut geht, vielleicht Fähigkeiten erwerben, die ihnen das Überleben in dieser abweichenden Normalität ermöglichen, sie haben jedoch kaum eine Chance, die Nützlichkeit jener Kompetenzen, die das ‚Humanvermögen‘ ausmachen, Solidarität, Empathie, Vertrauensfähigkeit und Vertrauenswürdigkeit, zu erfahren ... In der Verfügung über dieses ‚kulturelle‘ Kapital und in der Verfügung über das ‚soziale Kapital‘ bei Bedarf hilfreicher sozialer Beziehungen – und weniger im Mehrbesitz an ‚ökonomischem Kapital‘ – liegt der entscheidende Startvorteil von Kindern aus bürgerlichen Mittelschichten“ (Strohmeier/Kersting 2003: 238f.).

Ethnische Kolonien sind dort, wo es sich um ethnisch-soziale Unterschichtenkonzentrationen handelt, in vielen Fällen zu Mobilitätsfallen und Sackgassen geworden, die eine Integrationsbarriere bilden.

Politisches Engagement hängt stark ab vom Bildungsstand und vom Einkommen. Die Identifikation mit der Demokratie und das Vertrauen in die Demokratie scheinen in den Stadtteilen mit hohen Anteilen an sozial schwacher Bevölkerung zunehmend zu erodieren. So kommt die sozialräumliche Polarisierung auch in kontinuierlich zunehmenden Disparitäten hinsichtlich der Wahlbeteiligung in den verschiedenen Stadtteilen zum Ausdruck. Am Beispiel der Stadt Bremen lässt sich dies verdeutlichen. Bereits bei der Bremischen Bürgerschaftswahl 2007 war vom Statistischen Landesamt festgestellt worden, „dass die Unterschiede vermutlich noch bei keiner Bürgerschaftswahl zuvor so groß waren“ (Statistisches Landesamt Bremen 2007: 10). Im Jahr 2011 haben sich die Unterschiede nochmals verstärkt (siehe Tabelle 1).

Tabelle 1: Wahlbeteiligung zur Bürgerschaftswahl in Bremen 2011 in ausgewählten Ortsteilen

Ortsteil	Wahlbeteiligung	Ortsteil	Wahlbeteiligung
Tenever	38,2 %	Borgfeld	75,6 %
Ohlenhof	42,3 %	Schwachhausen	74,3 %
Gröpelingen	43,1 %	Bürgerpark	71,4 %

Quelle: Statistisches Landesamt Bremen (2011): Wahlen im Land Bremen 22.05.2011, Bremen, S. 29.

In der Rangfolge benachteiligter Ortsteile nehmen Tenever, Gröpelingen und Ohlenhof seit 2003 durchgängig die Plätze 1, 2 und 3 ein. Borgfeld, Schwachhausen und Bürgerpark befinden sich dagegen konstant am anderen Ende der Skala und gehören zu den sechs Ortsteilen mit den besten Sozialindikatoren (SAFGJS 2009: 343f.) (siehe Tabelle 2).

Tabelle 2: Ausgewählte Ortsteile nach verschiedenen Indikatoren

Ortsteil	Migrantenanteil 2010	Jugendquotient 2010*	Durchschnittliche Einkünfte je Steuerpflichtigem 2007 in Euro	SGB II Quote 2010	Anteil Abitur 2009	Anteil ohne Schulabschluss 2009
Tenever	61,9 %	43,3	18.481	39,3 %	11,6 %	11,6 %
Ohlenhof	47,6 %	30,2	17.432	39,3 %	6,9 %	6,9 %
Gröpelingen	41,4 %	31,7	16.693	38,2 %	6,9 %	6,9 %
Stadt Bremen	28,1 %	23,6	29.802	17,1 %		
Borgfeld	13,9 %	38,6	58.577	2,0 %	58,0 %	6,1 %
Schwachhausen	15,1 %	21,9	54.342	4,7 %	65,0 %	0,0 %
Bürgerpark	14,1 %	18,0	65.617	2,4 %	83,3 %	0,0 %

* Verhältnis der Personen von 0-17 Jahren zu den Personen von 18-64 Jahren.
Quelle: SFSKJF 2011: 42ff.

Die Spaltungen in den Städten verlaufen nicht entlang der Linie des rechtlich-politischen Ein- oder Ausschlusses, sondern entlang der allgemein feststellbaren sozialräumlichen Polarisierung. Das bedeutet allerdings nicht, dass marginalisierte Stadtteile keine Beachtung in den Steuerungsprozessen und Entscheidungen von Verwaltung und Politik fänden. Häußermann (2009) kam in einer empirischen Studie zu dem Schluss:

„Im politischen Entscheidungsprozess sind die marginalisierten Stadtteile formell zwar nur schwach repräsentiert, auch ihre informellen Verbindungen zur politischen Spitze der Stadt sind dünn, aber dennoch werden sie in den laufenden Entscheidungsprozessen, die in der Verwaltung vorbereitet und implementiert werden, stellvertretend berücksichtigt“ (Häußermann 2009: 193).

3. Schulische Segregation und ihre Auswirkungen

Die sozialräumliche Spaltung der Städte mit der Konsequenz der Verfestigung ethnisch-sozialer Unterschichtenkonzentrationen macht sich für die vorschulische und schulische Segregation in besonderer Weise bemerkbar – sie ist in der Regel noch stärker ausgeprägt als die residentielle Segregation (BBR 2008: 11). Je größer die Städte, desto stärker die Konzentration nicht-deutscher Kinder an Grundschulen – wobei sie in den Großstädten am stärksten ausgeprägt ist (BBR 2008: 11). Das liegt u. a. am Verhalten der einheimischen Eltern und der Aufsteiger bei den Zuwanderern, die ihre Kinder nicht an Schulen unterbringen wollen, an denen der Migrantenanteil hoch ist. Hinzu kommt die zunehmend verbreitete Auflösung fester Grundschuleinzugsbereiche, sogenannter „Schulsprengel“ (Klemm 2008: 27; Baur 2013: 50ff.). Hierdurch wird die ethnisch-soziale Polarisierung verstärkt: Schulen mit überdurchschnittlich hohen Anteilen von Kindern mit Migrationshintergrund stehen Schulen gegenüber, die nur sehr geringe Anteile haben. Für die Berliner Grundschulen haben Ditton/Krüsken (2006: 142) ermittelt, dass in 172 Schulklassen (16 %) kein einziger Schüler „nicht-deutscher Herkunft“ zu verzeichnen ist, wohingegen sich 64 Schulklassen (6 %) ausschließlich aus Kindern dieser Herkunft zusammensetzen. Im Durchschnitt der Berliner Grundschulen liegt der Anteil dieser Schüler bei 34 %. Dabei zeigt sich, dass auf der Ebene der Schulklassen ein sehr starker Zusammenhang zwischen den Leseleistungen und dem Anteil von sozial schwachen Schülern, von denen meist ein hoher Anteil nicht-deutscher Herkunft ist, besteht (Ditton/Krüsken 2006: 142f.).

„Die Ergebnisse zeigen [...] übereinstimmend, dass bei hohen Anteilen weniger privilegierter bzw. bildungsferner sozialer Gruppen bedeutsam schlechtere Leistungen im Lesen erreicht werden. Über die aufgrund der individuellen Schülervoraussetzungen zu erwartenden Wirkungen hinaus ergeben sich markant schlechtere schulische Leistungen, wenn eine Schulklasse eine ungünstige Zusammensetzung nach Merkmalen der sozialen Herkunft aufweist“ (Ditton/Krüsken 2006: 152).

In Schulen mit mehr als 50 % Zuwandereranteil dominieren jene Jugendlichen, die zu Hause kein Deutsch sprechen. Hier wird auch der Zusammenhang zwischen ethnischer Konzentration im Wohnumfeld und Nutzung der Zweitsprache (Deutsch) deutlich: Jeder sechste Schüler solcher Schulen verwendet die Herkunftssprache auch im Freundeskreis. Jugendliche Zuwanderer, die Schulen mit niedrigem Zuwandereranteil (weniger als ein Viertel) besuchen, sprechen hingegen zum überwiegenden Teil (93 %) mit

Freunden Deutsch. „Schulen mit sehr hohem Migrantanteil arbeiten offenbar in einem sozialen Umfeld, das insgesamt durch Abschottung sozialer und ethnischer Gruppen geprägt ist“ (Konsortium Bildungsbe-
richterstattung 2006: 163).

Der Armuts- und Reichtumsbericht 2009 der Freien Hansestadt Bremen kommt zu folgenden Ergebnissen:

- „Je höher der Benachteiligungsindex eines Ortsteils desto weniger Schüler machen Abitur, dafür verlassen umso mehr die allgemeinbildenden Schulen mit einem Abschluss unterhalb des Realschulabschlusses.
- Je höher der Anteil an Migranten unter 18 Jahren im Ortsteil desto weniger Schüler machen Abitur und umso mehr verlassen die allgemeinbildenden Schulen mit einem Abschluss unterhalb des Realschulabschlusses.
- Je höher die Arbeitslosenquote (...) und je höher der Anteil an erwerbsfähigen Sozialtransferempfängern im Ortsteil desto weniger Schüler machen Abitur und umso mehr verlassen die allgemeinbildenden Schulen mit einem Abschluss unterhalb des Realschulabschlusses“ (SAFGJS 2009: 116).

4. Wandel der Bevölkerungsstruktur

Die registrierte Bevölkerung belief sich in Deutschland im Jahr 2011 auf 81,8 Millionen Menschen. Davon waren rund 7,4 Millionen ausländische Staatsangehörige (Statistisches Bundesamt 2012a: 23). Unter „Personen mit Migrationshintergrund“ werden vom Statistischen Bundesamt (2008: 6) „alle nach 1949 auf das heutige Gebiet der Bundesrepublik Deutschland Zugewanderten, sowie alle in Deutschland geborenen Ausländer und alle in Deutschland Geborenen mit zumindest einem zugewanderten oder als Ausländer in Deutschland geborenen Elternteil“ subsumiert. Danach haben inzwischen rund 16 Millionen Personen einen „Migrationshintergrund“. Dies entspricht knapp 20 % der Gesamtbevölkerung – mit steigender Tendenz (Statistisches Bundesamt 2012b). Von den Personen mit Migrationshintergrund stammen rund 5 Millionen aus den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union (Statistisches Bundesamt 2011a: 7). Etwa 3,2 Millionen gehören zur Gruppe der Aussiedler und Spätaussiedler und deren Angehörigen, rund 3 Millionen Menschen sind türkischstämmig,

2,9 Millionen stammen aus den Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion, 1,5 Millionen aus den Nachfolgestaaten Jugoslawiens und rund 1,5 Millionen sind polnischstämmig (Statistisches Bundesamt 2011b).

Grundsätzlich gilt, wie auch die nachfolgende Tabelle 3 zeigt: Je jünger die Gruppe ist, desto höher ist der Anteil der Personen, die einen Migrationshintergrund haben (bei den minderjährigen, ledigen Kindern in Deutschland liegt er bei 30,9 %). Und je größer die Gemeinde ist, desto höher ist der Anteil der Personen mit Migrationshintergrund.

Tabelle 3: Anteil der minderjährigen, ledigen Kinder 2010 mit Migrationshintergrund nach Gemeindegröße

Gemeindegröße	Anteil
Unter 5.000 Einwohner	12,6 %
5.000 bis 10.000 Einwohner	20,7 %
10.000 bis 20.000 Einwohner	26,4 %
20.000 bis 50.000 Einwohner	31,9 %
50.000 bis 100.000 Einwohner	36,5 %
100.000 bis 200.000 Einwohner	46,5 %
200.000 bis 500.000 Einwohner	41,4 %
500.000 und mehr Einwohner	46,2 %

Quelle: Statistisches Bundesamt (2011b)

Bei der Definition der Bevölkerungsgruppe „mit Migrationshintergrund“ besteht das Problem, dass eine möglichst weite Auslegung (um nach Möglichkeit alle in Frage kommenden Gruppen zu erfassen) mit einer zunehmenden Heterogenität der Gesamtgruppe einhergeht. Da die verschiedenen Zuwanderergruppen und Generationen aber unterschiedliche Integrationsniveaus und -erfordernisse aufweisen, ist die integrationspolitische Aussagekraft einer weit gefassten Gruppendifinition eingeschränkt.

Die Definition des „Migrationshintergrundes“ erweckt den Eindruck, Migranten seien per se eine benachteiligte Gruppe. Zwar gibt es bei Migranten spezifische – mit der Wanderung in Zusammenhang stehende – Probleme: Das mitgebrachte Humanvermögen wird durch die Wanderung unter Umständen entwertet – das gilt für die Sprache und für die Einbindung in soziale Netzwerke. Zudem fehlen Ressourcen, die spezifisch für das Aufnahmeland sind: dort anerkannte Abschlüsse, Informationen über

Bildungswege, Investitionen in (vor-)schulische Bildung und kulturelles Wissen. Hinzu kommen (unterschiedlich ausgeprägte) soziale Distanzen, kulturelle Präferenzen (Konservierung einer Herkunftsidentität oder Distanzierung von ihr) sowie Aspekte der Wanderungsgeschichte, die eine erfolgreiche Integration einzelner Gruppen besonders erschweren können.

Ob und wie diese Herausforderung bewältigt wird, hängt allerdings zentral davon ab, welche Kompetenzen und welchen Bildungsgrad die Zuwanderer mitbringen. Viele Migrantengruppen haben damit keine Probleme und erreichen teilweise eine bessere Platzierung in den Funktionssystemen (wie Bildungssystem und Arbeitsmarkt) als der Durchschnitt der nicht-zugewanderten Deutschen.

Der Begriff „Migrationshintergrund“ kann den Blick für eine realistische Einschätzung des Integrationsprozesses einzelner Gruppen verstellen. Insgesamt ist nicht entscheidend, dass jemand zuwandert, sondern wer zuwandert (Bildungsstand, Wanderungsgeschichte etc.). Es muss also hinsichtlich Herkunft und Generation möglichst genau differenziert werden.

Einige Beispiele:

- Zuwanderer aus Polen und Russland weisen bessere Integrationsergebnisse auf, wenn die Spätaussiedler heraus gerechnet werden (Gresch/Kristen 2011: 220).
- Eingebürgerte weisen höhere Bildungsabschlüsse und Erwerbsquoten auf als Ausländer, sie haben häufiger Abitur, gehen seltener von der Schule ohne Abschluss ab, sind seltener arbeitslos, haben höhere Einkommen, bessere Sprachkenntnisse und häufigere Kontakte zu Einheimischen (Weinmann et al. 2012: 113ff.). Die Integrationsbilanz von „Ausländern“ wird dadurch verzerrt, dass ein besonders gut integrierter Teil jedes Jahr statistisch durch Einbürgerung aus dieser Gruppe ausscheidet.
- Jugendliche aus EU-Staaten, Ostasien und dem amerikanischen Kontinent erreichen deutlich häufiger die Hochschulreife als deutsche Jugendliche. Jugendliche aus den Staaten der EU haben gegenüber gleichaltrigen Deutschen eine mehr als zwei Mal so hohe Chance, eine gymnasiale Oberstufe bzw. das Abitur zu erreichen. Jugendliche aus der Türkei, Italien und den Staaten der ehemaligen Sowjetunion erreichen dieses Abschlussniveau hingegen weniger als halb so oft wie Deutsche (Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2008: 90f.).

- Aus dem Iran fand eine Fluchtbewegung von Elite-Migranten statt, deren Religiosität relativ gering ausgeprägt und deren Bildungsniveau sehr hoch war: 81 % von ihnen haben die Hochschulreife im Iran oder in Deutschland erlangt. Von den iranischen Muslimen, die in Deutschland die Schule besuchen, erreichen 63 % die Fachhochschulreife oder das Abitur. Von den türkischstämmigen Muslimen hat hingegen etwa die Hälfte keinen oder einen niedrigen Bildungsabschluss (Haug et al. 2009: 304ff.). Allerdings ist auch bei dieser Personengruppe in der 2. und 3. Generation ein Bildungsaufstieg gegenüber der 1. Generation festzustellen.

5. Handlungsoptionen – Wirkungen und nicht intendierte Nebenwirkungen

Eine veränderte Zusammensetzung der Wohnbevölkerung bei ethnisch-sozialer Unterschichtenkonzentration ist durch administrative Maßnahmen – wenn überhaupt – nur innerhalb langer Zeiträume erreichbar. Die von Prinzipien des Marktes gesteuerten Prozesse lassen sich – vor allem von strukturschwachen Städten – politisch kaum beeinflussen (Meyer 2010: 204ff.). Hinzu kommt, dass in den zurückliegenden Jahrzehnten ein erheblicher Teil des Bestands öffentlicher Wohnungen veräußert wurde und die Städte damit zusätzlich an Handlungsfähigkeit eingebüßt haben. Eine Aufwertung einschlägiger Wohngebiete gestaltet sich deshalb schwierig und kann überdies zu neuen Verdrängungsprozessen führen. Im Ergebnis wird das Problem dann nur verschoben, nicht aber gelöst. Eine gleichmäßige Verteilung ethnischer und sozialer Gruppen über das Stadtgebiet kann nicht das Ziel kommunaler Politik sein, wohl aber darf die Konzentration ethnisch-sozialer Unterschichten in Armutsvierteln nicht hingenommen werden. Insgesamt müssen sich die sozio-ökonomisch gut ausgestatteten Bürger stärker als bisher an einem „innerstädtischen Lastenausgleich“ (Anhut/Heitmeyer 2000: 560) beteiligen. Der notwendige Lastenausgleich gilt auch für vorschulische Einrichtungen und Schulen. Die weit überdurchschnittlichen Anteile von sozial schwachen Kindern nicht-deutscher Herkunftssprache in vorschulischen Einrichtungen und Grundschulen müssen gesenkt werden. Dies kann nur durch eine Verteilung auf andere Stadtteile geschehen, deren Schülerschaft homogener zusammengesetzt ist. Die Integration ist bisher weitgehend schichtspezifisch organisiert worden: Den sozial schwächsten Einheimischen wurde die Integration der sozial schwachen Zuwanderer überlassen, nicht zuletzt, weil sie weder die Möglichkeit zur Abwanderung haben noch die Fähig-

keit, wirkungsvoll Widerspruch anzumelden. An der konkreten Integrationsaufgabe – soweit sie von deutscher Seite aus zu leisten ist – müssen alle sozialen Schichten mitwirken. Dabei würde sich herausstellen, ob die immer wieder strapazierte Aussage, Integration sei eine „gesamtgemeinschaftliche Aufgabe“, auch Konsequenzen für die gesellschaftliche Wirklichkeit hat. Sollte die Entsolidarisierung inzwischen so weit fortgeschritten sein, dass eine Wahrung der gesamtgesellschaftlichen Interessen unmöglich wird, besteht die Gefahr, dass sich das latente Konfliktpotenzial in absehbarer Zeit entlädt.

Die international positiven Erfahrungen mit „Desegregationsmaßnahmen“ sollten ermutigend wirken (Baur 2013: 207ff.). Bei einer vorgeschlagenen Verteilung, die nicht auf gemeinsames Wohnen setzt, bliebe die Balance zwischen Nähe und Distanz erhalten. Positive Effekte zunehmender Kontakte könnten dennoch entstehen (Weins 2011). Auch würden sich leichter gemischte Netzwerke mit ihren positiven Effekten bilden (Blasius et al. 2008: 111; 147). Nur eine auf diese Weise nachhaltige Stadtpolitik schafft die Bedingungen der Möglichkeit einer Integration in die Aufnahme-gesellschaft. Der wirtschaftlich starke Teil der Bevölkerung kann zwar immer wieder (bei der Wahl der Wohnung oder der Schule) seine Abwanderungsoptionen nutzen, mittel- und langfristig kann er aber den gesellschaftlichen Folgen – auch seiner Entscheidungen – nicht ausweichen, wie Hirschman (2004: 86f.) bereits im Jahr 1974 betonte. Dies kann auch für die Bildungspolitik festgestellt werden. Unabhängig davon muss der Staat einerseits mehr als bisher (mindestens aber die „demografische Rendite“, die durch sinkende Schülerzahlen und daraus resultierende Einsparpotenziale zustande kommt) in das öffentliche Bildungswesen investieren. Dass dies geschieht ist allerdings aufgrund der Ausgabenrestriktionen, die der Gesetzgeber Bund und Ländern mittels im Grundgesetz verankerter „Schuldenbremse“ (Art. 109 GG) auferlegt hat, sowie aufgrund rapide steigender Neuverschuldung vor dem Hintergrund der Finanz- und Wirtschaftskrisen äußerst unwahrscheinlich.

Segregation kann nur mit Aussicht auf Erfolg entgegengewirkt werden, wenn die verschiedenen Ebenen – Bund, Länder, Kommunen – auf den unterschiedlichen Feldern zusammenwirken: der Arbeitsmarkt-, Bildungs- und Wohnungspolitik. Dazu gehören der Ausbau eines Zweiten und Dritten Arbeitsmarktes, von Ganztagschulen, die sich den Müttern bzw. Familien öffnen, und vor allem finanziell handlungsfähige Kommunen, die in der Lage sind, die verbliebenen Steuerungsmöglichkeiten zu nutzen.

Die Bevölkerungen in Europa befinden sich in einem dynamischen Prozess der Veränderung – aufgrund des Rückgangs von Geburtenraten und steigender Lebenserwartung sowie aufgrund der Internationalisierung der Arbeitsmärkte und der allgemeinen Globalisierung. Unabhängig davon verschärft die gegenwärtige Fokussierung der Integrationspolitik und der medialen Wahrnehmung auf die Vielfalt („Diversity“) und Herkunftsidetitäten von Zuwanderern („Interkulturalität“) die Grenzziehungen und die - Zuwanderungsprozessen inhärenten - Konfliktpotenziale.

„Unnötige Hervorhebungen von ethnischen und kulturellen Differenzen – auch mit den besten Absichten – bergen das Risiko, Vertrauens- und Kooperationsprobleme zu verschärfen. Dies könnte das ohnehin nicht einfache Zusammenleben in ethnisch heterogenen Gemeinschaften unnötig weiter komplizieren“ (Koopmans et al. 2011: 219).

„Identitäten“ sind nicht unveränderlich und nicht statisch. Sie wandeln sich immer wieder und nahezu zwangsläufig beispielsweise in Folge von Umstürzen, gesellschaftlichen Entwicklungen oder von Migration. Keineswegs verlaufen die Konfliktlinien in Stadtteilen oder Schulen grundsätzlich zwischen Personen unterschiedlicher „Kultur“ oder Herkunft. Vielmehr zeigen empirische Studien, dass sozialer Status und Bildungsressourcen, Kenntnisse der deutschen Sprache, traditionelle oder liberale Haltungen und Wertvorstellungen sowie das Maß an Religiosität starken Einfluss auf gegenseitiges Vertrauen und Kooperationsbereitschaft haben (Koopmans et al. 2011: 200ff.). Die Politik ist gut beraten, nicht auf das Trennende, sondern auf das Gemeinsame zu setzen.

Literatur

Anhut, Reimund/Heitmeyer, Wilhelm (2000): Bedrohte Stadtgesellschaft. Diskussion der Forschungsergebnisse, in: Heitmeyer, Wilhelm/ Anhut, Reimund (Hg.): Bedrohte Stadtgesellschaft. Soziale Desintegrationsprozesse und ethnisch-kulturelle Konfliktkonstellationen. Weinheim/München: Juventa, 551-569.

Autorengruppe Bildungsberichterstattung im Auftrag der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland und des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (Hg.) (2008): Bildung in Deutschland 2008. Ein indikatoren-gestützter Bericht mit einer Analyse zu Übergängen im Anschluss an den Sekundarbereich I, Bielefeld: Bertelsmann.

Baur, Christine (2013): Schule, Stadtteil, Bildungschancen. Wie ethnische und soziale Segregation Schüler/-innen mit Migrationshintergrund benachteiligt. Bielefeld: transcript.

BBR: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2008): Migration/ Integration und Stadtteilpolitik, ExWoSt-Informationen, 34/1.

Blasius, Jörg/Friedrichs, Jürgen/Klößner, Jennifer (2008): Doppelt benachteiligt? Leben in einem deutsch-türkischen Stadtteil. Wiesbaden: VS Verlag.

BMVBS/BBSR: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2009): Trends und Ausmaß der Polarisierung in deutschen Städten (= Forschungen H. 137), Bonn.

BMVBS/BBR: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2007): Akteure, Beweggründe, Triebkräfte der Suburbanisierung, BBROnline-Publikation, Nr. 21/2007.

Bronger, Dirk (1997): Megastädte – Global Cities. Fünf Thesen, in: Feldbauer, Peter/ Husa, Karl/ Pilz, Erich/ Stacher, Irene (Hg.): Mega-Cities. Die Metropolen des Südens zwischen Globalisierung und Fragmentierung, Frankfurt am Main: Brandes & Apsel, 37-65.

Brückner, Gunter/Fuhr, Gabriele (2011): Bevölkerung mit Migrationshintergrund, in: Statistisches Bundesamt/Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (Hg.): Datenreport 2011. Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland, Bd. 1, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 188-192.

Ditton, Hartmut/Krüskens, Janina (2006): Sozialer Kontext und schulische Leistungen: Zur Bildungsrelevanz segregierter Armut, in: Zeitschrift für Soziologie der Erziehung Jg. 26, H. 2, 135-157.

Friedrichs, Jürgen/Triemer, Sascha (2008): Gespaltene Städte? Soziale und ethnische Segregation in deutschen Großstädten, Wiesbaden: VS.

Geppert, Kurt/Gornig, Martin (2010): Mehr Jobs, mehr Menschen: Die Anziehungskraft der großen Städte wächst. Berlin: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Wochenbericht Nr. 19 vom 12.05.2010.

Gresch, Cornelia/Kristen, Cornelia (2011): Staatsbürgerschaft oder Migrationshintergrund. Ein Vergleich unterschiedlicher Operationalisierungsweisen am Beispiel der Bildungsbeteiligung, in: Zeitschrift für Soziologie 40 (2011), 208-227.

Grobecker, Claire/Krack-Roberg, Elle/Sommer, Bettina (2011): Bevölkerung, in: Statistisches Bundesamt/Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (Hg.): Datenreport 2011. Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland, Bd. 1, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 11-24.

Haug, Sonja/Müssig, Stephanie/Stichs, Anja (2009): Muslimisches Leben in Deutschland im Auftrag der Deutschen Islam Konferenz, Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.

Häußermann, Hartmut (2009): Die politische Repräsentation marginalisierter Stadtteile, in: Linden, Markus/Thaa, Winfried (Hg.): Die politische Repräsentation von Fremden und Armen. Baden-Baden: Nomos, 183-199.

- Häußermann, Hartmut/Gornig, Martin/Kapphan, Andreas** (2007): Monitoring Soziale Stadtentwicklung 2007, Fortschreibung für den Zeitraum 2005 – 2006, Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin, Berlin.
- Häußermann, Hartmut/Kronauer, Martin** (2009): Räumliche Segregation und innerstädtisches Getto, in: Castel, Robert/Dörre, Klaus (Hg.): Prekarität, Abstieg, Ausgrenzung. Die soziale Frage am Beginn des 21. Jahrhunderts, Frankfurt am Main: Campus, 113-130.
- Hirschman, Albert O.** (1974/2004): Abwanderung und Widerspruch. Reaktionen auf Leistungsabfall bei Unternehmungen, Organisationen und Staaten, Tübingen: Mohr Siebeck.
- ILS Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und Bauwesen des Landes Nordrhein-Westfalen** (2006): Sozialraumanalyse. Soziale, ethnische und demografische Segregation in den nordrhein-westfälischen Städten, Dortmund.
- Klemm, Klaus** (2008): Bildung und sozialräumliche Segregation in Deutschlands Großstädten, in: Wernstedt, Rolf/ John-Ohnesorg, Marei (Hg.): Soziale Herkunft entscheidet über Bildungserfolg. Konsequenzen aus IGLU 2006 und PISA III, Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung, 25–28.
- Konsortium Bildungsberichterstattung „Bildung in Deutschland“** (2006): Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Bildung und Migration, im Auftrag der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland und des Bundesministeriums für Bildung und Forschung, Bielefeld.
- Koopmans, Ruud/Dunkel, Anna/Schaeffer, Merlin/Veit, Susanne** (2011): Ethnische Diversität, soziales Vertrauen und Zivilengagement. Projektbericht, im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Discussion Paper SP IV 2011–703 des Wissenschaftszentrums Berlin 2010.
- Luft, Stefan** (2009): Staat und Migration. Zur Steuerbarkeit von Zuwanderung und Integration, Frankfurt am Main: Campus.

- Meyer, Christian** (2010): Soziale, ethnische und demografische Segregation in Nordrhein-Westfalen, in: Luft, Stefan/Schimany, Peter (Hg.): Integration von Zuwanderern. Erfahrungen, Konzepte, Perspektiven, Bielefeld: transcript, 187-208.
- Rühl, Stefan** (2009): Grunddaten der Zuwandererbevolkerung in Deutschland, Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.
- Schönwälder, Karen/Söhn, Janina** (2007): Siedlungsstrukturen von Migrantengruppen in Deutschland. Schwerpunkte der Ansiedlung und innerstädtische Konzentrationen, Arbeitsstelle Interkulturelle Konflikte und gesellschaftliche Integration, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Berlin.
- SAFGJS: Die Senatorin für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales** (2009): Lebenslagen im Land Bremen. Armuts- und Reichtumsbericht, Bremen.
- SfSKJF: Die Senatorin für Soziales, Kinder, Jugend und Frauen** (2011): Lebenslagen im Land Bremen. Anhang zum Datenreport des Senats der Freien Hansestadt Bremen.
- Siedentop, Stefan** (2008): Die Rückkehr der Städte? Zur Plausibilität der Reurbanisierungshypothese, in: Informationen zur Raumentwicklung, H. 3/4, 193-210.
- Statistisches Bundesamt** (2008): Bevölkerung und Erwerbstätigkeit: Bevölkerung mit Migrationshintergrund – Ergebnisse des Mikrozensus 2006, Fachserie 1, Reihe 2.2, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt** (2011a): Bevölkerung und Erwerbstätigkeit: Bevölkerung mit Migrationshintergrund – Ergebnisse des Mikrozensus 2010, Fachserie 1, Reihe 2.2, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt** (2011b): Knapp die Hälfte der Großstadtkinder aus Familien mit Migrationshintergrund, Pressemitteilung Nr. 345 vom 20.09.2011, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt** (2012a): Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Ausländische Bevölkerung. Ergebnisse des Ausländerzentralregisters, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2012b): Bevölkerung mit Migrationshintergrund 2011 um 216.000 Personen gestiegen (Pressemitteilung vom 19.09.2012 – 326/12).

Statistisches Landesamt Bremen (2007): Bürgerschaftswahl im Land Bremen am 13.05.2007 (Statistische Mitteilungen H. 110/Mai 2007), Bremen.

Strohmeier, Klaus Peter/Kersting, Volker (2003): Segregierte Armut in der Stadtgesellschaft. Problemstrukturen und Handlungskonzepte im Stadtteil, in: Informationen zur Raumentwicklung Jg. 3/4, 231–246.

Unbehaun, Horst (2012): Urbanisierung und Strukturwandel der türkischen Gesellschaft, in: Steinbach, Udo (Hg.) Länderbericht Türkei. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 264-285.

UN United Nations Department of Economic and Social Affairs (2012): World Urbanization Prospects, the 2011 Revision, Online: <http://esa.un.org/unpd/wup/> (14.04.2013).

Weinmann, Martin/Becher, Inna/Babka von Gostomski, Christian (2012): Einbürgerungsverhalten von Ausländerinnen und Ausländern in Deutschland sowie Erkenntnisse zu Optionspflichtigen. Ergebnisse der BAMF-Einbürgerungsstudie 2011, Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.

Weins, Cornelia (2011): Gruppenbedrohung oder Kontakt? Ausländeranteile, Arbeitslosigkeit und Vorurteile in Deutschland, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie Jg. 63, 481–499.

6

Bürgerrechte für Zuwanderer

Nationale politische Prozesse und internationale
Konvergenz in Westeuropa, 1980 - 2008

Ruud Koopmans,
Ines Michalowski und Stine Waibel



Bürgerrechte fixieren die Grenzen und Regeln der Mitgliedschaft in einem politischen Gemeinwesen; sie bestimmen Rechte, Pflichten und Identitäten, die Bürger und Staaten verbinden (Koopmans et al. 2005: 7). Die sich so konstituierende politische, soziale und kulturelle Rechtsgemeinschaft berührt den Kern dessen, was einen modernen Nationalstaat auszeichnet. Neben einer über Geburt oder Abstammung vermittelten Mitgliedschaft zu einem Staat besteht auch für zugewanderte Bevölkerungsgruppen die Möglichkeit, zu Mitgliedern ihrer jeweiligen Aufnahmegesellschaft zu werden, und den Staaten obliegt es, die Bedingungen festzulegen, unter denen Zuwanderer entsprechende Teilhaberechte erwerben können. In den Einwanderungsländern Westeuropas stellt sich angesichts der kulturellen und religiösen Unterschiede zwischen Aufnahme- und Herkunftsländern der Migranten nicht zuletzt die Frage, wie mit kultureller Identität und Zugehörigkeit umgegangen wird und wie viel Raum fremden kulturellen und religiösen Traditionen eingeräumt werden soll. Historisch betrachtet sind Nationalstaaten sehr unterschiedlich mit diesen Fragen umgegangen. Angesichts einer wirtschaftlichen und kulturellen Globalisierung und des Aufstiegs supranationaler Formen des Regierens wird jedoch zunehmend die Frage relevant, ob nationale Unterschiede zu gemeinsamen globalen oder regionalen Politikstandards konvergieren.

Bürgerrechte sind nach unserem Verständnis nicht nur an den Erwerb der Staatsangehörigkeit gekoppelt, sondern umfassen zudem die Rechte von ansässigen Ausländern sowie zugewanderten ethnischen und religiösen Minderheiten – unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit. Auf Basis

dieses Verständnisses untersuchen wir Entwicklungen hinsichtlich der staatlichen Rechtevergabe an Zuwanderer in zehn europäischen Ländern im Zeitraum von 1980 bis 2008. Ziel ist es nicht, die Herausbildung unterschiedlicher nationalstaatlicher Integrationsmodelle zu erklären – hierzu gibt es bereits eine Reihe ausgezeichneter Studien, die sich u. a. auf Nation-Building-Prozesse und die Geschichte des Kolonialismus beziehen (Brubaker 1992; Howard 2009; Janoski 2010). Vielmehr werden die historischen Unterschiede, wie sie 1980 existierten, als gegeben vorausgesetzt. Vor diesem Hintergrund wird untersucht, inwieweit die 1980 existierenden Unterschiede im Zeitverlauf bestehen bleiben und welche Faktoren mögliche Erweiterungen und Einschränkungen von Rechten sowie länderübergreifende Konvergenzen erklären können.

Theorien liberaler Konvergenz und nationaler politischer Prozesse

In der Literatur werden üblicherweise zwei Theorieansätze, die den Ausbau oder die Einschränkung der Rechte von Zuwanderern erklären, einander gegenübergestellt. Der erste Ansatz prognostiziert eine länderübergreifende Konvergenz hin zu mehr bürgerschaftlicher Inklusion und erklärt dies mit der Verbreitung von supranationalen Normen und einer auf liberalen Prinzipien beruhenden Selbstverpflichtung demokratischer Staaten zur internen und externen Öffnung. Der zweite Ansatz verortet die Bestimmungsfaktoren der Rechtevergabe an Zuwanderer auf der nationalen Ebene und betont insbesondere die Beständigkeit politischer Institutionen, Pfadabhängigkeiten sowie die Bedeutung parteipolitischer Differenzen.

Selbst in der auf die Koordinierung nationaler Politik ausgerichteten Europäischen Union (EU) bleiben die Regeln, die den Zugang zur Staatsbürgerschaft bestimmen, unangetastet im Zuständigkeitsbereich der Nationalstaaten (Vink 2001; Odmalm 2007). Vertreter der liberalen Konvergenzthese sehen in dieser Feststellung keine Widerlegung ihrer Theorie und argumentieren, dass der Kontrollvorbehalt der Nationalstaaten zwar de jure Bestand hat, de facto jedoch von einem Prozess der Denationalisierung begleitet wird: Als Folge eines gemeinsamen Bekenntnisses zu menschenrechtlichen Normen und Gleichbehandlungsgrundsätzen werden die national verankerten Bürgerschaftsregime zu ähnlichen liberalen Reformen gedrängt. Für diese These der de-facto-Konvergenz gibt es zwei Erklärungsvarianten, je nachdem, ob man die Quelle dieser Normen in erster Linie auf der supranationalen oder auf nationaler Ebene sieht.

Vertreter der ersten Variante stellen globale Menschenrechtsnormen, internationale Übereinkommen sowie EU-Richtlinien als „postnationale Kräfte“ in den Mittelpunkt und behaupten wie etwa Soysal (1998: 208), dass nationale Staatsbürgerschaft „no longer a significant construction“ ist (ähnlich Faist 2000; Jacobson 1997; Sassen 1998). Dieser Denationalisierungsdruck sei dadurch gekennzeichnet, dass Zuwanderer Anspruchsrechte in Bereichen wie Familienzusammenführung, Zugang zum Arbeitsmarkt und Wohlfahrtsstaat, Religionsfreiheit und Schutz vor Diskriminierung unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit erhalten. Bürgerrechte und Staatsbürgerschaft (als Staatsangehörigkeit) haben sich demnach weitgehend entkoppelt; nur das nationale Wahlrecht bleibe ausschließlich den Staatsangehörigen vorbehalten.

Vertreter der zweiten Variante setzen den Schwerpunkt zwar weniger auf supranationale Normen und Institutionen. Sie beobachten aber ähnlich wie die Postnationalisten eine länderübergreifende Konvergenz in Richtung umfassender Staatsbürgerrechte für Zuwanderer, zumindest unter den liberalen Demokratien (z. B. Freeman 1995; Freeman/Oegelman 1998; Hansen/Weil 2001). Joppke (2004: 254) formuliert dies in prägnanter Weise: „Liberal nation-states are marked by a thorough de-ethnicization, in which the various national labels are only different names for the same thing, the liberal creed of liberty and equality. Prominent expressions of this de-ethnicization are non-discriminatory immigration policies, liberalized citizenship rules, and a general distancing from the old idea of ‘assimilation.’“ Im Endergebnis fallen beide Versionen der Konvergenzthese das gleiche Urteil über die (Ir-)Relevanz nationaler Bürgerschaftsmodelle: Diese Modelle machen keinen Sinn mehr, wenn sie es überhaupt jemals getan haben (Joppke 2007: 2).

Aus der Konvergenzperspektive lassen sich zwei aufeinander aufbauende Aussagen über politische Trends ableiten: Zum einen befinden sich Staaten auf Liberalisierungskurs, indem sie Zuwanderern sukzessive mehr Rechte verleihen und kulturelle Assimilationsanforderungen abschaffen. Zum anderen nehmen die Unterschiede zwischen den Ländern im Laufe der Zeit aufgrund der geteilten normativen Verpflichtungen liberaler Demokratien ab. Entsprechend sollten Länder, deren Integrationspolitik derzeit noch weit von supranationalen und liberal-demokratischen Standards entfernt ist, den stärksten Liberalisierungsdruck verspüren; den geringsten Druck sollten hingegen Länder verspüren, die sich bereits liberalisiert haben. Resultat ist eine länderübergreifende liberale Annäherung (d. h. Konvergenz).

Die beiden Varianten der Konvergenzthese unterscheiden sich hingegen in ihrer Erklärung, wie es zu diesem Resultat kommt: Legt der erste Ansatz den Schwerpunkt auf den Einfluss supranationaler Institutionen wie der EU, sind im zweiten Ansatz nationale Quellen der Motor der Liberalisierung: Fordern Gerichte in liberalen Demokratien die Umsetzung der in Verfassung oder Verfassungsäquivalent verankerten Prinzipien ein, kommt es zu einer liberalen Konvergenz, da sich liberal-demokratische Prinzipien über Ländergrenzen hinweg stark ähneln.

Richtet man nun den Blick auf Theorien, die die Widerstandsfähigkeit der nationalen Politik betonen, lassen sich auch hier zwei Theorievarianten ausmachen, je nachdem ob der Fokus auf Stabilität oder Volatilität nationaler politischer Prozesse gerichtet wird. Die Stabilitätsvariante kann auf Brubakers (1992) vielzitierte französisch-deutsche Vergleichsstudie zurückgeführt werden. Brubaker geht davon aus, dass es eine Reihe unterschiedlicher „Bürgerschaftsmodelle“ bzw. „Bürgerschaftsregime“ gibt, die in der nationalen Geschichte und politischen Kultur tief verwurzelt sind und sich daher im Laufe der Zeit kaum verändert haben. Mit Brubakers Worten: „France and Germany continue to define their citizenries in fundamentally different ways because they have been doing so for more than a century“ (Brubaker 1992: 186).

Vor allem nachdem in Deutschland im Jahr 2000 das neue Staatsangehörigkeitsgesetz in Kraft trat und die Kriterien für den Erwerb der deutschen Staatsbürgerschaft erheblich reformiert wurden, war Brubakers Stabilitätsthese nicht länger haltbar. Seine überzeugende Darstellung systematischer nationaler Differenzen wurde jedoch aufgegriffen und mit dem empirischen Befund einer Ergebnisvolatilität nationaler Politik in Einklang gebracht (z. B. Howard 2005; 2006; 2009; Koopmans et al. 2005). Diese zweite Variante verwirft daher nicht wie Brubaker gänzlich die Möglichkeit sich wandelnder nationaler Bürgerschaftsmodelle; argumentiert wird gleichzeitig und in Anschluss an Brubaker, dass dieser Wandel den in nationalen Traditionen verhafteten Pfaden folgt. Gleichzeitig wird Brubakers statische Perspektive um die Dynamik des politischen Wettbewerbs erweitert, so dass Wahlkampfstrategien sowie politische Machtkonstellationen stärker in den Fokus rücken (Kriesi et al. 1995). In der wissenschaftlichen Literatur werden drei den nationalen politischen Prozess beeinflussende Faktoren hervorgehoben, welche die Ausweitung bzw. Einschränkung der Rechte von Zuwanderern erklären können: die parteipolitische Zusammensetzung der Regierung, die Stärke fremdenfeindlicher Parteien sowie der Anteil der Zuwanderer in der Wählerschaft.

Kategorien und Dimensionen der Bürgerrechte von Zuwanderern

Die Rechte von Zuwanderern unterscheiden sich je nach ihrem Aufenthaltsrechtlichen Status. So gibt es große Unterschiede zwischen irregulär im Land aufhaltigen Personen, Asylsuchenden und Flüchtlingen, Drittstaatsangehörigen oder freizügigkeitsberechtigten Unionsbürgern. Unsere Analyse fokussiert auf Drittstaatsangehörige, die über einen gesicherten – befristeten oder unbefristeten – Aufenthaltsstatus verfügen. Entlang der Typologie von Koopmans et al. (2005) manifestieren sich zwei Dimensionen von Rechten: Erstens gibt es die Dimension der individuellen Rechte, die sich zwischen einem ethnischen und einem politisch-territorialen Verständnis von Staatsbürgerschaft bewegt. In stärker ethnisch definierten Nationen können vor allem Zuwanderer desselben ethnischen Hintergrunds neues „Mitglied“ der Nation werden, während dies in Staaten mit politisch-territorialem Verständnis allen Zuwanderern offen steht, die sich auf dem nationalen Territorium niedergelassen haben und das dort geltende politische System akzeptieren. Zweitens gibt es die Dimension der kulturellen und religiösen Rechte (beruhend auf der Zugehörigkeit zu einer bestimmten ethnischen oder religiösen Gruppe), die zwischen einem monokulturellen und einem pluralistischen Verständnis der Nation variiert. Letztere Dimension der kulturellen und religiösen Rechte umfasst auch kulturelle Anforderungen wie Sprachkenntnisse oder kulturelle Assimilation, die ein Zuwanderer gegebenenfalls als Voraussetzung für den Zugriff auf bestimmte Rechte erfüllen muss.

Länder, die großzügige individuelle Rechte vergeben, verfügen nach dieser Typologie über eine leicht zugängliche Staatsbürgerschaft, sie bieten umfassenden Schutz vor Diskriminierung und unterscheiden insgesamt nicht stark zwischen den Rechten von Staatsbürgern und den Rechten von Ausländern. Länder, die großzügige kulturelle und religiöse Rechte vergeben, stellen kaum kulturelle Assimilationsanforderungen, erleichtern die Ausübung kultureller und religiöser Praktiken in öffentlichen Einrichtungen, geben ethnischen und religiösen Organisationen Mitwirkungsmöglichkeiten im politischen Entscheidungsprozess und ermöglichen spezielle institutionelle Regelungen für Mitglieder unterrepräsentierter Bevölkerungsgruppen in gesellschaftlichen Institutionen wie der Schule oder den Medien.

Die Vergabe von Rechten wird nicht nur entlang der beiden typologischen Dimensionen analysiert, sondern auch anhand von acht inhaltlichen Politikbereichen, die quer zu den theoretischen Dimensionen liegen:

1) Erwerb der Staatsbürgerschaft, 2) Familiennachzug (d. h. die Bedingungen, unter denen der im Ausland wohnende Ehepartner eines ansässigen Zuwanderers zuziehen kann), 3) Schutz vor Ausweisung, 4) Schutz vor Diskriminierung, 5) Zugang zur Beschäftigung im öffentlichen Dienst, 6) politische Mitsprache, 7) kulturelle und religiöse Rechte im Bildungssystem sowie 8) andere kulturelle und religiöse Rechte (etwa muslimische Schächten, Moscheebau oder muttersprachlicher Unterricht in Schulen). Innerhalb jeder dieser Politikbereiche werden weitere Aspekte detaillierter untersucht.¹

Es wurde jeweils für die Zeitpunkte 1980, 1990, 2002 und 2008 der Stand der Bürgerrechte für Migranten in zehn westeuropäischen Ländern verglichen, die auf eine längere Einwanderungsgeschichte zurückblicken: Belgien, Dänemark, Deutschland, Großbritannien, Frankreich, die Niederlande, Norwegen, Österreich, Schweden und die Schweiz. Rechte entlang der ersten Dimension beruhen überwiegend auf Rechtsvorschriften. Zu ihrer Feststellung konnte neben einer Primärauswertung von Gesetzen und begleitenden Rechtstexten zu großen Teilen auf Sekundärliteratur zurückgegriffen werden (insbesondere die systematische Auswertung von Bauböck et al. 2006a; 2006b). Schwieriger gestaltete sich die Datenerhebung für die Indikatoren der zweiten Dimension. Bislang finden sich in der internationalen Vergleichsforschung keine Beispiele, in denen kulturelle und religiöse Rechte für Migranten systematisch untersucht wurden, da diese nur teilweise in formalen Rechtsvorschriften festgelegt sind und häufig von der jeweiligen Rechtsprechung, informellen Verwaltungsanweisungen oder der kommunalen politischen Praxis abhängen. Die erhobenen Daten stützten sich daher zum einen auf die verfügbare Sekundärliteratur und Rechtstexte und zum anderen auf direkt von Ministerien, Migrantenorganisationen und nationalen Experten angeforderte Informationen sowie auf Webseiten und Zeitungsarchive.

Zur Kodierung des Umfangs der Rechte von Zuwanderern in einem Land zu einem bestimmten Zeitpunkt wurden die Unterschiede zwischen Ländern als Maßstab für die Zuteilung von Punkten für jede Land-Jahr-Kombination verwendet. Jeder der Einzelindikatoren wurde mit Werten zwischen +1 (für die liberalste Regelung) und -1 (für die restriktivste Rege-

1 Eine vollständige Liste der insgesamt 41 Einzelindikatoren kann online (<http://www.wzb.eu/de/forschung/zivilgesellschaft-konflikte-demokratie/migration-und-integration/projekte/citizenship-rights-for-imm>) abgerufen werden.

lung) belegt. Je nachdem, wie differenziert zwischen den Regelungen unterschieden werden konnte, standen zwei (-1 und 1), drei (-1, 0 und 1) oder fünf Werte (-1, -0,5, 0, 0,5 und 1) zur Verfügung. Ausführliche Informationen über die bei der Kodierung verwendeten Kriterien, die Einzelwerte für jede Land-Jahr-Kombination sowie das Quellenmaterial können online eingesehen werden.² Basierend auf den Werten der Einzelindikatoren wurden Durchschnittswerte (deren Wertebereich ebenfalls zwischen -1 und +1 liegt) pro Politikbereich und pro theoretischer Dimension ermittelt.³ Diese zusammengefassten Werte bilden die Basis für die Analysen. Aufgrund der Land-Jahr-Kombinationen ergeben sich insgesamt 40 Fälle: zehn Länder zu vier Zeitpunkten. Die Güte unserer Daten wurde anhand einer Korrelation mit fünf anderen bestehenden Studien getestet (Banting/Kymlicka 2004; Howard 2009; Janoski 2010; Migration Policy Group 2006; Waldrauch/Hofinger 1997), die teils ähnliche Indikatoren erheben, wenn auch nicht für alle Länder, Jahre oder Politikfelder.

Ergebnisse

Deskriptive Befunde

Zunächst wird die Entwicklung der Bürgerrechte von Zuwanderern in Westeuropa vergleichend beschrieben, gefolgt von einer differenzierteren Betrachtung einzelner Länder.

2 <http://www.wzb.eu/files/mit/indicators.xls>.

3 Wir haben es weitestgehend vermieden, die Indikatoren bei der Berechnung der Durchschnittswerte unterschiedlich zu gewichten, da es schwierig ist, eine theoretische Begründung für die Verwendung von Gewichten zu finden. Eine Ausnahme stellt nur die doppelte Gewichtung der Indikatoren für den Erwerb der Staatsbürgerschaft dar. Hier lässt sich die Verwendung von Gewichten theoretisch gut begründen: Sobald Zuwanderer zum Staatsbürger werden, können Rechte nicht mehr eingeschränkt werden: Sie können nicht mehr ausgewiesen werden, sie haben uneingeschränktes Wahlrecht sowie unbegrenzten Zugang zu Stellen im öffentlichen Dienst.

Tabelle 1: Aggregierte Indikatorenwerte nach Politikbereichen und theoretischen Dimensionen über alle zehn Länder, 1980-2008

	1980	1990	2002	2008
Erwerb der Staatsbürgerschaft	0,02	+ 0,02	+ 0,20	+ 0,05
Familiennachzug	+ 0,71	+ 0,73	+ 0,45	+ 0,14
Schutz vor Ausweisung	0,28	0,19	0,10	0,08
Zugang zur Beschäftigung im öffentlichen Dienst	0,60	0,43	0,09	0,06
Schutz vor Diskriminierung	0,21	0,11	+ 0,33	+ 0,60
Politische Mitsprache	0,43	0,29	0,20	0,08
Kulturelle und religiöse Rechte im Bildungssystem	0,38	0,17	+ 0,17	+ 0,14
Andere kulturelle und religiöse Rechte	0,29	0,22	0,07	0,01
Individuelle Rechedimension	0,09	0,01	+ 0,15	+ 0,13
Kulturelle und religiöse Rechedimension	0,30	0,19	+ 0,04	+ 0,03

Anmerkung: Höhere Werte bedeuten eine größere Inklusivität der Bürgerrechte.

Insgesamt gilt für sieben von acht Politikbereichen und für beide theoretischen Dimensionen: Zuwanderer verfügen im Jahr 2008 über sehr viel mehr Bürgerrechte als noch im Jahr 1980. Der stärkste Rechtezuwachs zeigt sich in der Anti-Diskriminierungsgesetzgebung: Verfügen die meisten der untersuchten Länder im Jahr 1980 noch kaum über entsprechende Bestimmungen (durchschnittliche Punktzahl - 0,21), so hat sich diese Situation im Jahr 2008 fast ins Gegenteil gekehrt (+ 0,60). Ein deutlicher Inklusionstrend kann auch bei den Regelungen zum Zugang von Ausländern zur Beschäftigung im öffentlichen Dienst beobachtet werden, obwohl selbst im Jahr 2008 der Zugang noch vielerorts den nationalen Staatsbürgern vorbehalten bleibt (durchschnittliche Punktzahl - 0,06). Ein ähnliches Muster ist auch bei den politischen Rechten erkennbar (von - 0,43 im Jahr 1980 auf - 0,08 in 2008). Zuwanderer haben 2008 (+ 0,14) deutlich mehr kulturelle und religiöse Rechte im Bildungssystem als noch im Jahr 1980 (- 0,38). Zunächst in dieselbe Richtung, jedoch weniger stark verlaufen die Trends in den Bereichen Staatsbürgerschaftserwerb, Schutz vor Ausweisung sowie kulturelle und religiöse Rechte außerhalb des Bildungssystems. Doch nach 2002 kommt es hier zu einem Stillstand. Der Zugang zur Staatsbürgerschaft wird zwischen 2002 und 2008 sogar wieder restriktiver, insbesondere im Hinblick auf strengere sprachliche Anforderungen und Staatsbürgerschaftstests (vgl. dazu auch Joppke 2007; Michalowski 2011; Odman 2007). Ein ähnliches Bild zeigt sich auch, wenn man die beiden

theoretischen Dimensionen individuelle und kulturelle Rechte betrachtet: Nach einer schrittweisen Liberalisierung bis 2002 lässt sich eine Umkehr zu einer restriktiveren Handhabung von Bürgerrechten für Zuwanderer beobachten.

Nur beim Familiennachzug kann über den gesamten Zeitraum von 1980 (+ 0,71) bis 2008 (+ 0,14) eine schrittweise Einschränkung von Rechten festgestellt werden. Grund für diese Abweichung vom allgemeinen Liberalisierungstrend ist vermutlich, dass die Regelungen über den Familiennachzug nicht – bzw. nicht nur – Teil der Integrationspolitik, sondern Teil der Zuwanderungspolitik sind. Angesichts der zunehmenden Bedeutung des Familiennachzugs nach dem Ende der Gastarbeiteranwerbung in den 1970er Jahren (Kofman 2004; OECD 2008) sehen sich viele europäische Regierungen einem Migrationsdruck ausgesetzt, den sie durch Steuerung und Beschränkung des Familiennachzugs kontrollieren wollen; so etwa durch Einführung eines Mindestalters für beide Ehepartner, Mindestbedingungen im Hinblick auf die Wohn- und Einkommensverhältnisse des ansässigen Ehepartners und – in jüngerer Zeit – die Forderung einiger Länder, dass Grundkenntnisse der Sprache des Aufnahmelandes schon vor der Einreise vorhanden sind (van Oers/Ersbøll et al. 2010; Groenendijk 2006).

Tabelle 2: Standardabweichungen der aggregierten Indikatorenwerte nach Politikbereichen und theoretischen Dimensionen über alle zehn Länder, 1980-2008

	1980	1990	2002	2008
Erwerb der Staatsbürgerschaft	0,54	0,50	0,43	0,54
Familiennachzug	0,26	0,21	0,55	0,58
Schutz vor Ausweisung	0,57	0,54	0,41	0,47
Zugang zur Beschäftigung im öffentlichen Dienst	0,44	0,55	0,61	0,59
Schutz vor Diskriminierung	0,53	0,50	0,42	0,37
Politische Mitsprache	0,35	0,38	0,35	0,37
Kulturelle und religiöse Rechte im Bildungssystem	0,27	0,41	0,46	0,48
Andere kulturelle und religiöse Rechte	0,26	0,33	0,33	0,35
Individuelle Rechtedimension	0,43	0,42	0,34	0,37
Kulturelle und religiöse Rechtedimension	0,20	0,29	0,30	0,31

Der Grad der Ähnlichkeit der untersuchten Länder bemisst sich nach dem Verhältnis der gemeinsamen zu den unterscheidenden Eigenschaften. Dazu werden zu jedem Messzeitpunkt die Standardabweichungen jeweils für alle acht Politikbereiche sowie für die zwei theoretischen Dimensionen berechnet.

Zur empirischen Untermauerung der Konvergenzhypothese müssten sich die politischen Positionen der Länder schrittweise aufeinander zu bewegen, d. h. die Standardabweichungen müssten abnehmen. Wie Tabelle 2 veranschaulicht, zeigt sich dieses Muster bei der Antidiskriminierungsgesetzgebung: Lag die Standardabweichung im Jahr 1980 bei 0,53, reduzierte sie sich im Jahr 2002 auf 0,37. Die stärkste Konvergenz tritt in den Jahren 2002 und 2008 auf, was mit zwei durch den Europäischen Rat im Jahr 2000 verabschiedeten und von den EU-Mitgliedstaaten in nationales Recht umzusetzenden Richtlinien zusammenhängt.⁴ Die Antidiskriminierungsgesetzgebung ist demnach ein perfektes Beispiel für die Konvergenzperspektive im Allgemeinen und für ihre postnationale Variante im Besonderen.

In zwei anderen Bereichen, Erwerb der Staatsbürgerschaft und Schutz vor Ausweisung, verringern sich zwar die Differenzen zwischen den Ländern in den Jahren 1980 bis 2002, nach 2002 steigt die Divergenz jedoch wieder. Trotzdem ist im Fall des Schutzes vor Ausweisung ein leichter Konvergenztrend feststellbar, wenn die Zwischenjahreswerte nicht berücksichtigt werden und nur die „Nettoveränderung“ über den gesamten Zeitraum von 1980 (Standardabweichung von 0,57) bis 2008 (Standardabweichung von 0,47) betrachtet wird. Neben diesen beiden Fällen einer vollen (Antidiskriminierung) oder teilweisen (Abschiebung) Konvergenz gibt es bei den übrigen sechs Politikbereichen jedoch keine Belege für die Konvergenzthese: Entweder bleiben die Unterschiede zwischen den Ländern stabil oder sie divergieren sogar. Nationalstaatliche Regelungen zum Erwerb der Staatsbürgerschaft haben sich „netto“ zwischen 1980 und 2008 (Standardabweichungen von 0,54 in beiden Jahren) nicht angeglichen: Die Konvergenz bis 2002 wird von einem divergierenden Trend ab 2002 abgelöst. Auch die Unterschiede zwischen den Ländern in Bezug auf die politischen Rechte bleiben im Laufe der Zeit (Standardabweichungen von 0,35 im Jahr 1980

4 Richtlinie 2000/43/EG des Rates verbietet Diskriminierung wegen Rasse oder ethnischer Herkunft. Richtlinie 2000/78/EG des Rates legt einen allgemeinen Rahmen für die Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf fest.

und 0,37 im Jahr 2008) stabil. Die restlichen vier Politikbereiche zeigen sogar eine starke Divergenz: Am stärksten ist diese im Fall des Familiennachzugs; der hohe Ähnlichkeitsgrad im Jahr 1980 (Standardabweichung 0,26) hat sich im Jahr 2008 ins Gegenteil verkehrt (Standardabweichung 0,58). Im Widerspruch zur postnationalistischen Sichtweise hat die 2003 in Kraft getretene EU-Richtlinie über das Recht auf Familienzusammenführung keinen vereinheitlichenden supranationalen Liberalisierungsdruck auf die einzelnen Länder ausgeübt.⁵ Bei den Regelungen zum Zugang zu Beschäftigung im öffentlichen Dienst sowie bei den kulturellen und religiösen Rechten innerhalb und außerhalb des Bildungssystems zeigt sich ein ähnliches, aber weniger ausgeprägtes Divergenzmuster.

Wendet man sich nun den beiden theoretischen Dimensionen zu, so lässt sich ein gemischtes Muster beobachten. Die individuellen Rechte konvergieren bis 2002, driften aber zwischen 2002 und 2008 wieder auseinander. Was die kulturellen Rechte betrifft, waren Regelungen im Jahr 1980 (Standardabweichung von 0,20) ähnlicher als im Jahr 1990 (Standardabweichung von 0,29) und blieben seitdem weitgehend konstant.

Zusammengenommen liefert die Analyse der politischen Trends in den zehn Ländern keine überzeugenden Befunde für die Konvergenzthese. Insgesamt zeigt sich ein sehr gemischtes Muster aus Konvergenz, Divergenz und Stabilität; Divergenz lässt sich sogar häufiger als Konvergenz beobachten.

Von Theorien, welche die Bedeutung nationaler Faktoren hervorheben, lässt sich folgende Hypothese ableiten: Internationale Unterschiede bleiben über die Zeit erhalten, da die Länder sich entlang spezifisch nationaler und historisch bedingter Pfade bewegen. Um den Gehalt dieser Hypothese zu testen, werden die durchschnittlichen Positionen (über alle 41 Indikatoren) der zehn Länder für den Zeitraum 1980 bis 2008 dargestellt (s. Tabelle 3). Die Länder wurden nach den Rangpositionen für das Jahr 2008 sortiert, und zwar in absteigender Reihenfolge: Ein höherer Rang entspricht einem inklusiver ausgestalteten Rechte regime.

5 Vgl. Richtlinie 2003/86/EG des Rates vom 22.09.2003 betreffend das Recht auf Familienzusammenführung.

Tabelle 3: Durchschnittswerte und Rangpositionen der zehn Länder im Hinblick auf die Inklusivität ihrer Bürgerrechte, 1980-2008

	1980	1990	2002	2008
Schweden	+ 0,27 (1)	+ 0,31 (2)	+ 0,48 (1)	+ 0,51 (1)
Großbritannien	+ 0,18 (2)	+ 0,22 (3)	+ 0,43 (3)	+ 0,44 (2)
Niederlande	0,17 (5)	+ 0,33 (1)	+ 0,47 (2)	+ 0,40 (3)
Belgien	0,22 (7)	0,13 (6)	+ 0,19 (5)	+ 0,34 (4)
Norwegen	0,11 (4)	0,06 (5)	+ 0,21 (4)	+ 0,12 (5)
Deutschland	0,54 (9)	0,49 (9)	0,11 (7)	0,12 (6)
Frankreich	0,18 (6)	0,14 (7)	0,16 (8)	0,15 (7)
Dänemark	0,09 (3)	0,02 (4)	0,10 (6)	0,17 (8)
Schweiz	0,60 (10)	0,57 (10)	0,31 (10)	0,30 (9)
Österreich	0,47 (8)	0,42 (8)	0,18 (9)	0,30 (10)
Durchschnitt	0,19	0,10	+ 0,09	+ 0,08

Anmerkung: Die Länder wurden in absteigender Reihenfolge nach den Rangpositionen für das Jahr 2008 sortiert: Ein höherer Rang entspricht einem inklusiver ausgestalteten Rechteregime. Die Zahlen in Klammern geben die Rangpositionen wieder.

Mit Ausnahme von Dänemark und Frankreich verfügen Zuwanderer im Jahr 2008 in allen Ländern über umfassendere Rechte als im Jahr 1980. Allerdings zeigt Tabelle 3 auch, dass diese Entwicklung in fünf der zehn Länder in dem Zeitraum zwischen 2002 und 2008 kippt, zuvor ausgeweitete Rechte von Zuwanderern werden wieder beschränkt.

Geht man davon aus, dass nationale Pfadabhängigkeiten eine wichtige Rolle spielen, sollten sich die Positionierungen der Länder zueinander trotz eines allgemeinen Liberalisierungstrends nicht radikal verändern. Im Jahr 2008 können drei Gruppen von Ländern ausgemacht werden: Schweden, Großbritannien, die Niederlande und Belgien verfügen über einen hohen Inklusivitätsgrad (zwischen + 0,51 und + 0,34), Österreich und die Schweiz sind in ihrer Politik stark restriktiv ausgerichtet (beide - 0,30) und Norwegen, Deutschland, Dänemark und Frankreich rangieren im Mittelfeld (zwischen + 0,12 und - 0,17). Auch im Jahr 1980 lassen sich drei Gruppen unterscheiden: Sieben von zehn Ländern befinden sich 1980 in der gleichen Gruppe wie 2008: Schweden und Großbritannien vergeben bereits im Jahr 1980 vergleichsweise großzügig Rechte an Zuwanderer (+ 0,27 und + 0,18), Schweiz und Österreich zählen auch 1980 schon zu den

restriktivsten Ländern (- 0,60 und - 0,47) und Dänemark, Norwegen und Frankreich lagen auch damals schon im Mittelfeld (- 0,09 bis - 0,18). Die Niederlande, Belgien und Deutschland haben sich hingegen stark liberalisiert und wechseln in die „Top-Gruppe“ (Niederlande und Belgien) bzw. ins Mittelfeld (Deutschland). In Anbetracht der großen Bedeutung, welche die ausschließende Logik des ethnisch-kulturellen Nationsverständnisses in Deutschland in der Literatur gewonnen hat, ist die relative Veränderung der deutschen Position vielleicht die markanteste. Während Frankreich und Deutschland im Jahr 1980 noch relativ weit auseinander lagen, liegen sie im Jahr 2008 sehr nahe beieinander. Damit erweist sich Brubakers vielzitierte Vorhersage (1992: 186), dass Frankreich und Deutschland sich in ihren Integrationsmodellen auch in Zukunft grundsätzlich unterscheiden werden, als falsch. Während sich also die Theorie unveränderlicher Bürgerschaftsregime in dieser Stärke als nicht haltbar erweist, weisen die empirischen Befunde dennoch auf starke nationale Pfadabhängigkeiten hin, welche durch einen systematischen Zusammenhang zwischen der relativen Position (Rang) der Länder im Jahr 1980 und ihrer relativen Position (Rang) im Jahr 2008 belegt werden (Spearman's Rangkorrelationskoeffizient beträgt 0,69, $p < 0,05$).

Bisher haben die zur Beschreibung der Daten verwendeten Kennzahlen kein eindeutiges Ergebnis im Hinblick auf die zuvor abgeleiteten theoretischen Annahmen liefern können. Zwar konnte die Konvergenzhypothese klar verworfen werden (dass Länder in ihren Politiken ähnlicher werden ist die Ausnahme und nicht die Regel) und die Liberalisierungshypothese konnte durchaus empirisch untermauert werden (sowohl im Ländervergleich als auch im Vergleich von Politikbereichen sind Rechte für Zuwanderer mit wenigen Ausnahmen 2008 liberaler als 1980). Bei differenzierterer Betrachtung zeigt sich jedoch eine partielle Kehrtwende seit 2002: In fünf von zehn Ländern und in sieben der zehn Politikbereiche lässt sich eine restriktive Entwicklung zwischen 2002 und 2008 feststellen. Ein Beleg fand sich darüber hinaus für die Hypothese der Stabilität nationaler Unterschiede, die an der positiven Korrelation der Rangpositionen der Länder zwischen 1980 und 2008 festgemacht werden kann. Allerdings zeigt auch hier ein differenzierter Blick auf die Entwicklungen in einzelnen Ländern, dass z. B. Deutschland deutlich von diesem Muster abweicht. Vor dem Hintergrund dieses gemischten Bildes wenden wir uns nun den kausalen Mechanismen zu, auf denen die jeweiligen theoretischen Perspektiven basieren.

Kausale Befunde

Nach der liberalen Konvergenzhypothese findet Politikkonvergenz in Richtung einer Ausweitung von Rechten für Zuwanderer aufgrund der konditionierenden Wirkung einer Mitgliedschaft in supranationalen Organisationen wie der EU (Hypothese 1) bzw. aufgrund einer an liberalen Prinzipien orientierten nationalen Rechtsprechung (Hypothese 2) statt. Theorien zur Zentralität des nationalen Kontextes geben im Gegensatz dazu keine klare Richtung der Rechteentwicklung vor: Eine Liberalisierung wird erwartet, wenn linke Parteien an der Macht sind (Hypothese 3), rechtspopulistische Parteien schwach sind (Hypothese 4) und Zuwanderer einen großen Anteil der Wählerschaft ausmachen (Hypothese 5). Die jeweilige Erklärungskraft der fünf Hypothesen wird anhand multivariater Analysen überprüft: Die abhängige Variable ist der Umfang der Rechte für Zuwanderer, für deren Messung die aggregierten Indikatorenwerte zur Verfügung stehen. Als unabhängige Variablen werden die in Hypothesen 1 bis 5 dargestellten Erklärungsfaktoren operationalisiert. Zusätzlich werden die Ausgangswerte der abhängigen Variable im Jahr 1980 als erklärende (unabhängige) Variable in das Modell mit aufgenommen, so dass festgestellt werden kann, wie groß der jeweilige Beitrag der fünf übrigen unabhängigen Variablen ist, um die Verschiebung der Positionen der Länder nach 1980 zu erklären. Gleichermaßen kann durch die Aufnahme des Ausgangswerts von 1980 das Ausmaß der politischen Kontinuität beurteilt werden, was dazu dient, Brubakers Hypothese nationaler Pfadabhängigkeiten zu testen. Als Kontrollvariable wird das durchschnittliche Wirtschaftswachstum der Länder aufgenommen.

Tabelle 4 zeigt die Ergebnisse der multivariaten Regressionsanalyse. Im ersten Schritt wurden zunächst alle 41 Indikatoren einbezogen, im zweiten und dritten Schritt dann nur jene der individuellen bzw. der kulturellen Rechtedimension. Die Ergebnisse der drei Regressionsmodelle sind sehr ähnlich.

Tabelle 4: Einfluss der einzelnen Erklärungsfaktoren auf Rechte für Zuwanderer in den zehn Ländern (schrittweise Regression), 1990-2008

	Modell 1: Alle Rechte	Modell 2: Individuelle Rechte	Modell 3: Kulturelle und religiöse Rechte
EU-Mitgliedschaft			
Starke Rechtsprechung			
Ausgangsposition 1980	0,596 (0,000)	0,558 (0,000)	0,786 (0,002)
Zuwandereranteil in der Wählerschaft	0,042 (0,001)	0,039 (0,002)	0,042 (0,002)
Stimmenanteil rechtspopulistischer Parteien	0,011 (0,029)	0,011 (0,058)	0,011 (0,034)
Linke Regierungen			
Wirtschaftswachstum			
Konstante	0,004 (0,961)	0,002 (0,977)	0,056 (0,615)
Adjustiertes R²	0,74	0,75	0,66
N	30	30	30

Anmerkung: Die Regressionskoeffizienten sind nicht standardisiert. Werte in Klammern geben die Signifikanzniveaus wider. Das Zeichen „-“, bedeutet, dass eine Erklärungsvariable wegen Nicht-Signifikanz nicht in die Regressionsgleichung aufgenommen wurde.

Das erste zentrale Ergebnis ist der fehlende signifikante Zusammenhang zwischen den von der liberalen Konvergenzhypothese betonten Faktoren (EU-Mitgliedschaft und eine starke Rechtsprechung), so dass Hypothesen 1 und 2 verworfen werden können. Schon aus den deskriptiven Befunden in Tabelle 3 oben lässt sich ablesen, dass eine EU-Mitgliedschaft kein Garant für eine Liberalisierung ist: Zwar haben sich die zwei EU-Länder Deutschland und Belgien, die ursprünglich eine eher auf Exklusion ausgerichtete Integrationspolitik vertraten, spürbar für Zuwanderer geöffnet. Jedoch ist das einzige Land, das im Jahr 2008 im Vergleich zum Ausgangsjahr unserer Analyse, 1980, die Rechtevergabe restriktiver handhabte, ebenfalls ein EU-Mitglied (Dänemark). Österreich und Schweden traten im Jahr 1995 der EU bei. Entsprechend wäre zwischen unseren Messzeitpunkten 1990 und 2002 eine deutliche Liberalisierung zu erwarten. Zum einen

ist aber der Effekt äußerst schwach: In Österreich ist ein Punkteanstieg von 0,24, in Schweden von 0,17 beobachtbar. Zum anderen liberalisierten sich Österreich bzw. Schweden weniger als die beiden Nicht-EU-Mitgliedstaaten Norwegen und Schweiz im selben Zeitraum (0,25 und 0,26).

Auch eine starke Rolle der Judikative bei der Prüfung von Gesetzgebung (die sich an Lijpharts (1999) Länderindex der „strength of judicial review“ orientiert) hat keinen positiven Einfluss auf die Ausweitung der Rechte für Zuwanderer (Hypothese 2). Tatsächlich besitzen Zuwanderer im Jahr 2008 in jenen Länder mit einer mittleren bis starken gerichtlichen Prüfung von Grundrechten – mit Ausnahme von Belgien – einen unterdurchschnittlichen Rechteumfang, während die drei liberalsten Länder (Schweden, Großbritannien und die Niederlande) eine schwache bzw. gar keine gerichtliche Prüfung von Gesetzen haben. Auch in den Trendwerten bzw. den Veränderungen des Bürgerrechteniveaus über die Zeit zeigt sich kein systematischer Zusammenhang mit dem Einfluss der Judikative: Länder, die Rechte für Zuwanderer am stärksten ausweiteten – Belgien, die Niederlande und Deutschland – rangieren über das gesamte Spektrum von Lijpharts Klassifikation einer starken unabhängigen Gerichtsbarkeit. Das negative Ergebnis bezüglich des Einflusses der Gerichtsbarkeit beschränkt sich nicht auf den von uns benutzten Index von Lijphart: Zusätzliche Analysen mit dem Index „gerichtlicher Politisierung“ von Alivizatos (1995) und Kneips (2008) Index der Stärke von Verfassungsgerichten führen zum gleichen Ergebnis.

Die Ergebnisse der multivariaten Analysen unterstützen hingegen die Bedeutung nationaler politischer Prozesse. Zunächst findet sich ein starker Beleg für die Pfadabhängigkeit der Bürgerrechtspolitik der Länder (signifikant positiver Zusammenhang zwischen Ausgangsniveau und Folgewerten), womit wir unsere deskriptiven Befunde in Tabelle 3 auf eine solidere, multivariate Grundlage stellen. Wichtiger noch: Der Einfluss von zwei der drei in der nationalen Perspektive vorgeschlagenen kausalen Mechanismen kann bestätigt werden. Zum einen erhöht ein hoher Migrantenanteil in der Wählerschaft⁶ die Wahrscheinlichkeit, dass Rechte in der Folge ausgeweitet werden (Hypothese 5): In der Regression über alle Indikatoren führt eine Zunahme um eine Standardabweichung im Migrantenanteil

6 Dieser Anteil wurde im Rahmen unserer Studie eigens berechnet. Genauere Informationen, wie dieser Anteil berechnet wurde, ist dem Annex des englischsprachigen Originalartikels Koopmans et al. (2012) zu entnehmen.

in der Wählerschaft (+3,4) zu einem Anstieg von 0,14 auf der Skala der Bürgerrechte. Zum anderen führt ein starkes Abschneiden rechtspopulistischer Parteien in nationalen Wahlen zu einer Einschränkung der Rechte von Zuwanderern (Hypothese 4): Nimmt der Stimmenanteil rechtspopulistischer Parteien um eine Standardabweichung zu (+8,0), führt dies zu einer Absenkung des Rechteniveaus um - 0,09. Einzig Hypothese 3 muss verworfen werden: Zwischen der Liberalität der Rechtevergabe und links geführten Regierungen besteht kein systematischer Zusammenhang.

Die Kontrollvariable Wirtschaftswachstum ist in keinem der Modelle eine signifikante Einflussgröße. Wir haben zusätzlich untersucht, ob zwischen der Kontrollvariable und den politischen Variablen ein Interaktionseffekt besteht. So könnte es z. B. sein, dass in Zeiten von Wirtschaftswachstum ein hoher Zuwandereranteil in der Wählerschaft und eine linke Regierungsmehrheit mehr, dagegen starke rechtspopulistische Parteien weniger Einfluss auf die Rechteausweitung bzw. -einschränkung haben. Dass ein solcher Interaktionseffekt auftritt, ließ sich jedoch nicht bestätigen. Dennoch ist an dieser Stelle der Tatsache Rechnung zu tragen, dass wir hier nur die Rechte der bereits im Land lebenden zugewanderten Bevölkerung behandeln. Nicht berücksichtigt werden die Einreise- und Aufenthaltsbestimmungen für Neuzuwanderer, die stärker von wirtschaftlichen Erwägungen über mögliche Arbeitsmarkteffekte (Lohn- und Beschäftigungsstruktur) beeinflusst sein könnten. Zumindest auf die Bestimmungen zur Familienzusammenführung, die neben integrations- auch migrationspolitische Erwägungen einschließen, hatte das Wirtschaftswachstum aber keinen Einfluss.

Aufschlussreich ist schließlich eine nähere Betrachtung der Beziehungen zwischen den einzelnen unabhängigen Variablen, die sich als signifikant erwiesen haben. Die Ausgangswerte von 1980, die Wählermacht der Zuwanderer und die Stärke rechtspopulistischer Parteien stehen nämlich in einem engen Verhältnis zueinander. So erklären die Ausgangswerte von 1980 allein 82 % der Varianz im vollen Regressionsmodell (Spalte 1 in Tabelle 4). Werden die Ausgangswerte von 1980 aus dem Modell herausgenommen, vergrößern sich die Koeffizienten der beiden anderen Variablen, Wählermacht der Zuwanderer und Stärke rechtspopulistischer Parteien; diese beiden Variablen erklären dann zusammen einen ähnlich hohen Anteil der Varianz (81 %). Grund dafür ist, dass zwischen den Ausgangspositionen der Länder hinsichtlich ihrer Bürgerrechtspolitik und dem Anteil der zugewanderten Bevölkerung in der Wählerschaft sowie der Macht rechtspopulistischer Parteien eine Wechselbeziehung besteht.

Um genauer zu sein, weist der stark negative statistische Zusammenhang zwischen der Stärke rechtspopulistischer Parteien und der Ausgangsposition im Jahr 1980 ($r = -0,50$, $p < 0,01$) darauf hin, dass Länder, die im Jahr 1980 eine restriktive Politik verfolgten, in ihren diskursiven Gelegenheitsstrukturen für rechtspopulistische Forderungen empfänglicher sind (s. dazu genauer Koopmans/Kriesi 1997). Die Stärke rechtspopulistischer Parteien wirkt sich danach wiederum negativ auf die Ausweitung der Rechte von Zuwanderern aus, was die restriktive Politik dieser Länder zementiert. Umgekehrt zählen die Länder, die schon 1980 hohe Werte für ihr Bürgerrechtsmodell erzielten, auch eher zu den Ländern, die über eine große und zunehmende Zuwandererwählerschaft verfügen ($r = 0,27$, $p < 0,10$).

Diskussion und Schlussfolgerungen

Der zunehmende Anteil von Personen mit Migrationshintergrund in der Wählerschaft ist eine treibende Kraft für die Ausweitung von Bürgerrechten. Zuwanderer der ersten und zweiten Generation machten im Jahr 2008 in den untersuchten Ländern zwischen 3 und 12 % der nationalen Wählerschaft und sogar zwischen 6 und 18 % der lokalen Wählerschaft aus. Selbst in manchen Ländern mit restriktiver Einbürgerungspolitik und ohne Ausländerwahlrecht stellen Zuwanderer mittlerweile einen beträchtlichen Teil der Wählerschaft (z. B. Schweiz). Auf diese Weise wird die Liberalisierung im Hinblick auf die Rechte von Zuwanderern zu einem sich selbst verstärkenden Prozess: Wenn immer mehr Personen mit Migrationshintergrund zu stimmberechtigten Bürgern werden und eigene Interessen formulieren, werden politische Parteien dazu geneigt sein, auf die Bedürfnisse dieser neuen Klientel einzugehen, was unter anderem zu erleichterten Einbürgerungsregeln führt. Je leichter Zuwanderer in der Folge eingebürgert werden können, umso mehr erhöht sich wiederum ihr Stimmengewicht in nationalen Wahlen.

Andererseits können rechtspopulistische Parteien dem Druck in Richtung Liberalisierung durch Mobilisierung der einheimischen Wählerschaft entgegenwirken. Unsere Analyse weist darauf hin, dass populistische Parteien sehr erfolgreich darin sind, ein Klima für restriktive Einbürgerungsbestimmungen sowie für die Einschränkung der religiösen und kulturellen Rechte von Zuwanderern zu schaffen. Die hohen Erfolgsquoten dieser Parteien in den 1990er Jahren und in der Folge der Geschehnisse vom 11. September 2001 leiteten eine „restriktive Wende“ in der Integrations-

politik vieler Länder ein. Der Wahlerfolg der Rechtspopulisten in den Niederlanden und die darauffolgende Einschränkung der Rechte von Zuwanderern zeigte dies deutlich. Wir fanden hingegen keine Anhaltspunkte dafür, dass die parteipolitische Ausrichtung der Regierung eine Rolle spielt. Offenbar reagieren links- wie rechtsgerichtete Regierungen ähnlich auf das Aufstreben der populistischen Rechten bzw. die Bedürfnisse der Bevölkerung mit Migrationshintergrund, die zunehmend eine wichtige Wählerklientel darstellt.

Kombiniert man diese beiden Mechanismen des politischen Konjunkturzyklus, lassen sich unter den untersuchten Ländern verschiedene Konfigurationen unterscheiden. Schweden, Großbritannien und bis 2002 auch die Niederlande sind Beispiele für die erste Konfiguration: Rechtspopulistische Parteien verfügen über keinen oder wenig Rückhalt in der Bevölkerung und Zuwanderer bilden große Teile der Wählerschaft. Dies bildet eine optimale Grundlage für Liberalisierung: Die Regierungsparteien haben viel zu gewinnen und wenig zu verlieren, wenn sie die Rechte von Einwanderern ausweiten. In den Niederlanden fehlt diese Grundlage seit den politisch motivierten Morden an zwei der schärfsten Kritiker des Multikulturalismus und des Islam, nämlich dem Politiker Pim Fortuyn im Jahr 2002 und dem Filmemacher Theo van Gogh im Jahr 2004. Rechtspopulistische Parteien konnten aus den Ängsten der Menschen politisches Kapital schlagen und einen politischen Durchbruch erzielen. Dies führte in den Niederlanden zu einem Umschwenken in der zuvor sehr liberal ausgerichteten Bürgerrechtspolitik. Der Wahlerfolg der Rechtspopulisten in Schweden im Jahr 2010 signalisiert möglicherweise auch dort eine Trendwende.

Unsere zweite Konfiguration ist der ersten diametral entgegengesetzt: Österreich, Dänemark und Norwegen sind durch starke rechtspopulistische Parteien und eine relativ kleine zugewanderte Wählerschaft gekennzeichnet. Damit ist es eher unwahrscheinlich, dass es in diesen Ländern zu einer umfassenden Liberalisierung bei den Rechten von Zuwanderern kommt, da Regierungsparteien hiervon nur wenig profitieren, aber viel verlieren können. In der Tat zeigen sich in allen drei Ländern unterdurchschnittliche Liberalisierungstendenzen. Österreich ist im Jahr 2008 das restriktivste Land und Dänemark ist, wie bereits erwähnt, das einzige Land, welches im Jahr 1980 liberaler war als 2008. In Österreich führen die strengen Einbürgerungsbestimmungen dazu, dass das Land zwar eine relativ große Zuwanderungsbevölkerung besitzt, diese jedoch nur in geringem Ausmaß in

der Wählerschaft vertreten ist. Dänemark und Norwegen hingegen verfügen zwar über vergleichsweise großzügige Einbürgerungsbestimmungen sowie ein lokales bzw. regionales Ausländerwahlrecht. Jedoch haben diese Länder aufgrund einer eher geringen Nettozuwanderung insgesamt nur eine kleine Zuwandererbevolkerung.

Die Zuordnung der verbleibenden vier Länder zu einer bestimmten Konfiguration ist weniger eindeutig. In Deutschland trifft ein niedriger Anteil Zugewanderter in der Wahlbevölkerung – das Ergebnis einer restriktiven Einbürgerungspolitik und des nicht vorhandenen Ausländerwahlrechts – auf schwache rechtspopulistische Parteien. Der nur schwache Druck von rechts hat in Deutschland zu einer vergleichsweise starken Liberalisierung der Rechte von Zuwanderern geführt. In der Schweiz verhält es sich genau umgekehrt: Eine starke populistische Rechte (die stärkste unter den zehn verglichenen Ländern) trifft auf einen hohen Migrantenanteil in der Wählerschaft. Auch in der Schweiz hat im Zeitverlauf eine Liberalisierung stattgefunden. Doch ihre Position als restriktivstes Land, welche sie im Jahr 1980 mit einigem Abstand innehatte, behält sie bis ins Jahr 2008, auch wenn sie diese nun mit Österreich teilt.

Schließlich liegen Frankreich und Belgien, sowohl was den Anteil der Migranten an der Wählerschaft als auch die Stärke der rechtspopulistischen Parteien betrifft, im Mittelfeld. In Frankreich verbindet sich dies mit einem hohen Maß an Stabilität bezüglich der Rechte von Einwanderern, in Belgien hingegen mit einer starken Liberalisierung. Während das französische Muster darauf hindeutet, dass sich die beiden Effekte gegenseitig aufheben und damit eine stabilisierende Wirkung haben, widerlegt Belgiens starke Liberalisierung unser Erklärungsmodell. Dies gilt insbesondere für Flandern, wo der Stimmenanteil der Rechtspopulisten viel höher ist (und schon 1980 war) als im französischsprachigen Wallonien. Belgiens Volksparteien konnten den Einfluss der Rechtspopulisten durch eine strikte Politik der Kooperationsverweigerung eindämmen und Liberalisierung kann in diesem Zusammenhang sogar als eine strategische Reaktion auf die Herausforderung von rechts verstanden werden. Warum diese Strategie in Belgien gewählt und gewahrt wurde, ist eine interessante Frage für tiefere Fallstudien. Komplizierte Koalitionsbildungsprozesse zwischen den beiden Sprachregionen sowie die Tatsache, dass die flämischen Rechtspopulisten nicht nur eine fremdenfeindliche, sondern auch eine sezessionistische Agenda verfolgen, mögen erklären, warum die belgischen Volksparteien sich nicht dem Druck der populistischen Rechten gefügt haben.

Diese politisch konjunkturellen Faktoren beruhen aber auf den jeweiligen nationalen Gelegenheitsstrukturen und sind in hohem Maße pfadabhängig. Eine restriktive staatsbürgerschaftliche Tradition erleichtert tendenziell den Wahlerfolg rechtspopulistischer Parteien. Entsprechend konnten in solch einem Kontext rechtspopulistische Parteien besonders florieren und die Ausweitung der Rechte von Zuwanderern erfolgreich verhindert werden. Gute Beispiele für diesen Mechanismus finden sich in der Schweiz und in Österreich. Diese gehören 1980 und 2008 zu den restriktivsten Ländern und verfügen jeweils über stimmmächtige rechtspopulistische Parteien (im Schnitt können sie in dem gesamten Zeitraum von 1980 bis 2008 20,8 % (Schweiz) und 17,3 % (Österreich) der Wählerstimmen auf sich vereinen. Gute Beispiele für den entgegengesetzten Mechanismus finden sich in Großbritannien und Schweden. Die beiden liberalsten Länder im Jahr 1980 und 2008 weisen auch die schwächsten (0,3 %) bzw. drittschwächsten (1,6 %) rechtspopulistischen Parteien auf.

Deutschland bestätigt als Ausnahme die Regel. Im Jahr 1980 war Deutschland nach der Schweiz das restriktivste Land hinsichtlich des Rechteumfangs von Zuwanderern. Im Jahr 2008 hat Deutschland dann Österreich, Dänemark und sogar Frankreich „überholt“. Es ist das einzige (vormals) restriktive Land, in dem rechtspopulistische Parteien nicht Fuß fassen konnten. Über den Zeitraum von 1980 bis 2008 lag der Stimmenanteil der populistischen Rechten im Schnitt bei nur 1,5 %. Dies ist darauf zurückzuführen, dass es diese Parteien angesichts der mit der NS-Vergangenheit verbundenen Tabus in der Gesellschaft schwer haben, Rückhalt in Politik und Bevölkerung zu finden. Mehrere rechtspolitische Formationen wurden bereits verboten; andere stehen als „Feinde der Verfassung“ gebrandmarkt unter Beobachtung durch den Verfassungsschutz (Minkenberg 2006). Obwohl rechtspopulistische Parteien gelegentlich Erfolge auf Länderebene erzielen konnten, haben sie bei Bundestagswahlen nie die Fünfprozentmarke überspringen können. Die Öffnung Deutschlands hin zu einem offeneren Bürgerrechteregime widerspricht daher zwar Brubakers Annahme; gleichzeitig stellt Deutschland aufgrund des Holocausts sowie der daraus ableitbaren Legitimitätsprobleme rechtspopulistischer Parteien einen Ausnahmefall dar.

Ein weiterer bemerkenswerter Mechanismus ist der sich selbst verstärkende Liberalisierungseffekt eines hohen Migrantenteils in der Wählerschaft gerade in den Ländern, in denen Zuwanderer bereits 1980 über einen gesicherten Rechtstatus verfügten. Schweden veranschaulicht dies am besten, aber auch Großbritannien passt in dieses Muster. Auf der ande-

ren Seite sind Deutschland und Österreich Beispiele dafür, dass restriktive Staatsbürgerschaftstraditionen mit niedrigen Anteilen von Zuwanderern in der Wählerschaft und damit einem geringen Liberalisierungsdruck einher gehen. In Österreich verstärkten sich diese restriktiven Tendenzen durch den Druck starker rechtspopulistischer Parteien. In Deutschland wird das fehlende wahlpolitische Druckpotenzial der Zuwanderer durch die Erfolglosigkeit rechtspopulistischer Parteien ausgeglichen, was zu einer deutlich stärkeren Liberalisierung als in Österreich führte.

Es gibt zwei große Abweichungen von diesem Muster, die wir jedoch wiederum als lehrreiche Bestätigung der Regel verstehen. Die Schweiz ist solch ein Fall: Sie hat eine strenge Einbürgerungspolitik und ein eingeschränktes Ausländerwahlrecht; aber gleichzeitig haben vergleichsweise viele Wähler einen Migrationshintergrund, da die zugewanderte Bevölkerung insgesamt groß ist (im Zeitraum zwischen 1980 und 2008 lag die Zahl der im Ausland geborenen Personen im Schnitt bei 21,5 % der Schweizer Bevölkerung; dies steht einem Durchschnittswert von 10,4 % über alle zehn Länder gegenüber). Immerhin konnte dies den politischen Druck auf eine weitere Einschränkung der Rechte von Zuwanderern, welche angesichts der starken populistischen Rechten in der Schweiz zu erwarten war, mildern und so lässt sich verstehen, warum die Schweiz sich bezogen auf ihre extreme Außenseiterlage im Jahr 1980 stärker liberalisiert hat als etwa Österreich. Dänemark ist die zweite Ausnahme. Das Land zeichnet sich durch ein liberales Bürgerrechteregime im Jahr 1980 aus (Rang 3), aber nichtsdestotrotz besitzen Zuwanderer auf Grund ihrer relativ geringen Zahlen wenig Stimmpotenzial: In Dänemark macht die im Ausland geborene Bevölkerung den geringsten Anteil in allen zehn Ländern aus (im Durchschnitt lag dieser Anteil bei 5,5 % über den Zeitraum von 1980 bis 2008). Diese fehlende Wählermacht hilft uns zu verstehen, warum trotz der zunächst vergleichsweise liberalen Einbürgerungspolitik und eines kommunalen Ausländerwahlrechts das Erstarken rechtspopulistischer Parteien (im Schnitt 9,3 %) dazu geführt hat, dass Dänemark das einzige der zehn Länder ist, in welchem die Rechte von Zuwanderern im Jahr 1980 umfassender waren als im letzten Messjahr 2008.

Alles in allem gibt es keinen Widerspruch zwischen der Pfadabhängigkeitsthese und der prinzipiellen Volatilität politischer Konjunkturzyklen. Wahlstrategisches Verhalten stellt einen Mechanismus dar, der stark mit länderspezifischen Traditionen korreliert. Restriktive Länder bieten diskursive Gelegenheiten für rechtspopulistische Parteien und stehen nicht unter dem Druck, die Bedürfnisse einer großen Migrantenwählerklientel

bedienen zu müssen. Dies verstärkt die Wahrscheinlichkeit einer fort-dauernd restriktiven Politik. In liberalen Ländern haben populistische Parteien tendenziell eine schwache Position und Migranten machen einen großen Teil der Wählerschaft aus. Dies verstärkt die Wahrscheinlichkeit einer fort-dauernd liberalen Politik.

Als zentrales Ergebnis der Untersuchung kann festgehalten werden, dass politische Entscheidungen über die Bürgerrechte von Zuwanderern sehr stark im nationalen Kontext verhaftet sind. Es gibt keine Anzeichen dafür, dass sich dies grundlegend ändern wird. Nationale Entwicklungen weisen eine hohe Pfadabhängigkeit auf, und auch davon abweichende Veränderungen lassen sich überwiegend mit nationalen (und nicht supranationalen) Faktoren erklären.

Literatur

- Alvizatos, Nicos** (1995): Judges as Veto Players. Pp. 566-589, in: Parliaments and Majority Rule in Western Europe, edited by Herbert Döring, New York: St. Martin's Press.
- Banting, Keith/Kymlicka, Will** (2004): Do Multiculturalism Policies Erode the Welfare State? Working Paper 33, Kingston: Queen's University, School of Policy Studies.
- Bauböck, Rainer/Ersbøll, Eva/Groenendijk, Kees/Waldrauch, Harald (Eds.)** (2006a): Acquisition and Loss of Nationality. Volume 1: Comparative Analysis. Policies and Trends in 15 European Countries, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Bauböck, Rainer/Ersbøll, Eva/Groenendijk, Kees/Waldrauch, Harald (Eds.)** (2006b): Acquisition and Loss of Nationality in Fifteen EU States. Volume 2: Country Analyses. Policies and Trends in 15 European Countries, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Brubaker, Rogers** (1992): Citizenship and Nationhood in France and Germany, London: Harvard University Press.
- Faist, Thomas** (2000): The Volume and Dynamics of International Migration and Transnational Social Spaces, Oxford: Oxford University Press.

- Freeman, Gary P.** (1995): Modes of Immigration Politics in Liberal Democratic States. *International Migration Review* 29 (4): 881-902.
- Freeman, Gary P./Oegelman, Nedim** (1998): Homeland Citizenship Policies and the Status of Third Country Nationals in the European Union. *Journal of Ethnic & Migration Studies* 24 (4): 769-788.
- Groenendijk, Kees** (2006): Family Reunification as a Right under Community Law. *European Journal of Migration & Law* 8 (2): 215-230.
- Hansen, Randall/Weil, Patrick (Eds.)** (2001): *Towards a European Nationality: Citizenship, Immigration and Nationality Law in the EU*, London: Palgrave-Macmillan.
- Heckmann, Friedrich/Schnapper, Dominique** (2003): Conclusion. Pp. 253-260, in: *The Integration of Immigrants in European Societies. National Differences and Trends of Convergence*, edited by Friedrich Heckmann and Dominique Schnapper, Stuttgart: Lucius et Lucius.
- Howard, Marc Morjé** (2005): Variation in Dual Citizenship Policies in the Countries of the EU. *International Migration Review* 39 (3): 697-720.
- Howard, Marc Morjé** (2006): *Comparative Citizenship: An Agenda for Cross-National Research*. *Perspectives on Politics* 4 (3): 443-455.
- Howard, Marc Morjé** (2009): *The Politics of Citizenship in Europe*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Jacobson, David** (1997): *Rights Across Borders: Immigration and the Decline of Citizenship*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Janoski, Thomas** (2010): *The Ironies of Citizenship. Naturalization and Integration in Industrialized Countries*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Joppke, Christian** (2001): The Legal-Domestic Sources of Immigrant Rights. *Comparative Political Studies* 34 (4): 339-366.

Joppke, Christian (2004): Citizenship without Identity. *Canadian Diversity* 3 (2): 85-87.

Joppke, Christian (2007): Beyond National Models: Civic Integration Policies for Immigrants in Western Europe. *West European Politics* 30 (1): 1-22.

Kneip, Sascha (2008): Verfassungsgerichtsbarkeit im Vergleich. Pp. 631-655, in: *Die EU-Staaten im Vergleich. Strukturen, Prozesse, Politik-inhalte*, edited by Oscar Gabriel and Sabine Krop, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Kofman, Eleonore (2004): Family-Related Migration: A Critical Review of European Studies. *Journal of Ethnic & Migration Studies* 30 (2): 243-262.

Koopmans, Ruud/Kriesi, Hanspeter (1997): Citoyenneté, identité nationale et mobilisation de l'extrême droite. Une comparaison entre la France, l'Allemagne, les Pays-Bas et la Suisse. Pp. 295-324, in: *Sociologie des nationalismes*, edited by Pierre Birnbaum, Paris: Presses Universitaires de France.

Koopmans, Ruud/Michalowski, Ines/Waibel, Stine (2012): „Citizenship Rights for Immigrants. National Political Processes and Cross-National Convergence in Western Europe, 1980–2008“, in: *American Journal of Sociology*, Vol. 117, No. 4: 1202-1245.

Koopmans, Ruud/Statham, Paul/Giugni, Marco/Passy, Florence (2005): *Contested Citizenship. Immigration and Cultural Diversity in Europe*, Minneapolis, MN: University of Minnesota Press.

Kriesi, Hanspeter/Koopmans, Ruud/Duyvendak, Jan Willem/Giugni, Marco G. (1995): *New Social Movements in Western Europe. A Comparative Analysis*, Minneapolis: University of Minnesota Press.

Lijphart, Arend (1999): *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven et al.: Yale University Press.

Michalowski, Ines (2011): Required to assimilate? The content of citizenship tests in five countries. *Citizenship Studies* 15 (6-7): 749-768.

Migration Policy Group (2006): The Migrant Integration Policy Index (MIPEX). Migration Policy Group and British Council. <http://www.integrationindex.eu/>, last accessed 28 December 2010.

Minkenberg, Michael (2006): Repression and reaction: militant democracy and the radical right in Germany and France. *Patterns of Prejudice* 40 (2): 25-44.

Odmalm, Pontus (2007): One Size Fits All? European Citizenship, National Citizenship Policies and Integration Requirements. *Representation* 43 (1): 19-34.

OECD (2008): *International Migration Outlook*. Sopemi 2008, Paris: OECD.

Sassen, Saskia (1998): The De Facto Transnationalizing of Immigration Policy. Pp. 49-85, in: *Challenge to the Nation-State: Immigration in Western Europe and the United States*, edited by Christian Joppke, Oxford: Oxford University Press.

Soysal, Yasemin Nuhoglu (1997): Changing Parameters of Citizenship and Claims-Making: Organized Islam in European Public Spheres. *Theory and Society* 26: 509-527.

Soysal, Yasemin Nuhoglu (1998): Toward a Postnational Model of Membership, in: *The Citizenship Debates: A Reader*, edited by Gershon Shafir, Minneapolis: University of Minnesota Press.

van Oers, Ricky/Ersbøll, Eva/Kostakopoulou, Dora (Eds.) (2010): *A Re-definition of Belonging? Language and Integration Tests in Europe*, Leiden: Nijhoff.

Vink, Maarten (2001): The Limited Europeanization of Domestic Citizenship Policy: Evidence from the Netherlands. *Journal of Common Market Studies* 39 (5): 875-896.

Waldrauch, Harald/Hofinger, Christoph (1997): An Index to Measure the Legal Obstacles to the Integration of Migrants. *New Community* 23 (2): 271-285.

7 Migrationsmanagement im Zeitalter der Globalisierung

Philip Martin



Einleitung

Die Zahl internationaler Migranten, also Personen, die für ein Jahr oder länger außerhalb ihres Geburtslandes leben, hat sich nach Angaben der UNO zwischen 1980 und 2010 von 103 Millionen auf 215 Millionen verdoppelt. Dessen ungeachtet ist der Anteil internationaler Migranten an der Weltbevölkerung über das letzte halbe Jahrhundert hinweg mit etwa drei Prozent trotz der Faktoren gleich geblieben, die einen Anstieg von Migration erwarten ließen, wie beispielsweise anhaltende demografische und wirtschaftliche Ungleichheiten zwischen verschiedenen Ländern in einer Zeit, in der die Globalisierung mehr Möglichkeiten bietet, sich über Chancen im Ausland zu informieren, zu geringeren Kosten zu reisen und daraus einen Nutzen zu ziehen.

Dieser Artikel betrachtet Migrationssysteme in Europa, Nordamerika und Asien, um Migrationsmustern, den damit zusammenhängenden Problemen sowie der Frage nachzugehen, wie diese durch Globalisierung und Wettbewerb beeinflusst werden und sich dadurch verändern. Würde man sich ein Land wie ein Haus vorstellen, so könnten Migranten dieses Haus bildlich gesprochen als Siedler durch den Vordereingang betreten, als zeitweilige Besucher oder Arbeitnehmer durch Seiteneingänge kommen oder aber auch als unbefugte bzw. illegale Bewohner sich durch die Hintertür Zutritt verschaffen. Die meisten Länder verfolgen Strategien, in deren Rahmen qualifizierte Migranten willkommen sind, Geringqualifizierte beliebig ausgetauscht werden und die Zahl illegaler Zuwanderer verringert werden soll, auch wenn nur wenige – wie beispielsweise Singapur – diese Strategien so eindeutig formulieren.

Die Steuerung von Migration stellt keine leichte Aufgabe dar, und es besteht in allen Ländern, die Migranten anziehen, eine Kluft zwischen den Zielen, die sich die Migrationspolitik gesetzt hat, und den Ergebnissen, die damit erzielt werden. Diese Kluft zwischen Zielen und Ergebnissen hat manche zu der Mutmaßung veranlasst, dass Grenzen „unkontrollierbar seien“, das heißt Regierungen akzeptieren müssten, dass ihre Möglichkeiten begrenzt seien zu bestimmen, wer ins Land kommt und was Menschen ohne die jeweilige Staatsangehörigkeit im Land dann tun. Andere wiederum argumentieren, souveräne Staaten müssten ihre Ausgaben für Systeme zur Kontrolle von Migration erhöhen, um illegale Migranten abzuschrecken und um die Bestimmungen durchzusetzen, die für Programme gelten, in deren Rahmen saisonale Arbeitskräfte beschäftigt werden. Und schließlich gibt es diejenigen, die Regierungen dazu drängen möchten, selektive Einwanderungssysteme zu entwickeln, um die Türen für ausländische Talente noch weiter zu öffnen und so die Entwicklung einer wissensbasierten Wirtschaft zu fördern.

Regierungen sind durchaus in der Lage, Migration so zu steuern, dass Zielsetzungen hinsichtlich Zugangsmöglichkeiten, Auswahlkriterien und Kontrollmechanismen erreicht werden, aber häufig stellt es sich als sehr schwierig dar, einen Konsens darüber zu erzielen, worin diese Ziele bestehen sollen. Im Gegensatz zu Krieg und Kriminalität, bei denen die Zielsetzung darin besteht, deren Ausmaß zu reduzieren, ähnelt die Steuerung von Migration eher der Verfolgung einer makroökonomischen Wirtschaftspolitik, die darauf abzielt, das manchmal widersprüchliche Ziel einer niedrigen Inflation einerseits und einer niedrigen Arbeitslosenquote andererseits zu erreichen. Sich zwischen solch gegensätzlichen Zielsetzungen zu entscheiden ist häufig schwierig, und es gibt in den meisten Ländern politische Parteien, die einem dieser widersprüchlichen Ziele explizit eine höhere Priorität einräumen, was erklärt, dass auch weiterhin von Debatten darüber auszugehen ist, worin die Ziele eines Migrationsmanagements bestehen sollen und wie mit den Diskrepanzen zwischen Zielsetzung und Ergebnissen beim Erreichen der Ziele umgegangen werden soll.

Die Vereinten Nationen definieren einen internationalen Migranten als eine Person, die für ein Jahr oder länger außerhalb ihres Geburts- oder Heimatlandes lebt. Die Definition der UN ist sehr weit gefasst und schließt Personen ein, die außerhalb eines Landes geboren wurden, bei ihrer Ankunft im Land aber als Staatsbürger betrachtet werden, wie beispielsweise Spätaussiedler, die nach Deutschland kommen, eingewanderte

Siedler, ausländische Saisonarbeiter sowie Studenten und illegal oder unbefugt ansässige Ausländer.

In unserer Welt mit etwa 200 souveränen Nationalstaaten gab es 215 Millionen Migranten im Jahr 2010, was bei einer Weltbevölkerung von 7 Milliarden Menschen einem Anteil von circa 3,1 Prozent entspricht. Die meisten Menschen überqueren in ihrem Leben nie eine Staatsgrenze. Diejenigen, die es tun, ziehen meist in ein nahegelegenes Land, wie zum Beispiel von der Türkei nach Deutschland oder von Mexiko in die USA.

Die größte Gruppe der Migranten, 74 Millionen oder 35 Prozent, wanderte von einem Entwicklungsland in ein anderes, wie zum Beispiel von den Philippinen nach Saudi-Arabien oder von Nicaragua nach Costa Rica. Die zweitgrößte Gruppe, 73 Millionen Menschen oder 34 Prozent, zog von einem Entwicklungs- in ein Industrieland oder entwickeltes Land, zu denen der größte Teil Europas, Nordamerika, Japan sowie Australien und Neuseeland gehören. Etwa 55 Millionen Menschen oder 26 Prozent der internationalen Migranten wanderten von einem industrialisierten Land in ein anderes, wie beispielsweise von Kanada in die USA. Und schließlich zogen 13 Millionen Menschen oder sechs Prozent von einem Industrie- in ein Entwicklungsland, wie zum Beispiel Japaner, die in Thailand arbeiten oder ihren Ruhestand dort verbringen (vgl. Tabelle 1).

Tabelle 1: Internationale Migranten im Jahr 2010 (in Millionen bzw. Prozent)

Herkunft	Ziel	Ziel	Gesamt
	Industrieland	Entwicklungsland	
Industrieland	55	13	68
Entwicklungsland	73	74	147
Gesamt	128	87	215
Industrieland	26%	6%	32%
Entwicklungsland	34%	35%	68%
Gesamt	60%	40%	100%

Quelle: UN-Bevölkerungsabteilung 2010. Bericht über internationale Migration.

Etwa 60 Prozent der Migranten weltweit leben in industrialisierten Ländern und machen damit einen Anteil von ca. 10 Prozent an den insgesamt 1,2 Milliarden Menschen aus, die in Industrieländern leben. Zu den Ländern mit dem höchsten Anteil an internationalen Migranten gehören die

USA mit 43 Millionen Migranten im Jahr 2010, Russland mit 12 Millionen, Deutschland mit 11 Millionen sowie Saudi-Arabien, Kanada und Frankreich mit jeweils etwa sieben Millionen. In diesen sechs Ländern leben 87 Millionen oder gut 40 Prozent der Migranten weltweit. Zu den Ländern mit dem höchsten Anteil an Migranten an der Gesamtbevölkerung gehören öllexportierende Golfstaaten wie Katar, wo 85 Prozent der Bewohner Migranten sind, sowie die Vereinigten Arabischen Emirate und Kuwait mit einem Migrantenanteil in Höhe von 70 Prozent. Zu den Ländern mit dem geringsten Anteil von Migranten an der Gesamtbevölkerung gehören China, Indonesien, Vietnam, Peru und Kuba, wo weniger als ein Promille der Einwohner im Ausland geboren wurde.

Internationale Migration ist die Ausnahme, nicht die Regel. Der wichtigste Aspekt, der Migration begrenzt, ist die Bodenständigkeit – die meisten Menschen haben nicht den Wunsch, von ihrer Familie und von Freunden wegzuziehen. An zweiter Stelle kommen die Regierungen, die weitreichende Möglichkeiten haben, Migration zu regulieren und dies mithilfe von Pässen, Visa sowie Kontrollen an den Grenzen und im Inland tun. Ein Aspekt, der von vielen bestehenden Regierungen bei der Überlegung in Betracht gezogen wird, ob man ein neues Staatsgebilde anerkennen soll, das sich zu einem Nationalstaat erklärt, betrifft die Frage, ob der neue Staat in der Lage ist zu kontrollieren, wer ins Land einreist und wer sich innerhalb seiner Grenzen aufhält.

Es ist davon auszugehen, dass die internationale Migration zunehmen wird. Die Gründe dafür reichen von anhaltenden demografischen und ökonomischen Ungleichheiten bis hin zu weitreichenden Veränderungen in den Bereichen Kommunikation und Transportwesen, die eine Erhöhung der Mobilität mit sich bringen. Gleichzeitig gibt es zudem immer mehr Grenzen, die zu überqueren sind. Im Jahr 2000 gab es 193 allgemein anerkannte Nationalstaaten und damit viermal mehr als die 43 Staaten, die man noch im Jahr 1900 zählte (Lemert 2005: 176). Jeder Nationalstaat unterscheidet zwischen eigenen Staatsbürgern und Ausländern, errichtet Grenzposten, um diejenigen zu kontrollieren, die einreisen wollen, und legt fest, was Ausländern während ihres Aufenthalts im Land erlaubt ist, ganz gleich, ob es sich nun um Touristen, Studenten, Gastarbeiter oder Immigranten handelt.

Der erste Schritt, die Herausforderungen des Migrationsmanagements bewältigen zu können, besteht darin zu verstehen, wie sich die Globalisierung in einer Welt anhaltender Unterschiede als Stimulus für Migration

auswirkt. Die meisten Menschen haben kein Interesse daran, Staatsgrenzen zu überqueren, und obwohl die Zahl der Migranten ein Allzeit-Hoch erreicht hat, machen internationale Migranten lediglich drei Prozent und nicht 30 Prozent der Weltbevölkerung aus. Darüber hinaus kann wirtschaftliches Wachstum frühere Auswanderungsländer in Staaten verwandeln, die Migranten anziehen, wie dies am Beispiel von Irland, Italien und Südkorea zu sehen ist. Die Herausforderung besteht darin, Migration so zu steuern, dass die Unterschiede verringert werden, wegen denen Menschen im Laufe der Zeit Grenzen überqueren.

Die folgenden drei Kapitel beleuchten internationale Migrationsmuster und die Herausforderungen an das Migrationsmanagement in Europa, Nordamerika und Asien. Die Schlussfolgerung unterstreicht, dass das Management von Migration schwieriger werden könnte, da der Migrationsdruck mit der Globalisierung in einer Welt der Unterschiede zunehmen könnte. Die Sensibilisierung gegenüber den individuellen Rechten eines jeden Einzelnen nimmt zu und die im Zusammenhang mit Migranten stehenden sozio-ökonomischen Kosten bzw. Nutzen sind Gegenstand von Debatten. Die Globalisierung erleichtert es den Menschen, sich über Chancen in anderen Ländern zu informieren und zu reisen, um die sich bietenden Möglichkeiten für sich zu nutzen.

Europa: Von der Emigration zur Immigration

Europa beheimatet ein Zehntel der Weltbevölkerung, ein Viertel aller Länder und ein Drittel aller Migranten weltweit. Es finden sich hier viele Staatsgrenzen auf einem relativ kleinen und dicht besiedelten Kontinent. Mehr als die Hälfte der Länder in Europa gehört der Europäischen Union oder der Europäischen Freihandelszone EFTA an. Es existieren regionale Vereinbarungen, die den freien Personen- und Warenverkehr zwischen den einzelnen Staaten ermöglichen und fördern.

Im Jahr 2010 gab es in den EU-27-Staaten 32,5 Millionen Ausländer, einschließlich der 31 Millionen in den „alten“ EU-15-Ländern. Mehr als 20 Millionen dieser Ausländer waren keine Staatsbürger von EU-Mitgliedstaaten, während 12 Millionen Migranten aus EU-Staaten stammten, wie beispielsweise Polen in Großbritannien. Eine größere Zahl an Einwohnern der EU, etwa 47 Millionen, wurde nicht in dem Land geboren, in dem sie derzeit leben. Dies lässt darauf schließen, dass davon 15 Millionen Men-

schen eingebürgert wurden. 90 Prozent davon leben in den EU-15-Staaten (zum Vergleich: in den USA leben 17 Millionen eingebürgerte Personen). Die meisten der im Ausland geborenen Einwohner der EU-15-Staaten verteilen sich auf die folgenden vier Länder: Deutschland = 9,5 Millionen, Frankreich = 7,1 Millionen, Großbritannien = 6,8 Millionen und Spanien = 6,3 Millionen. Die Hauptherkunftsländer der EU-internen Migranten sind Rumänien mit 2,2 Millionen Menschen, Polen mit einer Million und Italien ebenfalls mit knapp einer Million.¹

Die Hauptherkunftsländer der Migranten von außerhalb der EU sind die Türkei (in den EU-15-Ländern leben insgesamt ca. 3,5 Millionen Türken), Marokko (zwei Millionen) und Albanien (eine Million). Jede dieser Nationalitäten konzentriert sich auf einen oder zwei EU-Staaten – für die Türken ist dies Deutschland, für die Marokkaner Spanien und Frankreich und für die Albaner Griechenland und Italien.

Etwa die Hälfte aller Arbeitnehmer zwischen 25 und 64 Jahren in den EU-27-Ländern verfügt über eine mittlere berufliche Qualifikation, ein Viertel über einen Hochschulabschluss und ein Viertel ist beruflich geringqualifiziert, d. h. hat keine weiterführende Schule abgeschlossen. Über 40 Prozent der Nicht-EU-Bürger, die in der EU arbeiten, sind geringqualifiziert. Bei den meisten dieser geringqualifizierten Arbeitnehmer, die nicht EU-Bürger sind, handelt es sich um Gastarbeiter, die in den 1960er und 1970er Jahren für die Arbeit in der Industrie angeworben wurden, und um deren Kinder. Während der 1970er und 1980er Jahre vollzog sich in den Industriebereichen, für die Gastarbeiter angeworben worden waren, ein Strukturwandel. Viele Gastarbeiter, die ihren Arbeitsplatz verloren, hatten große Schwierigkeiten, eine neue Beschäftigung zu finden. Älter werdende, geringqualifizierte Gastarbeiter sowie deren Kinder und Kindeskiner, die über ein unterdurchschnittliches Bildungsniveau verfügen, haben häufig Probleme, eine gute Beschäftigung in der zunehmend wissensbasierten Wirtschaft Europas zu finden. Neue Ansätze in der Migrationspolitik und die EU-Erweiterung haben zu einem Anstieg der Zahl von Nicht-EU-Ausländern geführt, die beruflich höher qualifiziert sind. Darin wird der Grundsatz widerspiegelt, dass je schwieriger es ist, sich Zugang zu einem Land zu verschaffen, die Wahrscheinlichkeit umso höher ist, dass die, die es schaffen Fuß zu fassen, meist hochqualifiziert sind. Menschen aus mit-

1 Im Jahr 2010 gab es nach Schätzungen zwischen zwei und vier Millionen unberechtigt ansässige Ausländer in der EU.

teleuropäischen Ländern übernehmen die geringqualifizierten Tätigkeiten in den EU-15-Ländern – ein Beispiel hierfür sind Polen in Deutschland und Großbritannien, obwohl südeuropäische Länder wie beispielsweise Portugal die höchsten Anteile an (einheimischen) geringqualifizierten Arbeitnehmern an ihrer berufstätigen Gesamtbevölkerung (70 Prozent in Portugal) aufweisen. In nahezu allen EU-Ländern sind hochqualifizierte Migranten willkommen, in vielen jedoch ist man der Meinung, dass geringqualifizierte Migranten mehr zum Bevölkerungswachstum als zum Wachstum der Produktivität beitragen. Da die Nachfrage nach geringqualifizierten Beschäftigten schneller zurückgeht als das Angebot, sind die Arbeitslosenquoten unter geringqualifizierten Nicht-EU-Bürgern deutlich höher als unter den Einheimischen; gleichzeitig sind die Einkommen Geringqualifizierter niedriger. Darüber hinaus gibt es in vielen Familien von Nicht-EU-Ausländern häufig nur eine erwerbstätige Person bei gleichzeitig überdurchschnittlich großen Familiengrößen, was wiederum das durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen in den Familien von Nicht-EU-Migranten senkt.

Führende EU-Politiker drängen die Mitgliedstaaten, sich Migranten mehr zu öffnen. Die EU-Kommissarin für Inneres, Cecilia Malmström, erklärte 2012, dass die demografische Entwicklung zu einem „ernsthaften Mangel an Qualifizierten und Talenten“ führen werde, falls die EU-Mitgliedstaaten ihre Grenzen nicht öffneten. Malmström rief die Regierungschefs dazu auf, sich „gegen die zunehmende Flut von immigrationsfeindlicher Rhetorik zu erheben“ und bezeichnete Behauptungen wie „Migranten nehmen uns die Arbeitsplätze weg“, „sie drücken unser Lohnniveau“ und „sie nutzen unsere Sozialsysteme aus“ etc. als alarmierend, irreführend und falsch. Es sei Politik der schlimmsten Art, wenn sie die Unsicherheit und Sorgen der Menschen um die Zukunft für sich ausnutzt.

Der wichtigste Mechanismus, der geschaffen wurde, um mehr ausländische Fachkräfte von außerhalb der EU zu gewinnen, ist die Blaue Karte EU, die es den Regierungen der Mitgliedstaaten erlaubt, Hochschulabsolventen eine Arbeitsgenehmigung und Niederlassungserlaubnis zu erteilen, wenn diese eine Beschäftigung mit einem Gehalt angeboten bekommen, das mindestens um den Faktor 1,5 höher ist als das durchschnittliche Bruttogehalt in dem jeweiligen EU-Mitgliedstaat (in Berufen mit Fachkräftemangel liegt der Faktor bei 1,2). Die Familienangehörigen von Inhabern der Blauen Karte EU dürfen nach sechs Monaten nachziehen und Ehepartner können Arbeitsgenehmigungen erhalten. Nach einem Aufenthalt von 18 Monaten im ersten EU-Land haben Inhaber der Blauen

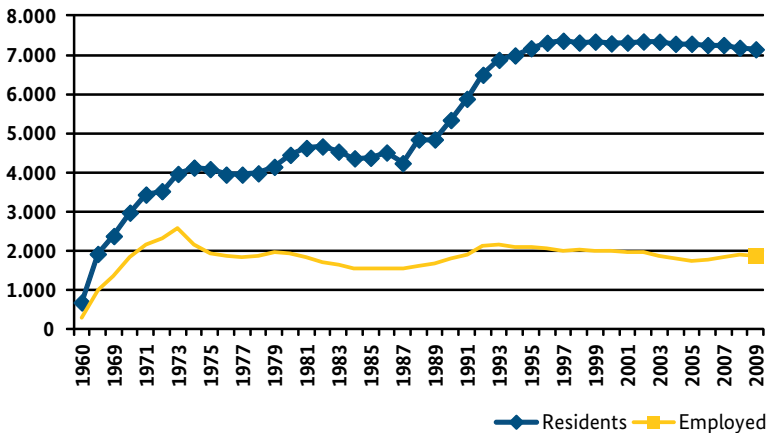
Karte EU die Möglichkeit, in einen anderen EU-Mitgliedstaat zu ziehen. Nach fünf Jahren können sie eine dauerhafte Aufenthaltserlaubnis in der EU erhalten.

Deutschland ist das wirtschaftliche Zugpferd Europas und hat sich seit 2005 von einem Einwanderungsland wider Willen zu einem Einwanderungsland mit hohem Ansehen entwickelt. Angesichts der sich abzeichnenden Überalterung und dem Rückgang der erwerbstätigen Bevölkerung gehören die Integration geringqualifizierter Ausländer und deren Kindern sowie die Anwerbung qualifizierter Migranten zu den wichtigsten Aspekten im Bereich der Migration.

Etwa acht Prozent der ca. 80 Millionen Einwohner Deutschlands sind Ausländer und knappe 20 Prozent haben einen Migrationshintergrund, d. h. sie selbst oder ihre Eltern wurden außerhalb Deutschlands in seinen heutigen Grenzen geboren. Die meisten in Deutschland lebenden Ausländer sind ein Vermächtnis der Anwerbungskampagnen während der 1960er und 1970er Jahre, als eine unterbewertete Währung, ein Baby-Boom, der den Anteil an berufstätigen Frauen verringerte, und verbesserte Chancen auf eine höhere Bildung dazu führten, dass ein Teil der jungen Bevölkerung dem Arbeitsmarkt nicht mehr zur Verfügung stand, während gleichzeitig die Verbesserung der Pensionsleistungen einen früheren Ruhestand ermöglichte. Diese Faktoren führten zusammen mit einer sehr niedrigen Arbeitslosenquote dazu, dass Arbeitgeber die Regierung davon überzeugen konnten, die Türen für ausländische Arbeitnehmer vorübergehend zu öffnen. Anfangs waren die meisten Ausländer auch ausländische Arbeitnehmer. Als aber mehr und mehr Gastarbeiter Familien gründeten oder zu sich nach Deutschland holten, musste immer mehr zwischen ausländischen Arbeitnehmern und ausländischen Einwohnern unterschieden werden (vgl. Abbildung 1).

Die Türkei spielt eine große Rolle in der Diskussion, die in Deutschland über Immigration und Integration geführt wird, da deutsche Arbeitgeber in den 1960er und 1970er Jahren türkische Gastarbeiter anwarben und die Integration derjenigen, die sich in Deutschland niederließen, sowie von deren Kindern unausgewogen verlief. Zwei Drittel der 3,5 Millionen Türken in Westeuropa leben in Deutschland. Ihre unausgewogene Integration in das Bildungssystem und auf dem Arbeitsmarkt führte im Jahr 2005 zur Verabschiedung eines Gesetzes, das für viele Ausländer vorsieht, an Integrationskursen teilzunehmen, die auch den Unterricht der deutschen Sprache und die Vermittlung kultureller Inhalte umfasst. Die Arbeitsmigration

Abbildung 1: Ausländische Einwohner und beschäftigte Ausländer in Deutschland, 1960 - 2009 (in Tausend)



zwischen der Türkei und der EU ist rückläufig, und seit Mitte der 1990er Jahre ist die Türkei unter dem Strich selbst zum Einwanderungsland geworden. Zu Irritationen haben jedoch Migranten geführt, die versuchen, über die Türkei in EU-Länder zu gelangen und dabei über Griechenland illegal in die EU einreisen. Die Türkei führt Verhandlungen über einen EU-Beitritt und manche befürchten schon eine neue Migrationswelle aus der Türkei, falls das Land beitrifft und türkische Staatsbürger ein Recht auf Freizügigkeit erlangen. Auch wenn die Migration zwischen der Türkei und der EU zum Stillstand gekommen ist, könnte die Türkei eine signifikante Zahl potenzieller Migranten aufnehmen, da ein großer Teil der Bevölkerung in der Landwirtschaft beschäftigt ist und nur wenige Frauen in den Städten berufstätig sind.

Russland ist mit 143 Millionen Einwohnern im Jahr 2010 nicht nur das bevölkerungsreichste europäische Land, es leben dort auch die meisten Immigranten, deren Zahl von der UNO auf 12 Millionen geschätzt wird. Ziel der Regierung ist es, bis zum Jahr 2025 die Zahl der Einwohner auf 145 Millionen zu erhöhen, dies allerdings nicht über den Weg der Immigration zu erreichen. Immigranten in Russland, von denen die meisten Staatsbürger einer der elf früheren UdSSR-Republiken in der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten sind, benötigen für die Einreise nach Russland kein Visum. Wollen sie dort jedoch eine Arbeit aufnehmen, wird verlangt, dass sie eine Arbeitserlaubnis beantragen. Viele halten sich jedoch nicht an diese Vorschrift und so sind Tadschiken, Usbeken sowie andere GUS-Staats-

angehörige häufig schlecht bezahlt und Schikanen seitens der Behörden ausgesetzt. Die Löhne und Gehälter sind in Moskau und Sankt Petersburg deutlich höher als in den armen und landwirtschaftlich geprägten GUS-Staaten, die sich von Armenien über Moldawien bis nach Usbekistan erstrecken. Es sind Migrationsnetzwerke entstanden, die Migranten aus diesen früheren Sowjetrepubliken helfen, in russischen Städten Arbeit zu finden, wo sehr viel höhere Löhne als zuhause bezahlt werden. Dies hat zu einer großen Zahl von Migranten geführt, die Repressalien ausgesetzt sind. Russische Nationalisten nutzen häufig den Feiertag am 4. November, an dem das Ende der Fremdherrschaft über Russland gefeiert wird, um ein Ende der Immigration aus den früheren Sowjetrepubliken mit Slogans wie „Russland den Russen“ und „Heute Migranten, morgen Besatzer“ zu fordern. Präsident Wladimir Putin unterzeichnete im Mai 2012 ein Dekret, nach dem Arbeitsmigranten einen Russisch-Sprachtest bestehen müssen, bevor sie eine Arbeitserlaubnis erhalten, und teilte mit, dass die Strafen für illegale Migranten und deren Arbeitgeber erhöht würden.

Nordamerika:

Kanada, USA und Mexico

In Kanada und den USA leben etwa fünf Prozent der Weltbevölkerung; gleichzeitig strömen aber in diese beiden Länder geschätzt mehr als die Hälfte aller Immigranten weltweit, deren Zahl sich auf etwa 1,5 Millionen pro Jahr beläuft. Die USA haben unter den industrialisierten Ländern die höchste Quote an illegalen oder unbefugt ansässigen Migranten – mehr als ein Viertel der im Ausland geborenen Personen leben ohne Erlaubnis im Land. Die Auswanderungsquoten aus Mexiko und vielen Ländern der Karibik sind sehr hoch. Etwa 10 Prozent der 120 Millionen Menschen, die in Mexiko geboren wurden, haben das Land – meist in Richtung USA – verlassen. Die Auswanderungsraten auf karibischen Inseln, wie beispielsweise Jamaika, liegen sogar noch höher.

Mit seiner hohen Einwanderungsquote, großzügigen Sozialleistungen und einer Bevölkerung, die mit der Einwanderungspolitik sehr zufrieden ist, stellt Kanada im Vergleich zu anderen Industrieländern eine Ausnahme dar. Viele Experten führen diese Zufriedenheit auf das kanadische Punktesystem zurück, nach dem die meisten Ausländer, die einreisen möchten, auf Grundlage ihrer Bildung, des Alters, der Arbeitserfahrung sowie den Englisch- bzw. Französischkenntnissen beurteilt werden. Ausländer, die sich in Kanada als Fachkräfte niederlassen möchten, müssen mindestens

67 Punkte auf der 100-Punkte-Skala erreichen und erhalten bis zu 25 Punkte für ihre Bildung bzw. Ausbildung, 24 Punkte für ihre Englisch- und/oder Französischkenntnisse sowie bis zu 21 Punkte für ihre Berufserfahrung. Diejenigen, deren Alter zwischen 21 und 49 Jahren liegt, erhalten dafür 10 Punkte, Personen, die in Kanada legal mit einer vorübergehenden Arbeitserlaubnis einer Beschäftigung nachgehen, erhalten 10 Punkte, und bis zu 10 Punkte werden für das Kriterium der „Anpassungsfähigkeit“ vergeben, die Aspekte wie beispielsweise ein Studium oder eine frühere Berufstätigkeit in Kanada umfasst. Dieses Punktesystem und die zu vernachlässigende illegale Migration versetzen die kanadische Regierung in die Lage, die Immigration ins Land mithilfe eines „Mikro-Managements“ zu steuern, um so das Wirtschaftswachstum anzuregen – all dies hilft, die Zufriedenheit der Öffentlichkeit mit der Immigrationspolitik zu verstehen.

Im Jahr 2010 hat Kanada die Rekordzahl von 280.700 Immigranten über die drei wichtigsten zur Verfügung stehenden „Vordertüren“ aufgenommen. Davon waren 187.000 Personen Fachkräfte oder Freiberufler sowie Investoren in Unternehmen und deren Familien, 60.200 Personen, die im Rahmen einer Familienzusammenführung ins Land kamen, sowie 24.700 Flüchtlinge und andere Immigranten, die aufgenommen wurden. Nahezu die Hälfte der Immigranten in Kanada kommt aus asiatischen Ländern. Zu den wichtigsten Herkunftsländern gehören die Philippinen mit 36.600 Immigranten im Jahr 2010, Indien mit 30.300 und China mit 30.200 Einwanderern. Durch die Auswahl der Immigranten auf Grundlage ihrer Bildung wird sichergestellt, dass die Hälfte der erwachsenen Einwanderer über Hochschulabschlüsse verfügt – anteilmäßig doppelt so viele wie bei den in Kanada geborenen Erwachsenen, die einen höheren Bildungsabschluss besitzen. Es muss jedoch erwähnt werden, dass sich die Immigranten in Kanada vor allem auf drei Städte, nämlich Toronto, Vancouver und Montreal konzentrieren, wo sich viele frühere Immigranten niedergelassen haben und wo viele Kanadier mit Hochschulabschluss leben. Dies macht es auch gebildeten Neuankömmlingen schwer, einen Arbeitsplatz zu finden, der ihrer Schul- und Ausbildung entspricht. Das führt häufig zu einem „Brain Waste“, einer Verschwendung von Ressourcen, wenn beispielsweise ein eingewanderter Arzt als Taxifahrer arbeitet.

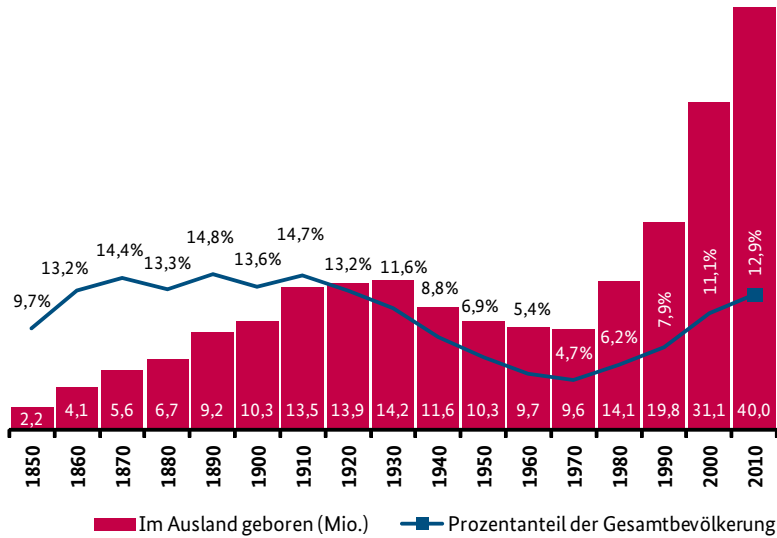
Die kanadische Gesellschaft ist zweisprachig und multikulturell geprägt. Die Zielsetzung, Einigkeit zwischen dem englisch- und dem französischsprachigen Teil der Bevölkerung zu erzielen, war der kanadischen Politik über weite Strecken der letzten Jahrzehnte ein zentrales Anliegen. So ist es

nicht verwunderlich, dass viele politische Ansätze, die das Ziel verfolgen, die kanadische Gesellschaft sprachlich und kulturell zweigleisig aufzustellen, auch darauf abzielen, Immigration und die Integration von Immigranten zu fördern. Die kanadische Regierung bietet Sprachkurs-Programme und Zugang zu Sozialleistungen an, legt Wert auf Menschenrechte und Gleichbehandlungsgarantien und hilft so Immigranten dabei, sich im französischsprachigen Quebec oder den englischsprachigen Provinzen zu integrieren.

Die Vereinigten Staaten sind eine Einwanderernation. Nahezu alle US-Staatsbürger sind Immigranten oder deren Nachkommen und die meisten Amerikaner sind stolz auf ihr kulturelles Erbe als Einwanderer. Einwanderer haben Amerika seit jeher geprägt und werden dies auch in Zukunft tun, indem sie die Größe und Zusammensetzung der Bevölkerung sowie die Wirtschaft und den Arbeitsmarkt verändern und Einfluss auf Politik, Gesellschaft und das kulturelle Leben nehmen. Einwanderung verändert die Haltung, mit der die Menschen in den USA miteinander umgehen, sie verändert die Essgewohnheiten und beeinflusst die Kultur. Jeden Tag kommen etwa 104.000 Ausländer in den Vereinigten Staaten an, einschließlich der 3.100 Personen, die ein Einwanderungsvisum erhalten, mit dem sie sich niederlassen und nach fünf Jahren einbürgern lassen können. Zu den Ausländern, die in die Vereinigten Staaten kommen, gehören die fast 100.000 Touristen, Besucher aus geschäftlichen Gründen, ausländische Studenten sowie Arbeiter, Personen also, die vom US-Ministerium für innere Sicherheit als Nicht-Immigranten eingestuft bzw. als Besucher betrachtet werden, die die USA nach ein paar Tagen, Wochen oder Jahren wieder verlassen. Über weite Teile des vergangenen Jahrzehnts hinweg ließen sich täglich ca. 2.000 Ausländer in den Vereinigten Staaten unbefugt nieder. Während es mehr als der Hälfte gelang, sich einer Festnahme an der mexikanisch-amerikanischen Grenze zu entziehen, reisten andere zwar legal ins Land ein, setzten sich aber über die Bestimmungen des Besuchervisums hinweg, indem sie eine Arbeit aufnahmen oder nicht zu dem Zeitpunkt ausreisten, der in ihren zeitlich begrenzten Visa festgelegt war. Gleichzeitig hat die legale Einwanderung zugenommen. Die Zahl der Einwanderer stieg von jährlich 250.000 Personen in den 1950er Jahren auf jährlich 365.000 Personen in den 1960er, um in den 1970er Jahren auf jährlich 443.000 Menschen zu wachsen. In den 1990er Jahren wurden jährlich fast eine Million Immigranten verzeichnet, und im ersten Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts belief sich ihre Zahl auf jährlich 1,1 Millionen. Die Zahl der im Ausland geborenen Einwohner in den USA ist größer als je zuvor, mit 13 Prozent Anteil an der Bevölkerung liegt der Anteil jedoch unter

dem Anteil von 15 Prozent, der vor einem Jahrhundert verzeichnet wurde, als pro Jahr eine Million Immigranten ins Land kamen, das im Jahr 1910 eine Einwohnerzahl von 92 Millionen hatte, bis zum Jahr 2010 aber bereits auf 309 Millionen Menschen angewachsen war (vgl. Abbildung 2).

Abbildung 2: Einwanderung in die USA: 1850 - 2010



Die meisten Amerikaner sehen legale Immigration positiv; ihrer Meinung nach ist die Einwanderung von Ausländern mit dem Ziel, die US-amerikanische Staatsbürgerschaft zu erlangen, im nationalen Interesse des Landes. Öffentliche Umfragen zeigen jedoch, dass es eine weitverbreitete Unzufriedenheit mit dem momentanen Einwanderungssystem gibt. Dies erklärt, warum die Einwanderungspolitik sehr häufig mit den Worten ‚gescheitert‘ und ‚fehlgeschlagen‘ beschrieben wird. Das Scheitern der Politik zeigt sich am deutlichsten in der Unfähigkeit, weder die illegale Einwanderung über die mexikanisch-amerikanische Grenze in den Griff zu bekommen noch das illegale Verbleiben von Besuchern über die zeitliche Begrenzung in ihren Visa hinaus unterbinden zu können. Es stellt sich die Frage, wie viel mehr Geld die US-Regierung noch in die Errichtung von Grenzzäunen und für Beamte ausgeben soll, um die illegale Einwanderung aus Mexiko zu stoppen, und ob es rechtmäßig und im Sinne der Regierung in Washington ist, wenn Bundesstaaten wie Alabama und Arizona Gesetze erlassen, die darauf abzielen, unerlaubt ansässige Ausländer aus ihren Bundesstaaten abzuschieben.

Zwei Entwicklungen der jüngsten Vergangenheit befeuerten die Debatte in den USA über eine Reform der Einwanderungspolitik erneut. Zum einen war dies die Wirtschaftskrise der Jahre 2008 bis 2009; es war die schwerste der letzten fünfzig Jahre, die mit einer Verdoppelung der Arbeitslosenquote auf fast zehn Prozent und einem Rückgang beim Zustrom illegaler Ausländer einherging. Die meisten unbefugte ansässigen Ausländer verließen selbst dann nicht die USA, wenn sie ihre Beschäftigung verloren hatten, da es auch in ihren Herkunftsländern nur wenig Arbeit gab. Die Zahl der legalen Einwanderer lag weiterhin bei jährlich mehr als einer Million, da in den USA ansässige Immigranten Familienmitglieder unterstützen, damit diesen die Einreise gestattet wurde.² Der zweite Aspekt, der die Debatte über Einwanderung erneut anfachte, hat mit der zunehmenden Zahl an Bundesstaaten zu tun, die Gesetze verabschiedeten (mit Arizona als erstem Bundesstaat im April 2010), die darauf abzielen, unerlaubt ansässige Ausländer auszuweisen. Arizona und andere Bundesstaaten verlangen von allen Arbeitgebern, das E-Verify-Verfahren zu verwenden, um den rechtlichen Status von neu eingestellten Beschäftigten zu überprüfen. Dies hat einige illegal Beschäftigte dazu veranlasst, in andere Bundesstaaten zu ziehen und bei Arbeitgebern unterzukommen, die das E-Verify-Verfahren nicht einsetzen (in Kalifornien und Illinois sind Gesetze in Kraft, die die Möglichkeit kommunaler Behörden einschrän-

- 2 Die Wirtschaftskrise von 2008 bis 2009 führte zu einem Verlust von acht Millionen Arbeitsplätzen; die Zahl der Beschäftigten im zivilen Bereich ging von 146 Millionen Ende 2007 auf 138 Millionen Ende 2009 zurück. Ein Zuwachs an Arbeitsplätzen setzte im Jahr 2010 wieder ein (<http://data.bls.gov/cgi-bin/survey/most?bls>). Gleichzeitig wurden Einwanderungsgesetze verstärkt durchgesetzt, vor allem nachdem es dem US-Senat nicht gelungen war, umfassende Gesetzesvorlagen für eine Reform der Einwanderungsgesetze im Jahr 2007 zu verabschieden, in denen auch der Vorschlag enthalten war, Arbeitgeber zur Entlassung von Arbeitnehmern zu zwingen, deren Namen nicht mit den Angaben bei der Sozialversicherung übereinstimmen (http://migration.ucdavis.edu/mn/more.php?id=3315_0_2_0). Es besteht Einigkeit darüber, dass die Zahl der illegalen Ausländer in den Jahren 2008 bis 2009 erstmals in zwei Jahrzehnten zurückging. Keine Einigkeit besteht indes über die Gründe dafür. In einigen Untersuchungen wird als Grund die Wirtschaftskrise in den USA hervorgehoben und darauf hingewiesen, dass die Zahl der illegalen Ausländer mit einer wirtschaftlichen Erholung und einem Zuwachs an Arbeitsplätzen wieder steigen würde. Andere Studien betonen hingegen die Wirkung der Anstrengungen zu einer strikten Durchsetzung von Bestimmungen auf nationaler bzw. bundesstaatlicher Ebene, um illegale Arbeitssuchende von Arbeitsplätzen in den USA fernzuhalten. Unter folgendem Link kann die Debatte nachgelesen werden: http://migration.ucdavis.edu/mn/more.php?id=3433_0_2_

ken, von Arbeitgebern den Einsatz des E-Verify-Verfahrens zu verlangen). Darüber hinaus verlangen Alabama, Arizona sowie weitere Bundesstaaten von den bundesstaatlichen und den örtlichen Polizeikräften, den Status von Personen festzustellen, die sie überprüfen oder festnehmen. Mit dem US Supreme Court hat das höchste amerikanische Gericht die Befugnis der Bundesstaaten bestätigt, von ihren Arbeitgebern die Verwendung des E-Verify-Verfahrens zu verlangen und Ausländer, die als illegal verdächtig sind, durch die Polizei überprüfen zu lassen.

Seit 150 Jahren teilen sich Mexiko und die USA eine über 3.000 Kilometer lange Grenze, aber erst nach den 1970er Jahren wurde Mexiko zum Hauptherkunftsland für Einwanderer in die USA. Um 1800 hatten Mexiko und die USA mit sechs Millionen Menschen etwa gleich viele Einwohner, wobei das Pro-Kopf-BIP in Mexiko etwa halb so hoch war wie das in den Vereinigten Staaten. Der Norden Mexikos (nun die südwestlichen US-Bundesstaaten) wurde durch den Vertrag von Guadalupe Hidalgo im Jahr 1848 an die USA abgetreten. Damit wurde ein Krieg beendet, der seinen Ausgang nahm, als amerikanische Siedler nach Texas zogen, was damals noch zu Mexiko gehörte, und sich gegen die mexikanischen Behörden auflehnten. Die wenigen mexikanischen Bewohner der Region, die nun den Südwesten der USA bildet, wurden US-Staatsbürger und es gab über das darauffolgende Jahrhundert nur eine relativ geringe Migration und wenig Handel zwischen diesen sogenannten „Entfernten Nachbarn“. Während des 1. Weltkriegs, als in Mexiko ein Bürgerkrieg im Gange war, genehmigte die US-Regierung die Anwerbung von Mexikanern für die Arbeit auf US-Farmen und beim Bau von Eisenbahnlinien. Diese sogenannten „Braceros“ (span. für ‚die Arme‘) waren junge mexikanische Männer, die zuerst zwischen 1917 und 1921 und später, zwischen 1942 und 1964, noch einmal als Arbeiter für einen begrenzten Zeitraum ins Land gelassen wurden. Beide ‚Bracero‘-Programme begannen als Notmaßnahmen in Kriegszeiten, als Landwirte klagten, der Mangel an Arbeitskräften könnte die Lebensmittelproduktion verringern. Kritiker warfen den Farmern andererseits vor, mexikanische Arbeiter nur deshalb einstellen zu wollen, um die Löhne niedrig zu halten. Durch die sichergestellte Verfügbarkeit von Arbeitskräften konnte die Landwirtschaft in den USA expandieren, und beide ‚Bracero‘-Programme wurden sowohl wegen Verwerfungen in der US-Wirtschaft als auch aufgrund der Abhängigkeiten in den ländlichen Gebieten Mexikos größer und dauerten länger als ursprünglich geplant. Die Verwerfungen spiegelten die Investitionen in Obstplantagen und Weinberge von US-Farmern wider, die davon ausgingen, dass die ‚Braceros‘ zu den bisherigen Löhnen zur Verfügung stehen würden und

die sich deshalb Bestrebungen widersetzen, die zu einer Erhöhung ihrer Lohnkosten geführt hätten – wie beispielsweise eine Beendigung der ‚Bracero‘-Programme. In den Abhängigkeiten spiegelt sich dagegen wider, dass sich viele Mexikaner und ihre Familien zuhause in ländlichen Gebieten, die geringe Zukunftschancen boten, an den Transfer von Geldern gewöhnten, die in den USA verdient wurden. Als das ‚Bracero‘-Programm in den 1950er Jahren ausgeweitet wurde, zogen viele Mexikaner an die mexikanisch-amerikanische Grenze, um ihre Chancen zu erhöhen, von einem US-Farmer angeworben zu werden. Nach der Beendigung des ‚Bracero‘-Programms im Jahr 1964 hatten tausende von ‚Braceros‘ und ihre Familien in mexikanischen Grenzstädten keine Möglichkeit mehr, ihren Lebensunterhalt zu verdienen. Die Regierungen von Mexiko und den USA kooperierten und versuchten, Alternativen zur illegalen Migration anzubieten, indem sie ihre Handelsgesetze änderten, um beispielsweise den Aufbau von sogenannten ‚maquiladoras‘, also exportorientierten Fabriken, in mexikanischen Grenzstädten zu fördern, die Fertigungskomponenten aus den USA importierten und mexikanische Arbeiter anheuerteten, um Produkte wie Fernsehgeräte zusammenzubauen, die später wieder als fertige Waren zurück in die USA exportiert wurden. Die ‚maquiladoras‘ konnten den früheren ‚Braceros‘, die fast ausschließlich Männer waren, zu keiner Zeit eine ausreichende Zahl an neuen Arbeitsplätzen anbieten, da sie bevorzugt junge Frauen einstellten, die dort oftmals ihre erste bezahlte Arbeit überhaupt aufnahmen. Eine Reihe von Peso-Abwertungen in den späten 1970er und frühen 1980er Jahren führte zu einem Anstieg der illegalen Migration von Mexiko in die USA und zwang die mexikanische Regierung zu einem Wechsel in ihrer wirtschaftlichen Entwicklungsstrategie. Während des 20. Jahrhunderts verfolgte die mexikanische Regierung über weite Strecken eine Politik der Importsubstitution, d. h. dass durch hohe Zölle mexikanische Hersteller von Autos, technischen Geräten und anderen Produkten geschützt wurden, was dazu führte, dass relativ gut bezahlte Arbeitsplätze in den mexikanischen Fabriken entstanden, die jedoch unerreichbar für die Mehrzahl der Mexikaner waren, die von Subsistenzlandwirtschaft lebten. Nach der Entdeckung von Ölvorkommen im Golf von Mexiko im Jahr 1978 ging man davon aus, dass die Importsubstitution fortgesetzt würde; das erdölbefeuerte mexikanische Wirtschaftswunder endete jedoch, als die Ölpreise in den frühen 1980er Jahren fielen. Angesichts der Zunahme illegaler Migration von Mexiko in die USA erließ die US-Regierung 1986 den ‚Immigration Reform and Control Act‘, kurz IRCA, und hoffte, mithilfe von Sanktionen und Geldstrafen gegen Arbeitgeber, die wissentlich unbefugt ansässige Ausländer als Arbeitskräfte

beschäftigten, Mexikaner davon abzuschrecken, die illegale Einreise in die USA zu versuchen. Die Verbreitung gefälschter Dokumente machte die Wirkung der im IRCA vorgesehenen Sanktionen zunichte. Durch das im Rahmen des IRCA ebenfalls vorgesehene Legalisierungsprogramm konnten 2,3 Millionen Mexikaner den Status legaler Einwanderer erlangen, welche wiederum Familienmitglieder finanziell unterstützten, damit diese Einwanderungsvisa beantragen konnten. Die im IRCA vorgesehene Legalisierung half Mexikanern, sich über die gesamten USA zu verteilen und in neuen Wirtschaftsbranchen Fuß zu fassen, sowohl als Saisonarbeiter als auch in ganzjährigen Beschäftigungsverhältnissen etwa im Baugewerbe, in der Fleischindustrie und anderen produzierenden Gewerben, aber auch im Dienstleistungssektor wie zum Beispiel im Gastronomiegewerbe oder als Hausmeister. Die Zahl der Migranten von Mexiko in die USA ging im Laufe der Wirtschaftskrise von 2008 bis 2009 zurück und der verminderte Zustrom führte zusammen mit einer erhöhten Zahl an Abschiebungen dazu, dass die Netto-Migration von Mexiko in die USA im Jahr 2010 auf ‚Null‘ zurückgegangen war. Es ist nicht ganz klar, ob dieser offensichtliche Stopp der Massenmigration aus Mexiko in die USA lediglich einer vorübergehenden Flaute geschuldet ist oder ob es sich dabei um ein Ergebnis der wirtschaftlichen Veränderungen nach der Errichtung der nordamerikanischen Freihandelszone NAFTA handelt, auf soziopolitische Veränderungen in Mexiko selbst beruht oder auf die Durchsetzung von Gesetzen in den USA zurückzuführen ist.

Asien:

Neue Muster und Ansätze in der Migrationspolitik

In Asien leben 60 Prozent der Weltbevölkerung, aber weniger als 30 Prozent der weltweiten internationalen Migranten. Die mehr als 50 Staaten in Asien sind im Hinblick auf Migration durch Extreme geprägt. Während es in Japan, China und Indonesien nur sehr wenige Wanderarbeitnehmer gibt, decken sie in den erdölexportierenden Golfstaaten mehr als 90 Prozent der Arbeitsplätze im privaten Sektor ab. Darüber hinaus gibt es auch eine signifikante Land-Stadt-Migration innerhalb einzelner Länder. Dazu gehören beispielsweise fast 20 Prozent der 1,4 Milliarden Chinesen, die nicht an den Orten leben, an denen sie gemeldet sind. Dies sind typischerweise junge Männer und Frauen vom Land, die vom Binnenland in die Küstenprovinzen ziehen, um dort in Fabriken oder auf Baustellen zu arbeiten.

Die asiatischen Staaten empfinden ihr Migrationsmanagement verglichen mit dem in anderen Regionen als anders. Anders als traditionelle Einwanderungsländer wie Kanada oder die USA, oder auch die Einwanderungsländer wider Willen in Europa, sieht sich so gut wie kein asiatisches Land als Ziel für sich niederlassende Immigranten. Stattdessen betrachten sich die asiatischen Länder als Ausgangs- und Zielland für Saison- oder Vertragsarbeiter. Das heißt Migration wird überwiegend als Arbeits- oder Gastarbeitermigration verstanden, die sich auf zwei bis drei Jahre in den jeweiligen Zielländern beschränkt.

Die internationale Migration in Asien unterscheidet sich darüber hinaus noch durch zwei weitere Faktoren. Zunächst gibt es in den Ländern, die Migranten aufnehmen, eine größere Diversivität in der nationalen Arbeitsmigrationspolitik als in der nationalen Wirtschaftspolitik, die generell auf große Einsparungen und ausländische Investitionen ausgelegt sind, um Arbeitsplätze zu schaffen, für die lokale Arbeitskräfte und Wanderarbeitnehmer eingestellt werden, um Produkte für den Export herzustellen. Die unterschiedlichen Ansätze in der Migrationspolitik lassen sich wie ein Dreieck darstellen; an einem Eckpunkt ist die Politik Singapurs anzusiedeln, wo Fachkräfte willkommen sind und Geringqualifizierte beliebig ausgetauscht werden, an einem anderen Punkt steht Japan, wo Fachkräfte ebenfalls willkommen sind, es aber nur wenige, wenn auch eher dauerhaft ansässige, geringqualifizierte Gastarbeiter gibt, und den dritten Eckpunkt markieren die Länder des Golfkooperationsrats, die auf Migranten angewiesen sind, um mehr als 90 Prozent der Stellen im privaten Sektor zu besetzen. Zum anderen scheint es eine gegenseitige Annäherung der Ansätze in der Migrationspolitik der Länder zu geben, die Arbeitskräfte ins Ausland entsenden. Von Bangladesch bis Vietnam versuchen diese Länder einerseits höher qualifizierte Arbeiter ins Ausland zu schicken und gleichzeitig die Zielländer für Migranten zu diversifizieren, um so auch Stellen in den Hochlohnländern Europas und Nordamerikas zu besetzen.

Die Ansätze, die die wichtigsten asiatischen Zielländer für Migranten verfolgen, lassen sich ebenfalls wie ein Dreieck darstellen. An einem Eckpunkt ist Singapur anzusiedeln, wo ausländische Fachkräfte und ihre Familien willkommen sind sich niederzulassen, gleichzeitig aber Geringqualifizierte beliebig ins Land geholt und bei Bedarf wieder ausgewiesen werden. Hong Kong ist ein weiterer Stadtstaat, der diesen politischen Ansatz verfolgt, nach dem Fachkräfte willkommen sind und Geringqualifizierte beliebig ausgetauscht werden. Vor dem Hintergrund, das Drehkreuz für Finanzdienstleistungen und die Versorgungsketten für den Südosten

Chinas zu sein, erlaubt die Regierung von Hong Kong seit 1999 Unternehmen, ausländische Fachkräfte anzuwerben, deren berufliche Qualifikationen vor Ort nicht verfügbar sind, und ihnen marktübliche Gehälter zu bezahlen (im ersten Jahrzehnt verfügte die Hälfte dieser Migranten über Dokortitel). Ausländische Fachkräfte können zusammen mit ihren Familien ins Land kommen und erhalten nach sieben Jahren einen dauerhaften Aufenthaltsstatus.

Japan und Südkorea stellen im Gegensatz dazu homogene Gesellschaften dar, die sich gegenüber Ausländern weitgehend abschotten; weniger als zwei Prozent der Bevölkerung sind Ausländer. In beiden Ländern können ausländische Fachkräfte und die Nachkommen früherer Auswanderer, d. h. ethnische Koreaner und ethnische Japaner, für unbegrenzte Zeit im jeweils anderen Land bleiben, aber es gibt einen Unterschied hinsichtlich der Migrationspolitik gegenüber Geringqualifizierten. In Japan werden Arbeitsstellen für Geringqualifizierte mit unbefugt ansässigen Ausländern, Praktikanten und Studenten besetzt. Dagegen werden in Korea seit 2004 Gastarbeiter angeworben, denen ein Mindestlohn gemäß des Arbeitsgeheimnissystems bezahlt wird, um Stellen im produzierenden Gewerbe, dem Bausektor und in der Landwirtschaft zu besetzen.

Der Nahe bzw. Mittlere Osten erstreckt sich vom westlichen Asien bis nach Nordafrika und umfasst Länder, die die Extreme des gesamten Spektrums von „arbeitsexportierenden“ und „arbeitsimportierenden“ Nationen umfassen. Nach dem Ölpreisanstieg in den 1970er Jahren wurden Wanderarbeitnehmer für die Länder des Golfkooperationsrats (Gulf Cooperation Council – GCC) angeworben, um die Stellen zu besetzen, die durch die Investitionen der höheren Einnahmen aus dem Erdöllexport in Infrastrukturprojekte entstanden waren. Einige dieser Migranten kamen aus Ländern, wie beispielsweise Palästina, Jordanien und Libanon, die von Transferzahlungen aus dem Ausland stark abhängig waren. In den GCC-Ländern Bahrain, Kuwait, Oman, Katar, Saudi-Arabien und den Vereinigten Arabischen Emiraten waren von den insgesamt 45 Millionen Einwohnern im Jahr 2012 16 Millionen Ausländer. Darin enthalten sind die neun Millionen Ausländer in Saudi-Arabien mit seinen 28 Millionen Einwohnern insgesamt. In den 1970er Jahren stammten die meisten der Wanderarbeitnehmer aus arabischen Ländern. Allerdings ermunterten die GCC-Regierungen ausländische Arbeitgeber und ihre lokalen Partner vor allem nach dem Golfkrieg von 1990/1991 häufig, anstelle von Ägyptern und Palästinensern Inder und Filipinos einzustellen, um eine mutmaßliche Bedrohung der Sicherheitslage zu vermeiden, die man durch arabi-

sche Arbeiter befürchtete, falls diese ihren Teil am Ölreichtum einfordern würden.³ Im Jahr 2010 stammten nahezu drei Viertel der Wanderarbeitnehmer in den GCC-Ländern aus asiatischen Ländern.

Das Management von Migranten in den GCC-Ländern basiert auf Bürgerschaften bzw. dem Kafala-System, das von allen Ausländern verlangt, einen ortsansässigen Einheimischen als Bürge zu haben, der Ausländern die Erlaubnis erteilt, ins Land einzureisen, ihren Aufenthalt überwacht und ihre Ausreise genehmigt. Da der Bürge für alle Aspekte im Zusammenhang mit dem Aufenthalt des Ausländers im Land verantwortlich ist, können Ausländer ohne Bürge sich nicht legal im Land aufhalten. Kommt es zu Streitigkeiten über die Bezahlung, Unterbringung, Arbeitsbedingungen oder andere arbeitsrelevante Fragen, so kann dies den Bürgen dazu veranlassen, seine Bürgerschaft zurückzuziehen und den Arbeitnehmer so zum Verlassen des Landes zu zwingen. Viele Bürgen haben lediglich auf dem Papier mit den Migranten zu tun, für die sie eine Bürgerschaft übernommen haben. Staatsbürger der GCC-Staaten bürgen stattdessen für Ausländer gegen Zahlungen, die sie von Arbeitgebern, Personalvermittlern oder anderen erhalten, welche wiederum den Migranten Beträge zwischen 1.000 und 2.000 Dollar für 3-Jahres-Arbeitsverträge für eine Beschäftigung in einem GCC-Land in Rechnung stellen, für die sie Monatslöhne von 200 Dollar erhalten. Die meisten geringqualifizierten Migranten haben ihren Bürgen nie zu Gesicht bekommen, da sie mit ihnen nur über Mittelsmänner kommunizieren, die beispielsweise Inder oder Filipinos sein können. Thailand und Malaysia sind Beispiele für Länder mit mittleren Einkommen, die Migranten aus ärmeren Nachbarstaaten wie z. B. Birma und Indonesien anziehen.

In Thailand sind etwa zwei Millionen ausländische Arbeiter beschäftigt, was fünf Prozent der Berufstätigen entspricht. Sie konzentrieren sich auf bestimmte Industrien, Berufe und geographische Regionen. Die meisten arbeiten in der Landwirtschaft und der Fischerei, im Bauwesen, in produzierenden Gewerben wie der Textilindustrie sowie als Haushaltshilfen in Bangkok und dem reicheren Süden des Landes. In Malaysia leben bei einer geringeren Gesamtzahl von Berufstätigen etwa genauso viele Migranten, die sich auf ähnliche Bereiche konzentrieren. Die Regierungen Thailands

3 Kapiszewski merkt an, dass einige Araber die Grenzen, die von den Kolonialmächten gezogen wurden, für künstliche Gebilde halten und auf die Entstehung eines panarabischen Staates hoffen, um den Ölreichtum zu teilen.

und Malaysias werden regelmäßig für ihren Umgang mit Wanderarbeitskräften kritisiert. Die Philippinen schicken mehr Arbeitskräfte ins Ausland als jedes andere asiatische Land. Nach Angaben der Regierung leben 96 Millionen Filipinos im Land und neun Millionen im Ausland. Die Transferzahlungen aus dem Ausland belaufen sich auf über 20 Milliarden Dollar im Jahr, was 10 Prozent des BIP entspricht.

Die Philippinen sind wahrscheinlich das einzige große Land, das über eine voll entwickelte „Migrationswirtschaft“ verfügt. Diese umfasst staatliche Stellen, die Arbeiter auf die Tätigkeit im Ausland vorbereiten und sie zuhause wieder begrüßen, sowie eine komplette Migrationsinfrastruktur, die von Bildungseinrichtungen, in denen Krankenschwestern und -pfleger gemäß kanadischen und US-Standards ausgebildet werden, bis hin zu Arbeitsvermittlern reicht, die Arbeitsangebote aus dem Ausland erhalten und Seeleute, Entertainer sowie andere Arbeitnehmer für eine Beschäftigung im Ausland vorbereiten.

Indonesien schickt mit 700.000 Personen nur etwa halb so viele Arbeiter ins Ausland wie die Philippinen und bedient sich dabei eines Systems, das häufig wegen Ausbeutung der sozial schwachen Migranten kritisiert wird. Es gehen sowohl Männer als auch Frauen zum Arbeiten ins Ausland. Der Missbrauch indonesischer Hausangestellter in Privathaushalten in Malaysia und Saudi-Arabien hat jedoch dazu geführt, dass die indonesische Regierung wiederholte Male die Entsendung von Arbeitern ins Ausland gestoppt hat.⁴ Indonesische Arbeitnehmer werden schlechter bezahlt als die aus anderen Ländern. Manchmal erhalten sie z. B. nur die Hälfte dessen, was Filipinos erhalten, was teilweise dem Umstand geschuldet ist, dass es ihnen eher an Englischkenntnissen mangelt. Der Umstand, dass viele aus

4 Nachdem im Jahr 2009 eine indonesische Frau von ihrem malaysischen Arbeitgeber mit einem Brandeisen verletzt wurde, untersagte die indonesische Regierung einheimischen Arbeitnehmern für zwei Jahre die Ausreise nach Malaysia, bis eine neue Absichtserklärung unterzeichnet worden war, die zum Ziel hatte, den Schutz indonesischer Hausangestellter zu verbessern, indem ihnen das Recht eingeräumt wurde, ihren Ausweis nicht abgeben zu müssen und indem die Gebühren von indonesischen Arbeitsvermittlern begrenzt wurden, die diese Frauen in Rechnung stellen, die ins Ausland gehen wollen. Ähnlich verhielt es sich in dem Fall, in dem im Jahr 2011 eine Hausangestellte in Saudi-Arabien geköpft wurde, weil sie ihren Arbeitgeber umbrachte (vorgeblich in Selbstverteidigung). Nach diesem Vorfall setzte Indonesien die Entsendung von Arbeitskräften aus, um eine Vereinbarung auszuhandeln, mit der der Schutz der Landsleute verbessert werden sollte.

ländlichen Gebieten stammen und im Umgang mit modernen Geräten nicht vertraut sind, führt häufig zu Konflikten. Dies ruft Forderungen auf den Plan, indonesische Frauen zu schulen, bevor sie ins Ausland gehen.

Südostasiatische Länder von Bangladesch bis Sri Lanka schicken eine große Zahl von Wanderarbeitnehmern ins Ausland. Im Jahr 2008 belief sich die Zahl von im Ausland tätigen Bangladeschis auf nahezu 900.000 Personen, sie ist aber wegen der Wirtschaftskrise von 2008/2009 und Unregelmäßigkeiten bei der Anwerbung zurückgegangen. Dies führte dazu, dass Bangladeschis, die glaubten, über Arbeitsgenehmigungen zu verfügen, sich illegal im Ausland aufhielten, weil sie in Wahrheit nur mit Touristenvisa ausgestattet waren. Die Regierung von Bangladesch versucht, Migranten im Ausland Schutz zu geben, aber die weitverbreitete Korruption führt dazu, dass die meisten Migranten deutlich mehr an Vermittlungsgebühr bezahlen müssen als die 84.000 Taka (1.025 Dollar), die offiziell für eine Beschäftigung in Malaysia oder Saudi-Arabien verlangt werden. Wenn sie erst einmal im Ausland sind, erhalten Bangladeschis mit 150 bis 200 Dollar pro Monat häufig die niedrigsten Löhne überhaupt, die Wanderarbeitnehmern bezahlt werden.

Migrationsmanagement

Die Steuerung der Bewegung von Menschen über Grenzen hinweg war noch nie einfach – und sie wird immer schwieriger. Drei Hauptüberlegungen verkomplizieren das Migrationsmanagement in unserer heutigen Zeit und auf absehbare Zukunft: die Globalisierung in einer Welt der Unterschiede, die Sensibilisierung im Hinblick auf die Rechte des Individuums und kontrovers diskutierte Studien über die sozio-ökonomischen Nutzen und Kosten von Migration.

Die Globalisierung hat die Verflechtungen zwischen Ländern verstärkt, was sich deutlich am wachsenden Fluss von Waren und Kapital über nationale Grenzen hinweg und an der steigenden Zahl an internationalen und regionalen Einrichtungen zeigt, die Regeln für solche Bewegungen aufstellen. Die Kontrolle über die Einreise und den Aufenthalt von Menschen stellt jedoch ein zentrales Anliegen nationaler Souveränität dar; gleichzeitig sind die Ströme von Menschen jedoch nicht durch ein umfassendes globales Migrationssystem reguliert. Die meisten Nationen heißen neu zuziehende Menschen als Immigranten nicht willkommen, aber in nahe-

zu allen Ländern, die reicher sind als ihre Nachbarstaaten, gibt es sowohl legale wie auch unbefugt ansässige oder illegale Gastarbeiter.

In den Entwicklungsländern lebt der größte Teil der Weltbevölkerung und auch das Bevölkerungswachstum ist dort am stärksten. Die Weltbevölkerung, die im Oktober 1999 die Zahl von 6 Milliarden erreichte und im Jahr 2011 sieben Milliarden Menschen betrug, wächst um 1,2 Prozent oder 80 Millionen pro Jahr. Dabei entfallen 97 Prozent des Wachstums auf die Entwicklungsländer. In der Vergangenheit führten signifikante demografische Unterschiede zu Migrationsbewegungen in großem Umfang. So lebten im Jahr 1800 in Europa 21 Prozent der damaligen Weltbevölkerung von fast einer Milliarde Menschen, während die Bevölkerung auf dem amerikanischen Kontinent insgesamt vier Prozent ausmachte. Zu einer Zeit, als fünf Europäer auf einen Amerikaner kamen, wanderten Millionen Europäer nach Nord- und Südamerika aus, um dort ihr materielles Glück, aber auch religiöse und politische Freiheit zu finden (vgl. Tabelle 2).

Tabelle 2: Weltbevölkerung nach Kontinenten, 1800, 1999, 2050 (Prozentuale Anteile)

	1800	1999	2050*
Welt (in Tsd.)	978	5.978	8.909
Afrika	11	13	20
Asien	65	61	59
Europa	21	12	7
Lateinamerika & Karibik	3	9	9
Nordamerika	1	5	4
Ozeanien	0	1	1

Quelle: UNO 1999. Die Welt mit sechs Milliarden Menschen, *prognostiziert.

Wird sich die Geschichte wiederholen? Im Jahr 2000 hatten Afrika und Europa in etwa gleiche Bevölkerungszahlen. Es wird jedoch davon ausgegangen, dass der schnell wachsende afrikanische Kontinent bis zum Jahr 2050 drei Mal so viele Einwohner haben wird als Europa mit seinen rückläufigen Einwohnerzahlen. Bleibt Afrika ärmer als Europa, dann könnte diese divergierende demografische Entwicklung junge Menschen aus überbevölkerten Städten wie Kairo oder Lagos dazu treiben, sich Richtung Berlin oder Rom aufzumachen.

Die wirtschaftlichen Unterschiede, die die internationale Migration fördert, umfassen zwei Dimensionen: eine, die durch die Ungleichheit zwischen Staaten genährt und eine zweite, die durch Ungleichheiten innerhalb von Ländern verursacht wird. Die annähernd 200 Staaten der Welt weisen Pro-Kopf-Einkommen auf, die im Jahr 2010 in einem Bereich zwischen weniger als 250 Dollar und mehr als 50.000 Dollar lagen. Diese Unterschiede stellen vor allem für junge Menschen einen enormen Anreiz dar, sich auf der Suche nach höheren Löhnen und besseren Chancen auf den Weg zu machen. Vor allem junge Menschen ziehen die Möglichkeit in Betracht, sich innerhalb von Ländern zu bewegen oder in andere Länder zu gehen, da sie am wenigsten in einen Beruf oder eine Laufbahn zuhause investiert und die meiste Zeit haben, ihre „Investition in die Migration“ in den Zielländern wieder hereinzubekommen. Die Zahl der Migranten hat sich zwischen 1985 und 2010 verdoppelt. In diesem Zeitraum haben sich die nominellen Pro-Kopf-Einkommen in den reichen Ländern von 12.000 Dollar auf fast 39.000 Dollar verdreifacht (vgl. Tabelle 3).

Die dreißig Länder mit den höchsten Einkommen hatten im Jahr 2010 eine Bevölkerung von 1,1 Milliarden Einwohnern, stellten ein Sechstel der Weltbevölkerung und ihr Bruttonationaleinkommen belief sich mit 43 Billionen Dollar auf 70 Prozent der Gesamtsumme von weltweit 62 Billio-

Tabelle 3: Migranten in der Weltbevölkerung und Pro-Kopf-Einkommen von Ländern nach Entwicklungsstufen, 1975 - 2010

	Migranten in Millionen		Weltbevölkerung in Milliarden	Migrantenanteil in Prozent	Jährliches Pro-Kopf-Einkommen in Dollar nach unterschiedlichem Entwicklungsstand von Ländern			Verhältnis Hoch-Niedrig	Verhältnis Hoch-Mittel
	Absolut	Jahresdurchschnittliche Veränderung im jeweiligen Zeitraum			Niedrig	Mittel	Hoch		
1975	85		4,1	2,1	150	750	6.200	41:1	8:1
1985	105	2,0	4,8	2,2	270	1.290	11.810	44:1	9:1
1990	154	9,8	5,3	2,9	350	2.220	19.590	56:1	9:1
1995	164	2,0	5,7	2,9	430	2.390	24.930	58:1	10:1
2000	175	2,2	6,1	2,9	420	1.970	27.510	66:1	14:1
2005	191	3,2	6,4	3,0	580	2.640	35.131	61:1	13:1
2010	214	4,6	6,9	3,0	510	3.764	38.658	76:1	10:1

nen Dollar. Das durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen von 39.000 Dollar in den Ländern mit hohem Einkommen war gut zehnmal so hoch wie das Durchschnittseinkommen von 3.800 Dollar in den Ländern mit mittlerem Einkommen. Trotz des schnellen Wirtschaftswachstums in vielen Entwicklungsländern, wie beispielsweise den ostasiatischen „Tigerstaaten“ Korea und Singapur in den 1990er Jahren sowie in China und Indien in der jüngeren Vergangenheit, ist das Verhältnis zwischen Pro-Kopf-Einkommen in Ländern mit hohem Einkommen einerseits und niedrigeren andererseits über die letzten 25 Jahre hinweg von 44 im Jahr 1985 auf 76 im Jahr 2010 weiter auseinander gedriftet. Auch die Kluft bei den Ländern mit mittlerem Einkommen ist mit einer Veränderung von 9 auf 10 breiter geworden.

Der Umstand, dass eine ganz normale Person ihr Einkommen durch das Überqueren einer Landesgrenze um das 10- bis 76-fache steigern kann, stellt einen enormen Migrationsanreiz vor allem für junge Menschen dar, die ins Berufsleben starten. Prognosen über die Entwicklung der Zahl der Arbeitskräfte lassen vermuten, dass fast der gesamte Zuwachs dabei in den Entwicklungsländern zu verzeichnen sein wird, während deren Zahl in den Ländern mit hohem Einkommen zurückgeht. So machten bereits im Jahr 2010 die 613 Millionen Arbeitskräfte in den entwickelteren Ländern nahezu 20 Prozent der weltweit 3,3 Milliarden Arbeitskräfte aus. Es wird erwartet, dass die Gesamtzahl der Arbeitskräfte in den Ländern mit hohem Einkommen bis 2020 auf 603 Millionen zurückgeht, während die Zahl der Arbeitskräfte in den Entwicklungsländern um ca. 400 Millionen auf drei Milliarden ansteigen wird. Wenn Arbeitgeber in den reichen Ländern nicht Innovationen einführen, durch die Arbeitskräfte eingespart werden können, wie beispielsweise in der Landwirtschaft, wird ihr Bedarf an Arbeitskräften Arbeiter zur Migration veranlassen. In Ländern mit niedrigerem Einkommen ist die Hälfte oder gar ein noch größerer Anteil der Arbeitskräfte im Inland in der Landwirtschaft beschäftigt, einem Sektor, der häufig trotz der Tatsache besteuert wird, dass Landwirte und Landarbeiter für gewöhnlich ein Einkommen haben, das unter dem Durchschnitt liegt.

Es gibt zahlreiche Möglichkeiten, Landwirte in Entwicklungsländern mit begrenzten Banksystemen zu besteuern. Solche Steuern können z. B. darin bestehen, ihnen Produktionsmittel wie Saatgut und Dünger über Firmen zu verkaufen, die über ein Monopol verfügen und hohe Preise verlangen; eine andere Möglichkeit ist die, dass es nur einen Aufkäufer gibt, der den Landwirten für ihre Baumwolle oder ihren Kakao einen Preis zahlt, der unter dem Marktpreis liegt. Die Steuer besteht einerseits in der Differenz

zwischen dem höheren Preis, den Landwirte für Produktionsmittel bezahlen, und dem niedrigeren Weltmarktpreis, sowie andererseits in der Differenz zwischen dem niedrigeren Preis für die Produkte, die ein landwirtschaftlicher Betrieb produziert, und dem höheren Weltmarktpreis dafür. Steuern, durch die die Einkommen landwirtschaftlicher Betriebe unter denen in der nicht-landwirtschaftlichen Wirtschaft gehalten werden, fördern die Land-Stadt-Migration, die ein Grund dafür ist, dass der Anteil der in Städten lebenden Menschen an der Weltbevölkerung im Jahr 2008 erstmals die Schwelle von 50 Prozent überschritten hat. Die Industrieländer erlebten nach dem 2. Weltkrieg „Völkerwanderungen“ vom Land in die Städte, wodurch Arbeiter für die Expansion von Industrien zur Verfügung standen und die urbane Entwicklung beschleunigt wurde. Ähnliche „Völkerwanderungen“ lassen sich heute in Ländern von China bis Mexiko beobachten.

Diese Land-Stadt-Migration wirkt sich auf dreierlei Art auf die internationale Migration aus. Erstens dahingehend, dass frühere Landwirte und Landarbeiter bereit sind, sogenannte 3-D-Jobs (*dirty, dangerous, difficult, also ‚schmutzig, gefährlich, schwierig‘*) anzunehmen, ganz gleich, ob innerhalb der jeweiligen Länder, wie dies z. B. bei Land-Stadt-Migranten in China zu beobachten ist, oder im Ausland, wie es bei Mexikanern der Fall ist, die als Landarbeiter, Gärtner oder Küchenhilfen arbeiten. Zweitens insofern, dass Land-Stadt-Migranten beim Umzug von den Dörfern in die Städte sowohl physisch wie auch kulturell eine Art Übergang erleben, wobei einige mit einem solchen Übergang vom Dorf in die Stadt im Ausland genauso wenig Probleme haben, wie wenn dieser sich im Herkunftsland vollziehen würde, vor allem dann, wenn Freunde und Verwandte bereits im Ausland leben. Und drittens, dass Land-Stadt-Migranten innerhalb eines Landes sich normalerweise den Orten annähern, an denen sich die Tore zur Welt öffnen, da Arbeitsvermittler, die Arbeitsmöglichkeiten im Ausland vermitteln, meist in den Städten ansässig sind, in denen Behörden ihren Sitz haben, die Pässe ausstellen und wo es Flughäfen gibt, von denen aus Arbeiter ins Ausland reisen.

Unterschiede fördern Migration, aber häufig braucht es Netzwerke oder Verbindungen zwischen einzelnen Bereichen, damit die Menschen den Mut fassen, eine Migration in Betracht zu ziehen. Migrationsnetzwerke umfassen ein breites Konzept, zu dem Kommunikationsaspekte, mittels derer sich Menschen über ihre Chancen im Ausland informieren können, aber auch die Infrastruktur gehören, die seitens Arbeits- und Reisevermittlern sowie anderen, die Migranten letztlich transportieren, angeboten

wird. Auch das Rechtssystem, das Migranten erlaubt, im Ausland zu bleiben, spielt eine Rolle. Grenzüberschreitende Migrationsnetzwerke sind durch drei revolutionäre Entwicklungen geprägt und gestärkt worden, die sich in den letzten fünfzig Jahren vollzogen haben – nämlich in den Bereichen Kommunikation, Transport sowie im Rechtswesen.

Die Revolution im Kommunikationswesen hilft potenziellen Migranten dabei, sich über ihre Möglichkeiten im Ausland zu informieren. Die besten Informationen stammen von Familienangehörigen und Freunden, die bereits im Ausland sind, da diese in einem verständlichen Kontext Auskunft geben können. Die immer einfacher werdende Kommunikation mithilfe von Mobiltelefonen und dem Internet ermöglicht es, dass Informationen über verfügbare Arbeitsmöglichkeiten schnell über Staatsgrenzen hinweg verfügbar sind. Dabei werden beispielsweise Informationen über Stellen in der Landwirtschaft in ländlichen Gebieten Mexikos schneller wahrgenommen als in nahegelegenen Städten mit einer Arbeitslosenquote im zweistelligen Bereich. Filme und Fernsehprogramme, in denen der hohe Lebensstandard in Ländern mit hohem Einkommen gezeigt wird, können vor allem junge Menschen in ihrer Annahme bestärken, dass im Ausland alles besser ist und dass Aufstiegschancen am schnellsten über den Weg der Migration realisiert werden können. Auch wenn Migranten wissen, dass das in Filmen und im Fernsehen dargestellte Bild vom Ausland übertrieben ist, sagen viele von denen, die den Schritt wagen und letztlich niedrige Löhne und schlechte Bedingungen vorfinden, dass ihr Leben „so schlecht“ nicht sei.

Die Revolution im Transportwesen kommt durch die immer geringer werdenden Kosten für Reisen zum Ausdruck. Britische Migranten, die nicht in der Lage waren, im 18. Jahrhundert eine einfache Überfahrt in die nordamerikanischen Kolonien zu bezahlen, ‚verkauften‘ sich häufig selbst, d. h. sie schlossen Verträge, gemäß derer sie verpflichtet waren, über einen Zeitraum von drei bis sechs Jahren für denjenigen zu arbeiten, der das gleiche Schiff nahm und bereit war, den Kapitän zu bezahlen. Die Transportkosten liegen heute deutlich niedriger; für weniger als 2.500 Dollar kann man normalerweise jeden Punkt der Erde legal erreichen, für bis zu 20.000 Dollar kann man sich in ein anderes Land schmuggeln lassen. Die meisten Studien zeigen, dass Migranten heute solche Ausgaben schneller zurückzahlen können als noch vor zweihundert Jahren, so dass selbst Migranten, die große Summen an Schleuser bezahlen mussten, diese normalerweise innerhalb von zwei, drei Jahren abbezahlt haben. Die Revolutionen im Kommunikations- und Transportwesen helfen Migranten, sich über ihre

Chancen zu informieren und Staatsgrenzen zu überqueren, während die Revolution im Rechtswesen ihre Möglichkeiten beeinflusst, dauerhaft im Ausland zu bleiben.

Nach dem 2. Weltkrieg stärkten die meisten Industrieländer die verfassungsmäßigen und politischen Rechte der Individuen, die innerhalb ihrer Grenzen lebten, um einer Rückkehr des Faschismus vorzubeugen. In der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 sind viele Grund- und Menschenrechte in einem Dokument festgeschrieben, das von den meisten Regierungen weltweit unterzeichnet wurde. Durch die Zunahme der Migration aus den Entwicklungs- in die Industrieländer nahm der Druck zu, die Rechte von Ausländern wieder zu beschneiden, um Migration auf diesem Weg zu steuern, wie viele Beispiele belegen. Mitte der 1990er Jahre, als die Sorge in den USA vor Haushaltsdefiziten groß war, gab es Bestrebungen und Maßnahmen, die Kosten für die Bereitstellung von Sozialleistungen sowohl an Immigranten wie auch an US-Amerikaner zu reduzieren. Es gab eine Debatte über die Frage, ob die US-Regierung entweder eine niedrige Einwanderung bei gleichzeitigem vollem Zugang zu den Sozialleistungen anstreben oder bei einer nach wie vor hohen Migration bleiben sollte, bei der der Zugang zu Sozialleistungen eingeschränkt bleibt. Präsident Clinton und die Kommission zur Reform der Immigration drängten den Kongress, die „Rechte“ über die „Zahlen“ zu stellen, d. h. einerseits Immigranten weiterhin einen Zugang zu den meisten Wohlfahrtsprogrammen zu gewähren, gleichzeitig aber die Zahl der bedürftigen Immigranten zu verringern, denen man die Einreise gestattete. Viele Arbeitgeberverbände und Migrantenanwälte stellten die Zahlen über die Rechte – die Arbeitgeber deshalb, weil sie auch weiterhin uneingeschränkten Zugriff auf Gastarbeiter als Arbeitskräfte haben wollten, und die Anwälte deshalb, weil sie (zu Recht) der Meinung waren, dass die Migranten irgendwann schließlich doch wieder Zugang zu Wohlfahrtsleistungen erhalten würden. Der Kongress räumte den Zahlen Vorrang vor den Rechten ein; dadurch blieb die Einwanderung zahlenmäßig auf einem hohen Niveau und der Zugang von Neuankömmlingen zum Wohlfahrtsystem wurde eingeschränkt.

Eine der schwierigsten Herausforderungen besteht darin, eine Balance zwischen der Zahl von Migranten einerseits und den Rechten von Migranten andererseits zu finden. Die Länder mit dem größten Anteil von Migranten an ihrer berufstätigen Gesamtbevölkerung, wie beispielsweise die ölexportierenden Golfstaaten, räumen Migranten nur sehr begrenzt Rechte ein. Dies erklärt, warum es für einen Gastarbeiter äußerst schwierig ist,

einen Immigrantenstatus und eine Staatsbürgerschaft in Saudi-Arabien oder den Vereinigten Arabischen Emiraten zu erlangen. Länder mit weniger Gastarbeitern, wie z. B. Schweden oder andere skandinavische Länder, räumen den Gastarbeitern im Land tendenziell mehr Rechte ein, zählen aber relativ wenige im Land, was teilweise dadurch bedingt ist, dass deren Kosten höher sind. Der Zielkonflikt zwischen „Zahlen“ und „Rechten“ kommt auch bei Verhandlungen der Welthandelsorganisation WTO zum Tragen, bei denen einige Entwicklungsländer beispielsweise argumentieren, dass Migranten, die Arbeitsleistungen erbringen, nicht in den Genuss von Mindestlöhnen in den Zielländern kommen sollten, da dies ihre Arbeitskraft verteuern und die Anzahl derjenigen verringern würde, die eine Beschäftigung finden. Es ist schwierig, mit dem anhaltenden Migrationsdruck in einer Welt zunehmender Globalisierung umzugehen, die für die Zielkonflikte zwischen Migrantenzahl und Migrantenrechten sensibel ist, vor allem auch, weil Migrationsstudien keine klaren Antworten für die Lösung der Zielkonflikte geben, die mit Migration einhergehen. Migranten werden häufig als diejenigen gepriesen, die offene Stellen besetzen und zum Wirtschaftswachstum beitragen, was durchaus wünschenswert ist; gleichermaßen wünschenswert, aber Ersterem häufig entgegengesetzt ist die Stabilisierung der Einkommen und die Erweiterung der Möglichkeiten der einheimischen Arbeitskräfte. Es ist schwierig, diese Zielkonflikte so gegeneinander abzuwägen, dass sich ein optimales „Migrationsniveau“ festlegen lässt.

Der Ökonom Arthur Okun, der den Ausgleich von Zielkonflikten als „zentrales Forschungsthema“ in den Wirtschaftswissenschaften bezeichnete, kam zu dem Schluss, dass die Suche nach einem optimalen Kompromiss zwischen den widerstrebenden Aspekten der wirtschaftlichen Effizienz einerseits und der wirtschaftlichen Gleichberechtigung andererseits selbst nach einem ganzen Leben, das man dieser Forschung widmet, noch nicht abgeschlossen ist (1975: 1-2).

In den meisten öffentlichen Debatten zu diesem Thema kreisen die Argumente um die Frage, welchem dieser zwei Aspekte eine höhere Priorität eingeräumt werden sollte, was wiederum erklärt, warum sie häufig Gegenstand hitziger Kontroversen sind. Durch eine Absenkung des Zinsniveaus kann Arbeitslosigkeit abgebaut werden, gleichzeitig fördert sie die Inflation. In der Debatte darüber, welchem ‚Gut‘, nämlich entweder niedrige Inflation oder aber niedrige Arbeitslosenquote, die höhere Priorität eingeräumt werden sollte, unterscheiden sich im US-Kontext manchmal die wirtschaftsfreundlichen Republikaner von den arbeitnehmerfreund-

lichen Demokraten. Ähnlich verhält es sich, wenn es um den Abbau von Handelsbarrieren geht, der zur Schaffung von Arbeitsplätzen in exportorientierten Branchen beitragen soll, gleichzeitig aber auch Arbeitsplätze in Industrien vernichtet, die im Wettbewerb mit der Importindustrie stehen. In dieser Debatte geht es dann um den Widerstreit zwischen niedrigeren Endverbraucherpreisen einerseits und andererseits um den Erhalt von Arbeitsplätzen in Branchen, die mit Importen konkurrieren müssen. Die normale Vorgehensweise ist die, dass zunächst die Zielkonflikte in einem bestimmten Bereich der öffentlichen Politik identifiziert, dann jeweils Kosten und Nutzen abgeschätzt werden und schließlich die Option mit dem besten Kosten-Nutzen-Verhältnis empfohlen wird. Das Kosten-Nutzen-Verhältnis im Bereich Migration lässt sich aus verschiedenen Gründen nur schwer bestimmen. Erstens ist es schwer, die in Konkurrenz zueinander stehenden ‚Güter‘ zu identifizieren sowie deren Kosten und Nutzen zu messen. Wenn beispielsweise die gegeneinander konkurrierenden ‚Güter‘ darin bestehen, dass einerseits Arbeitgeber die Aufnahme von Immigranten befürworten, die sie beschäftigen möchten, andererseits die Arbeitsplätze und Einkommen US-amerikanischer Beschäftigter geschützt werden sollen, dann lässt sich nur schwer der Nutzen abschätzen, der durch Wanderarbeitnehmer erzielt wird bzw. welche Auswirkung dies auf die Löhne von US-Arbeitnehmern hat. Zweitens stellt sich die Frage, wie wir Kosten und Nutzen von Veränderungen bewerten wollen, die sich nicht auf wirtschaftliche Aspekte beziehen, sondern allgemein mit Einwanderung einhergehen, wie beispielsweise eine zunehmende Vielfalt in unterschiedlichsten Bereichen. Das Abwägen des Werts neuer Lebensmittel, neuer Musikstile und anderer Dinge, die man mit Einwanderern assoziiert, gegenüber den Vorteilen einer einheitlichen Sprache, weniger Verkehrsstaus und geringerer Kriminalität kann sich als sehr schwierig erweisen.

Schlussfolgerungen

Etwa drei Prozent der weltweit sieben Milliarden Menschen sind internationale Migranten, die für ein Jahr oder länger außerhalb ihres Geburtslandes leben. Die Gründe der meisten Menschen, internationale Migranten zu werden, reichen von dem persönlichen Wunsch, der Familie und Freunden nah zu sein, bis hin zu Politikänderungen, die die Einreise und die Niederlassung von Migranten ermöglichen. Anhaltende demografische und wirtschaftliche Ungleichheiten in einer Zeit, in der es die Globalisierung leichter macht, sich über Chancen im Ausland zu informieren

und zu geringeren Kosten zu reisen und Nutzen daraus zu ziehen, lassen erwarten, dass sich der Umfang internationaler Migration erhöht, was wiederum Ängste schürt, die Regierungen könnten die Kontrolle über die Migration verlieren.

Europa ist ein Kontinent mit vielen Grenzen und vielen Migranten. Dies liegt teilweise daran, dass mehr als die Hälfte der 50 Staaten in Europa regionale Vereinbarungen unterzeichnet haben, die den freien Personenverkehr zwischen den Mitgliedstaaten erlauben und fördern. Die meisten Migranten in Europa sind jedoch von außerhalb der EU, der ein regionales Verständnis zugrunde liegt, das darauf abzielt, wirtschaftliche Unterschiede auszugleichen, die zu einer Migration führen könnten, noch bevor die Staatsbürger neuer Mitgliedstaaten das Recht auf Freizügigkeit erhalten. Die Ängste vor einer zu starken Migration können Einfluss auf Beitrittsverhandlungen haben, wie sich dies beispielsweise am türkischen Beitrittsgesuch zur EU zeigt.

Russland möchte erreichen, dass seine schrumpfende Bevölkerung wieder wächst, verlangt aber von Migranten aus den früheren Sowjetrepubliken, russisch zu lernen, um damit die Migration einzugrenzen und zu steuern. Kanada und die USA sind Einwanderungsländer, die etwa die Hälfte der jährlich drei Millionen Menschen aufnehmen, die sich in Industrieländern niederlassen dürfen. Kanada hat die höchste Einwanderungsquote. Damit soll ein jährliches Wachstum der Bevölkerung in Höhe von einem Prozent erreicht werden. Ausgewählt werden dort die meisten Einwanderer auf Grundlage eines Punktesystems, im Rahmen dessen junge Ausländer bevorzugt werden, die zumindest über einen Hochschulabschluss verfügen, englisch oder französisch sprechen und bereits Berufserfahrung gesammelt haben. Zwei Dritteln der Einwanderer in die USA wird nach Familienzusammenführungskriterien die Einreise ins Land gewährt. Es ist eine Debatte darüber im Gange, wie mit der großen Zahl an Ausländern umgegangen werden soll, die im Laufe des letzten Jahrzehnts illegal eingewandert sind.

Asien steht mit seinem 60-prozentigen Anteil an der Weltbevölkerung und einem Anteil von 30 Prozent an allen Migranten weltweit für die Extreme im Bereich Migration. Während Länder wie Japan und Südkorea geringqualifizierten Ausländern weitgehend verschlossen bleiben, sind die Länder des Golfkooperationsrats auf Migranten angewiesen, um nahezu alle Arbeitsplätze im privaten Sektor zu besetzen. Stadtstaaten wie Singapur verfolgen explizit eine Migrationspolitik, nach der Hochqualifizierte

willkommen, Geringqualifizierte jedoch beliebig ins Land geholt und wieder ausgewiesen werden. Asiatische Länder wie die Philippinen, die viele Migranten ins Ausland schicken, versuchen, verstärkt qualifizierte Arbeitskräfte nach Europa und Nordamerika zu entsenden, um den Schutz ihrer Staatsbürger zu verbessern und die Transferzahlungen der Gastarbeiter in die Heimat zu erhöhen.

Das Management von Migration könnte schwieriger werden, da der Migrationsdruck mit der Globalisierung in einer Welt der Unterschiede zunehmen könnte. Die Sensibilisierung gegenüber den individuellen Rechten eines jeden Einzelnen nimmt zu und die im Zusammenhang mit Migranten stehenden sozio-ökonomischen Kosten bzw. Nutzen sind Gegenstand von Debatten. Die Globalisierung erleichtert es den Menschen, sich über Chancen in anderen Ländern zu informieren und zu reisen, um die sich bietenden Möglichkeiten für sich zu nutzen. Diese Prozesse werden durch die immer preiswerter werdenden Möglichkeiten im Kommunikations- und im Transportwesen unterstützt. Die Rechte von Migranten im Rahmen von Bemühungen einzuschränken, Migration zu steuern, ist problematisch in einer Welt, die auf Gleichheit ausgerichtet und sensibel gegenüber Unterschieden bei individuellen Rechten ist. Die Grenzen für mehr legale Migranten zu öffnen kann jedoch ebenfalls zu kontroversen Diskussionen führen, da über die Kosten und den Nutzen von Migration häufig gestritten wird.

Literatur

- Kapiszewski, Andrzej** (2006): Arab Versus Asian Migrant Workers in the GCC Countries. UN Expert Group Meeting May 15-17, Beirut. www.un.org/esa/population/meetings/EGM_Ittmig_Arab/Ittmig_Arab.htm
- Lemert, Charles C.** (2005): Social Things: An Introduction to the Sociological Life. Rowman & Littlefield.
- Lowenstein, Roger** (2006): The Immigration Equation. New York Times Magazine. July 9.
- Martin, Philip** (1991): The Unfinished Story: Turkish Labor Migration to Western Europe, With Special Reference to the Federal Republic of Germany, Geneva. International Labor Office.
- Okun, Arthur M.** (1975): Efficiency vs. Equality, Washington DC: The Brookings Institution.

Autorenverzeichnis



Prof. Dr. Sigrid Baringhorst ist Professorin für Politikwissenschaft, Politische Systeme und vergleichende Politikwissenschaft an der Universität Siegen und Vorsitzende des Wissenschaftlichen Beirates beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg.

Prof. Dr. Herbert Brücker leitet den Forschungsbereich „Internationale Vergleiche und Europäische Integration“ am Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) der Bundesagentur für Arbeit in Nürnberg und ist Professor für Volkswirtschaftslehre an der Universität Bamberg.

Thomas Gütlhuber ist Mitarbeiter des Referates 220 Forschungs- und Projektmanagement im Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg.

Prof. em. Dr. Friedrich Heckmann ist Professor für Soziologie an der Universität Bamberg und Leiter des Europäischen Forums für Migrationsstudien (efms).

Prof. Dr. Ruud Koopmans ist Direktor der Forschungsabteilung Migration, Integration, Transnationalisierung am Wissenschaftszentrum Berlin (WZB) und Mitglied des Wissenschaftlichen Beirates beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg.

Dr. Hans Dietrich von Loeffelholz ist Referatsleiter des Forschungsfelds III: Wirtschaftswissenschaftliche Zusammenhänge, Geschäftsstelle Beirat für Forschungsmigration im Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg.

PD Dr. Stefan Luft ist Privatdozent am Institut für Politikwissenschaft der Universität Bremen.

Prof. Philip Martin PhD ist Professor für Agrar- und Ressourcenökonomie an der University von Kalifornien in Davis (CA) und leitet den Lehrstuhl für Vergleichende Immigrations- und Integrationsprogramme.

Dr. Ines Michalowski ist wissenschaftliche Mitarbeiterin in der Forschungsabteilung Migration, Integration, Transnationalisierung am Wissenschaftszentrum Berlin (WZB).

Dr. Peter Schimany ist Leiter des Referates „Analyse islamischer Herkunftsländer“ beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg, und apl. Professor für Soziologie an der Universität Passau.

Stine Waibel ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (BiB) in Wiesbaden.

Impressum

Herausgeber:

Dr. Peter Schimany, Dr. Hans Dietrich von Loeffelholz
im Auftrag des
Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge
Frankenstraße 210
90461 Nürnberg

E-Mail: info@bamf.bund.de
Internet: www.bamf.de

Stand:

Juni 2013

Druck:

Bonifatius GmbH, Druck-Buch-Verlag, Paderborn

Layout:

Claudia Sundelin
Gertraude Wichtrey

Bildnachweis:

© istockphoto.com/Kamo

Zitat:

Schimany, Peter/von Loeffelholz, Hans Dietrich (Hg.) 2013: Beiträge zur Migrations- und Integrationsforschung. Aus Anlass des 60-jährigen Bestehens des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.

ISBN:

978-3-9814972-8-1

Die in diesem Band abgedruckten Beiträge geben ausschließlich die Meinung der jeweiligen Autoren wieder, die nicht notwendigerweise der des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge entspricht.

Diese Druckschrift wird im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge kostenlos herausgegeben. Für nichtgewerbliche Zwecke sind Vervielfältigungen und unentgeltliche Verbreitung, auch auszugsweise, mit Quellenangaben gestattet. Die Verbreitung, auch auszugsweise, über elektronische Systeme oder Datenträger bedarf der vorherigen Zustimmung des Bundesamtes. Alle übrigen Rechte bleiben vorbehalten.

