

**DOKUMENTATION**

# Migration und Krise

Europäische Migrationsgespräche 2009 in Berlin

[www.pro-qualifizierung.de](http://www.pro-qualifizierung.de)

# Migration und Krise

Europäische Migrationsgespräche 2009 in Berlin



# Inhalt

## S. 2

### **Begrüßung**

Volker Roßocha, DGB Bundesvorstand,  
Bereich Migrations- und Antirassismuspolitik

## S. 4

### **Auswirkungen der Krise auf Migrantinnen und Migranten in Deutschland und der EU unter besonderer Berücksichtigung der Situation von Drittstaatsbürgern**

Prof. Dr. Herbert Brücker, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Universität Bamberg

## S. 12

### **Auswirkungen der Krise auf die Herkunftsländer: Erhöhung des Migrationsdrucks durch Rückgang der Rücküberweisungen?**

Dr. Bernd Balkenhol, International Labour Organization (ILO)

## S. 18

### **Krise und ihre Auswirkungen: Europäische Vermittlung von Beschäftigung?**

Doris Mohn, Zentrale Auslands- und Fachvermittlung, EURES- und Mobilitätsberaterin

## S. 24

### **Podiumsdiskussion:**

### **Entgegen der Krise auf in die Zukunft! Strategien für eine zielgerichtete Migrationspolitik in Europa**

### *Einstieg in das Gespräch:*

Prof. Dr. Klaus J. Bade: „Europäische Migrationspolitik in und nach der Weltwirtschaftskrise“

### *Podiumsdiskussion mit den Referenten:*

Nele Allenberg, Büro des Bevollmächtigten des Rates der Evangelischen Kirche in Deutschland

Prof. Dr. Klaus J. Bade, Vorsitzender des Sachverständigenrates deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) und emeritierter Hochschullehrer der Universität Osnabrück

Dr. Bernd Balkenhol, International Labour Organization (ILO), Genf

Safer Çinar, Beauftragter für Migrations- und Integrationsfragen des DGB, Bezirk Berlin-Brandenburg und Vorstandssprecher des Türkischen Bundes Berlin-Brandenburg (TBB)

## S. 32

### **Migrationspolitik in Europa im Rahmen der Krise – Rahmenbedingungen und Herausforderungen**

Michaela Dälken, Leiterin des Kompetenzzentrum Europa beim DGB Bildungswerk Bund

## S. 34

### **Impressum, Kontakt**



Volker Roßocha

## Begrüßung

Volker Roßocha, DGB Bundesvorstand, Bereich  
Migrations- und Antirassismuspolitik

Thema unserer heutigen Europäischen Migrationsgespräche ist Migration und Krise: Welche Auswirkungen hat die Krise auf Migrantinnen und Migranten, aber auch auf Migrationsströme? Wir wollen uns dem Thema von unterschiedlichsten Seiten nähern und möchten Praktiker einbinden, wir möchten den Kontakt zur Wissenschaft herstellen und die Politik mit einbeziehen.

Die Europäischen Migrationsgespräche haben eine längere Tradition. Gemeinsam mit dem DGB Bildungswerk Bund versuchen wir als DGB Bundesvorstand diese Gespräche so zu gestalten, dass wir unterschiedliche Themen aufgreifen, die für Migrationspolitik insgesamt von Bedeutung sind. Die heutige Veranstaltung steht, wie gesagt, unter dem Thema Krise. Die Krise des Finanzmarktsystems und der Weltwirtschaft schlägt in Deutschland bereits durch auf den Arbeitsmarkt. Das zeigt sich auch an den Arbeitsmarktdaten, die die Bundesagentur für Arbeit veröffentlicht hat. Und hier zeigt sie sich aus meiner Sicht als jung, männlich und prekär. Das heißt: Die Krise trifft vor allen Dingen junge Leute, die noch nicht in dauerhafter Beschäftigung sind. Und sie trifft Menschen ohne berufliche Ausbildung sowie Menschen, die sich in Leiharbeit oder sonstigen prekären Beschäftigungsverhältnissen befinden.

Dabei wird man derzeit noch nicht genau analysieren können, inwieweit Menschen mit Migrationshintergrund und/oder ausländische Staatsangehörige von den Krisenauswirkungen betroffen sind. Es fehlen zumeist ausreichende Datensätze um zu sehen, wie stark Kurzarbeit oder andere Formen, mit denen versucht wird, die Krise abzumildern, diese Gruppe trifft.

Zweitens trifft die Krise vor allen Dingen auch die Herkunftsländer von Menschen, die

nach Europa und in die USA eingewandert sind. Ein Stichwort dazu ist die Reduzierung der Rücküberweisung, ein anderes, dass die Investitionen in den Schwellen- und gering entwickelten Ländern stark zurückgehen.

Drittens zeigen sich bereits in einzelnen Industriestaaten politische Auswirkungen in der Migrationspolitik. Wenn man sich zum Beispiel Japan anschaut, sieht man, dass wieder verstärkt darüber diskutiert wird, nur noch bedarfsorientierte kurzfristige Migrationssteuerung zu betreiben und nicht mehr auf dauerhafte Einwanderung zu setzen. Auch in anderen Ländern wie zum Beispiel Spanien wird versucht, durch restriktive Maßnahmen die Krisenfolgen ein Stück weit bei den Migrantinnen und Migranten abzuladen.

Die Herausforderungen an eine Strategie künftiger Migrationspolitik, die sich daraus ergeben, müssen aus meiner Sicht zwei Ebenen einbeziehen. Erstens geht es um die Verbesserung der Chancengleichheit von Migrantinnen und Migranten. Wir alle wissen, dass Migrantinnen und Migranten trotz vergleichbarer oder gleicher schulischer und beruflicher Abschlüsse auf dem Arbeitsmarkt immer noch benachteiligt sind. Die Übergangsempfehlungen in den allgemein bildenden Schulen zu höheren Schulabschlüssen unterscheiden sich nach Migrationshintergrund und nach der sozialen Herkunft, was oft einfach festgemacht wird an den jeweiligen Stadtteilen, wo die Jugendlichen herkommen.

Unabhängig von den reinen Integrationsfragen muss es auf der zweiten Ebene darum gehen, Menschen mit Migrationshintergrund zu motivieren, sich in einer solchen Krise und bei so einer Krisenbetroffenheit nicht zurückzuziehen, sondern weiterhin zu versuchen sich zu engagieren, um für Chancengleichheit

einzutreten. Wir als Gewerkschaften versuchen, zur Krisenbewältigung nicht nur darauf zu setzen, dass die Binnenmarktstabilisierungsmaßnahmen weitergeführt werden, sondern dass auch insbesondere die strukturellen Benachteiligungen von Migrantinnen und Migranten auf dem Arbeitsmarkt Stückweise verringert werden. Von großer Bedeutung ist dabei die Weiterqualifizierung. Das zielt besonders auf das, was in den Betrieben an entsprechenden Maßnahmen geleistet wird. Denn die Fort- und Weiterbildung in den Betrieben konzentriert sich zumeist auf die gut Qualifizierten und Hochqualifizierten. Menschen, die gering qualifizierte Tätigkeiten ausüben, werden für die Weiterbildung kaum berücksichtigt.

**„Die Krise des Finanzmarktsystems und der Weltwirtschaft schlägt in Deutschland bereits durch auf den Arbeitsmarkt. Hier zeigt sie sich als jung, männlich und prekär. Das heißt: Sie trifft vor allen Dingen junge Leute, die noch nicht in dauerhafter Beschäftigung sind“.**

Bei der Bewertung der Krise und mit Blick darauf, dass Menschen mit Migrationshintergrund besonders stark betroffen sind, darf man die Krise nicht isoliert betrachten, sondern muß sofort immer auch die Partizipationsbedingungen mit einbeziehen.



Prof. Dr. Herbert Brücker

## Auswirkungen der Krise auf Migrantinnen und Migranten in Deutschland und der EU unter besonderer Berücksichtigung der Situation von Drittstaatsbürgern

Prof. Dr. Herbert Brücker, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Universität Bamberg

Zum heutigen Zeitpunkt ist es schwierig, schon etwas über die Auswirkungen der Krise auf die Migration zu sagen. Das liegt vor allem daran, dass die Krise im Arbeitsmarkt noch nicht wirklich angekommen ist. Es gibt nur sehr wenige Daten und deshalb müssen wir noch sehr spekulativ arbeiten. Das heißt aber nicht, dass die Krise nicht im Arbeitsmarkt ankommen wird. Wir gehen fest davon aus, dass das passieren wird, und darum lohnt es sich, jetzt schon darüber gründlich nachzudenken.

Die aktuelle Krise hat ein Ausmaß, das historisch nahezu einmalig ist. Als Vergleich wird immer wieder die große Depression zwischen den beiden Weltkriegen herangezogen. Wenn wir den Einbruch des Sozialproduktes betrachten, erreichen wir ungefähr diese Größenordnung. Aber natürlich hat diese Krise auch einen anderen Charakter als die Depression. Auf politischer Seite hat man gelernt, wie man auf eine solche Krise reagieren kann. Insofern werden die Auswirkungen wahrscheinlich nicht so schlimm werden wie Ende der 20er, Anfang der 30er Jahre des 20. Jahrhunderts. Aber sie werden anders und möglicherweise gravierender sein als die Auswirkungen, die wir aus Konjunkturkrisen seit dem Zweiten Weltkrieg kennen. Was feststeht ist: Die weltweite Krise hat zu

einem dramatischen Rückgang der gesamtwirtschaftlichen Produktion geführt, und zwar auf beiden Seiten, in den Zielländern der Migration wie in den Herkunftsländern. Interessant dabei ist, dass die Folgen für die Arbeitsmärkte in den verschiedenen Ländern sehr unterschiedlich ausfallen. So unterscheidet sich die Entwicklung in den angelsächsischen Ländern deutlich von der Entwicklung in Japan und Deutschland.

Zur Beschreibung der Ausgangslage ist es auch wichtig festzustellen, dass sich die Krise in den Ziel- und Herkunftsländern der Migration nicht symmetrisch auswirkt. Die Arbeitsmarktlage in den Zielländern senkt die Zuwanderung und fördert die Rückwanderung, und zwar weitgehend unabhängig davon, was in den Herkunftsländern geschieht. Migrantinnen und Migranten sind in den Zielländern überproportional vom Anstieg der Arbeitslosigkeit betroffen – im Falle Deutschlands muss man sagen: werden überproportional betroffen sein. Gleichzeitig sind die Arbeitsmarktwirkungen der Migration in der Krise ambivalent. Das heißt: Man sollte sich über beide Seiten Gedanken machen, nicht nur, wie die Krise auf die Migration wirkt, sondern auch wie die Migration auf die Krise wirkt. Bei dieser Frage gibt es große Forschungslücken. Eines lässt sich al-

lerdings mit Sicherheit sagen: Migration wirkt einerseits als Konjunkturpuffer, schützt somit einheimische Beschäftigte. Andererseits hat Zuwanderung im Konjunkturabschwung ungünstigere Auswirkungen auf die Beschäftigung als im Konjunkturaufschwung. Es ist aber sehr wahrscheinlich, dass als Folge der Krise die Nettozuwanderung seit September 2008 sehr stark gesunken ist. Genaue Zahlen liegen aktuell noch nicht vor.

Vor dem Hintergrund dieser einleitenden Überlegungen möchte ich zunächst einen kurzen Überblick geben, wie sich die Rahmenbedingungen für Migration durch die Krise verändert haben. Danach gehe ich auf die Frage ein, welche Folgen sich für die Zu- und Rückwanderung ergeben. Drittens geht es um die Frage, welche Folgen die Krise für die Arbeitsmarktintegration von Migrantinnen und Migranten hat. Abschließend beleuchte ich die Arbeitsmarktwirkungen von Migration im Abschwung und im Aufschwung.

### **Veränderung von Rahmenbedingungen für Migration durch die Krise**

Deutschland ist an absoluten Zahlen gemessen nach den USA und Russland das Land mit den meisten Zuwanderern auf der Welt. 8 Prozent der Bevölkerung sind ausländische Staatsbürger, 12 Prozent sind im Ausland geboren und 18 Prozent haben einen Migrationshintergrund, sind also entweder im Ausland geboren, ausländische Staatsbürger oder ein Elternteil ist im Ausland geboren oder ausländischer Staatsbürger. In den 1990er Jahren gab es eine sehr starke Netto-Zuwanderung nach Deutschland. Unter den großen Industrienationen war Deutschland weltweit das wichtigste Einwanderungsland. Dazu haben eine Reihe von Faktoren beigetragen: der Fall des Eisernen Vorhangs, die Bürgerkriege in Jugoslawien aber auch eine starke Nettozuwanderung aus Ländern wie der Türkei. In der zweiten Hälfte der 90er Jahre hat sich das abgeschwächt und seit der Jahrtausendwende ist die Nettozuwanderung fast auf Null gesunken. Im Zuge der Stagnation und auch im jüngsten Aufschwung hat sie nicht besonders stark zugenommen.

Auf der anderen Seite beobachten wir in Europa gegenläufig zu der deutschen Entwicklung einen Anstieg der Zuwanderung. Die wichtigsten Einwanderungsländer in Europa sind heute Spanien und Italien. Bis zum Beginn der Krise zählten auch Großbritannien und Irland dazu. Bei den letztgenannten Ländern gab es Umlenkungseffekte im Zusammenhang mit der Osterweiterung der EU. Weniger bekannt ist, dass Spanien und Italien sehr viel stärker von der Zuwanderung betroffen sind als Großbritannien oder Irland. Nach allem, was wir bisher wissen, sind die Effekte der Zuwanderung in diesen Ländern während des langen Aufschwungs seit Mitte der 1990er Jahre bis zum Jahr 2008 entweder neutral für die Arbeitsmärkte gewesen oder sogar positiv ausgefallen. Negative Entwicklungen können vor dem Hintergrund der vorliegenden Daten, aber auch der durchgeführten empirischen Studien, ausgeschlossen werden. Im weltweiten Vergleich der Nettozuwanderung zeigt sich, dass diese in Europa – bezogen auf EU-15 – seit Beginn der 1990er Jahre gegenüber den USA stark zugelegt hat und pro Kopf heute fast genauso groß ist wie in den USA. Als Zielregion für Zuwanderung ist Europa damit genauso wichtig wie die sogenannten klassischen Einwanderungsländer.

Das Bild von Einwanderungsländern hat sich auch insgesamt verschoben. Ein klassisches Beispiel dafür ist Spanien. Dort ist der Ausländeranteil innerhalb von acht Jahren von einem Prozent auf 10 Prozent an der Bevölkerung gestiegen. Das ist ein durchaus dramatischer Zuwachs. Parallel dazu ist die Arbeitslosigkeit von 18 auf 10 Prozent gesunken, was einen erheblichen Rückgang darstellt. Gleichzeitig ist die Inflationsrate konstant geblieben. Für Ökonomen ist das ein erklärungsbedürftiges Rätsel: Wie konnte es sein, dass Migration nicht zu einem Anstieg der Arbeitslosigkeit geführt hat, sondern im Gegenteil mit einem Rückgang verbunden ist? Es gibt verschiedene Untersuchungen, die versuchen dieses Phänomen zu erklären. Darin wird als Ursache das – wie der Fachterminus heißt – inelastischere Arbeitsangebot von Zuwanderern genannt. Im

**„Beispiel Spanien:  
Wie konnte es sein, dass  
Migration nicht zu einem  
Anstieg der Arbeitslosigkeit  
geführt hat, sondern  
im Gegenteil mit einem  
Rückgang verbunden ist?  
In Untersuchungen wird  
als Ursache das „inelastischere“  
Arbeitsangebot von  
Zuwanderern genannt.  
Im Klartext heißt das: Sie  
sind bereit, zu niedrigeren  
Löhnen zu arbeiten“.**

Klartext heißt das: Sie sind bereit, zu niedrigeren Löhnen zu arbeiten. Und sie versuchen, auf jeden Fall zu arbeiten. Zumindest in Spanien ist die Beschäftigungsquote der Zuwanderer sehr viel höher als die der Mehrheitsgesellschaft. Dadurch ist die Arbeitslosigkeit insgesamt gefallen. Gleichzeitig ist die Lohnflexibilität gestiegen, was alle Beschäftigten betrifft. Bei einer etwas expansiven Geldpolitik kann in einer solchen Situation ein steigendes Arbeitskräftepotenzial gut absorbiert werden. Diese Entwicklung ist eine Parallele zu dem, was wir in der Phase der Gastarbeitermigration in den 60er und 70er Jahren in Deutschland erlebt haben.

Nun haben sich die Bedingungen aber verändert. Wir haben die globale Rezession, deren Beginn man auf den September 2008 terminieren kann, auch wenn die Wachstumsraten schon vorher zurückgegangen sind. Seither ist die gesamtwirtschaftliche Produktion in der OECD um 4,5 Prozent gesunken. Das ist der größte Einbruch der Produktion in der Nachkriegszeit. Seit dem zweiten Quartal 2009 be-

obachten wir eine leichte Erholung auf niedrigem Niveau. Das heißt: Es gibt ein Wachstum gegenüber dem Vorquartal. Gegenüber dem Vorjahr liegen wir aber immer noch bei einem Minus von 4 bis 5 Prozent. Besonders stark betroffen von der Krise sind exportorientierte Volkswirtschaften wie Deutschland und Japan mit einem Rückgang von rund 6 Prozent im ersten Quartal gegenüber dem Vorjahr und Volkswirtschaften mit einer Blase im Immobiliensektor. In den Sendeländern der Migration beobachten wir eine ähnliche Heterogenität wie innerhalb der OECD.

Die Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt sind gleichermaßen sehr unterschiedlich. In den USA und Großbritannien ist die Arbeitslosigkeit bereits um 4 oder 5 Prozentpunkte gestiegen, also ähnlich stark wie die Produktion zurückgegangen ist. In Deutschland und Japan ist das nicht zu beobachten. In Deutschland hat die Arbeitslosigkeit leicht zugenommen, aber auch die Beschäftigung ist leicht gestiegen. Dies hat auch demografische Ursachen. Vor allem aber spielen Kurzarbeit und arbeitsmarktpolitische Instrumente, die wir in Deutschland in großem Umfang einsetzen, eine wichtige Rolle. Aber selbst wenn wir Kurzarbeit und den Abbau von Überstunden herausrechnen, beobachten wir, dass in erheblichem Umfang von den Unternehmen Arbeit gehortet wurde. Im Moment wird nicht entlassen. Möglicherweise erwarten die Unternehmen, dass es schnell wieder besser wird. Möglicherweise bedeutet das aber nur, dass die Entlassungen etwas verzögert wurden. Die Krise trifft in Deutschland vor allem Unternehmen und Branchen, die zuvor gut verdient haben, also zum Beispiel Maschinenbau, Automobil usw. In diesen Branchen haben die Unternehmen erhebliche finanzielle Polster, die aber auch irgendwann erschöpft sein werden.

Die ökonomischen Daten der Zielländer der Migration für 2009 sind sehr unterschiedlich. So ist in der Eurozone nach derzeitiger Prognose das BIP um 3,9 Prozent gesunken. Als durchschnittliche Arbeitslosenrate wird 9,5 Prozent erwartet. In Deutschland gehen wir von einem Minus von 5 Prozent aus bei

einer Arbeitslosenrate von 8,2 Prozent. In Großbritannien wird das BIP um 4,3 Prozent zurückgehen, die Arbeitslosenrate liegt bei 7,9 Prozent. Das ist ein deutlicher Anstieg von 4 Prozent. In Spanien ist die Arbeitslosenrate in der Krise von rund 12 auf 18,5 Prozent dramatisch gestiegen, das BIP aber nur um 3,8 Prozent zurückgegangen. In den USA gab es einen relativ moderaten Rückgang des BIP um 2,6 Prozent. Allerdings ist dort das BIP bereits 2008 zurückgegangen. Die Arbeitslosenrate liegt in den USA bei 9,9 Prozent und ist damit um rund fünf Prozentpunkte gestiegen – auch dies ein dramatischer Zuwachs.

Wenn man die Herkunftsländer betrachtet, lassen sich ebenfalls sehr unterschiedliche Entwicklungen feststellen. Ich möchte das an drei Beispielen aufzeigen. In der Türkei, die für Deutschland das wichtigste Herkunftsland darstellt, ist der Produktionsrückgang mit -5,4 Prozent sehr hoch. Auch die Arbeitslosenrate ist stark gestiegen, auf 13 Prozent. Polen verzeichnet sogar ein leichtes Wachstum von 0,7 Prozent. Das ist allerdings ein Einbruch gegenüber den zuvor sehr viel höheren Wachstumsraten. Die Arbeitslosigkeit ist nur geringfügig auf 10,8 Prozent gestiegen. Ganz anders sieht es in Ungarn aus. Dort gab es einen Produktionseinbruch von 7,0 Prozent und einen Anstieg der Arbeitslosenrate um über drei Prozentpunkte auf 9,9 Prozent. Schlimm betroffen sind auch die baltischen Staaten, die sehr starke Blasen in den Immobiliensektoren haben. Das spielt für die Migration mit der EU-Osterweiterung eine wichtige Rolle.

Wie es weitergehen wird, wissen wir natürlich noch nicht genau. Was wir aber sagen können: Es wird mehrere Jahre brauchen, bis wir das Produktionsniveau von 2008 wieder erreicht haben werden. Das wird noch nicht im Jahr 2010 passieren, wahrscheinlich auch noch nicht 2011. Offen ist es, ob es zu erneuten makroökonomischen Schocks kommt. Gegenwärtig erwarten alle, dass das Schlimmste überstanden ist. Es gibt viele Gründe, die dafür sprechen. Einer der wichtigsten: Wir haben die Stabilisierung im Finanzsektor erreicht. Es bleiben aber noch



erhebliche Risiken. Man weiß zum Beispiel nicht, was in den Büchern der deutschen Banken noch alles versteckt ist. Es ist in diesem Zusammenhang wichtig festzustellen, dass es sich um ein weitverbreitetes Vorurteil handelt, dass das deutsche Bankensystem weniger stark von der Krise betroffen sei als etwa das amerikanische. Tatsächlich haben deutsche Banken im ähnlichen oder vielleicht sogar größeren Umfang risikobehaftete Anlagen erworben wie Banken in angelsächsischen Ländern. Und wir wissen aus der Weltwirtschaftskrise, dass solche Schocks periodisch wiederkommen können. Die Vorstellung, es komme ein großer Schock und dann ist es vorbei, muss nicht zutreffen. In der damaligen Weltwirtschaftskrise gab es alle zwei, drei Jahre einen Schock. Deshalb gestaltete sich die Krise damals auch so langwierig. Allerdings haben die Regierungen während der großen Depression sehr viel unvernünftiger reagiert als sie es heute tun. Kurzum: Ein zweiter Schock muss nicht kommen, das Risiko besteht aber.

Eine andere Fragestellung: Auch wenn wir nach den gegenwärtigen Prognosen davon ausgehen, dass sich die Produktion erholt, wissen wir nicht, was am Arbeitsmarkt passiert. Wir haben die Besonderheit, dass die Unternehmen, anders als in früheren Konjunkturzyklen, die Beschäftigung noch nicht an den Produktionseinbruch angepasst haben. Aber auch wenn wir eine Verzögerung berücksichtigen, hätte schon mehr passieren müssen als bisher passiert ist. Ob es im Herbst oder Winter einen Arbeitsplatzabbau geben wird, wissen wir noch nicht. Die jüngsten Zahlen sehen noch relativ günstig aus.

### **Die Krise und ihre Folgen für die Zu- und Rückwanderung**

Wie wirkt sich das jetzt auf die Migration aus? Die Einkommensunterschiede zwischen den Ziel- und den Herkunftsländern sind – gemessen in Kaufkraftparitäten – in etwa gleich geblieben. Die Einkommensdifferenzen sind nominal zum Teil dramatisch angestiegen, weil das Vertrauen in die Währungen vieler Schwellenländer gesunken ist und in stabile Wäh-

rungen wie Dollar oder Euro investiert wurde. Das hatte eine Abwertung vieler Währungen zur Folge. Im Fall von Polen gab es eine Währungsabwertung von 30 bis 40 Prozent. Das sind dramatische Prozesse, die sich natürlich dann auch auf die Einkommensanreize für Migration auswirken. Gleichzeitig erwarten viele Beobachter, dass sich die Konvergenz der Schwellenländer zu den reichen Ländern verlangsamt. Das ist noch nicht sicher, könnte aber zutreffen, weil die Finanzsektoren dieser Länder, die noch nicht so entwickelt sind, besonders stark unter der Krise leiden. Ein weiterer Faktor ist der Rückgang ausländischer Investitionen. Schwellenländer, vor allem die Transformationsländer, sind jedoch die wichtigsten Herkunftsländer der Migration nach Deutschland und in andere Staaten der EU. Die verlangsamte Konvergenz könnte zunächst einmal die Vermutung wecken, dass die Motivation zu migrieren, steigt. Die Wirkungen der Krise erschweren das allerdings. So werden die sogenannten Suchkosten für Migrantinnen und Migranten sehr viel höher. Man migriert nur, wenn man mit Sicherheit erwarten kann, im Zielland einen Arbeitsplatz zu finden. Darüber hinaus gilt in allen Zielländern die Regel, dass bei Arbeitsplatzabbau diejenigen zuerst entlassen werden, die zuletzt eingestellt wurden. Dadurch gibt es für Migrantinnen und Migranten ein sehr viel höheres Entlassungsrisiko.

Eine wichtige Rolle in diesem Zusammenhang spielt auch die Tatsache, dass sich die institutionellen Bedingungen für Zuwanderung verändert haben, die Barrieren sind gewachsen. Das können wir in Europa, aber auch in den USA beobachten. Für eine Rückwanderung gibt es aber keine Barrieren. Die Menschen haben es also schwerer hereinzukommen, können aber nach Hause geschickt werden. Es werden auch Anreize geschaffen zurückzukehren. Wenn ein Zuwanderer arbeitslos wird, ist sein Einkommen in den Herkunftsländern deutlich mehr wert als im Zielland. Diese Unterschiede in den Kaufkraftparitäten machen eine Rückkehr sinnvoll, wenn das Arbeitslosengeld portabel ist. Und das wird in einigen Ländern derzeit so gestaltet. Ein Beispiel dafür ist Spanien.

„Arbeitslosigkeit und Beschäftigung von Migrantinnen und Migranten reagieren stärker als die von Einheimischen, also in unserem Falle von Deutschen, auf den Konjunkturverlauf, d.h. im Aufschwung steigt die Beschäftigung stärker und im Abschwung sinkt sie stärker“.

Wir erwarten also eine Kontraktion der Neuzuwanderung und einen starken Anstieg der Rückkehrmigration. Der wird umso stärker ausfallen, je jünger die Migration ist. Das heißt: Am ehesten werden Spanien, Großbritannien und Irland betroffen sein. Das wird empirisch gestützt durch Erfahrungen in den vergangenen Konjunkturverläufen. Konkrete Daten haben wir derzeit kaum. Aus Großbritannien ist bekannt, dass die Zahl der erteilten Arbeitsgenehmigungen – die man als Zuwanderer braucht – stark zurückgegangen ist. Daraus lässt sich der Rückschluss ziehen, dass die Nettozuwanderung in diesem Jahr auf 50.000 oder weniger Personen sinkt, von 300.000 bis 500.000 in den Jahren vor der Krise. Wir wissen auch, dass es eine ähnliche Entwicklung in Spanien gibt. Dort ist sogar eine Nettorückwanderung wahrscheinlich. In Deutschland wirkt sich das aus verschiedenen Gründen nicht so stark aus. Die Nettozuwanderung war in den Vorjahren ohnehin schon fast bei Null. Und unsere Migrantinnen und Migranten leben schon sehr lange hier. Sie haben dadurch geringere Anreize, in ihre Herkunftsländer zurückzugehen.

Einige wenige Forschungsergebnisse zur Frage Krise und Migration gibt es. Und zwar haben wir versucht abzuschätzen, wie sich die Krise auf die Zuwanderung aus den neuen

Mitgliedstaaten der EU auswirkt. Grundlage ist ein ökonometrisches Modell. Das ist ein Zeitreihenmodell, das langfristige Variablen der Migration berücksichtigt, zum Beispiel Einkommensunterschiede oder ökonomische Entwicklungen in den Herkunftsländern, und kurzfristige Veränderungen dieser Variablen im Konjunkturzyklus. Mit solchen Modellen lassen sich sowohl langfristige Trends als auch kurzfristige Trends voraussagen. Wir haben die wirtschaftliche Entwicklung in den Zielländern auf Grundlage der einschlägigen Prognosen der Wirtschaftsinstitute unterstellt und ebenso Prognosen für die Herkunftsländer gemacht. Dabei besteht natürlich immer ein Unsicherheitspotenzial. Solche ökonometrischen Schätzungen stützen sich immer auf Erfahrungen aus der Vergangenheit und gehen davon aus, dass Menschen sich unter gleichen Bedingungen gleich verhalten, zum Beispiel bei einem gegebenen Einkommensdifferenzial oder bei Konjunkturschwankungen. Das muss aber nicht zwangsläufig so sein.

Wir gehen davon aus, dass die Nettozuwanderung aus den zehn neuen, im Jahr 2004 beigetretenen Mitgliedstaaten von jährlich rund 300.000 Personen vor der Krise im Jahr 2008 auf etwa Null sinkt. In den Folgejahren erwarten wir zunächst eine Nettorückwan-

derung von 160.000 Personen. Danach steigt die Nettozuwanderung wieder an. Nach unserer Einschätzung wird die Zuwanderung aus diesen Ländern durch die Krise langfristig zunehmen. Der Hintergrund dafür: Wenn die Erholung eintritt, erwarten wir, dass dies in den Herkunftsländern langsamer geschieht und der Konvergenzprozess sich etwas verlangsamt. Das steigert die Migrationsanreize. Insofern ergibt sich durch die Krise kurzfristig ein Rückgang, langfristig aber ein Anstieg der Migration. Es gibt noch keine vergleichbaren Studien, die andere Regionen ins Auge nehmen, etwa die Türkei.

### **Welche Folgen hat die Krise für die Arbeitsmarktintegration von Migrantinnen und Migranten?**

Die Auswirkungen der Krise auf die Arbeitsmarktsituation sind eindeutig. Arbeitslosigkeit und Beschäftigung von Migrantinnen und Migranten reagieren stärker als die von Einheimischen, also in unserem Falle von Deutschen, auf den Konjunkturverlauf. Das heißt: Im Aufschwung steigt die Beschäftigung stärker und im Abschwung sinkt sie stärker. Dafür gibt es einerseits migrationspezifische Ursachen, nämlich die kürzere Aufenthaltsdauer im Land und dadurch kürzere Beschäftigungsverhältnisse. Wichtiger

sind aber strukturelle Ursachen, etwa eine geringere Qualifikation und ein hoher Anteil von geringfügig Beschäftigten oder anderer Formen prekärer Beschäftigungsverhältnisse, die in Deutschland zugenommen haben. Deshalb erwarte ich, dass Migrantinnen und Migranten gerade in diesem Abschwung sehr stark betroffen sein werden.

Wenn man sich die Zahlen zur Arbeitslosigkeit von Ausländerinnen und Ausländern ansieht – und nur die stellt die Bundesagentur für Arbeit zur Verfügung –, wird deutlich, dass sie seit Anfang 2009 um 70.000 bis 80.000 gestiegen ist. Der Blick auf die Veränderungen gegenüber den Vorjahresmonaten demonstriert die Entwicklung über den Konjunkturverlauf: Bei einem Aufschwung und Abschwung sind die Ausschläge für Beschäftigte ohne deutschen Pass stärker als bei Deutschen. Im Aufschwung sinkt die Arbeitslosigkeit stärker, im Abschwung steigt sie stärker. Dies geschieht allerdings auf einem sehr unterschiedlichen Niveau. Die Arbeitslosenquote von Ausländerinnen und Ausländern ist etwa doppelt so hoch wie die der Deutschen.

Dies war übrigens nicht immer so. Die Schere hat sich erst seit Ende der 1970er Jahre geöffnet. Davor waren die Arbeitslosenraten von Ausländern und Inländern sehr ähnlich. Die Schere ist bei allen Beschäftigtengruppen, mit Ausnahme der Beschäftigten ohne berufliche Ausbildung, stark auseinander gegangen. Das bedeutet etwa, dass ein ausländischer Hochschulabsolvent ein sehr viel höheres Arbeitslosenrisiko hat als ein inländischer Hochschulabsolvent. Ausländerinnen und Ausländer sind auch sehr viel stärker als Deutsche von Arbeitslosigkeit nach dem SGB III, also von Langzeitarbeitslosigkeit betroffen. Unter den Altersgruppen sind Ausländerinnen und Ausländer mit Ausnahme der Gruppe der 15- bis 25jährigen sehr viel stärker von Arbeitslosigkeit betroffen als Menschen mit deutschem Pass.

Zumindest so wichtig als Kennzahl wie die Arbeitslosigkeit ist die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung. Da ist zu beobach-

ten, dass es zu Beginn des Jahres 2009 einen deutlichen Einbruch gab. Das hat auch bewirkt, dass der Anteil der Ausländerinnen und Ausländer an den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten gesunken ist. Diese Entwicklung ist ebenfalls ein Signal, dass Menschen ohne deutschen Pass stärker vom Konjunkturverlauf betroffen sind. Allerdings ist die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung gegenüber dem Vorjahresquartal immer noch leicht gestiegen, was ein Signal dafür ist, dass die Krise im Arbeitsmarkt noch nicht völlig angekommen ist. Die Beschäftigungsquoten schließlich in der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung sind bei Ausländerinnen und Ausländern dramatisch niedriger als von Inländern. Das heißt: Sie sind entweder in hohem Maß prekär, also nicht sozialversicherungspflichtig beschäftigt oder stärker in der stillen Reserve als Deutsche. Dies wird auch durch eine andere Zahl unterstrichen. Ausländerinnen und Ausländer sind bei den geringfügig Beschäftigten deutlich überrepräsentiert. Ihr Anteil liegt dort bei knapp 9 Prozent, während er bei den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten bei 6,8 Prozent liegt.

### Arbeitsmarktwirkungen von Migration im Abschwung und im Aufschwung

Ein letzter Punkt sind die Arbeitsmarktwirkungen der Migration in der Krise. Normalerweise werden die Wirkungen der Migration auf den Arbeitsmarkt in strukturellen Modellen untersucht, die auf langfristige Trends abzielen. Das sind Gleichgewichtsmodelle, die im Prinzip den Konjunkturverlauf ausblenden. Es gibt eine relativ neue ökonomische Untersuchung von Giovanni Peri, an der ich auch beteiligt war. Darin wird für 20 OECD-Staaten analysiert, wie sich Zuwanderung im Aufschwung und im Abschwung auf den Arbeitsmarkt auswirkt. Für den Aufschwung hat das ergeben, dass eine Zuwanderung von einem Prozent der Erwerbsbevölkerung die Beschäftigung um 1,05 bis 1,15 Prozent erhöht. Das heißt: Die Beschäftigung steigt stärker als die Zuwanderung durch die Ausländer. Es gibt also einen positiven Arbeitsmarkteffekt für die einheimische Be-

völkerung. Die Arbeitsnachfrage nach einheimischer Beschäftigung steigt durch die ausländische Zuwanderung und es werden alle Zuwanderer absorbiert. Dafür ist Spanien ein Beispiel.

Anders sieht es im Abschwung aus. Da führt 1 Prozent Zuwanderung zu einem Anstieg der Beschäftigung nur um 0,9 Prozent. Entweder werden Einheimische arbeitslos oder nur ein Teil der Zuwanderer wird vom Arbeitsmarkt absorbiert. In der Folge steigt die gesamtwirtschaftliche Arbeitslosenrate. Auch wenn es da viele methodische Probleme gibt, ist das dennoch ein wichtiger Befund, der die unterschiedliche Wirkungsweise zeigt, was politisch natürlich extrem relevant ist.

Schlussfolgerung: Eine Nettozuwanderung verstärkt also im Aufschwung das Beschäftigungswachstum, während sie im Abschwung zu zusätzlicher Arbeitslosigkeit führt. Wir wissen aber auch aus der Vergangenheit, dass Migration endogen auf den Konjunkturverlauf reagiert, die Nettozuwanderung sinkt auf Null oder es gibt sogar eine negative Nettozuwanderung. Politisch ist das insofern relevant, als wir aus meiner Sicht fälschlicherweise die Arbeitnehmerfreizügigkeit gegenüber den mittel- und osteuropäischen Ländern verschoben haben. Das kann dazu führen, dass wir 2011, wenn die Grenzen sich öffnen, aufgrund von Umlenkungseffekten eine Zuwanderung bekommen, die wir sonst nicht bekommen hätten – und dies möglicherweise noch in einer Krisensituation. Die unterschiedliche Wirkung von Migration in Aufschwung und Abschwung und das Sinken der Nettozuwanderung in einer Krise führt letztlich dazu, dass Migration als Konjunkturpuffer für die einheimische Bevölkerung funktioniert. Das hat allerdings hohe Kosten für die Migrantinnen und Migranten in den Zielländern, aber auch in den Herkunftsländern zur Folge. Und es kann negative Auswirkungen auf die Arbeitsmarktsituation in den Herkunftsländern haben. Das heißt: Durch diese Asymmetrie, dass im Konjunkturverlauf die Bedingungen in den Zielländern viel wichtiger sind als die in den Herkunftsländern, kann sich die Krise in den Herkunftsländern verschärfen.

## ... Nachfragen und Diskussion

### Ausmaß, Qualität und gesellschaftliche Auswirkungen der Migrationsströme nach und aus Deutschland

Wie setzen sich die Migrationsströme hierzulande zusammen – und zwar unter den Gesichtspunkten Deutsche/Ausländer und Qualifikationsniveau und welche Folgen hat das für die Gesellschaft? Dies war ein Komplex in der Diskussion.

Für die Migration – so Herbert Brücker auf eine Nachfrage – ist zunächst einmal die Nettozuwanderung von Bedeutung. Diese liegt nahezu bei Null. Aber es gibt natürlich Migration. Jedes Jahr verlassen rund 650.000 Menschen Deutschland. Der allergrößte Teil davon sind Ausländerinnen und Ausländer, die in ihr Herkunftsland zurückkehren, rund 600.000. Der Rest sind Deutsche, die auswandern. Und etwa ebenfalls 650.000 wandern nach Deutschland ein, auch davon ist eine Minderheit mit deutscher Staatsbürgerschaft, die zurückkehrt. Brücker verwies auch auf die Dynamik, die solchen Zahlen innewohnen kann. Wenn man von den rund sieben Millionen ausländischen Staatsangehörigen ausgeht, die in Deutschland leben und 600.000 von ihnen jährlich fort- und zuziehen, geht das fast an 10 Prozent des Bestands heran. Das heißt: Das Bild von Zuwanderern, die irgendwann einmal kommen und dann bleiben, stimmt so nicht. Viele bleiben nur kurz oder haben mehrere Migrationsperioden in ihrem Leben. Zu- und Abwanderung ist also ein dynamischer Prozess. Wenn nun die Abwanderung in der Krise um 200.000 zunehmen und die Zuwanderung um 200.000 abnehmen würde – was in der Krise ja nicht undenkbar ist –, würde sich das zu einer Nettoabwanderung von 400.000 bilanzieren. Diese Dynamik könnte für das Land durchaus Probleme aufwerfen.

Wie sind die Menschen qualifiziert, die zu- und abwandern? Dies war die zweite Frage in diesem Zusammenhang.

Die Statistik – so Herbert Brücker – ist an dieser Stelle ausgesprochen schlecht. Zuwanderer und Rückwanderer werden nicht im Hinblick auf Qualifikationsmerkmale erfasst. Erfasst werden – so eine Ergänzung – Rechtstatbestände, das heißt, unter welchen Regelungen Menschen zuwandern. Wenn Menschen im Rahmen der Familienzusammenführung kommen, sagt das nichts über ihre Qualifikation. Kommen sie über die Green Card, müssen sie hochqualifiziert sein. Brauchbare Daten bekommt man so nicht. Es gibt jedoch innerhalb der OECD Bestandszahlen. Von daher wissen wir, dass sehr viele hochqualifizierte deutsche Staatsangehörige in anderen Ländern, vorwiegend in den USA, leben. Innerhalb der OECD gibt es für Deutschland bei Hochqualifizierten ein Negativsaldo von 600.000. Es leben also 600.000 hochqualifizierte Deutsche mehr im Ausland als Hochqualifizierte aus der OECD in Deutschland. Das wird ungefähr kompensiert durch Hochqualifizierte, die aus Nicht-OECD-Staaten, also in der Regel Entwicklungsländern, in Deutschland arbeiten und leben.

Die für viele Teilnehmerinnen und Teilnehmer etwas überraschende Zahl, dass das negative Wanderungssaldo von Hochqualifizierten innerhalb der OECD durch Hochqualifizierte aus Entwicklungsländern ausgeglichen wird, fügte sich in einen anderen Strang der Diskussion, die Qualifikation der zugewanderten Bevölkerung in Deutschland und die Implikationen dessen.

Der Ist-Zustand macht zunächst einmal deutlich: Gemessen an Bildungsabschlüssen sind Menschen mit Migrationshintergrund insgesamt geringer qualifiziert als die einheimische Bevölkerung. Bei einem ersten Blick auf Ursachen oder Hintergründe sieht Herbert Brücker zwei wichtige Tatsachen. Erstens ist die Qualifikationsstruktur der nach Deutschland zugewanderten Bevölkerung im Ver-

## „Das Qualifikationsniveau der Bevölkerung mit Migrationshintergrund durchläuft eine widersprüchliche Entwicklung“.

gleich zu anderen Ländern schlechter. Das hat sich durch die verstärkte Zuwanderung aus Osteuropa etwas verschoben, weil diese Menschen in der Regel mindestens einen beruflichen Bildungsabschluss haben. Zweitens gibt es in anderen OECD-Ländern sehr viel weniger Bildungsdiskriminierung als in Deutschland und von daher im Vergleich sehr viel größere Bildungserfolge bei der migran-tischen Bevölkerung.

Bei einem zweiten Blick wird deutlich, dass das Qualifikationsniveau der Bevölkerung mit Migrationshintergrund eine widersprüchliche Entwicklung durchläuft. So ist der Anteil der ausländischen Erwerbspersonen ohne abgeschlossene Berufsausbildung zwischen 1985 und 2005 von rund 60 auf 34 Prozent gesunken. Da der Anteil der deutschen Erwerbspersonen ohne abgeschlossene Berufsausbildung deutlich niedriger ist – unter 10 Prozent – ist der Anteil der Ausländerinnen und Ausländer bei den gering qualifiziert Beschäftigten sogar gestiegen. Solche Daten verdecken, dass es bei der Bevölkerung mit Migrationshintergrund durchaus einen Trend zu höheren Qualifikationen gibt. So ist auch der Anteil der ausländischen Erwerbspersonen mit beruflicher Ausbildung deutlich gestiegen. Das Gleiche gilt für Erwerbspersonen mit Hochschulabschluss. Gerade beim Hochschulabschluss zeigt sich aber, dass die Zunahme bei der deutschen Bevölkerung noch stärker war.

Da in der wissensbasierten Gesellschaft die Wirtschaft zunehmend Hochqualifizierte benötigt – so ein Argument in der Diskussion – muss das Potenzial der Migrationsbevölkerung besser ausgeschöpft werden. Das schließe ein, dass auch eine Angleichung der Arbeitsmarktsituation durchgesetzt werde. Es könne nicht sein, dass Hochschulabsolventen mit Migrationshintergrund stärker von Arbeitslosigkeit betroffen sind und im Schnitt über geringere Einkommen verfügen. Das gelte natürlich nicht nur für Hochschulabsolventen. Die Herkunft dürfe generell nicht mit höheren Arbeitsmarktrisiken verbunden sein.

Ein anderer Diskussionsteilnehmer unterstrich das mit dem Hinweis darauf, dass es eine Zeit nach der Krise geben werde und es dann nötig sei, über qualifizierte Arbeitskräfte verfügen zu können. Und auch die demografische Entwicklung werde durch die Krise ja nicht verändert.

Im Zusammenhang mit einer notwendigen stärkeren Entfaltung der Potenziale von Migrantinnen und Migranten kam auch der Hinweis, dass viele durchaus über Qualifikationen verfügen, diese aber, weil sie im Ausland erworben wurden, nicht nutzen können. Die würden übrigens auch in der Statistik als unqualifiziert geführt. In dieser Frage – so eine Anmerkung – sei durchaus etwas in Bewegung geraten. Die Zentrale Auslands- und Fachvermittlung der Bundesagentur für Arbeit sei vor Kurzem damit beauftragt worden, hier ein entsprechendes Beratungsangebot zu entwickeln. Mit Blick darauf, dass jährlich 600.000 Ausländerinnen und Ausländer nach Deutschland kommen und ebenso viele gehen, sei eine schnelle berufliche Eingliederung nötig und das setzt eine schnelle Anerkennung oder auch Anpassung der mitgebrachten Qualifikationen voraus. Die statistische Erfassung von Qualifikationen ist aus Sicht von Herbert Brücker in der Tat unzureichend. Die Daten der Bundesagentur widerspiegeln die Angaben der Arbeitgeber und die melden, wo das Qualifikationsniveau der Arbeitsplätze einzuordnen ist und nicht über welche Qualifikationen diejenigen verfügen, die auf diesen Arbeitsplätzen beschäftigt sind. Etwas anders sieht es beim Mikrozensus aus, bei dem die Menschen nach ihrer Qualifikation befragt werden. Eine Verbesserung der Statistik löse zwar nicht die Frage der Anerkennung von Bildungsabschlüssen, könne aber zum Beispiel bessere

Vergleichbarkeiten herstellen. Insgesamt sieht auch Brücker hier ein Problem, das dringend weiter bearbeitet werden müsse, damit die Arbeitsmarktchancen der betroffenen Menschen verbessert werden.

### **Migrantinnen und Migranten unverhältnismäßig häufig von der Krise betroffen – Auswege möglich?**

Eine Teilnehmerin kam noch einmal auf das Thema Krise zurück. Gibt es – so ihre Frage – eine Möglichkeit darauf einzuwirken, dass Migrantinnen und Migranten nicht überproportional betroffen sind?

Zunächst einmal – so Herbert Brücker – sei noch nicht klar, wie die Krise sich tatsächlich auf den Arbeitsmarkt auswirken werde. Eigentlich wäre zu erwarten gewesen, dass die Unternehmen die Beschäftigung schneller an die Marktsituation anpassen. Allerdings sei damit zu rechnen, dass bei einem Arbeitsplatzabbau auf Grund struktureller Ursachen Migrantinnen und Migranten überproportional betroffen sein werden. Aktuell könne man zunächst einmal nicht viel tun, da die Entscheidungen über Entlassungen von der Politik nicht beeinflusst werden können. Was man tun müsse – so Brücker – ist, die strukturellen Ursachen anzugehen. Und da sei Qualifikation ein ganz zentraler Punkt. An diesem Punkt voranzukommen ist aber trotz des Trends zur Höherqualifizierung nicht einfach. Migrantinnen und Migranten sind auch überproportional in atypischen Beschäftigungsverhältnissen tätig, etwa in Leiharbeit. Diese Beschäftigungsverhältnisse haben sehr stark zum Beschäftigungsaufschwung seit 2005 beigetragen. Sie sind aber andererseits gerade in einer Krise am ehesten betroffen weil sie insgesamt großen Schwankungen unterliegen. Man müsse die Frage diskutieren, ob die hohe Vermittlung in diese Arbeitsmarktsegmente sinnvoll ist oder ob nicht weniger prekäre Beschäftigungsverhältnisse angestrebt werden sollten. Andererseits sei es besser, Leiharbeit zu haben als beschäftigungslos zu sein. Die Situation ist sehr ambivalent.



Dr. Bernd Balkenhol

## Auswirkungen der Krise auf die Herkunftsländer: Erhöhung des Migrationsdrucks durch Rückgang der Rücküberweisungen?

Dr. Bernd Balkenhol, International Labour Organization (ILO)

Die ILO – International Labour Organization – ist eine Sonderorganisation der Vereinten Nationen mit Sitz in Genf. Sie befasst sich mit allen Fragen, die grenzüberschreitend mit Arbeitsmarkt und Sozialpolitik zu tun haben. Da liegt das Thema Migration natürlich auf der Hand. Die Besonderheit der ILO im Vergleich zu anderen Organisationen des UN-Systems ist ihre Dreigliedrigkeit. Das bedeutet, dass jedes Mitgliedsland durch Regierung, Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände vertreten ist. Was wir an Texten zur internationalen Sozialpolitik erarbeiten, basiert von daher auf einem Konsens zwischen den Sozialpartnern und der Regierung.

Mein Thema ist kurz gefasst: Auswirkungen der Krise auf Rücküberweisung oder „Remittances“, wie der englische Fachbegriff lautet. Ich werde zunächst einige allgemeine Anmerkungen zu Rücküberweisungen machen. In einem zweiten Teil möchte ich kurz auf vergangene Finanzkrisen und deren Auswirkungen auf Rücküberweisungen zurückblicken. Drittens möchte ich eine Projektion auf Rücküberweisungen in der jetzigen Krise wagen. Zum Schluss stelle ich einige Ideen zur Diskussion, was Politik, Verbände, Gewerkschaften und auch Migrantenorganisationen tun können, um das Niveau und die Qualität der Rücküberweisung zu erhalten.

Die ILO formuliert, wie erwähnt, Normen zu grenzüberschreitenden Themen der Arbeits-

und Sozialpolitik. Im Zusammenhang mit Migration und Rücküberweisungen sind die Übereinkommen 97 und 143 aus den Jahren 1949 bzw. 1975 zu erwähnen: „Migranten haben das Recht, einen Teil ihres Verdienstes zu überweisen unter Inanspruchnahme eines Transferwegs ihrer Wahl...“ Die Mitgliedsländer der ILO sehen in diesem Zusammenhang zwei kritische Punkte. Zum einen ist es der Zugang in den Aufenthaltsländern zu diesen Rücküberweisungen. Haben die Migrantinnen und Migranten die Information, auf welchem Weg sie am kostengünstigsten, sichersten und schnellsten überweisen können? Der zweite kritische Punkt: Was passiert mit den Remittances bei der Familie im Herkunftsland? Ist der Zugang zu Finanzdienstleistungen generell sichergestellt, so dass die Familie das Geld so verwenden kann, dass für die Kinder und für die Familie insgesamt die besten Effekte erzielt werden?

### Allgemeine Anmerkungen zu Rücküberweisungen

An dieser Stelle muss noch einmal in Erinnerung gerufen werden, wie Rücküberweisungen genau definiert sind. Die gängige Definition stammt vom internationalen Währungsfonds: „Rücküberweisungen sind laufende private Transfers von ausländischen Arbeitnehmern mit ständigem Wohnsitz im Gastland an Empfänger im Herkunftsland.“ Die Definition zielt explizit ab auf Arbeits-

einkommen. Gleichzeitig wird unterschieden zwischen *monetären* und *Sachtransfers*. Für Sachtransfers gibt es ein klassisches Beispiel. Menschen aus der Südsee, die in Australien und Neuseeland arbeiten, schicken weniger Geld nach Hause, sondern hauptsächlich Haushaltsgegenstände, Gebrauchtwagen und Ähnliches.

Eine weitere Unterscheidung sind *individuelle* und *kollektive Rücküberweisungen*. Kollektive Rücküberweisungen werden oft von Migrantenvereinen organisiert, die sich eigens zu dem Zweck gegründet haben. Sie sammeln Geld ein, das in die Verbesserung der sozialen oder physischen Infrastruktur in der Heimat fließt. Die Mitglieder kommen in der Regel aus demselben Dorf oder derselben Region. Ein klassisches Beispiel sind Vereine in Paris, in denen sich Zuwanderer aus dem Senegal und aus Mali organisiert haben. Sie schicken das Geld in ihre Heimatregion, wo es zum Brunnenbau, zum Ausbau einer Straße, zur Reparatur des Schuldaches oder anderen Infrastrukturmaßnahmen verwendet wird. Ähnliche Migrantenvereine sind die „Hometown Associations“, die Mexikaner und Zentralamerikaner in den USA gegründet haben.

Letztlich gibt es *formelle* und *informelle Rücküberweisungen*. Die formellen Rücküberweisungen laufen über Banken, Sparkassen, und Money-Transfer-Agenturen wie Western Union. Das Geld, das hier fließt, schlägt sich in den Zahlungsbilanzen nieder. Anders sieht es aus, wenn die Rücküberweisungen informell stattfinden, also etwa durch Boten oder Freunde transportiert werden. Auch die mobiltelefonbasierten Überweisungsmöglichkeiten entziehen sich der Statistik. Deshalb kennen wir das Volumen der Rücküberweisungen insgesamt nicht genau. In absoluten Zahlen lagen 2007 Indien mit 27,0 Milliarden US\$, China (25,7 Mrd. US\$) und Mexiko (25,0 Mrd. US\$) als Empfängerländer bei Rücküberweisungen an der Spitze. Unter den zehn Ländern mit den höchsten Rücküberweisungen tauchen auch Industriestaaten wie Deutschland auf. Das liegt daran, dass gut verdienende Einheimische im Ausland arbeiten und Rücküberweisungen tätigen.

Aufschlussreicher als die absoluten Zahlen sind die Rücküberweisungen in Beziehung zum Bruttonettoprodukt. Da wird deutlich, dass einige kleine Volkswirtschaften stark von Rücküberweisungen abhängig sind. In Tadschikistan und Moldawien machen sie zum Beispiel jeweils 36,2 Prozent des Bruttonettoproduktes aus.

### Vergangene Finanzkrisen und deren Effekte auf Rücküberweisungen

Zu der Frage, wie sich die Finanz- und Wirtschaftskrise auf Rücküberweisungen auswirkt, lässt sich derzeit noch nicht viel sagen. Allerdings können wir auf frühere Finanzkrisen zurückgreifen. Während der asiatischen Finanzkrise Ende der 90er Jahre nahmen Rücküberweisungen sogar zu. Die Menschen aus der Region, die im Ausland gearbeitet haben, zumeist in der Golfregion, haben während der Finanz- und Wirtschaftskrise mehr rücküberwiesen als vorher. In Mexiko gab es wenig später gleichfalls eine Finanzkrise. Und auch da war das Phänomen zu beobachten, dass die Rücküberweisungen stiegen.

Bei diesen Beispielen ging es um regional begrenzte Krisen. Die aktuelle Krise ist aber global und betrifft gleichermaßen Industrieländer, Schwellenländer und Entwicklungsländer. Wenn man nun die Rücküberweisungen in ausgewählte Staaten im ersten Quartal 2008 mit denen im ersten Quartal 2009 vergleicht, fallen die Daten sehr unterschiedlich aus. In einigen Ländern sind sie deutlich zurückgegangen – etwa Ecuador (-27 Prozent), Jamaika (-15 Prozent), Uganda (-56 Prozent). In anderen haben sie sich kaum verändert – Mexiko (-5 Prozent), Jordanien (-2 Prozent) Philippinen (+3 Prozent). In wieder anderen Staaten sind sie sogar gestiegen: Ruanda (+26 Prozent), Bangladesh (+22 Prozent), Pakistan (+21 Prozent). Entsprechend konnte man in den Medien einerseits Berichte lesen, die den Rückgang von Rücküberweisungen thematisierten und zur gleichen Zeit in anderen Beiträgen erfahren, dass die Krise keine Auswirkungen auf die Rücküberweisungen habe, sondern vielmehr antizyklisch wirke wie in früheren Finanzkrisen.

„Während der asiatischen Finanzkrise Ende der 90er Jahre nahmen Rücküberweisungen sogar zu.“

...

In Mexiko gab es wenig später gleichfalls eine Finanzkrise. Und auch da war das Phänomen zu beobachten“.



**„Der Umtauschkurs ist ein sehr wichtiger Faktor für das Volumen der Rücküberweisungen. Bei einer ungünstigen Währungsrelation kann es sinnvoll sein, das Geld zunächst auf einem Sparkonto anzulegen, wenn der reale Zinssatz günstig ist“.**

### **Projektion über Rücküberweisungen in der jetzigen Krise**

Die jüngste Projektion der Weltbank von August 2009 geht davon aus, dass die Rücküberweisungen weltweit 2009 durchschnittlich um 7,3 Prozent gegenüber dem Vorjahr zurückgehen werden. Das sind rund 25 Milliarden Dollar. Eine andere Studie – veröffentlicht vom Overseas Development Institute – geht von höheren Rückgängen zwischen 25 und 67 Milliarden Dollar aus. Im Vergleich zu Privatinvestitionen und der öffentlichen Entwicklungshilfe sind die Rückgänge bei Rücküberweisungen wesentlich schwächer ausgeprägt.

Die Projektionen der Weltbank sehen in einem optimistischen Szenario für die Jahre 2009 bis 2011 jährliche Rücküberweisungen von 290, 299 und 317 Milliarden US\$ voraus. In einem pessimistischen Szenario liegen die Werte bei 280, 280 und 289 Milliarden US\$. Der Wert für 2008 lag bei weltweit 305 Milliarden US\$. Trifft das optimistische Szenario zu, ist dieses Niveau 2011 wieder erreicht, bei der pessimistischen Variante ist das erst 2012 wieder der Fall.

### **Welche Faktoren diktiert das Volumen von Remittances in der Krise?**

Ich möchte jetzt einige Faktoren vorstellen, die das Volumen von Rücküberweisungen in einer Krisensituation bestimmen. Dabei gibt es Faktoren, die mit der Situation im Aufenthaltsland zusammenhängen, andere mit der Situation im Herkunftsland. Drittens gibt es Faktoren, die mit den Profilen von Migrantinnen und Migranten und dem daraus abgeleiteten Verhalten zusammenhängen.

Zu den Faktoren, die im Aufenthaltsland auf Rücküberweisungen wirken, zählen natürlich zunächst die Entwicklung des Brutto-sozialproduktes und die Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt, konkret auf die Arbeitslosenquote. Das wirkt sich sofort auf das zur Verfügung stehende Einkommen von Zuwanderern aus. Wichtig für das Volumen von Rücküberweisungen ist gleichfalls der

Umtauschkurs. Kurz nach Beginn der Krise im September/Oktober 2008 hat der Dollar vor allem in Bezug auf Währungen Lateinamerikas stark an Wert gewonnen. Gegenüber dem brasilianischen Real lag der Wertzuwachs zeitweise über 30 Prozent, gegenüber dem mexikanischen Peso bei knapp 30 und gegenüber dem kolumbianischen Peso bei rund 15 Prozent. Dadurch waren die in den USA verdienten Dollar in den Herkunftsländern sehr viel mehr wert, was sich sofort dramatisch auf das Volumen von Rücküberweisungen aus den USA in diese Region ausgewirkt hat. In Dollar gerechnet stiegen die Rücküberweisungen im September/Oktober 2008 um rund 7 Prozent, was in den lokalen Währungen Lateinamerikas gerechnet einen Anstieg von knapp 17 Prozent ausmachte. Die Arbeitsmigranten aus Lateinamerika hatten den Anstieg des Dollar also sofort bemerkt und entsprechend gehandelt. Für die Familie daheim ist das eine spürbar größere Hilfe. Die Währungsrelation bzw. der Umtauschkurs ist also ein sehr wichtiger Faktor für das Volumen der Rücküberweisungen. Bei einer ungünstigen Währungsrelation kann es für Migrantinnen und Migranten sinnvoll sein, das Geld zunächst auf einem Sparkonto anzulegen, wenn der reale Zinssatz entsprechend günstig ist. Auch der Zinssatz ist also ein wichtiger Faktor.

Ein weiterer Faktor ist die Krisenanfälligkeit einzelner Wirtschaftszweige und auch der daraus potenziell entstehende Rückwanderungsdruck gekoppelt mit Rückwanderungsanreizen durch die Regierung des Aufenthaltslandes. Bei Arbeitslosigkeit sinken die Rücküberweisungen natürlich deutlich. In den USA haben wir es insbesondere im Bausektor erlebt, dass viele Mexikaner und Zentralamerikaner entlassen wurden. Gerade dieser Bereich ist ja weltweit sehr stark konjunkturabhängig. In der Arbeitslosigkeit können Migrantinnen und Migranten weniger rücküberweisen. Es stellt sich dann die Frage nach einer Rückkehr ins Ursprungsland. Wer als Migrant zumindest einige Jahre im Land gelebt und gearbeitet hat, wird sich auch in einer globalen Finanz- und Wirtschaftskrise sehr genau überlegen, ob er zurückgeht.



**„Wenn wir Rücküberweisungen insgesamt fördern wollen, müssen wir zusehen, dass die legitime Bankenaufsicht nicht zu sehr in die ganz kleinen Transaktionen geht“.**

Auch eine Rückkehr kostet Geld. Und es ist sehr gut möglich, dass man nach Ende der Krise wiederum im Aufenthaltsland sein Geld verdienen möchte. Das würde wiederum eine Migration erforderlich machen, die Geld kostet. Wohl noch wichtiger aber ist, dass mit andauerndem Aufenthalt sich der rechtliche Status verbessert. Da muss also sehr genau überlegt werden, ob eine Krise Anlass zur Rückkehr ist oder ob es nicht sinnvoller erscheint zu versuchen, sich irgendwie über die Krise zu retten, um danach bei vergleichsweise sicherem Aufenthaltsstatus wieder Arbeit finden zu können.

Bei solchen Überlegungen, die zu einer durchaus existenziellen Entscheidung führen, spielen monetäre Anreize, die einige Aufenthaltsländer Rückkehrwilligen gewähren, eine untergeordnete Rolle. Die Summe kann leicht zu möglichen Kosten einer Pendelmigration gegengerechnet werden. In Bezug auf den Aufenthaltsstatus ist sie ohnehin marginal. Wer eine solche Prämie in Anspruch nimmt, hat wahrscheinlich schon vorher die Entscheidung gefällt zurückzukehren. Dazu kommt schließlich noch die subjektive Wahrnehmung. Ein Migrant, der weiß, dass die Pro-

bleme in seinem Heimatland schlimmer sind als da, wo er lebt, wird sich gut überlegen, ob er zurückkehrt.

In den USA haben wir in den letzten Monaten beobachtet, dass gerade viele Zentralamerikaner auf den Arbeitsplatzverlust gerade in der Baubranche dadurch reagiert haben, dass sie versuchen, in anderen Wirtschaftszweigen unterzukommen oder sich eine geringfügige Beschäftigung suchen. Das wirkt sich zunächst einmal auf das Niveau von Rücküberweisungen aus, ist aber auch ein Indiz dafür, dass sie im Land bleiben wollen.

Ein Komplex von Faktoren, der das Niveau von Rücküberweisungen beeinflusst, ist das individuelle Profil von Migrantinnen und Migranten. Mit wachsender Aufenthaltsdauer in einem Land wächst die Verwurzelung und die Neigung zu regelmäßigen Rücküberweisungen nimmt mittel- und längerfristig ab. Ganz auf Null gehen wird sie nie, weil immer noch Familienmitglieder da sind und eine sentimentale Bindung an das Heimatland besteht. Hier wird oft eingewandt, dass die Bindung an das Aufenthaltsland so groß gar nicht ist. Und dazu wird auf Studien verwiesen, die belegen, dass die Rückkehrabsicht sehr groß ist. Ich glaube, das ist oft vereinfacht dargestellt. Die entsprechenden Umfragen haben die Projektionen der Befragten erfasst und nicht deren reale Lebenssituation. Es werden Rückkehrabsichten deklariert, die in Wirklichkeit nie umgesetzt werden. Wir kennen das vor allem von der ersten angeworbenen Generation von Arbeitsmigrantinnen und -migranten nach Deutschland. Fast alle haben von Beginn an auf gepackten Koffern gelebt, und viele leben selbst noch heute so. In ihr Herkunftsland gefahren sind die meisten nur in Urlaub und nicht um sich dort wieder niederzulassen – nicht einmal nach Erreichung des Rentenalters.

#### **Hilfestellungen für Transaktionen**

Abschließend komme ich zu ganz praktischen, aber zentralen Fragen, die die ILO gemeinsam mit dem DGB-Bildungswerk angehen könnte. Migrantinnen und Migranten

stehen vor vielerlei Möglichkeiten, Rücküberweisungen zu tätigen – Banken, Sparkassen, Western Union, Moneygram, über Kreditkarten oder das Mobiltelefon. Welche Kosten entstehen, welche Risiken gibt es, wie schnell geht das?

Wenn irgendetwas nicht optimal läuft, bedeutet das einen finanziellen Verlust. Und bei den relativ niedrigen Einkommen von Migrantinnen und Migranten ist das umso schwerwiegender. Deshalb möchten wir Marktcompetenz vermitteln, was bedeutet, dass die Entscheidung über Rücküberweisungen mit der möglichst großen Fülle von marktrelevanten Informationen getroffen werden können. Die Entscheidung bleibt natürlich den Betroffenen überlassen. Wir wollen die Möglichkeit schaffen, sie verantwortungsvoll zu fällen.

In Deutschland gibt es gegenüber Frankreich, Großbritannien oder Italien den Vorteil, dass Banken aus sehr vielen Herkunftsländern hier vertreten sind. Gleichwohl bleibt der schnelle, sichere Weg der Rücküberweisung eine zentrale Frage. Für die Zukunft muss auf jeden Fall sichergestellt sein, dass in den Aufenthaltsländern die Finanzinstitutionen so strukturiert sind, dass sie zugänglich sind, sicher sind, transparent operieren und Dienstleistungen anbieten, die Migranten tatsächlich auch wollen. Da hilft übrigens auch, die informellen Rücküberweisungen an die Oberfläche zu holen und sichtbar zu machen.

Eine Finanzaufsicht ist im Prinzip gut für Rücküberweisungen, kann aber auch Probleme aufwerfen. Nach dem 11. September 2001 wurden im Kampf gegen Terrorfinanzierung und Geldwäsche die Höchstbeträge, die man ohne Identifizierung oder eigenes Konto überweisen kann, gesenkt. Wenn wir Rücküberweisungen insgesamt fördern wollen, müssen wir zusehen, dass die legitime Bankenaufsicht nicht zu sehr in die ganz kleinen Transaktionen geht. Auf der Nachfrageseite, bei den Migrantinnen und Migranten, können wir versuchen sicherzustellen, dass sie über alle marktrelevanten Informationen verfügen. Daran arbeiten wir.

## ... Nachfragen und Diskussion

### Verwendung von Rücküberweisungen und deren Folgen

Im Mittelpunkt der Diskussion stand die Frage danach, wie die Rücküberweisungen verwendet werden. Wie viel – so eine erste Frage – fließt in den konsumptiven Bereich, wie viel wird für Investitionen verwandt?

Die Rücküberweisungen fließen zum überwiegenden Teil – so Bernd Balkenhol – in den Konsum, im Durchschnitt zu 85 Prozent. Rund 10 Prozent lassen sich im weitesten Sinne als „Human Capital Investment“ bezeichnen – werden demzufolge für Bildung, Erziehung, bessere Gesundheitsvorsorge und Ähnliches ausgegeben. 5 Prozent bleiben für Privatinvestitionen, die tatsächlich einen Mehrwert schaffen. Im Einzelnen hängt das aber auch vom Zielland ab. Die Vorstellung, dass Rücküberweisungen dazu beitragen, dass über Investitionen Arbeitsplätze entstehen, trifft nur zu einem ganz kleinen Teil zu.

Diese Gewichtung bei der Verwendung von Rücküberweisungen kann zu ökonomischen Schiefagen führen. Wenn Volkswirtschaften wie in Moldawien und Tadschikistan zu einem guten Teil von Rücküberweisungen abhängen und das Geld vorrangig in den Konsum fließt, ist das natürlich keine gesunde Entwicklung. Eine kleine positive Wirkung wäre zumindest dann gegeben, wenn lokale Produkte nachgefragt werden. Und – so Bernd Balkenhol – was passiert, wenn die Moldawier und Tadschiken, die in Russland oder der Ukraine arbeiten, in der Krise ihre Jobs verlieren? Balkenhol nannte ein weiteres Beispiel: Wenn man durch den Norden Senegals reise, könne man in den Dörfern sofort erkennen, welche

Familie einen Angehörigen hat, der in Frankreich arbeitet. So entsteht eine erhebliche Ungleichheit. Auf der anderen Seite basieren Rücküberweisungen auf privaten Entscheidungen. Niemand kann den Familien der Migrantinnen und Migranten vorschreiben, was sie mit dem Geld machen.

### Rücküberweisungen mit Entwicklungshilfe nicht gleichzusetzen

Das hieße doch auch, so ein Einwand aus dem Plenum, dass die Aussage, wonach die Rücküberweisungen rasant gestiegen sind, während die Entwicklungshilfe nur langsam wächst, relativiert wird, weil ja nur ein Bruchteil der Rücküberweisungen produktiv investiert werden, die Entwicklungshilfe aber praktisch komplett. Beides dürfe nicht miteinander verglichen werden, so Bernd Balkenhol. Die Statistik suggeriert eine Austauschbarkeit von Rücküberweisungen und Entwicklungshilfe. Die gibt es aber nicht. Rücküberweisungen sind private Entscheidungen. Und die statistischen Daten bilden das Volumen des Zahlungsverkehrs ab, in welcher Größenordnung sich diese privaten Entscheidungen bewegen. Allerdings gebe es durchaus Leute, die beides ganz gerne vergleichen und die Rücküberweisungen als Argument nehmen, die Entwicklungshilfe zurückzufahren.

Es gibt aber auch gute Beispiele, bei denen Rücküberweisungen, die produktiv investiert werden, eine Förderung erfahren. So gibt es in Mexiko ein Programm, in dessen Rahmen kollektive Rücküberweisungen gefördert werden, wenn sie zum Beispiel in öffentliche Infrastrukturmaßnahmen fließen.

Einerseits ist das aus Sicht von Bernd Balkenhol durchaus ein positives Beispiel, andererseits schwimmt der Unterschied zur Entwicklungshilfe und fördert die Gefahr, dass die Industriestaaten dies zum Anlass nehmen, ihre Unterstützung zu verringern.

### **Rücküberweisungen produktiv investieren**

Damit die Rücküberweisungen in den Herkunftsländern der Migrantinnen und Migranten produktiver eingesetzt werden, schlug ein Diskussionssteilnehmer vor, die Zuwanderer hier zu informieren und auszubilden, dass sie mit ihrem Geld im Herkunftsland Unternehmen aufbauen. Begründen lässt sich das mit dem mehrfachen Effekt, dass es einem selbst bzw. der Familie längerfristig nutzt und gleichzeitig gesellschaftlich sinnvoll ist. Es müssen nicht die Rücküberweisungen insgesamt sein. Die genannten 5 Prozent ließen sich aber sicher steigern.

Der Versuch, die Verwendung von Rücküberweisungen zu verändern und die 5 Prozent zu erhöhen, ist aus Sicht von Bernd Balkenhol sicher legitim. Das muss ja nicht unbedingt über die Gründung von Klein- oder Kleinstunternehmen laufen. Man könnte auch über Fonds Investitionen vor Ort tätigen. Da könne sicher etwas geschehen.

Eine Diskussionssteilnehmerin gab in diesem Zusammenhang zu bedenken, Konsum und produktive Investition genauer zu betrachten. Es sei sicher überlegenswert, den Anteil für Investitionen über die 5 Prozent zu steigern. Dies habe aber immer den Unterton, Ausgaben für Konsum seien in irgendeiner

Art und Weise Verschleuderung. Eine neue Waschmaschine ist eine konsumptive Ausgabe, aber alles andere als nutzlos.

### **Sentimentale Bindungen statt Rücküberweisungen**

Die Nachfrage einer Diskussionssteilnehmerin zielte auf einen strukturellen Zusammenhang bzw. dessen Veränderung. Aus ihrer Sicht ging die Darstellung im Wesentlichen von klassischen Migrationsverläufen aus: Ein Teil der Familie wandert und unterstützt durch Rücküberweisung einen anderen Teil der Familie im Herkunftsland. Die hohe Fluktuation in der migrantischen Bevölkerung, zirkuläre Migration, Pendelmigration, dritte, auch vierte Zuwanderergeneration – all das sind Stichworte für die Tatsache, dass die klassischen Migrationsverläufe sich verändern. Welche Rolle, so die Frage, spielen vor diesem Hintergrund Rücküberweisungen?

Dass es diese Veränderungen gibt, so Bernd Balkenhol, sei ihm durchaus bewusst. Er habe am ehesten die Westafrikaner vor Augen gehabt, wo einer aus der Familie nach Frankreich zum Arbeiten geht und die anderen daheim unterstützt. Auf diese Weise lasse sich die Frage der Rücküberweisungen am besten veranschaulichen, auch wenn das ein wenig klischeehaft ist. Bei den aktuellen Wanderungsbewegungen werden Rücküberweisungen in zunehmendem Maße ersetzt durch sentimentale Bindungen an Familienmitglieder, die im Laufe der Zeit nur noch vierten oder fünften Grades sind. Vorrangig ist dann – und das ist eigentlich immer vorrangig – das eigene Leben in einem der Einwanderungsländer dieser Welt.

**„Es gibt gute Beispiele, bei denen Rücküberweisungen, die produktiv investiert werden, eine Förderung erfahren ... Andererseits schwimmt der Unterschied zur Entwicklungshilfe und fördert die Gefahr, dass die Industriestaaten dies zum Anlass nehmen, ihre Unterstützung zu verringern“.**



Doris Mohn

## Krise und ihre Auswirkungen: Europaweite Vermittlung von Beschäftigung?

Doris Mohn, Zentrale Auslands- und Fachvermittlung,  
EURES- und Mobilitätsberaterin

Bevor ich näher auf das Thema europaweite Vermittlung in Beschäftigung eingehe, möchte ich kurz das Angebot der Zentralen Auslands- und Fachvermittlung der Bundesagentur für Arbeit – kurz ZAV – vorstellen. Anschließend werde ich auf die Arbeitslosenquote in der EU eingehen und die Auswirkungen auf das Angebot der ZAV. Abschließend erläutere ich kurz die Unterstützung und Beratung von Migrantinnen und Migranten durch die ZAV.

### Aufgaben der ZAV

Die Zentrale Auslands- und Fachvermittlung in Bonn verantwortet als interner Dienstleister der Bundesanstalt für Arbeit und als Personaldienstleister im Wesentlichen drei Aufgabenbereiche: Die internationale Arbeitsvermittlung mit dem Schwerpunkt Europa, die Fachvermittlung für spezielle Berufsgruppen (z. B. Künstler, Manager, Mitarbeiter für Internationale Organisationen und Vermittlungsprojekte in der Entwicklungszusammenarbeit) und besondere, überregionale ordnungspolitische Aufgaben.

Die Zentrale der ZAV befindet sich seit 1999 in Bonn, dort sind u. a. auch das zentrale Infocenter und der Arbeitgeberservice der Auslandsvermittlung angesiedelt. Die bewerberorientierten Teams der Auslandsvermittlung sind auf 12 Standorte bundesweit verteilt.

Der Schwerpunkt unserer Tätigkeit liegt in der Vermittlung innerhalb der EU/EWR und der Schweiz, wir vermitteln jedoch auch ins außereuropäische Ausland. In den europäischen Ländern liegt Freizügigkeit in Bezug

auf die Mobilität der Arbeitnehmer vor – in der Schweiz hingegen gibt es bilaterale Abkommen über Arbeitnehmerfreizügigkeit. Unser Beratungsangebot bezieht sich vorrangig auf Fragen zum Arbeitsmarkt, Sozialversicherungen und schließt auch Fragen zur Arbeitslaubnis ein.

Die ZAV ist ein Partner im EURES-Netzwerk; EURES steht für „European Employment Services“, ein Netzwerk, welches von der Europäischen Kommission zur Förderung der Mobilität innerhalb der EU ins Leben gerufen wurde. Auch ich gehöre als EURES-Beraterin diesem Netzwerk an, das EU-weit von über 700 EURES-Beraterinnen und -Beratern verkörpert wird. Wir nutzen als gemeinsame Basis für EU-weite Stellenangebote und Länderinformationen unsere Website [www.europa.eu/eures](http://www.europa.eu/eures). Daneben informieren wir über Weiterbildung- und Studienmöglichkeiten im Ausland. Eine weitere Aufgabe der ZAV liegt bei der Mobilitätsberatung bzw. Rückkehrberatung für Bürger aus den ehemaligen Anwerbeländern. Und schließlich ein relativ neues Angebot der ZAV, die Anerkennungsberatung. Dabei geht es um eine Beratung, ob und wie im Ausland erworbene Hochschul- und Berufsabschlüsse in Deutschland anerkannt werden, sofern eine Anerkennung für die Berufsausübung in Deutschland notwendig ist. Soweit ein kleiner Einblick in die Arbeit der ZAV.

### Auswirkungen der Krise auf den EU-Arbeitsmarkt

Nun zu den Auswirkungen der Krise auf den Arbeitsmarkt in der EU. Als Grundlage meiner folgenden Aussagen beziehe ich mich auf

die Daten von [ec.europa.eu/eurostat](http://ec.europa.eu/eurostat). Wenn man sich die Arbeitslosenquoten in den Mitgliedsländern der EU ansieht, fällt auf, dass diese sich sehr unterscheiden. In Spanien und den baltischen Staaten ist sie 2009 stark in die Höhe geschneit, im Falle Spaniens auf über 18 Prozent. Andere Länder wie die Niederlande und Österreich sind mit einer Quote von derzeit unter 5 Prozent kaum betroffen. Deutschland liegt mit 7,7 Prozent im Juli deutlich unter dem Durchschnitt in der EU. Hier hat die Krise noch nicht allzu viel verändert. Im Vergleich zum Vorjahr ist die Arbeitslosenquote z. B. nur um rund 2 Prozent gestiegen. Dennoch ist die Wirtschaftskrise spürbar. Die Zahl der Stellenmeldungen ist im Vergleich Mai 2008 mit Mai 2009 gesunken. In Ländern mit hohem Anstieg der Arbeitslosigkeit, etwa Spanien und Großbritannien, ist das Angebot an Arbeitsplätzen geradezu abgestürzt. Die Situation für mobile Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer hat sich in der Krise also durchaus verschlechtert. Gleichwohl unterstützt die ZAV auslandsinteressierte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer weiter darin, eine Tätigkeit im Ausland zu finden.

### Rückkehrberatung

Nun zu unserem Beratungsangebot für Migrantinnen und Migranten, die in ihr Herkunftsland zurückkehren möchten. Hier muss zunächst einmal zwischen drei Gruppen unterschieden werden. Das sind zunächst Flüchtlinge und Personen ohne dauerhaften Aufenthaltstitel. Die zweite Gruppe sind die Arbeitsmigranten und drittens schließlich die Bildungsmigranten.

Flüchtlinge können im Rahmen des REAG/GARP-Programms des Bundes und der Länder Unterstützung bekommen, wenn sie einen Rückkehrwunsch haben. REAG steht für „Reintegration and Emigration for Asylum-Seekers in Germany“, GARP für „Government Assisted Repatriation Programme“. Organisiert wird das mit Hilfe von verschiedenen regionalen Stellen zentral von der Internationalen Organisation für Migration (IOM). Arbeitsmigranten und Bildungsmigranten,

die zurückkehren wollen, haben einen Anspruch auf Beratung, basierend auf dem § 7 des Rückkehrhilfegesetzes. Diese Beratung wird an sieben der zwölf Standorte der ZAV angeboten, an einem achten Standort, der CIM (Centrum für internationale Migration) geschieht das in einer Arbeitsgemeinschaft mit der Gesellschaft für technische Zusammenarbeit (GTZ). Diese Rückkehrberatung bzw. Mobilitätsberatung basiert entsprechend dem Rückkehrhilfegesetz aus dem Jahr 1983 auf den Prinzipien der Freiwilligkeit und des entscheidungsoffenen Beratungsansatzes. Sie ist neutral, unparteiisch und kostenlos.

Damit wir angemessen beraten können, haben wir ein Netzwerk aufgebaut. Wir arbeiten eng mit unseren Kolleginnen und Kollegen in den Arbeitsagenturen und Jobcentern bzw. ARGEN zusammen. Und da viele unserer Kunden aus der Türkei stammen, pflegen wir auch Kontakte zu Einrichtungen wie dem Türkischen Bund Berlin-Brandenburg und weiteren Akteuren im IQ-Netzwerk sowie zum türkischen Generalkonsulat. Wir haben aber auch Kontakte in der Türkei, zum Beispiel zur dortigen Arbeitsverwaltung und diversen Arbeitgebern. Demnächst werden einige Kollegen von mir die deutsch-türkische Handelskammer besuchen und vor Ort in der Türkei mit Arbeitgebern Kontakt aufnehmen, die daran interessiert sind, Rückkehrer einzustellen. So entwickeln sich auch in die Türkei hinein Netzwerke und wir können in den Beratungen aufzeigen, wie die Arbeitsmarktsituation sich gestaltet, und auch Arbeitsplätze anbieten. Wichtig ist, wie bereits gesagt, dass wir als Mobilitätsberater ergebnisoffen beraten. Wir versuchen alle Vor- und Nachteile des Bleibens in Deutschland und einer Rückkehr ins Herkunftsland aufzuzeigen. Die Rückkehr in das Herkunftsland ist ein gravierender Schritt. Das ist zunächst einmal mit Kosten verbunden.

Eine andere Frage: Was wird aus dem Aufenthaltstitel – geht der verloren oder kann man den behalten? Da versuchen wir, möglichst umfassend zu beraten. Und ganz entscheidend ist eben die Information über den Arbeitsmarkt. Derzeit gibt es eine Reihe von

Angeboten im Tourismusbereich. Zum Beispiel haben wir gute Kontakte für Türkischstämmige, die Interesse an einer Ausbildung zur Hotelfachkraft oder zum Koch haben, und auch Angebote für IT Help Desk-Mitarbeiter, um nur zwei Bereiche zu benennen. Die gesammelten Informationen für Rückkehrer sind auf unserer Website [www.ba-auslandsvermittlung.de/rueckkehrer](http://www.ba-auslandsvermittlung.de/rueckkehrer) zu finden. Neben der Türkei sind die Nachfolgestaaten Jugoslawiens ein weiterer Schwerpunkt in der Rückkehrberatung.

### **Rückkehrförderungsprogramm für Fachkräfte**

Neben der Mobilitätsberatung für Rückkehrwillige, die sich auf Beratung beschränkt, gibt es ein Rückkehrförderungsprogramm für Fachkräfte in Entwicklungs-, Schwellen- oder Transformationsländern. Das ist ein Programm, das aus Mitteln des Ministeriums für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung unterstützt wird. Durchgeführt wird das Programm „Rückkehrende Fachkräfte“ vom Centrum für internationale Migration und Entwicklung (CIM) in Frankfurt. Das ist ein Joint-Venture zwischen der ZAV und der Gesellschaft für technische Zusammenarbeit (GTZ). Im Rahmen dieses Programms können Arbeitsmigranten und Bildungsmigranten eine Förderung für die Rückkehr in ihr Heimatland beantragen. Die Förderung wird nach einem Punktesystem gestaffelt, wobei dies an entwicklungspolitischer Relevanz ausgerichtet ist. Bemerkenswert an diesem Programm ist, dass es sich nicht auf Antragstellung und Bescheiderteilung beschränkt, sondern zusätzlich für ausgewählte Länder eine Vorbereitung in Deutschland anbietet. Weitere Details finden Sie unter [www.cimonline.de](http://www.cimonline.de)

### **Anerkennungsberatung für im Ausland erworbene berufliche und akademische Abschlüsse**

Abschließend komme ich zur Anerkennungsberatung. Es ist seit einiger Zeit aufgefallen, dass es in der Praxis einen großen Nachholbedarf bei der Frage nach Anerkennung

im Ausland erworbener beruflicher und akademischer Abschlüsse gibt. Im Auftrag des Ministeriums für Arbeit und Soziales hat die Bundesanstalt für Arbeit seit einem Jahr auch die Anerkennungsberatung in unser Dienstleistungsangebot aufgenommen. Ähnlich wie bei der Mobilitätsberatung soll diese Dienstleistung an verschiedenen Standorten angeboten werden.

Zunächst einmal sind wir in einer Pilotphase, in der wir Migrantinnen und Migranten unterstützen, die in Deutschland leben, aber nicht in qualifizierten Berufen arbeiten können, weil ihre akademischen Abschlüsse aus dem Ausland hier noch nicht anerkannt wurden. Wir konzentrieren uns zurzeit auf Akademiker, wobei der Abschluss nicht länger als zehn Jahre zurückliegen und Sprachkenntnisse vorhanden sein sollten.

### **Arbeitnehmerfreizügigkeit von Drittstaatsangehörigen innerhalb der Europäischen Union**

Eine letzte Frage zum Thema Mobilität und Freizügigkeit – und zwar von Drittstaatsangehörigen. In der Auslandsvermittlung werden wir oft von Drittstaatlern angesprochen, warum sie trotz Aufenthaltserlaubnis und Arbeitserlaubnis zum Beispiel nicht in den Niederlanden arbeiten dürfen. So ganz klar ist da die Rechtslage nicht. Drittstaatsangehörige, die mindestens fünf Jahre ununterbrochen rechtmäßig in einem EU-Mitgliedstaat leben, bekommen die Rechtstellung eines langfristig Aufenthaltsberechtigten zuerkannt – dies legt eine EU-Richtlinie aus dem Jahr 2003 fest.

Bedeutet das nun auch, dass sie innerhalb der EU Arbeitnehmerfreizügigkeit genießen? Das ist von Land zu Land verschieden. Einige EU-Länder bejahen das und haben ihre Arbeitsmärkte entsprechend geöffnet. Andere EU-Staaten behalten sich eine Arbeitsmarktpflicht, d.h. Vorrang der eigenen Staats- bzw. EU-Bürger vor. Mobilität von Drittstaatsangehörigen innerhalb der EU ist damit bisher nicht wirklich gegeben. Mir bleibt bei diesem Aspekt nur, auf weiterführende Einrichtungen, wie z. B. Konsulate, hinzuweisen.

„Es ist seit einiger Zeit aufgefallen, dass es in der Praxis einen großen Nachholbedarf bei der Frage nach Anerkennung im Ausland erworbener beruflicher und akademischer Abschlüsse gibt“.

...

„Wir werden oft von Drittstaatlern angesprochen, warum sie trotz Aufenthaltserlaubnis und Arbeitserlaubnis zum Beispiel nicht in den Niederlanden arbeiten dürfen. So ganz klar ist da die Rechtslage nicht“.

## ... Nachfragen und Diskussion

Ein praktisches Beispiel zum Umgang mit Hochqualifizierten war Anlass, um verschiedenste Fragestellungen zu diskutieren, die zum Teil über die Arbeit der ZAV hinausgehen. Das Beispiel: Ein deutscher Arzt macht an der Harvard University eine Zusatzausbildung. Er kann aber nicht nach Deutschland zurück, da das amerikanische Examen in Deutschland nicht anerkannt wird. Das verweist zunächst auf das Problem der Anerkennung im Ausland erworbener Qualifikationen. Daneben warf ein Diskussionsteilnehmer die Frage auf, warum die ZAV sich nicht ausdrücklich auch darum kümmert, dass hochqualifizierte Deutsche, die ins Ausland gegangen sind, zurückkehren und hochqualifizierte Ausländerinnen und Ausländer angeworben werden, in Deutschland zu arbeiten – und zwar aktiv und nicht durch die Veröffentlichung von Stellenanzeigen im Internet.

### Missmatch überwinden

Doris Mohn machte in einer Antwort zunächst einmal klar, dass die ZAV niemanden hinausschickt, der hier gebraucht wird. Es könne aber auch niemandem verboten werden, ins Ausland zu gehen. Ein weiterer Hinweis: Die ZAV gehört zum EURES-Netzwerk, „European Employment Services“, das sich die Förderung der Mobilität innerhalb der EU und der Schweiz zum Ziel gesetzt hat und strebt einen Marktausgleich innerhalb der EU an. Dies verweist auf die Idee, die die EU mit der Förderung der Freizügigkeit verfolgt. Es geht darum, ein so genanntes „Missmatch“ – Arbeitslosigkeit in einer Region, fehlende Arbeitskräfte in einer anderen – auf dem europäischen Arbeitsmarkt zu überwinden. Ziel ist es, Europa als einheitlichen Wirtschaftsraum und damit auch Arbeitsmarkt zu stärken. Das zielt allerdings eher auf das Funktionieren der Ökonomie, als dass es als Beschäftigungspolitik verstanden wird. Der Fachkräfte- und Innovationsbedarf eines ein-

zelnen Mitgliedstaats wie Deutschland steht dabei nur am Rande im Fokus. Ebenso wenig steht das Verhältnis zu Drittstaaten im Fokus. Wie weit das mit den aktuellen Realitäten zu tun hat, ist eine andere Frage. Es steckt aber den Rahmen ab, in dem die ZAV sich bewegt. In der Frage nach Anerkennung im Ausland erworbener Abschlüsse hat die ZAV seit kurzem zwar einen Beratungsauftrag, ist aber selbst keine Anerkennungsbehörde. Inhaltlich wäre die Bundesärztekammer für das oben genannte Beispiel zuständig.

### Anerkennung von Qualifikationen vereinfachen

Ein anderer Diskussionsteilnehmer verwies auf ein Beispiel aus Brandenburg, das zeigt, dass in spezifischen Situationen eine Anerkennung schnell funktioniert. Als es an Brandenburger Krankenhäusern einen akuten Ärztemangel gab, durchliefen in einem Pilotprojekt Ärztinnen und Ärzte aus Russland eine Anpassungsqualifikation, wurden anerkannt und konnten sehr schnell in ihrem Beruf eingesetzt werden.

Ein Diskussionsteilnehmer führte dann ein weiteres Beispiel an: Er kenne aus seinem Umfeld einen Arzt aus Mazedonien, dessen Ausbildung nicht anerkannt wird und er deshalb als Krankenpfleger arbeitet. Ein anderes Beispiel sind Krankenschwestern aus der Ukraine, deren Ausbildung gleichfalls nicht anerkannt wird und die sich deshalb als Putzfrauen durchschlagen. Hier müsse die Politik dringend handeln und es stünde dem DGB gut an, dies auch laut einzufordern.

Die Forderung, dass die Gewerkschaften sich in dieser Frage stark machen müssten, griff eine Vertreterin des DGB auf. Der DGB setze sich seit langem dafür ein, dass die Anerkennung vereinfacht werde. In diesem Bereich gebe es aber sehr viele unterschiedliche Interessen. Eine Reihe von Gruppen behalte sich das Recht vor zu entscheiden, wer anerkannt wird und wer nicht. Das Qualifikationsniveau sei da durchaus nicht immer das einzige Motiv. Sie befürchte, dass sich das so schnell nicht ändern werde.

„Der Gang zur Arbeitsagentur ist gerade bei Menschen mit Migrationshintergrund meist auch mit Schwellenangst verbunden“.



v.l.n.r.: Bernd Mansel, Doris Mohn

Gleichwohl müsse man mit der Frage umgehen. Dabei gebe es zwei wesentliche Punkte. Erstens muss überlegt werden, wie man Migrantinnen und Migranten darüber informiert, wo sie sich anerkennen lassen können und welche Voraussetzungen sie brauchen. Da ist die Beratung bei der ZAV durchaus nützlich. Die Betroffenen sollten aber nicht nur die Möglichkeit haben, sich beraten zu lassen, sondern auch gezielt angesprochen werden, damit sie von dem Angebot wissen. Und dabei müsse bedacht werden, dass der Gang zur Arbeitsagentur gerade bei Menschen mit Migrationshintergrund meist auch mit Schwellenangst verbunden ist. Das nach wie vor vorhandene Image einer Behörde stellt schnell die Assoziation zum Ausländeramt her. Und da sind die Erfahrungen nicht bloß positiv geprägt.

Der zweite wesentliche Punkt: Wie kann eine bundeseinheitliche Regelung für die Anerkennung hergestellt werden? Es sei in der Praxis heute so, dass, wenn es um Berufsankennung geht, die Industrie- und Handelskammer in Düsseldorf etwas anderes anerkennt als die IHK in Münster oder Dresden. Es gebe zwar immer wieder Ankündigungen und Überlegungen zu einer Vereinheitlichung, aber konkret sei nicht viel Bewegung zu erkennen. Und es sei nach wie vor eine offene Frage, ob Migrantinnen und Migranten schon vor der Einreise vom Herkunftsland aus einen Antrag auf Anerkennung stellen können.

Zu den hier aufgeworfenen Fragen gab es im Verlauf der Diskussion weitere Anmerkungen und Hinweise. Doris Mohn betonte, dass es durchaus das Ziel sei, auf die Migrantinnen und Migranten zuzugehen und auf die Beratungsmöglichkeit hinzuweisen. Das ist ein Grund für die Schaffung funktionierender Netzwerke mit den verschiedenen Einrichtungen hier vor Ort, die einen engeren Kontakt zu Migrantinnen und Migranten haben. Gleichzeitig werden die Kolleginnen und Kollegen in den Jobcentern und Agenturen für das Thema sensibilisiert, damit sie Betroffene auf das Angebot hinweisen. Es sei ja so, dass viele im Leistungsbezug sind und von daher Kontakt besteht. Dies alles sei aber noch in

der Anfangsphase. Was den Antrag auf Anerkennung einer Ausbildung angeht, kann der in der Tat nur gestellt werden, wenn die Betroffenen einen Wohnsitz in Deutschland haben.

Eine Teilnehmerin verwies schließlich darauf, dass die Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen in Bonn eine Datenbank aufbaut, über die man seine im Ausland erworbene Qualifikation gegen eine Gebühr von 100 Euro individuell bewerten lassen kann. Das ist aber keine Anerkennung, sondern eine Empfehlung, der die anerkennende Stelle nicht folgen muss.

#### **Mobilitätsberatung: Rückkehr unterstützen durch Jobbörse**

In einem zweiten Schwerpunkt wurde die Mobilitäts- bzw. Rückkehrberatung hinterfragt – mit durchaus unterschiedlichen Ergebnissen. Ein Teilnehmer, der in anderen Zusammenhängen in der Rückkehrberatung tätig ist, sieht gerade in der Krise, in der Zuwanderer eher als Angehörige der Mehrheitsgesellschaft von Arbeitslosigkeit betroffen sein dürften, in der freiwilligen, unterstützten Rückkehr durchaus eine angemessene Alternative zu einem Verharren in einer sozial äußerst schwierigen Situation. Er kenne Familien, die, meist durch Arbeitslosigkeit verursacht, gesellschaftlich isoliert leben – und dies nicht erst in der Krise. Die Rückkehr müsse freilich unterstützt werden – etwa durch eine Jobbörse, die die ZAV als Teil der Arbeitsagentur mit den entsprechenden Kontakten organisieren könnte. Doris Mohn sah das sehr ähnlich und bewertete die Schaffung einer Jobbörse als gute Idee, die sie in ihren Arbeitszusammenhängen einbringen werde.

#### **Verantwortung für Rückkehrer?**

Ein Diskussionsteilnehmer hatte auf diese Frage eine ganz andere Sicht. Wenn Menschen in dieser Gesellschaft aufgrund von Arbeitslosigkeit sozial isoliert werden, könne es keine Lösung sein, sie und damit die eigentlich hier liegende Verantwortung loszuwerden. Er

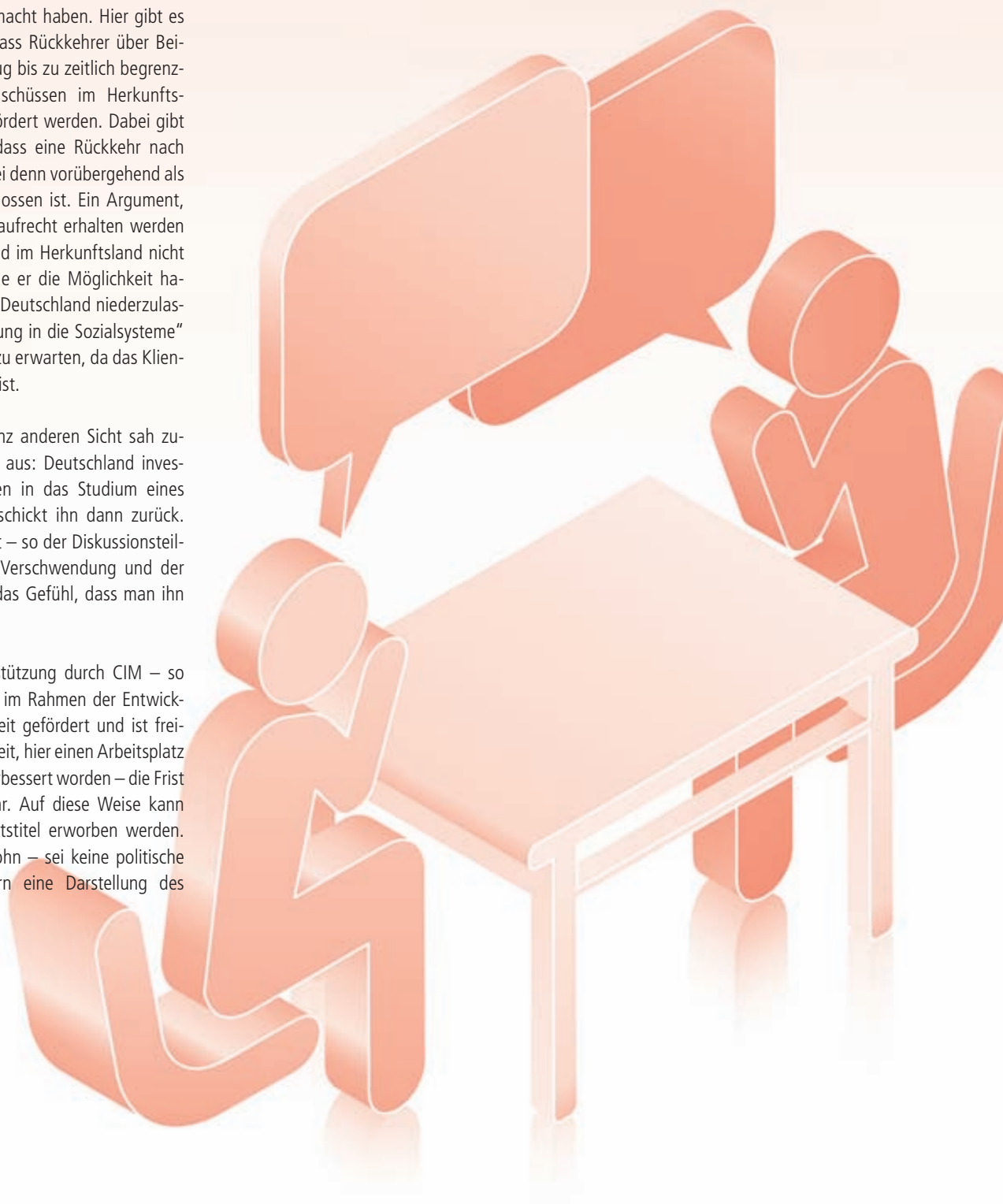


habe generell die Befürchtung, dass Krisenbewältigung auch dadurch betrieben werden könne, dass unter Missbrauch der ZAV die Arbeitslosenzahlen gesenkt werden.

Eine parallel gelagerte Diskussion gab es in Bezug auf Akademiker, die ihren Abschluss in Deutschland gemacht haben. Hier gibt es den Unterschied, dass Rückkehrer über Beihilfen für den Umzug bis zu zeitlich begrenzten Einkommenszuschüssen im Herkunftsland, finanziell gefördert werden. Dabei gibt es die Maßgabe, dass eine Rückkehr nach Deutschland – es sei denn vorübergehend als Tourist – ausgeschlossen ist. Ein Argument, dass dies so nicht aufrecht erhalten werden sollte: Wenn jemand im Herkunftsland nicht zurechtkomme, solle er die Möglichkeit haben, sich wieder in Deutschland niederzulassen. Eine „Wanderung in die Sozialsysteme“ sei hierdurch nicht zu erwarten, da das Klientel hochqualifiziert ist.

Kritik aus einer ganz anderen Sicht sah zusammenfassend so aus: Deutschland investiert große Summen in das Studium eines Drittstaatlers und schickt ihn dann zurück. Aus deutscher Sicht – so der Diskussionsteilnehmer – sei das Verschwendung und der Drittstaatler habe das Gefühl, dass man ihn loswerden wolle.

Die Rückkehrunterstützung durch CIM – so Doris Mohn – wird im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit gefördert und ist freiwillig. Die Möglichkeit, hier einen Arbeitsplatz anzunehmen, ist verbessert worden – die Frist liegt bei einem Jahr. Auf diese Weise kann auch ein Aufenthaltstitel erworben werden. Dies – so Doris Mohn – sei keine politische Bewertung, sondern eine Darstellung des Sachstands.



# Podiumsdiskussion: Entgegen der Krise auf in die Zukunft! Strategien für eine zielgerichtete Migrationspolitik in Europa

## Einstieg in das Gespräch: Prof. Dr. Klaus J. Bade: „Europäische Migrationspolitik in und nach der Weltwirt- schaftskrise“

Ich konzentriere mich auf drei Punkte: Erstens „Krisenfolgen und Massenmigration“, zweitens „Ökonomische Interessen Europas: Zuwanderungssteuerung“, drittens „Humanitäre Pflichten Europas: Flüchtlingsaufnahme“.

Krisenfolgen und Massenmigration. Blick in die Zukunft: Demografischer Hintergrund ist eine innerhalb eines halben Jahrhunderts möglicherweise bis auf das Doppelte angewachsene Weltbevölkerung und eine im Vergleich um so mehr geschrumpfte und demografisch gealterte europäische Bevölkerung. Im weltweiten Migrationsgeschehen stehen vor diesem Hintergrund gewaltige demo-ökonomische und humanitäre Aufgaben an; denn die langfristigen Folgen von Bevölkerungswachstum, Weltwirtschaftskrise, Umweltzerstörung und Klimawandel dürften in den besonders be-

troffenen Regionen Massenwanderungen in Gang setzen. Das gilt also nicht nur für die bisherigen Ausgangsräume des globalen Migrationsgeschehens. Diese Massenwanderungen dürften auch nicht nur, wie bisher zumeist, die umliegenden Regionen der Ausgangsräume tangieren. Sie könnten verstärkt auch Europa erreichen, sofern sie nicht durch Massenumsiedlungen in andere Großregionen aufgefangen werden können. Mit administrativen Blockaden und quasimilitärischen Grenzsperrern, mit Auffanglagern zu Lande und Frontex zu Wasser, mit bilateralen Abwehrkonzepten sowie mit den als „zirkuläre Migration“ und „bilaterale Mobilitätspartnerschaften“ umschriebenen neuen Gastarbeiter-Systemen wird der Zuwanderungsdruck auf Europa nicht aufzufangen sein. Zielführender sind auf EU-Ebene schon konzipierte, aber erst

ansatzweise umgesetzte entwicklungsorientierte Förderungsprogramme in den Ausgangsräumen der Migration. Aber auch das wird nicht mehr genügen; denn Förderungsprogramme nützen nichts mehr in Ausgangsräumen, die zu Wüsten werden oder unter Wasser stehen. Die fortschreitende, durch den Klimawandel noch forcierte Zerstörung der Lebensgrundlagen von vielen Millionen Menschen dürfte also Dimensionen von Umweltflucht und Neuansiedlung zur Folge haben, die weit über das hinaus gehen, was wir heute als Weltflüchtlingsproblem kennen. Je früher und vorbehaltloser wir uns diesen globalen demo-ökonomischen und humanitären Herausforderungen stellen, desto angemessener können unsere Antworten sein – wenn wir denn pro-aktiv antworten und uns nicht nur realitätsblind, angstvoll und abwehrbereit verstecken wollen in einem europäischen Bunker mit schrumpfender und demografisch vergeisender Bevölkerung.

Zweitens: Ökonomische Interessen – Zuwanderungssteuerung in Europa. Zuwanderungssteuerung ist ein legitimes ökonomisches Interesse der Aufnahmestaaten, sofern es sich dabei tatsächlich um Wirtschaftswanderer und nicht um Flüchtlinge handelt, wobei die multiplen Migrantenidentitäten und soweit dabei berücksichtigt bleibt, daß die multiplen Flüchtlingsidentitäten bekanntlich die administrativ bzw. gesetzlich zugeschriebenen Migranteneigenschaften nicht selten vordergründig erscheinen lassen. Für die Zuwanderungssteuerung in Deutschland hat der Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration in seinem am 05.10.2009 vorgelegten Empfehlungskatalog „Integration und Migration für die neue Bundesregierung“ einen Lösungsvorschlag gemacht: Der SVR fordert, für die Zeit der Erholung aus der Wirtschaftskrise ein neues Steuerungssystem für Zuwanderung vorzubereiten, getragen durch drei Säulen:

Erstens ein Punktesystem mit Qualitätskriterien für die Auswahl von Zuwanderern, zweitens eine damit verschränkte Engpassanalyse mit Bonuspunkten für die Zulassung von am Arbeitsmarkt vergeblich gesuchten

Zuwandererprofilen und drittens – in Fällen besonderer Dringlichkeit ohne personelle Alternativen am Binnenmarkt – eine Akutsteuerung über eine Zuwanderungsabgabe für Arbeitgeber. Über diese Abgabe könnten ausländische Fachkräfte auch direkt gewinnen. Der Ertrag soll einem Qualifikationsfonds für Arbeitskräfte in Deutschland zugute kommen, der von der Bundesagentur für Arbeit verwaltet wird.

Auf europäischer Ebene könnte eine Zuwanderungssteuerung über Punktesystem und Engpasskonzept ihr Pendant finden in Gestalt des Zusammenwirkens einer „supranationalen Blue Card“, die den europäischen Arbeitsmarkt attraktiver macht, mit einer neuen europäischen Agentur, die unterhalb der supranationalen Ebene die nationalen Engpasskonzepte abgleicht. Wer den Dschungel der europäischen Verhandlungsarchitektur kennt, mag müde abwinken. Aber auch Frattinis Blue Card-Idee wurde zunächst ausgezählt und war doch ein hilfreicher Denkanstoß. Das könnte auch für eine neue europäische Agentur gelten, die die Sorgen der nationalen Partner vor supranationaler Intervention in Einwanderungsfragen begrenzt.

Drittens: Humanitäre Pflichten – Flüchtlingsaufnahme in Europa. Zuwanderungssteuerung ist, wie erwähnt, ein legitimes ökonomisches Interesse. Flüchtlingsaufnahme hingegen ist eine humanitäre Pflicht. Nicht nur vor, sondern auch an den europäischen Grenzen sowie an und innerhalb der deutschen Grenzen stehen hier große humanitäre Aufgaben an. Ich nenne dazu abschließend aus dem Empfehlungskatalog Integration und Migration des Sachverständigenrates drei Bereiche: Resettlement, Burden sharing und Kettenduldungen:

*Resettlement bei der Flüchtlingsaufnahme in Europa:* Die neue Bundesregierung sollte sich an einem europäischen Programm zur Neuansiedlung von besonders schutzbedürftigen Flüchtlingen unter Verantwortung des Flüchtlingskommissariats der Vereinten Nationen

(also an dem sog. „Resettlement“-Programm) beteiligen. Aufbauend auf dem Vorschlag der EU-Kommission sollte Deutschland jährlich eine bestimmte Quote von durch den UNHCR als besonders schutzwürdige Flüchtlinge im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention anerkannten Personen aufnehmen und ihnen von Beginn an ein sicheres Aufenthaltsrecht und zureichende Integrationschancen bieten.

*Burden sharing beim Asyl in Europa:* Deutschlands Mittellage in Europa führt dazu, dass seit Jahren nur noch wenige Asylsuchende das Land erreichen (Januar bis August 2009 nur 17.507 Personen, früher oft mehr als 100.000). Staaten an den europäischen Außengrenzen (Schengengrenzen) wie Malta, Zypern, Italien und Griechenland hingegen haben im Vergleich zu ihrer Einwohnerzahl unvergleichbar höhere Flüchtlings- und Asylbewerberquoten zu bewältigen. Das verschärft die ohnehin unterschiedliche Qualität der Flüchtlingsbehandlung in Europa erheblich und es gelingt manchen Staaten nicht, dabei humanitäre Mindeststandards einzuhalten (Beispiel Griechenland). Deutschland, das Anfang der 1990er Jahre unter ähnlichem Migrationsdruck stand, sollte daher an einem innereuropäischen Lastenausgleich im Asylbereich (Burden sharing) teilnehmen. Das ist vorstellbar in Gestalt einer Umverteilung von Asylsuchenden, in Gestalt von finanziellen Ausgleichszahlungen sowie in Gestalt von technologischen Hilfestellungen oder in einer Mischung aus allen drei Komponenten. Deutschland sollte sich dadurch, aber auch darüber hinaus für die Einhaltung von Mindeststandards bei der Behandlung von Flüchtlingen und Asylsuchenden in Europa einsetzen: an seinen Grenzen und ausdrücklich auch vor seinen Grenzen, also insbesondere in internationalen Gewässern, in denen man mit Piraten scheinbar rücksichtsvoller umgeht als mit Flüchtlingen.

*Kettenduldungen in Deutschland:* Die Bundesregierung hat 2007 einen ersten wichtigen Schritt unternommen, um der Personengruppe der Geduldeten eine Lebensperspektive in Deutschland zu bieten. Sie lebten oft schon viele Jahre in Deutschland unter den extre-

men psychischen Belastungen der Kettenuldung und hatten aufgrund ihres prekären Status deutlich schlechtere, mitunter auch gar keine Chancen am ersten Arbeitsmarkt. Sie konnten bei sechs- bis achtjährigem Mindestaufenthalt eine Aufenthaltserlaubnis erhalten. Voraussetzung war der Nachweis, daß sie ihren Lebensunterhalt selbstständig sichern können. Dreiviertel aller Flüchtlinge haben ihre Aufenthaltserlaubnisse nur „auf Probe“ erhalten, weil es ihnen nicht gelungen ist, von Transferzahlungen unabhängig zu leben. Ihnen droht damit zum Jahreswechsel der Rückfall in die Duldung mit all ihren rechtlichen, materiellen Unsicherheiten und psychischen Belastungen.

Angesichts der weltweiten Wirtschaftskrise, die auch den Arbeitsmarkt in Deutschland zunehmend unter Druck setzt, sollte die Aufenthaltserlaubnis auf Probe dringend verlängert werden, um dieser Personengruppe den Rückfall in die Duldung zu ersparen. Ferner sollte für einen befristeten Zeitraum auch Personen, die sich nachweislich ernsthaft um eine Arbeitsaufnahme bemüht haben und dabei – auch auf Grund der Wirtschaftskrise – nicht erfolgreich waren, ein Bleiberecht eingeräumt werden. Der Nachweis eigenständiger Bemühungen zur Arbeitsaufnahme würde dem Antragsteller obliegen.

Soweit die Empfehlungen des Sachverständigenrates an die neue Bundesregierung im humanitären Bereich. Ich denke, dieses humanitäre Engagement schulden wir den Flüchtlingen der Welt in Erinnerung daran, daß Deutsche in der europäischen Geschichte als Opfer und als Täter selbst viel mit den Themen Flucht und Vertreibung zu tun gehabt haben.

## Podiumsdiskussion mit den Referenten:

Nele Allenberg, Büro des Bevollmächtigten des Rates der Evangelischen Kirche in Deutschland,

Prof. Dr. Klaus J. Bade, Vorsitzender des Sachverständigenrates deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) und emeritierter Hochschullehrer der Universität Osnabrück,

Dr. Bernd Balkenhol, International Labour Organization (ILO), Genf,

Safer Çinar, Beauftragter für Migrations- und Integrationsfragen des DGB, Bezirk Berlin-Brandenburg und Vorstandssprecher des Türkischen Bundes Berlin-Brandenburg (TBB)

Moderation: Bernd Mansel,  
Medienbüro Arbeitswelt, Berlin

Vor dem Hintergrund des Impulsreferats von Klaus J. Bade wurden von den Beteiligten auf dem Podium zunächst einzelne aktuelle Maßnahmen und Vorschläge internationaler Migrationspolitik diskutiert und zu der von Bade aufgezeigten Perspektive in Bezug gesetzt.

### Resettlement nur Lösungsansatz

Ein Beispiel ist das vom Hohen Flüchtlingskommissariat der Vereinten Nationen (UNHCR) betriebene sogenannte „Resettlement“, das derzeit ausgeweitet werden soll. Dabei geht es um besonders schutzbedürftige Flüchtlinge, die bereits in einem Erstaufnahmestaat Zuflucht gefunden haben, dort auf Grund ihrer besonderen Lage – etwa wegen eines Traumas – nicht angemessen versorgt werden können.

Aus Sicht der Evangelischen Kirche – so Nele Allenberg – sei das ein hervorragendes Programm und deshalb setze die Kirche sich dafür ein. Allerdings sehe die Evangelische Kirche im Resettlement keine Lösung, sondern nur einen kleinen Baustein in der Frage, wie mit der derzeitigen Abschottung der Grenzen umgegangen werden könne. Hier liege das eigentliche Problem. Die Evangelische Kirche gestehe Staaten natürlich zu, ihre Grenzen zu schützen. Dies müsse aber auf eine Art und Weise geschehen, dass die Rechte der Menschen, die an diesen Grenzen anlanden, geachtet werden. Dabei handelt es sich um abgestufte Rechte. Migrantinnen und Migranten haben das Recht auf eine menschenwürdige Behandlung. Das heißt zum Beispiel, sie auf hoher See zur Umkehr zu zwingen und so in eine Situation zu bringen, in der sie unter Umständen ihr Leben verlieren, entspricht nicht den Vorgaben. Menschen, die Schutzbedürfnisse anmelden, haben darüber hinausgehende Rechte. Sie müssen nämlich einem effektiven und fairen Asylverfahren zugeführt werden. Und das kann nach Ansicht der Kirche nur in einem sicheren Hafen



**Nele Allenberg:**  
**„Die Evangelische Kirche gesteht Staaten natürlich zu, ihre Grenzen zu schützen. Dies müsse aber auf eine Art und Weise geschehen, dass die Rechte der Menschen, die an diesen Grenzen anlanden, geachtet werden“.**

sein. Um die Definition, was ein sicherer Hafen ist, wird gestritten. Seerechtlich ist das ein Hafen, in den man anlegen kann und nicht untergeht. Da müsse es – so Allenberg – aber auch eine Rolle spielen, wo man ein effektives und faires Asylverfahren erwarten kann. In Libyen dürfte das nicht der Fall sein.

### **Zirkuläre Migration oder Wanderung von Hochqualifizierten?**

Ein anderes Thema, das diskutiert wurde, war der 2008 geschlossene Europäische Pakt für Einwanderung und Asyl und die damit in Zusammenhang stehende sogenannte „zirkuläre Migration“. Die verbindet zumindest auf dem Papier das Interesse der Staaten, sich die Zuwanderer aussuchen zu können, mit einem Know-How-Transfer in die Entwicklungs- und Schwellenländer, wenn die Zuwanderer nach einer gewissen Zeit wieder in ihr Herkunftsland zurückkehren müssen. Die zirkuläre Migration, so wie die EU sie vorgeschlagen hat, zielt zunächst einmal – so Safer Çinar – auf die Hochqualifizierten. Und die sind nicht unbedingt auf eine zirkuläre Migration angewiesen, sondern haben andere Möglichkeiten zur Mobilität und menschenwürdig zirkulieren zu können. Aber die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die weniger gut qualifiziert sind, haben die Möglichkeit nicht, zum Beispiel mit ihrer Familie hierher zu kommen. Es besteht die Gefahr, dass sie bei einer zirkulären Migration zu Lohn- und Sozialdumping missbraucht werden, was letztlich in eine moderne Sklaverei ausarten kann. Das ist ein Kritikpunkt des DGB. Wäre das Konzept anders gestaltet, sodass auch weniger qualifizierte Menschen die Möglichkeit hätten, mit Familie zu gleichen Lohn- und Sozialbedingungen und einer längerfristigen Perspektive hier zu arbeiten, dann spräche – so Çinar – nichts dagegen.

In einer Ergänzung wurde darauf verwiesen, dass der Schwerpunkt des Pakts auf einer Koordinierung der Abschiebung von Menschen ohne Papiere, der Stärkung von Frontex, der Einführung eines biometrischen Visums und ähnlichen Sicherheitsmaßnahmen liege. Die Grundsätze für die Gestaltung der legalen

Zuwanderung fallen dagegen eher mager aus. Und die Festlegung der Voraussetzungen für eine legale Einreise bleibe ohnehin Sache der einzelnen Mitgliedstaaten.

Bernd Balkenhol hat zu der Frage „zirkuläre Migration oder Wanderung von Hochqualifizierten“ eine andere Perspektive, die nicht von Europa aus blickt. Sein Eindruck: In Afrika südlich der Sahara ist das entscheidende Problem im Zusammenhang mit Migration der „Brain-Drain“. Das ist konkret der Verlust von Krankenschwestern, die auf Kosten des ghanaischen Staates ausgebildet wurden. Ärzte aus Uganda arbeiten auf einmal in Großbritannien oder teilweise auch in Deutschland. Im Gesundheitssystem der entsprechenden Länder entstehen so Engpässe bei qualifiziertem Personal. Die Universitäten vor Ort bilden aus, aber verlieren das Humankapital, das sie produzieren, an die Industrieländer. Das entwicklungspolitische Problem dessen liege darin, dass die Staaten keine Kompensation von den Aufnahmeländern bekommen. Wie solle Ghana, das ein gutes Beispiel ist, das Geld, mit dem es Krankenschwestern ausgebildet hat, zurückbekommen? Aus Sicht von Bernd Balkenhol ist das auch ein Problem der Gerechtigkeit zwischen armen und reichen Ländern.

Klaus J. Bade bestätigte, dass ein Brain-Drain erhebliche Kosten verursacht. Der Sachverständigenrat hat für ein im Mai 2009 vorgelegtes Papier durchkalkulieren lassen, wie hoch die Verluste sind, wenn ein Arzt Deutschland verlässt. Das sind zunächst einmal 400.000 Euro Ausbildungskosten. Da er außerhalb Deutschlands arbeitet, trägt er dort allein schon durch Wohnen und Konsumieren zur Wertschöpfung bei. Alles in allem ergibt sich über ein Arbeitsleben gerechnet eine Summe von 1,1 Millionen Euro. Auf der anderen Seite könne man in der Praxis einen Arzt aus Ghana nicht daran hindern, zu migrieren. Und wenn Ghana zum Beispiel vom Zielland USA 300.000 Dollar verlangen würde, weil ein fertig ausgebildeter Arzt gekommen ist, würden die USA natürlich nicht zahlen und im schlechtesten Fall den Arzt wieder ausweisen. Das funktioniere also nicht.

### Massenmigration als Folge von Destabilisierung der Entwicklungsländer

Diese Schieflage zwischen den reichen und den Entwicklungsländern war für einen Teilnehmer auf dem Podium Anlass, dies auch an anderen Beispielen aufzuzeigen. Er griff die von Klaus J. Bade prognostizierte Massenmigration auf, deren Ursachen in Bevölkerungswachstum, weltweiter Krise und Klimawandel durch Umweltzerstörung liegen. Dazu komme aus seiner Sicht eine destabilisierende Politik der Industrieländer gegenüber den Entwicklungsländern. Vor den westafrikanischen Küsten dürfen nur Europäer und Japaner Fischfang betreiben, nicht aber die afrikanischen Länder. Ein anderes Beispiel: In Spanien gezüchtete Tomaten, die zu Schleuderpreisen in westafrikanischen Ländern verkauft werden. Das entzieht den Fischern und Bauern in den westafrikanischen Ländern die Existenzgrundlage. Und wenn die Menschen entwurzelt werden, führe das zwangsläufig irgendwann zu einer Auswanderungswelle. Die Frage des Teilnehmers: Wie kann das verändert werden?

Die Beispiele seien absolut richtig, so Klaus J. Bade. Die Fischereirechte vor den Küsten Westafrikas werden insbesondere von Portugiesen, Spaniern, aber auch Japanern aufgekauft, so dass die einheimische Fischerei nicht überleben kann. Das zweite sind Produkte, die mit Agrarsubventionen der EU zu Preisen verkauft werden, gegen die einheimische Bauern nicht konkurrieren können. Bade nannte noch ein drittes Beispiel: Vorgeblich humanitäre Organisationen verkaufen gebrauchte Kleidung, die sie hier gesammelt haben an Händler, die sie in Afrika weiterverkaufen. In Dschibuti zum Beispiel findet alle sechs Wochen eine Messe statt, auf der diese Kleidung verkauft wird. Für die heimische Textilindustrie ist das natürlich der Ruin.

Daneben – so Klaus J. Bade – müssten auch andere Schieflagen bedacht werden. Der Westen habe den Afrikanern über Jahrzehnte erklärt, sie sollten Monokulturen anlegen, um in den internationalen Marktkreislauf hineinzukommen. Dann hat die Weltbank in diesel-

be Richtung Druck gemacht und Reformen in ihrem Sinne durchgesetzt. Und dann kommt eine internationale Finanzkrise, die sich als Wirtschaftskrise in der Realwirtschaft austobt. Die Afrikaner fallen alle hinten runter und der Westen erklärt daraufhin: „Pech gehabt. Das ist eben der Markt.“ Früher konnten sie mit ihrer Subsistenzwirtschaft über die Runden kommen. Heute stehen sie da mit ihren Monokulturen und haben nichts zu essen.

### Migrationsdruck auf Europa steigt

Ein weiterer Diskussionspunkt nahm enger Bezug auf die aktuelle Krise: Welche Auswirkungen auf die Migrationspolitik in Europa wird sie haben? Gibt es eine verstärkte Abschottung, um Flüchtlinge und gering qualifizierte abzuwehren bei einem gleichzeitigen Kampf um hochqualifizierte Fachkräfte? Wird ein Rückgang der Rücküberweisungen – wenn er kommt – den Migrationsdruck in den Herkunftsländern erhöhen? Und dann kam natürlich die Frage hinzu, was von der neuen Bundesregierung erwartet wird.

Klaus J. Bade mochte keine Prognose abgeben, sondern verwies auf seine Erfahrung der vergangenen Jahre mit abgegebenen Prognosen. Trotz schlechter Prognosen sei nichts geschehen. Er machte dies an einem Beispiel deutlich: Bereits vor 20 Jahren habe er erklärt, es könne eine Zeit kommen, in der morgens um fünf Uhr Strandläufer mit Handys am Strand von Teneriffa unterwegs sein werden, um zerstörte Boote, kaputte Kleidung und Leichenteile wegzuräumen. Als Reaktion habe er daraufhin oftmals Abwiegeln gehört. Inzwischen sei die Prognose von damals längst Realität: Wenn die Leichen durch Gasbildung hochgetrieben werden, geraten sie in Schiffsschrauben und die Leichenteile werden irgendwann angeschwemmt. Für den Tourismus sei es natürlich wenig förderlich, wenn jemand beim Schwimmen auf eine Qualle trifft und merkt, es ist ein Arm. Aber irgendwie hätten sich alle auf schreckliche Weise mit solchen Dingen abgefunden und guckten weg. Und zu diesem Abfinden gehöre auch – so Bade – ein unlängst erschie- nenes Gutachten eines EU-Think Tanks. Das



**Prof. Dr. Klaus J. Bade:**  
**„Ein Gutachten eines EU-Think Tanks besagt: ‚Wenn es bis 2020 nicht gelingt, die Gegensätze von Arm und Reich in der Welt zu besiegen, wird es keine Alternative zu bewaffneten Grenzen gegen Flüchtlinge in Europa geben‘“.**



v.l.n.r.: Nele Allenberg, Moderator Bernd Mansel und Dr. Bernd Balkenhol

**Dr. Bernd Balkenhol:**  
**„Ich glaube nicht, dass von gescheiterten Migrationen eine verhin-  
 dernde Wirkung ausgeht. Ihre Wirkung werden  
 weiterhin die Einkommens-  
 differenzen zu den  
 entwickelten Ländern  
 und das verbreitete  
 Armutsniveau haben“.**

DOKUMENTATION

komme zu dem Schluss, dass, wenn es bis 2020 nicht gelinge, die Gegensätze von Arm und Reich in der Welt zu besiegen und dadurch der Migrationsdruck auf Europa steige, werde es keine Alternative zu bewaffneten Grenzen gegen Flüchtlinge in Europa gebe. Das seien formelle Kriegserklärungen, so Klaus J. Bade. Der Krieg laufe schon, jetzt wird die Kriegserklärung nachgereicht.

### **Verantwortungsbewusstsein für Schutzbedürftige stärken**

Was die Situation an den Grenzen und auf dem Meer angeht, gibt es aus Sicht Nele Allenbergs Entwicklungen, die eine Wende zum Besseren einleiten können. Die sind darin zu sehen, dass etwa seit dem Jahr 2007 vieles von dem, was mit Flüchtlingen auf dem offenen Meer geschieht, in der Öffentlichkeit bekannt wird. Zum Beispiel Pro Asyl und das Deutsche Institut für Menschenrechte haben Gutachten und Informationen vorgelegt, die auch im Bundestag zur Sprache gekommen sind. Und Innenminister Schäuble habe zwei Mal öffentlich erklärt, dass das Recht einer schutzbedürftigen Person gilt, nicht in einen Staat abgeschoben zu werden, in dem unter Umständen Misshandlung oder Menschenrechtsverletzungen drohen. Und das bedeute natürlich auch, dass man herausfinden muss, welche Person schutzbedürftig ist. Das Öffentlichmachen der Situation der Flüchtlinge auf hoher See führt dazu, dass das Verantwortungsbewusstsein wieder gestärkt wird – auch bei der Bundesregierung – und Verantwortung nicht weitergeschoben wird, was dazu führt, dass niemand mehr verantwortlich ist. Das sind – so Nele Allenberg – kleine Schritte, aber so kann etwas in Bewegung geraten.

### **Beeinflussen Rücküberweisungen den Migrationswillen?**

Bernd Balkenhol griff die Frage danach auf, ob und wie sich zurückgehende Rücküberweisungen auf den Migrationsdruck auswirken. Dies habe natürlich etwas Spekulatives an sich, aber es gebe einige Faktoren, deren Wirkung man diskutieren könne. Zunächst

einmal: Die Beobachtung, dass Bekannte aus dem Dorf migriert sind und Geld zurücküberweisen, übt zunächst den Einfluss aus, das ebenso zu versuchen. Wenn nun diese Rücküberweisungen sichtbar zurückgehen, könnte man annehmen, dass das als Zeichen genommen wird, dass es nicht so einfach ist und man lieber nicht migriert. Bernd Balkenhol glaubt allerdings nicht, dass der Mechanismus so funktioniert. Es liege wohl eher in der menschlichen Natur, das zu verdrängen und zu sagen: Ich schaffe das besser. Er glaube nicht, dass von gescheiterten Migrationen eine verhin- dernde Wirkung ausgehe. Ihre Wirkung werden weiterhin die Einkommensdifferenzen zu den entwickelten Ländern und das verbreitete Armutsniveau haben. Und die Informationen, dass 2010 oder spätestens 2011 die Krise überwunden sein wird, zirkulieren auch in den Herkunftsländern. Und da sich dort bis zu dem Zeitpunkt nicht sehr viel geändert haben wird, dürfte der Antrieb zu wandern, bestehen bleiben. Möglicherweise wird ein Entschluss, dies auch zu tun, auf den Zeitpunkt verschoben, wenn es wieder bergauf geht. Die geschätzten 7 bis 10 Prozent Rückgang bei den Rücküberweisungen dürften nach Einschätzung von Bernd Balkenhol also keinen Einfluss auf das Niveau der Migrationswilligen haben. Die Erwartungen an die neue Bundesregierung waren keine neuen Erwartungen – will heißen: Es geht um Fragen, die schon in der letzten Legislaturperiode auf der Tagesordnung standen.

### **Familienzusammenführung erschwert**

Eine Diskussionsteilnehmerin verwies auf die größte Gruppe von Zuwanderern, die Menschen, die im Rahmen der Familienzusammenführung nach Deutschland kommen. Das Recht auf freie Partnerwahl dürfe nicht unter die legitime Zuwanderungssteuerung fallen. Die Erschwerung müsse zurückgenommen werden – dies auch die Meinung eines anderen Teilnehmers. Ebenso Nele Allenberg glaubt, dass hier Handlungsbedarf besteht. Die Zahl der erteilten Visa ist zwischen 20 und 25 Prozent zurückgegangen. Bei solchen Zahlen könne man schon vermuten, dass es in Einzelfällen einen dauerhaften Nachzugs-



ausschluss von Menschen gibt. Für die Evangelische Kirche sei das nicht akzeptabel.

### **Anerkennung von Qualifikationen lebensnah regeln**

Eine andere Erwartung an eine künftige Politikgestaltung bezog sich auf die Frage „Zuwanderung und Integration“ und auf Hürden, die es dabei gibt. Safter Çinar machte das am Beispiel eines türkischstämmigen Arztes fest, der mit einem abgeschlossenen Medizinstudium nach Deutschland kam und von der Gesundheitsverwaltung in Berlin die Erlaubnis bekam, als abhängig beschäftigter Arzt arbeiten zu dürfen. Er arbeitet seit acht Jahren in der Charité und ist mittlerweile Oberarzt. Nun muss die Erlaubnis der Gesundheitsverwaltung alle zwei Jahre verlängert werden. Dieses Jahr war er wieder soweit. Es lief alles gut bis zur Unterschrift. Da musste er seinen Ausweis zeigen. Und hierbei fiel auf, dass er sich inzwischen hatte einbürgern lassen. Ergebnis: Er dürfe nicht mehr arbeiten, weil die Regelung, die das möglich macht, nur für Drittstaatler gelte. Da die Papiere fertig waren, bekam er noch einmal die Erlaubnis, muss jetzt aber Nachqualifizierungen machen. Nun sei das rechtlich sicher in Ordnung – so Safter Çinar – ob das aber sinnvoll ist, müsse man fragen dürfen. Das zeige, dass die Anerkennung von Qualifikationen lebensnah geregelt werden müsse. Es gab zu dieser Frage einen Vorentwurf aus dem Arbeitsministerium, der wegen der Wahl nicht weitergekommen ist. Hier müsse die Regierung ansetzen.

### **Einkommensregelung für qualifizierte Drittstaatler unrealistisch**

Auf die Schwierigkeit, qualifizierte Beschäftigte aus Drittstaaten anzuwerben und hier zu beschäftigen, verwies ein Teilnehmer, der als Unternehmer tätig ist. Wenn die Betroffenen im Ausland studiert haben, gilt nach wie vor die Vorrangprüfung und es muss ein Jahresgehalt von mindestens 65.000 Euro gezahlt werden. Klaus J. Bade hält die Einkommensregelung für ziemlich weltfremd. Ursprünglich war im Zuwanderungsgesetz

ein Punktesystem vorgesehen. In der Neufassung, die durch das Verfassungsgerichtsurteil notwendig geworden war, wurde eine Einkommensuntergrenze von 85.000 Euro festgelegt. Das sollte eine hohe Qualifikation sicherstellen. Die Angeworbenen sollten möglichst universitätsfrisches Wissen mitbringen und möglichst jung sein, also etwa Ende 20 – und das mit einem Mindestgehalt von 85.000 Euro. Das – so Bade – hätte er in seinem Leben als Ordinarius auch gerne einmal verdient. Die Summe ist dann heruntergefahren worden auf 65.000 Euro. Wenn es denn schon kein Punktesystem sein soll, dann wären etwa 45.000 Euro eine erreichbare Größenordnung.

### **Integrationshindernisse von Hartz IV-Empfängern**

In der Diskussion wurden zwei Beispiele angeführt die zeigen, wo im Alltag Integrationshindernisse aufgebaut sind – beide im Zusammenhang mit Hartz IV. Klaus J. Bade ist im Kuratorium einer Stiftung, die Kinder aus Zuwandererfamilien fördert, in denen die Eltern schlecht Deutsch sprechen. Die Familien erhalten ein Bildungsgeld in Höhe von 100 Euro monatlich, dessen Verwendung belegt werden muss. Bei Eltern in Hartz IV wird das auf das Arbeitslosengeld II angerechnet. Hier habe sich ein System verselbstständigt und die Menschlichkeit werde auf der Strecke gelassen.

Safer Çinar berichtete von einem Hartz IV-Empfänger, der einen zweimonatigen Deutschkurs absolvieren und selber bezahlen wollte. Reaktion des Jobcenters: Dann wird Hartz IV gestrichen, weil der Betroffene dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung steht. Solche Fälle seien nicht die Regel – so ein Einwand –, aber es komme vor, dass Verwaltungsentscheidungen getroffen werden, die nicht nachvollziehbar sind. Das liege dann daran, dass Sachbearbeiter falsch oder gar nicht geschult sind. Besser zu schulen, damit der größte Unsinn unterbleibt, wäre dann eine Aufgabe, für dessen Durchsetzung die Politik zu sorgen habe – das war der letzte geäußerte Wunsch für die neue Legislaturperiode.

### **Safer Çinar:**

**„Reaktion des Jobcenters auf den Wunsch eines Hartz IV-Empfängers, einen Deutschkurs zu absolvieren und diesen selber zu bezahlen: „Dann wird Hartz IV gestrichen, weil Sie dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung stehen““.**





Michaela Dälken

## Migrationspolitik in Europa im Rahmen der Krise – Rahmenbedingungen und Herausforderungen

Michaela Dälken, Leiterin des Kompetenzzentrum Europa beim DGB Bildungswerk Bund

Nach über einem Jahr weltweiter Wirtschafts- und Finanzkrise werden zwar immer wieder erste Zeichen einer Verbesserung heraufbeschoren, aber noch ist ein Ende der Krise nicht in Sicht. Obwohl uns nur wenige gesicherte Daten vorliegen, müssen wir feststellen, dass Migrantinnen und Migranten von der Krise am stärksten betroffen sind. Während sie in vergangenen Zeiten wesentlich dazu beitrugen, den Aufschwung zu verstärken, dienen sie nun als Puffer, um den Abschwung abzufedern. Dabei trifft die Krise Migrantinnen und Migranten unterschiedlich hart: Je nach Land, in dem sie nun arbeiten, oder Branche, in denen sie beschäftigt sind. Die Krise ist, um es auf den Punkt zu bringen: jung, männlich und prekär beschäftigt.

### Gezielt auf Einwanderung setzen

Um die Folgen der Krise für Migrantinnen und Migranten langfristig abzusichern, benötigen wir zukunftsgerichtete Strategien. Für Europa heißt nicht länger auf Abschottung, sondern auf gezielte Einwanderung zu setzen. Es muss klar sein: Die Krise erhöht auch den Migrationsdruck in weniger entwickelten Ländern. Wir benötigen verstärkt entwicklungspolitische Konzepte, um diesen Druck abzumildern. Dieser wird durch die derzeit zurückgehenden Rücküberweisungen noch verstärkt. Hier brauchen wir spürbare Erleichterungen für Migrantinnen und Migranten, wie beispielsweise Unterstützung zum oft undurchsichtigen Rücküberweisungsmarkt. Gleichzeitig müssen Konzepte unterstützt werden, die

die Investition dieser Gelder in langfristige Projekte vor Ort fördern. Verstärkte Rückwanderungen sind vor diesem Hintergrund in Zukunft nicht zu erwarten, in vielen Ländern ist die Arbeitslosenquote gestiegen und die Meldung der freien Stellen von Unternehmen aus dem Ausland ist in einigen Bereichen um fast 30 Prozent zurückgegangen. Vor diesem Hintergrund werden auch Rückkehrförderungen nur bedingt greifen.

### Fachpotenziale von Migrantinnen und Migranten nutzen

Trotz der Krise bleiben die demografischen Entwicklungen in Deutschland bestehen. In Zukunft werden immer mehr qualifizierte Fachkräfte benötigt. Wir können es uns heute weniger denn je leisten, vorhandene Potenziale, über die Kolleginnen und Kollegen mit Migrationshintergrund verfügen, ungenutzt zu lassen. Dazu bedarf es einer zielgerichteten Qualifizierungsplanung, die auch die besonderen Anforderungen von Menschen mit Migrationshintergrund in den Blick nimmt. Phasen der Kurzarbeit sollten für die systematische und werthaltige Weiterbildung und Qualifizierung genutzt werden. Gleichzeitig benötigen wir ein verbessertes Anerkennungssystem von bereits vorhandenen Qualifikationen.

### Gleiche Chancen für Zuwanderer

Wir sollten nicht vergessen: Trotz der Krise wird sich langfristig die demografische

**„In Zukunft werden immer mehr Fachkräfte benötigt. Wir können es uns heute weniger denn je leisten, vorhandene Potenziale, über die Kolleginnen und Kollegen mit Migrationshintergrund verfügen, ungenutzt zu lassen. Dazu bedarf es einer zielgerichteten Qualifizierungsplanung ...“**

Entwicklung in Deutschland nicht ändern. Wir brauchen Zuwanderung und benötigen auf die Zukunft ausgerichtete Konzepte, um Integration zu fördern. Menschen mit Migrationshintergrund haben den Aufbau in Deutschland wesentlich mitgestaltet. Nun gilt es, Zuwanderern die gleichen Chancen einzuräumen wie allen hier lebenden Kolleginnen und Kollegen. Trotz vergleichbarer Bildungs- und Berufsabschlüsse finden sie schwerer einen Ausbildungs- oder Arbeitsplatz. Es gilt strukturelle Benachteiligungen zu verhindern, Maßnahmen der Fort- und Weiterbildung zu fördern und Partizipationsbemühungen zu verstärken.



Fragen aus dem Auditorium an die Referenten der Podiumsdiskussion

## IMPRESSUM

### Herausgeber:

DGB Bildungswerk e.V.  
Vorsitzender: Dietmar Hexel  
Geschäftsführer: Dr. Dieter Eich

### Verantwortlich für den Inhalt:

Leo Monz, DGB Bildungswerk e.V.

### Redaktion:

Bernd Mansel,  
Medienbüro Arbeitswelt, Berlin

### Koordination:

Michaela Dälken

### Gestaltung:

Achim Konopatki

Düsseldorf, Dezember 2009

### Bilder:

Das Bildwerk der Seite 25  
ist unter die Creative Commons  
Lizenz, Vers. 2.0 gestellt.

Alle Rechte vorbehalten –

© DGB Bildungswerk:

Bildwerke der Seiten  
2, 4, 12, 18, 22, 28–33

© Autoren istockphoto.com:

Bildwerke der Seiten  
8, 10, 13, 14, 16, 19, 21, 23, 26

© Rasmus Rasmussen,

Ulco de Jong / istockphoto.com:  
Titelfoto, Seite 1

## KONTAKT

DGB Bildungswerk e.V.  
Hans-Böckler-Straße 39  
40476 Düsseldorf

Telefon: 0211/43 01-1 41  
Telefax: 0211/43 01-1 34  
migration@dgb-bildungswerk.de

[www.dgb-bildungswerk.de](http://www.dgb-bildungswerk.de)  
[www.migration-online.de](http://www.migration-online.de)  
[www.pro-qualifizierung.de](http://www.pro-qualifizierung.de)

