

/// Migration ist nur eingeschränkt steuerbar

EINWANDERUNGSGESETZ: CHANCEN UND NEBENWIRKUNGEN

STEFAN LUFT /// Die politische Botschaft der Debatte um ein Einwanderungsgesetz lautet: Die Politik ist handlungsfähig und Deutschland muss seine Anstrengungen weiter verstärken, sich im weltweiten Wettbewerb um „die besten Köpfe“ zu behaupten. Dabei zeigen die Erfahrungen, dass Migration nur eingeschränkt steuerbar ist. Zudem hat Arbeitsmigration Nebenwirkungen für die Herkunfts- und die Aufnahmestaaten, die stärker in den Blick genommen werden sollten.

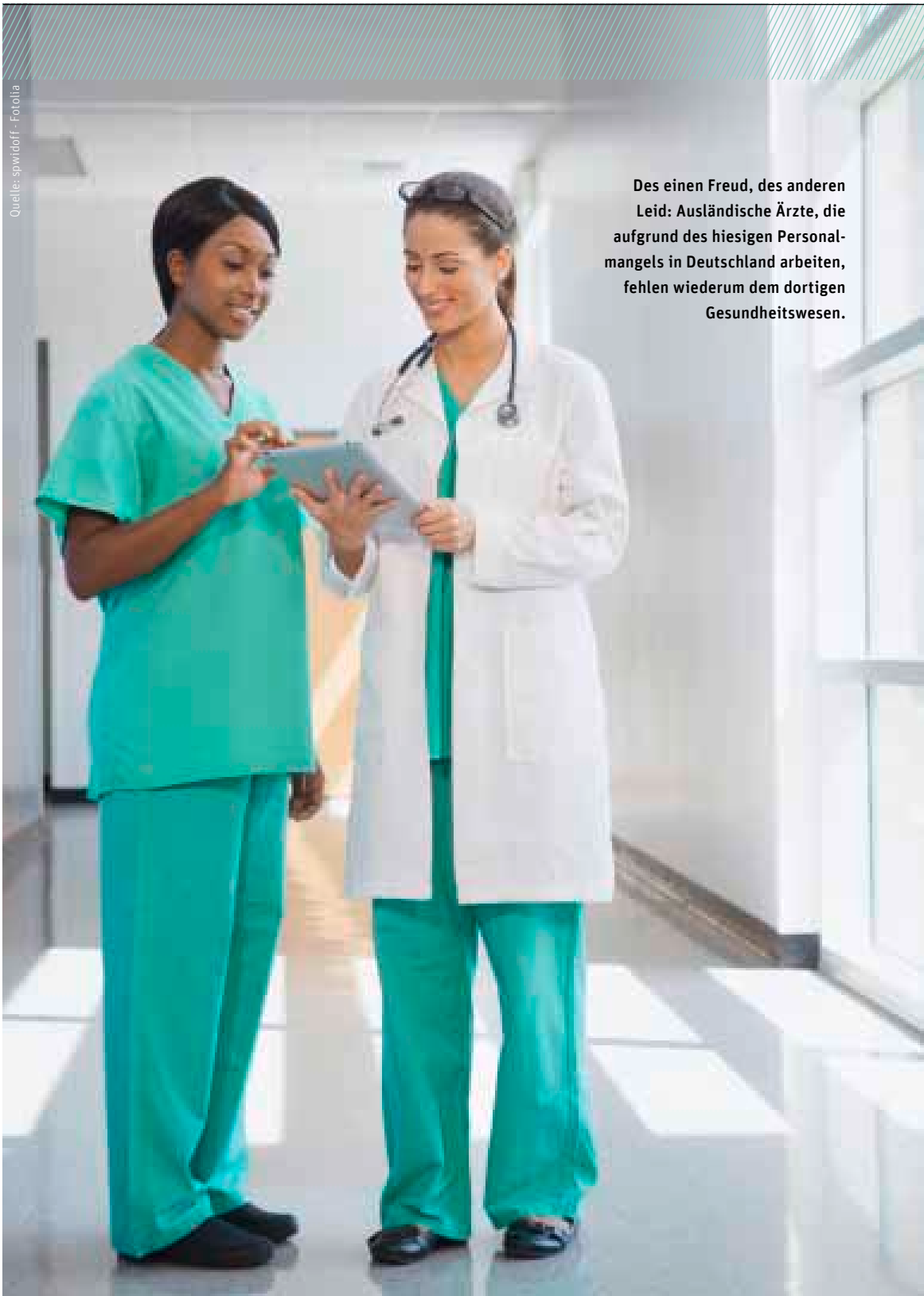
Öffentliche politische Debatten haben ihre Anlässe meist in spektakulären Ereignissen. Das gilt auch für die jüngst diskutierte Reform des Zuwanderungsrechts. Es geht nicht um Erfordernisse, die sich etwa aus eventueller Zersplitterung oder mangelnder Transparenz des Rechts ableiten lassen, sondern um politische Absichten. Die Forderungen nach neuen oder novellierten Gesetzen

stehen dann für politische Projekte – im Fall der Forderung nach einem Einwanderungsgesetz nach mehr Akzeptanz für mehr Zuwanderung und das Versprechen, sie stärker als bisher nach den Bedürfnissen der deutschen Wirtschaft zu steuern.

Den konkreten politischen Hintergrund bilden zum einen die Debatte über die Pegida-Demonstrationen, der dort artikulierte Unmut und die zutage tretenden Ressentiments. Hinzu kommen zum anderen die stark ansteigenden Flüchtlingszahlen und die Probleme der Unterbringung in Landkreisen und Gemeinden. In dieser Lage sollte der Ruf nach einem Einwanderungsgesetz jenen den Wind aus den Segeln nehmen, die mit Hilfe von Pegida ihre politischen Interessen verfolgen wollten. Gleichzeitig wollten die politischen Parteien

Die zunehmende Zahl von Flüchtlingen macht die **FÖRDERUNG** nach einem Einwanderungsgesetz wieder aktuell.

**Des einen Freud, des anderen
Leid: Ausländische Ärzte, die
aufgrund des hiesigen Personal-
mangels in Deutschland arbeiten,
fehlen wiederum dem dortigen
Gesundheitswesen.**



Handlungsfähigkeit demonstrieren. Zwar bedienen sich unterschiedlichste politische Kräfte des Stichworts „Einwanderungsgesetz“, verbinden damit aber bei näherem Hinsehen verschiedenste, zum Teil unvereinbare Vorstellungen und Erwartungen. Je weiter man sich auf dem politischen Koordinatensystem nach links begibt, desto ungestümmer wird der politische Überbietungswettbewerb.

Eingeschränkte Steuerbarkeit

Sowohl der deutsche als auch der europäische Gesetzgeber haben am Anspruch der Steuerung und der Kontrolle von Zuwanderung festgehalten (§ 1 AufenthG, Abs. 1, S. 1; AEUV Art. 78, Abs 2 g). Die Konsequenz ist die Unterscheidung zwischen „erwünschten“ und „unerwünschten“ Zuwanderern. Ersteren wird die Zuwanderung erleichtert, gegen Letztere werden sichtbare und unsichtbare („intelligente“) Grenzen errichtet.¹ Der Staat ist aber in seinen Entscheidungen über den Umgang mit Zuwanderung nicht frei. Er ist durch nationales und internationales Recht, durch menschenrechtliche Normen und Normen des Flüchtlingsschutzes eingehgt – institutionalisiert in der Judikative, vom Bundesverfassungsgericht bis zu den einflussreichen europäischen Gerichtshöfen. Wesentliche Akteure sind Parteien und Medien, die jeweils die Maximierung der Zahl der Wähler und Konsumenten anstreben. Sie nehmen durch Konsens- bzw. Konfliktorientierung großen Einfluss auf den Grad der Politisierung des Themas. Konsensorientierung (wie in der Anwerbepolitik in Westdeutschland 1955 bis 1973) schafft günstige Voraussetzungen für Zuwanderung. Politisierung und vor allem Polarisierung hingegen

**Der Staat wird in seiner
Zuwanderungspolitik von
verschiedensten Faktoren und
Gruppierungen BEEINFLUSST.**

bilden meist den Hintergrund restriktiver Regelungen (wie der „Asylkompromiss“ der Jahre 1992/93).

Hinzu kommen gesellschaftliche Akteure (Flüchtlingsinitiativen, Wohlfahrtsverbände, Kirchen), die sich als Sprachrohr von Migrant*innen verstehen. Die Existenz ihrer Klientel sichert ihnen öffentliche Mittel und Arbeitsplätze. Zu den einflussreichsten Akteuren gehören die Arbeitgeber und deren Verbände. Sie haben ein grundsätzliches Interesse an einem möglichst großen Potenzial an Arbeitskräften, das nicht durch staatliche Grenzen eingeschränkt wird. Arbeitskräfteknappheit (Vollbeschäftigung) mindert ihre Macht – auch bei Tarifverhandlungen. Hinzu kommen nationale Selbstdefinitionen und historische Entwicklungslinien wie eine Kolonialvergangenheit oder das Selbstverständnis als „klassisches Einwanderungsland“. James Hampshire hat die Bedingungen, unter denen Zuwanderungspolitiken entstehen, mit den Stichworten repräsentative Demokratie, Verfassungsstaat, Kapitalismus und nationale Identität beschrieben.²

Die staatliche Handlungsfähigkeit ist bei den verschiedenen Formen von Zuwanderung unterschiedlich ausgeprägt. Für die Binnenwanderung innerhalb der EU gilt die Freizügigkeit der Unionsbürger. Sie sind steuernden Ein-

griffen der Mitgliedstaaten entzogen. Hoch reguliert ist ebenfalls der Familiennachzug, hier sind nur äußerst geringe Handlungsspielräume vorhanden. Ähnliches gilt für den Zugang von Flüchtlingen. Die Erfahrung der vergangenen Jahrzehnte zeigt, dass mit der Zulassung von Personen zum Territorium eines demokratischen Rechtsstaates Mechanismen greifen, die es dem Staat sehr schwer machen, diese Personen – so sie keinen Schutzstatus zugesprochen bekamen – wieder in ihre Herkunftsstaaten zurückzuführen. Zu den Ursachen gehören die Möglichkeit unterzutauchen und sich illegal aufzuhalten sowie lang andauernde rechtstaatliche Verfahren bis hin zu staatlichen Vollzugsdefiziten.

Dynamische Wanderungsprozesse

Neben dem jeweiligen rechtlichen Rahmen, nationaler wie europäischer Art, schränkt die Eigendynamik von Kettenwanderungen (auf Pionierwanderer folgen nachziehende Landsleute) die politische Einflussnahme stark ein. Einmal in Gang gesetzte Wanderungsprozesse lassen sich von demokratischen Rechtsstaaten nur schwer steuern. Das musste die westdeutsche Politik erfahren, nachdem sie seit Mitte der 1950er-Jahre ausländische Arbeitnehmer, die sogenannten „Gastarbeiter“, ins Land geholt hatte.³ Hinzu tritt der Widerspruch westlicher Politik, weltweit Organisationsprinzipien des Marktes durchzusetzen, dies aber für den Weltmarkt der Arbeitskräfte nicht gelten lassen zu wollen: „Die ökonomische Logik des Liberalismus verlangt Offenheit, die politische und rechtliche Logik verlangen eher Abschottung.“⁴ Dieses „liberale Paradox“ ist, neben der Dynamik von Kettenwanderungen und Netzwerken, ein zentra-

ler Erklärungsfaktor dafür, warum selbst „starke Staaten“ wie Frankreich in den 1960er- und 70er-Jahren Zuwanderungsprozesse nicht nachhaltig zu beeinflussen vermochten. Demokratisch gewählte Regierende sehen sich den Erwartungen der Wähler und der Kritik der Opposition ausgesetzt. Sie müssen Zuwanderungspolitik an Mehrheiten orientieren und Handlungsfähigkeit demonstrieren, auch wenn sich die Resultate häufig nicht mit den Absichtserklärungen decken.

Demographischer Wandel und Zuwanderung

Die Zuwanderung von Arbeitskräften ist politisch weitgehend unumstritten. Der demographische Wandel führe dazu, dass den sozialen Sicherungssystemen, insbesondere der Rentenversicherung, eine Schieflage im Verhältnis von Beitragszahlern und -empfängern drohe. Zudem stehe den Unternehmen nicht genügend Nachwuchs zur Verfügung, weshalb ein genereller Fachkräftemangel drohe. Deshalb müsse das Erwerbspersonenpotenzial ausgeweitet

Die demographische Entwicklung ist sehr einflussbedingt und somit schwer PROGNOSTIZIERBAR.

werden. Hierfür soll die eigene Position im „weltweiten Wettbewerb um die besten Köpfe“ verbessert und die Erwerbsbeteiligung der bereits in Deutschland lebenden Personen erhöht werden. Diese Argumentation ist nicht

neu.⁵ Seit den 1970er-Jahren wird der Wunsch nach stärkerer Zuwanderung mit der schrumpfenden einheimischen Bevölkerung begründet. Die niedrigen Geburtenraten sollten durch Zuwanderer und deren höhere Fruchtbarkeit

Der Fachkräftemangel in den Industrieländern führt zu **ABWERBUNG** und zu einem Verlust des Personalpotenzials in den Entwicklungsländern.

kompensiert werden, sich leerende Räume besiedelt, Sozialversicherungssysteme intakt gehalten und der Arbeitsmarkt mit ausreichend Arbeitskräften versorgt werden.

Vorbehalte waren und sind angebracht. Da ist die begrenzte Prognostizierbarkeit wirtschaftlicher, medizinischer und gesellschaftlicher Entwicklungen zu nennen. Der Bedarf an Arbeitskräften verändert sich – durch den sektoralen Strukturwandel hin zur Dienstleistungsgesellschaft. Durch Rationalisierung und neue Produktionstechniken fielen Arbeitsplätze im industriellen Sektor weg und es kam zu einer lang anhaltenden strukturellen Arbeitslosigkeit. Hinzu kommen gesellschaftliche Entwicklungen wie die kontinuierlich ansteigende Frauenerwerbstätigkeit oder die kontinuierlich steigenden Studentenzahlen in Deutschland, die das Erwerbsverhalten beeinflussen. Und es gibt keinen zwingenden Zusammenhang zwischen dem Rückgang der Bevölkerung und dem Rückgang des Arbeitskräfteangebots. In der zweiten Hälfte des zurückliegenden Jahrzehnts ist die Zahl der Einwohner im erwerbsfähigen Alter deutlich zurückgegangen, die Zahl der Er-

werbspersonen jedoch stieg hingegen kräftig.⁶

Auch politische Ereignisse und Entscheidungen, die erheblichen Einfluss auf die Bevölkerungsentwicklung in Deutschland haben, sind nicht vorherzusehen. Die deutsche Einheit, das Verschwinden des Eisernen Vorhangs, die Demokratisierung der ost- und mitteleuropäischen Staaten, die Aufnahme neuer Mitglieder in die Europäische Union, der mögliche Beitritt der Türkei zur EU – alles Geschehnisse, die mit erheblicher zusätzlicher transnationaler Mobilität und Wanderungsgewinnen seit dem Jahr 2010 verbunden sind. Grundsätzlich gilt: Je größer der Zeitraum für Prognosen, desto größer ist deren Unsicherheit.⁷

Auswirkungen auf die Herkunftsstaaten

Arbeitsmarktbezogene Migration kann sowohl auf die Herkunfts- als auch auf die Aufnahmestaaten erhebliche Auswirkungen haben. Häufig finden sie in der öffentlichen Debatte nicht die nötige Aufmerksamkeit.⁸ Der internationale Wettbewerb um Talente bleibt eine Chimäre, mit der die eigentlichen Interessen und Mechanismen verschleiert werden. Wettbewerb kann sinnvollerweise nur unter ungefähr gleich Starken von vergleichbaren Startpositionen aus stattfinden. Deswegen gibt es um das in Entwicklungs- und Schwellenländern ausgebildete Personal lediglich unter den entwickelten Industriestaaten eine Konkurrenz. Viele, v. a. afrikanische und auch mittelamerikanische Länder verlieren durch die Abwerbung ihres Nachwuchses zunehmend das Potenzial, das sie dringend benötigen, um ihre wirtschaftliche und soziale Entwicklung voranzubringen und nicht weiter zurück zu fallen.

In gravierendem Maße gilt das für medizinisches Personal aus Afrika: So praktizierten Mitte der 2000er-Jahre lediglich 50 der 600 seit der Unabhängigkeit Sambias ausgebildeten Ärzte noch dort. In der nordenglischen Stadt Manchester waren mehr Ärzte aus Malawi tätig als in ihrem Heimatland.⁹ Für die Aufnahmeländer ist dies in doppelter Hinsicht „ein gutes Geschäft“: Die Löhne im Gesundheitswesen können auf diese Weise weiterhin niedrig gehalten werden und die Ausbildungskosten fallen nicht an, denn sie wurden vom Herkunftsland finanziert. „Dies stellt einen weiteren Anreiz zur Rekrutierung aus dem Ausland dar und setzt die pflegerischen Ausbildungsgänge in Deutschland weiter unter Druck. Kompensationszahlungen an die Ausbildungssysteme der Herkunftsländer sind notwendig, um hier korrigierend einzugreifen und einer weiteren Verschärfung der Situation entgegenzuwirken“¹⁰, fordern Nichtregierungsorganisationen.

Der Verhaltenskodex der Weltgesundheitsorganisation (WHO) aus dem Jahr 2010 sieht vor, dass sich die Staaten verpflichten, nur aus jenen Ländern Per-

sone zu rekrutieren. „Die Politik bedeutet aber, den Mangel an Gesundheitspersonal in erster Linie über den heimischen Arbeitsmarkt zu decken.“¹¹

Für einzelne Länder gibt es unter bestimmten Bedingungen auch positive Aspekte, nämlich dann, wenn die Hochqualifizierten zurückkehren oder transnationale Netzwerke bilden und dann in den Herkunftsländern selbst investieren. Das gilt z. B. für den IT-Sektor in Indien. Hier verfügt das Land, das noch vor wenigen Jahren eines der größten Empfänger von Entwicklungshilfegeldern war, heute über die attraktivsten und dynamischsten Zentren der Technologieentwicklung in der Welt. Ähnlich positive Effekte gibt es auch für China und Taiwan. Diese guten Entwicklungen hängen nicht nur von der Größe der jeweiligen Auslandsbevölkerung und ihrem wirtschaftlichen Erfolg ab. Ebenso wichtig sind die strukturellen Voraussetzungen im Herkunftsland wie politische Stabilität, Investitionssicherheit und wirkungsvolle Programme zur Rückkehrförderung. Offensichtlich kommt es hier zu einer zunehmenden Polarisierung zwischen Gruppen von Abgabeländern. Deshalb müssen auch hinsichtlich der Abwerbung qualifizierter Arbeitskräfte entwicklungspolitische Überlegungen wesentlich stärker als bisher die Politik westlicher Industriestaaten bestimmen.

Rückkehrer können für **POSITIVE** Effekte sorgen.

sonal für Gesundheitsberufe anzuwerben, in denen selbst kein kritischer Mangel an solchem Personal besteht. Deutschland wirbt aber weiterhin um Fachkräfte in Ländern wie China, Vietnam oder den Philippinen, die den WHO-Kodex nicht unterzeichnet haben, was die Versorgung der dortigen Bevölkerung erschwert. „Entwicklungspolitisch verantwortliche Gesundheitspoli-

Instrument der Lohnpolitik: Effekte für die Aufnahmestaaten

Der Import ausländischer Arbeitskräfte ist immer auch ein Instrument der Lohn- und Sozialpolitik. Er verhindert in einzelnen Branchen einen Lohnanstieg. Mit dieser Begründung wurde auch die großangelegte Gastarbeiterpolitik seit den 1950er-Jahren durchgesetzt.¹² Die deut-

schen Arbeitnehmer konnten durch den Zuzug ausländischer Kollegen in besser bezahlte Branchen und höhere Positionen wechseln. Als Mitte der 1960er-Jahre es selbst unter den Gastarbeitern

Mit arbeitsmarktorientierter Zuwanderungspolitik kann auch das LOHNNIVEAU gesteuert werden.

schwierig wurde, für besonders unbeliebte Jobs Bewerber zu finden, wurde nicht darüber nachgedacht, die Arbeitsbedingungen zu verbessern und die Entlohnung zu erhöhen, sondern vielmehr wurden Forderungen erhoben, weiter in die Peripherie auszugreifen und Arbeitskräfte aus Nordafrika anzuwerben. Dies unterblieb trotz der bereits abgeschlossenen Anwerbeabkommen mit Marokko (1963) und Tunesien (1965) aus politischen Gründen aber.

Auch rund 50 Jahre später drängen die Arbeitgeber und ihre Lobby auf eine Ausweitung des Arbeitskräftepotenzials durch Zuwanderung. Die Politik ist dem teilweise bereits gefolgt und hat die Hürden für arbeitsmarktorientierte Zuwanderung kontinuierlich gesenkt. Verfahrenserleichterungen, Absenkung der Einkommensschwelen und die Höhe der Mindestinvestition für Existenzgründer wurden im Arbeitsmigrationssteuerungsgesetz (2008) geregelt. Inzwischen wurden die Mindesteinkommen weiter gesenkt, so dass sie „für zuziehende Hochqualifizierte weit unter den Einstiegsgehältern von Hochquali-

fizierten in Deutschland liegen“¹³. Ausländische Arbeitnehmer treten damit in eine Lohnkonkurrenz mit Einheimischen, die Arbeitgeber können auf diesem Weg das Gehaltsniveau in Deutschland unterlaufen. Es entsteht Lohn- und Preisdruck – allerdings zum Nachteil vor allem von älteren Beschäftigten und Berufseinsteigern, die durch preiswerte Arbeitskräfte aus dem Ausland ersetzt werden können. Die „Organisation für wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit“ (OECD) urteilte 2013: „Nach den jüngsten Reformen des Zuwanderungsrechts ist die Bundesrepublik Deutschland mittlerweile eines der OECD-Länder mit den geringsten Beschränkungen für die beschäftigungsorientierte Zuwanderung hochqualifizierter Fachkräfte. [...] Die deutsche Zuwanderungspolitik für die hochqualifizierte Migration ist eine der offensten im OECD Raum [...]“¹⁴

Gesundheits- und Pflegeberufe

Gesundheits- und Pflegeberufe gehören zu den „Mangelberufen“. Bereits Ende der 1960er- / Anfang der 1970er-Jahre fanden sich nicht genügend Frauen, die als Krankenschwestern arbeiten wollten. Gleiches galt damals für den Beruf der Sekretärin. Die Politik reagierte allerdings sehr unterschiedlich. Im Fall des Berufs der Sekretärin wertete man ihn auf, bei den Krankenschwestern warb man billige Arbeitskräfte aus Asien an. Die Wirtschaftswissenschaftler Gerhard Kade und Günter Schiller merkten dazu 1973 kritisch an: „So ist zu fragen nach dem Selbstverständnis einer Gesellschaft, die viele wichtige Funktionen bis hin zu den Pflegeberufen einkommens- und ansehensmäßig so weit deklassiert, dass sie von der einheimischen Bevölkerung gemieden werden. Verglichen wir

etwa den Beruf der Krankenschwester mit dem einer Sekretärin, so zeigt sich deutlich, dass die soziale Priorität in einem eklatanten Widerspruch zur faktischen sozialen Einstufung steht. Sekretärinnen und Krankenschwestern sind knapp. Im einen Fall wird der Beruf durch Geld und Prestige attraktiv gestaltet, im anderen Fall wird zur Deckung des Bedarfs auf Korea und die Philippinen zurückgegriffen.¹⁵

Auch heute ist eine Knappheit bei Gesundheits- und Pflegeberufen festzustellen. Die Arbeitsbedingungen und die Löhne gelten als unattraktiv. Um dem Kostendruck zu begegnen, setzt man auch hier auf eine Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte, die in immer entlegeneren Ländern ausgreifen muss, um noch Interessenten zu finden. Der „Verband Entwicklungspolitik und humanitäre Hilfe deutscher Nichtregierungsorganisationen“ kritisiert: „Der heutige Fachkräftemangel ist [...] hausgemacht. Die wichtigste Ursache liegt in den sich verschlechternden Arbeitsbedingungen in der Pflege. Eine schlechte und in vielen Fällen rückläufige Bezahlung geht mit einer zunehmenden Arbeitsbelastung einher. Es wird versäumt, Personal durch Aus- und Weiterbildung zu gewinnen. [...] Deutsche und EU-eigene Fachkräfte sind häufig nicht mehr bereit, die zunehmend schlechten Einkommens- und Arbeitsbedingungen in Deutschland zu akzeptieren. Infolgedessen suchen die Bundesregierung und Arbeitgeber jetzt auf dem Weltmarkt nach Arbeitskräften.“¹⁶

Herausforderungen

Demokratische Migrationspolitik leitet ihre Legitimation einerseits aus der Zustimmung einer Mehrheit der wahlberechtigten Bevölkerung ab, andererseits

aus der Respektierung verfassungsrechtlicher und internationaler Normen wie der Menschenrechte und des Flüchtlingsschutzes. Sind Bevölkerungsmehrheiten meist „zuwanderungsskeptisch“, schränken Normen den Rechtsstaat dabei ein, entsprechen-

TROTZ einer gewissen Unberechenbarkeit muss Zuwanderung staatlich gelenkt und geregelt werden.

den Vorstellungen nachzukommen. Beide Quellen der Legitimation stehen daher nicht selten in einem Spannungsverhältnis, besonders dann, wenn Parteien und Medien auf Polarisierung und Konflikt setzen. Die zurückliegenden 60 Jahre könnten zu der Einsicht verhelfen, dass der Planbarkeit von Wanderungsprozessen enge Grenzen gesetzt sind. Das heißt nicht, dass demokratische Rechtsstaaten oder die Europäische Union geschehen lassen müssten, was einem Naturgesetz gleich ohnehin nicht aufzuhalten ist.

Auch auf dem Feld der Migrationspolitik wirken widersprüchliche und mächtige Interessen. Eine Politik, die sich normativ an der Sozialen Marktwirtschaft und der katholischen Soziallehre orientiert, ist gut beraten, nicht unkritisch Positionen zu übernehmen. Das gilt auch für die Rede vom Fachkräftemangel. Sie ist interessengeleitet und verdeckt häufig hausgemachte Defizite. Die schwachen Interessen derjenigen, die nicht oder nur zu prekären Verhältnissen in den heimischen Arbeitsmarkt integriert sind, sollten ebenso in den Fokus gerückt werden wie die von gut ausgebildeten Berufseinsteigern.

Es gibt noch erhebliches Potenzial auf dem Arbeitsmarkt in Deutschland:

- Trotz sehr günstiger Entwicklung auf dem deutschen Arbeitsmarkt in den zurückliegenden Jahren suchen in Deutschland rund 6 Millionen Menschen nach Arbeit oder mehr Arbeit.¹⁷
- Rund 2 Millionen junge Erwachsene zwischen 25 und 35 Jahren haben keine Berufsausbildung.¹⁸
- Dauerhaft in Deutschland lebende Ausländer und Personen mit Migrationshintergrund sind unzureichend in den Arbeitsmarkt integriert. Ihre Arbeitslosenquote ist seit vielen Jahren mindestens doppelt so hoch wie bei Personen mit deutscher Staatsangehörigkeit.¹⁹
- Jugendliche mit ausländischer Staatsangehörigkeit verlassen die Schule im Vergleich zu Jugendlichen mit deutscher Staatsangehörigkeit 2,1-mal so häufig ohne Abschluss.
- Bezogen auf die Gruppe der gleichaltrigen Bevölkerung erwerben 27 % der Jugendlichen mit ausländischer Staatsangehörigkeit eine Hochschulzugangsberechtigung, bei Jugendlichen mit deutscher Staatsangehörigkeit sind es 62 %.²⁰

All das zeigt, dass es „beim inländischen Arbeitskräftepotenzial noch erhebliche Ressourcen gibt, die bei ent-

sprechender Qualifizierung für den Arbeitsmarkt erschlossen werden können und angesichts der demographischen Entwicklung innerhalb des kommenden Jahrzehnts erschlossen werden müssen“²¹. Die herrschende Meinung in der deutschen Migrationspublizistik bewertet Migration und deren Auswirkungen positiv. Dabei wird ausgeblendet, dass Wanderung weder für die Migranten noch für die Einheimischen in den Zielstaaten noch für die Herkunfts- und Zielstaaten selber grundsätzlich etwas Positives bedeuten muss. Menschen wandern zu einem erheblichen Teil zwangsweise, auch dann, wenn sie nicht ausdrücklich als Flüchtlinge bezeichnet werden müssen. Wirtschaftliche Zwänge sind mit den beiden Erweiterungen der EU 2004 und 2007 auch für EU-Bürger eines der wesentlichen Wandermotive geworden. Jugendarbeitslosigkeit von mehr als 50 % in Spanien und Griechenland oder strukturelle Arbeitsmarktprobleme in den Transformationsstaaten des ehemaligen Ostblocks lassen Menschen große Opfer bringen wie z. B. das Zurücklassen der Familie, insbesondere der Kinder („Euro-Waisen“).

Aufgabe der Politik in den Zielländern muss es daher sein, dafür Sorge zu tragen, dass prekäre Beschäftigungs- und Wohnverhältnisse nicht Platz greifen. Der Tod rumänischer Werkarbeiter auf der Meyer-Werft in Papenburg oder die schlechten Arbeitsbedingungen osteuropäischer Arbeiter in deutschen Schlachthöfen verweisen auf die schwierige Situation. Auch für Zuwanderer müssen tarifgebundene Arbeitsverträge und Beschäftigungssicherheit die Regel sein und mit der Migration darf nicht eine Entwertung großer Teile ihres Humankapitals einhergehen, indem sie

Beim INLÄNDISCHEN Arbeitskräftepotenzial gibt es noch erhebliche Ressourcen zu erschließen.

weit unterhalb ihrer Qualifikationen beschäftigt werden. In diesen Zusammenhang gehört das „Gesetz zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen“, das die Länder umsetzen müssen.

Migrationspolitischer Humanismus sorgt dafür, dass die sozialen und wirtschaftlichen Ungleichgewichte sowohl unter den EU-Mitgliedstaaten als auch weltweit zurückgehen und somit der wirtschaftliche Zwang, seine Heimat verlassen zu müssen, nicht länger eines der Hauptmotive für Migranten darstellt. ///



/// PD DR. PHIL. HABIL. STEFAN LUFT
ist Privatdozent am Institut für Politik-
wissenschaft der Universität Bremen.

Anmerkungen

- ¹ Luft, Stefan: Grenzsicherung der Europäischen Union – ein neuer „Eiserner Vorhang“ im 21. Jahrhundert?, in: 20 Jahre Asylkompromiss. Bilanz und Perspektiven, hrsg. von Stefan Luft und Peter Schimany, Bielefeld 2014, S. 275-305.
- ² Hampshire, James: The Politics of Immigration. Contradictions of the Liberal State, Cambridge 2013, S. 3.
- ³ Luft, Stefan: Staat und Migration. Zur Steuerbarkeit von Zuwanderung in Integration, Frankfurt a. M. 2009, S. 50 ff.
- ⁴ Hollifield, James F.: Offene Weltwirtschaft und nationales Bürgerrecht: das liberale Paradox, in: Migration im Spannungsfeld von Globalisierung und Nationalstaat, hrsg. von Dietrich Thränhardt und Uwe Hunger, Wiesbaden 2003, S. 35-57, hier S. 37.
- ⁵ Luft: Staat und Migration, S. 158 ff.
- ⁶ Brenke, Karl: Gibt es in Deutschland einen Fachkräftemangel – und wird es einen geben? Der unsichtbare Mangel, in: Fachkräftemangel. Ein neues, demografisch bedingtes Phänomen?, hrsg. vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumfor-

- schung (BBSR), BBSR-Online-Publikation 02/2012, Bonn 2012, S. 4-13, hier S. 8.
- ⁷ Ebd., S. 9.
- ⁸ Luft, Stefan: Globalisierung, Migration und Arbeitsmärkte, in: Globalisierung im Fokus von Politik, Wirtschaft, Gesellschaft. Eine Bestandsaufnahme, hrsg. von Tilman Mayer, Robert Meyer, Lazaros Miliopoulos, et al, Wiesbaden 2011, S. 281-300.
- ⁹ Bericht der Weltkommission für internationale Migration: Migration in einer interdependenten Welt: Neue Handlungsprinzipien, hrsg. von Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen, Berlin 2005, S. 24.
- ¹⁰ Verband Entwicklungspolitik und Humanitäre Hilfe deutscher Nichtregierungsorganisationen e. V. (VENRO): Tauziehen um Pflegekräfte – Gesundheitspolitik verschärft globale Krise um Fachkräfte, Standpunkt 6/2014, Berlin 2014, S. 2.
- ¹¹ Ebd., S. 3.
- ¹² Ausführlicher siehe Luft: Staat und Migration, S. 41 ff.
- ¹³ Brenke, Karl: Stellungnahme zu dem „Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Hochqualifizierten-Richtlinie der Europäischen Union“ der Bundesregierung, dem „Änderungsantrag zum Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Hochqualifizierten Richtlinie der Europäischen Union“ der Fraktionen von CDU/CSU und FDP, dem Antrag „Programm zur Unterstützung des Fachkräftebedarfs mit Mitteln des Aufenthaltsrechts“ der Fraktion der SPD im Deutschen Bundestag und dem Antrag „Fachkräfteeinwanderung durch ein Punktesystem regeln“ der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Deutschen Bundestag. Deutscher Bundestag, Innenausschuss, Ausschussdrucksache 17(4)482 B., 2012, S. 5.
- ¹⁴ OECD: Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte: Deutschland, Paris 2013, S. 15.
- ¹⁵ Kade, Gerhard / Schiller, Günter: Gastarbeiterpolitik im Nebel, in: Wirtschaftsdienst, Jg. 53, H. 2, 1973, S. 61-65, hier S. 64 f.
- ¹⁶ Verband Entwicklungspolitik: Tauziehen um Pflegekräfte, S. 2.
- ¹⁷ Statistisches Bundesamt: Ungenutztes Arbeitskräftepotential im Jahr 2014: 6 Millionen Menschen wollen (mehr) Arbeit, Pressemitteilung vom 21. Mai 2015, Nr. 186/15.
- ¹⁸ Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2015, hrsg. vom Bundesinstitut für Berufsbildung, Bonn 2015, S. 294.
- ¹⁹ Fortschrittsbericht 2014 zum Fachkräftemangel der Bundesregierung, BT Drs. 18/4015 vom 12.2.2015, S. 19.
- ²⁰ Autorengruppe Bildungsberichterstattung: Bildung in Deutschland 2014, Bielefeld 2014, S. 92.
- ²¹ 10. Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration und Integration über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland, Berlin 2014, S. 150.