

---

## 2.1 Begriffsabgrenzung ‚Migration‘ und ‚Integration‘

Das vorliegende Buch führt den Titel ‚Migration und Integration‘. Im Verlauf des Buches wird in einigen Kapiteln zwischen Migration und Integration unterschieden, an vielen anderen Stellen hingegen sind auch Überschneidungen und Verwischungen zu erkennen. Wie also lassen sich die Begriffe voneinander abgrenzen und wie hängen sie miteinander zusammen? Um das Verhältnis der Begriffe zu charakterisieren, wird gerne die Metapher der ‚zwei Seiten einer Medaille‘ bemüht (vgl. z. B. Bade 2011; Düvell 2006, S. 3). In diesem Bild kommt zum Ausdruck, dass es sich um zwei zwar voneinander verschiedene Prozesse mit je eigenen Erscheinungsformen handelt, diese allerdings untrennbar miteinander verbunden sind.

Die Trennung der beiden Prozesse wird anhand der nunmehr klassischen Unterscheidung des schwedischen Migrationsforschers Tomas Hammar in die separaten Politikfelder ‚immigration policy‘ und ‚immigrant policy‘ (Hammar 1985) deutlich. Dabei zielt die ‚immigration policy‘ auf die Regulierung des Grenzübertritts und der darauf folgenden, die Art des Grenzübertritts und die Ursachen der Migration reflektierenden Vergabe eines temporären oder dauerhaften Aufenthaltstitels – oder eben dessen Verweigerung. Die ‚immigration policy‘ reguliert die Integration, also die Eingliederung der Migrant\_innen in die relevanten gesellschaftlichen Bereiche der Aufnahmegesellschaft. Das Erkenntnisinteresse der Migrations- bzw. Integrationsforschung lagert sich hier unmittelbar an: Die *Migrationsforschung* interessiert sich überwiegend für die Ursachen von Migration, individuelle Entscheidungsprozesse, die einer Migration vorausgehen sowie die rechtliche Regelung von Grenzübertritt und Aufenthalt durch Nationalstaaten. Die *Integrationsforschung* untersucht vielmehr die tatsächlichen Eingliederungsprozesse von Migrant\_innen in die relevanten Bereiche der Gesellschaft des Ziellandes, also ihre Teilhabe am Arbeitsmarkt, im Bildungssystem, ihre sozialen Kontakte außerhalb ihrer Herkunftsgemeinschaft, die Entwicklung ihrer Sprachkompetenz etc.

Dass es sich um zwei Seiten *einer* Medaille handelt, wird deutlich, wenn man bedenkt, dass potenzielle Migrant\_innen Entscheidungen für oder wider eine Migration und zugunsten oder zulasten eines bestimmten Ziellandes aufgrund der zu *erwartenden* Teil-

habechancen dort treffen. Diese Erwartungen müssen nicht unbedingt mit der empirisch messbaren Integrationsrealität in einem Land übereinstimmen – dennoch strukturieren diese Erwartungen die konkrete Planung und Durchführung einer Migration.

Die Begriffe ‚Migration‘ und ‚Integration‘ werden auch in der Forschung nicht immer sauber voneinander getrennt. Manchmal wird das eine gesagt und das andere gemeint. So konzentriert sich z. B. der deutsche *Migrations*diskurs überwiegend auf die *Integration* von Migrant\_innen (Treibel 1990 nach Düvell 2006, S. 3). Im angelsächsischen Diskurs hingegen sind beide Bereiche voneinander abgegrenzt. Es wird zwischen *migration studies* einerseits und *race* bzw. *ethnic relations studies* andererseits unterschieden (Düvell 2006, S. 3). Der Blickwinkel wird durch national spezifische Entwicklungen und Problemlagen beeinflusst.

---

## 2.2 Definitionen und statistische Erfassung von Migration

**Denkzettel 1** Migrationsstatistiken: Welches Bild von ‚der‘ Wirklichkeit erzeugen welche Zahlen?

Wie Migration und Migrant\_innen in einer Gesellschaft wahrgenommen und bewertet werden, hängt stark davon ab, welches Bild von ihnen in der Öffentlichkeit und im gesellschaftlichen Diskurs gezeichnet wird. Neben Erfahrungen im eigenen Lebensumfeld bilden sich Menschen ihre Meinung vor allem auf der Grundlage von Medienberichten und Aussagen von Politiker\_innen und anderen Meinungsführer\_innen. Berichte und Statements wiederum beziehen sich oftmals auf Statistiken, da diese im Ruf stehen ein objektives Bild der Wirklichkeit zeichnen zu können. Dieser Ruf gründet auf der Annahme, dass Zahlen nicht lügen und mathematische Erkenntnis per se exakt und eindeutig ist. Dabei wird häufig nicht bedacht, dass Statistiken oftmals ein breites Spektrum an Interpretationsmöglichkeiten bieten. Je nachdem, wie Gegenstände definiert, Zahlen ausgewählt und arrangiert werden, lassen sich ganz unterschiedliche Bilder der Wirklichkeit zeichnen. Im Bereich von migrations- und integrationspolitischen Debatten finden sich zahlreiche Beispiele, die zeigen, dass Zahlen, selbst wenn sie nicht unbedingt bewusst manipulierend, sondern ‚nur‘ unreflektiert verwendet werden, nicht ‚die Wirklichkeit‘, sondern verzerrte Teilausschnitte zeigen.

Eine wichtige Frage ist z. B., ob im Migrationskontext über *Bestände*, *Zuwanderung*, *Rückwanderung* oder den *Saldo* – also das Verrechnen von Zu- und Rückwanderung – gesprochen wird. So werden häufig in der öffentlichen Debatte lediglich die *Zuzüge*, jedoch nicht die *Rückwanderungen* präsentiert. Der Historiker Ulrich Herbert (2003, S. 286f.) zeigt für Deutschland in den 1970er und 1980er Jahren im Abgleich mit differenzierten statistischen Daten, dass die Zahl der Zuzüge überbetont, die der Rückwanderungen vernachlässigt und der Migrationssaldo ausgeblendet wurde. Mit der Zahl der Zuzüge allein ließ sich der Eindruck einer ungebremst anschwellenden Migration erwecken.

Während die Zuwanderung zwischen 1975 und 1989 zwischen maximal 766.000 im Jahr 1989 und minimal 273.000 im Jahr 1983 schwankte, bewegt sich die Rückwanderung zwischen maximal 600.000 im Jahr 1975 und 333.000 im Jahr 1987. In den Jahren 1975, 1977 und 1983 ist der Wanderungssaldo sogar *negativ* mit einer Nettoabwanderung von 234.000, 29.000 und 151.000. Nach 1989 steigen die Zahlen in Deutschland rasant aufgrund der Umwälzungen in Osteuropa und der Balkankriege und führen zu großen Flüchtlingsbewegungen. Doch auch hier werden die Zuzüge überbetont. Im Jahr 1993, dem Jahr mit den höchsten Zuzügen in Deutschland überhaupt, stehen 986.000 Zuzügen meist unerwähnte 710.000 Rückwanderungen und ein Saldo von nur 276.000 gegenüber. Zudem wurde in der damals aufgeheizten Debatte, die zur Verschärfung des Asylrechts und fremdenfeindlichen Exzessen führte (s. Kapitel 5.5), der Anteil der Flüchtlinge überbetont: „Denn die bei weitem meisten Zuzüge von Ausländern entfielen nicht auf Flüchtlinge und Asylbewerber, sondern auf Familiennachzüge sowie EG-Ausländer [...]“. Selbst im Jahr des stärksten Zustroms von Asylbewerbern, 1992, machten sie nur ein Drittel aller Zuwanderungen aus.“ (Herbert 2003, S. 288)

Der Bereich Flucht und Asyl ist besonders anfällig für Verzerrungen. Da diese Form von Migration in den meisten Ländern als unerwünscht gilt, liegt es im Interesse der Staaten, sich anderen gegenüber als wichtige Aufnahmeländer darzustellen, die überproportional große Lasten schultern. Häufig wird nicht sauber zwischen Asylanträgen und erfolgreichen Anerkennungen unterschieden. Bei einer Anerkennungsquote, die im internationalen Vergleich erheblich schwankt und in Griechenland bei 2 Prozent, in Norwegen bei 54 Prozent liegt (Thränhardt 2014, S. 178), macht das einen erheblichen Unterschied. Auch ergeben sich ganz andere Bilder einer Belastung durch Flüchtlinge, wenn man nicht die absolute Zahl, sondern ihre Zahl im Verhältnis zu Einwohnerzahl oder Pro-Kopf-Einkommen eines Landes gewichtet.

Man kann sich auch vorstellen, dass es zu Verzerrungen im internationalen Vergleich kommt, wenn der Anteil der Migrant\_innen nur anhand einer ausländischen Staatsbürgerschaft – und nicht weiteren Kriterien, die einen Migrationshintergrund anzeigen – verglichen wird. Staaten mit einer liberalen Einbürgerungspraxis würden dann statistisch eine niedrige Zahl an Einwander\_innen aufweisen, da die zügig Eingebürgerten nun keine ausländische Staatsangehörigkeit hätten, während Staaten mit einer restriktiven Einbürgerungspraxis über einen hohen Anteil an Migrant\_innen verfügten, weil sie bei ihnen als ‚Ausländer\_innen‘ in der Statistik gut sichtbar sind.

Dennoch kann auf Statistiken keinesfalls verzichtet werden. Letztlich bieten sie – wenn sie methodisch klug konzipiert und besonnen interpretiert werden – die einzige Möglichkeit, sich ein Bild über gesellschaftliche Entwicklungen zu schaffen, das den engen Horizont eigener lebensweltlicher Erfahrungen überwindet. In dem Sinne ermöglichen sie, diffusen Stimmungen und Vorurteilen die Substanz zu nehmen. Es gilt also Statistiken und in die Debatte geworfene Zahlen genauer zu hinterfragen, auf ihre methodische Qualität und möglicherweise mit ihnen verfolgte Interessen zu überprüfen.

Was ist unter Migration zu verstehen, wer ist eine Migrantin oder ein Migrant? Um die Zusammenfassung der folgenden Antworten vorweg zu nehmen: Es gibt keine eindeutige Definition. Die Definition von Migration spiegelt häufig bereits bestimmte Kontexte, Erfahrungen und Routinen im Umgang mit Migration wider. So stellt Castles (2000, zit. nach Düvell 2006, S. 5) bezüglich der zahlreichen, existierenden Definitionen fest:

“as they result from distinct political, social, economic and cultural contexts, definitions of migration are highly varied in nature. This makes comparison difficult not only because statistical criteria differ, but because these differences reflect real variations in migration’s social and economic significance, depending on the particular contexts”.

Migration wird also gewissermaßen durch eine spezifische Brille gesehen und registriert. Die Färbung der Linse ist abhängig von nationalen oder regionalen Erfahrungen mit Migration und führt dazu, dass eine bestimmte Sicht auf Migration über lange Zeit fortgeschrieben wird und alternative Perspektiven erschwert (vgl. dazu ausführlicher *Kapitel 4.2*). ‚Blinde Flecken‘ werden über die Definition in Statistiken und Debatte eingebaut. Ein Beispiel für einen solchen Effekt wäre das schnelle Verschwinden der Aussiedler\_innen aus den deutschen Migrationsstatistiken, da sie bei der Einwanderung automatisch die deutsche Staatsbürgerschaft erhielten. Es ließ sich zwar ihre Einwanderung festhalten, nicht jedoch weitere Daten zu ihrer sozialen Integration, da sie als ‚Deutsche‘ nicht in Erscheinung traten. Übliche Integrationsprobleme gab es zwar auch bei dieser Gruppe, sie konnten aber nicht statistisch sichtbar und analysierbar gemacht werden. Erst mit der Einführung des Kriteriums ‚Migrationshintergrund‘ in den Mikrozensus (s. u.) seit 2005 können bestimmte Personengruppen – darunter auch Angehörige der zweiten Generation – wahrgenommen werden.

Geht man vom lateinischen Ursprung des Wortes aus – migrare – so handelt es sich bei Migration zunächst einmal lediglich um einen Ortswechsel. In modernen Definitionen treten eine Reihe weiterer Kriterien hinzu, wobei die wichtigsten das Überschreiten einer politischen Grenze sowie eine bestimmte Mindestaufenthaltsdauer in einem anderen Land als dem der Geburt sind.

Düvell (2006, S. 6f.) führt weitere wichtige Dimensionen auf, die eine Migration näher bestimmen und gegenüber anderen Formen der Mobilität (z. B. Tourismus) abgrenzen. So könne z. B. nach einer Dimension der Entfernung unterschieden werden (ab welcher Entfernung spricht man von Migration?), nach einer Dimension des Wohn- bzw. Aufenthaltsortes sowie des Arbeitsortes (wie lassen die sich klar voneinander unterscheiden, z. B. im Fall von Pendelmigrationen), nach einer Dimension des Zweckes (bei welchem Zweck handelt es sich um Migration?) und nach einer Dimension des Charakters der Migration (erfolgt die Migration freiwillig oder erzwungen?). In diesen Dimensionen klingt bereits eine Unterscheidung verschiedener Typen von Migration an, die in *Kapitel 2.3* erörtert wird.

Eine weitere interessante Definition von Migration, die vielmehr die Motivation der Migration vor dem Hintergrund moderner, funktional differenzierter Gesellschaften sowie den Prozess der folgenden Eingliederungsbemühungen im Blick hat, ist eine diffe-

renzierungstheoretische<sup>1</sup>. Demnach bezeichnet internationale Migration „den Versuch der Realisierung von Teilnahmechancen durch geographische Mobilität“ (Bommes 2011b, S. 20). Während diese Versuche zur Realisierung von Inklusionschancen auch der Binnenmigration zugrunde liegen, interessiert sich die Politik wie auch die Migrationsforschung überwiegend für internationale, also Staatsgrenzen überschreitende Migrationen. Ursache für solche Migrationen und die daran angelagerten Steuerungs- und Kontrollbemühungen von Staaten sind zwei Merkmale moderner Gesellschaften bzw. des internationalen Systems:

1. Anders als in früheren z. B. ständischen Gesellschaften regulieren Individuen ihre Zugehörigkeit nicht über Abstammung, sondern über die eigenverantwortliche Auswahl der ihnen offenstehenden sozialen Handlungsmöglichkeiten. Sie sind selbst dafür zuständig

„sich um den Zugang zu den für eine selbständige Lebensführung bedeutsamen Bereichen wie Ausbildung, Arbeit, Gesundheit, Recht, Religion oder Familie zu bemühen. Dies ist die sozialstrukturelle Grundlage für die Bedeutung, die Migration in der modernen Gesellschaft annimmt: Migrationen sind im Kern Versuche der Realisierung von Teilnahmechancen an solchen Bereichen durch räumliche Mobilität, also eben Arbeitsmigration, Bildungsmigration, Familien- und Heiratsmigration oder Fluchtmigration.“ (Bommes 2011; S. 141; vgl. auch Bommes 1999)

2. Die horizontale Segmentierung des internationalen politischen Systems in Nationalstaaten, welche Souveränitätsansprüche über Territorien und Staatsbevölkerungen beanspruchen, liegt quer zu Angebot an und Nachfrage nach Arbeitskräften in einem liberal orientierten internationalen Wirtschaftssystem. Motivationen für Migration werden permanent erzeugt. Die Versuche der ‚Realisierung von Teilnahmechancen‘ von Migrant\_innen kollidieren an den Grenzen mit dem nationalstaatlichen Souveränitätsanspruch über Territorium und Zugehörigkeit zu einem Staatsvolk bestimmen zu können.

Jenseits solcher qualitativ-analytischer Definitionen sind Politik und Wissenschaft auf empirische Daten zu Migration und Integration angewiesen, um auf der Basis dieses Wissens soziale, politische und ökonomische Probleme sowie wissenschaftliche Fragestellungen erkennen und bearbeiten zu können. Bei der Verwendung von Migrationsdaten, insbesondere im internationalen Vergleich, ist genau darauf zu achten, wer überhaupt erfasst wird und wer nicht. Die im Info-Kasten aufgeführten Definitionen zeigen die Bandbreite von in der Statistik verwendeten Definitionen:

---

1 Die Differenzierungstheorie ist ein soziologischer Ansatz, der davon ausgeht, dass sich die Gesellschaft in verschiedene Teilsysteme differenziert. Diese Teilsysteme sind jeweils für die Bewältigung bestimmter gesellschaftlicher Aufgaben zuständig, so z. B. die Politik, die Wirtschaft, das Erziehungssystem, das Gesundheitssystem etc.

**Info-Kasten 1** Beispiele für variierende Definitionen der Begriffe ‚Migration‘ und ‚Migrant\_in‘

“Migration – The movement of a person or a group of persons, either across an international border, or within a State. It is a population movement, encompassing any kind of movement of people, whatever its length, composition and causes; it includes migration of refugees, displaced persons, economic migrants, and persons moving for other purposes, including family reunification.” (IOM 2012)

“Short-term migrant: A person who moves to a country other than that of his or her usual residence for a period of at least 3 months but less than a year (12 months) except in cases where the movement to that country is for purposes of recreation, holiday, visits to friends and relatives, business, medical treatment or religious pilgrimage. For purposes of international migration statistics, the country of usual residence of short-term migrants is considered to be the country of destination during the period they spend in it.” (UN 2012, S.18)

“Long-term migrant: A person who moves to a country other than that of his or her usual residence for a period of at least a year (12 months), so that the country of destination effectively becomes his or her new country of usual residence. From the perspective of the country of departure, the person will be a long-term emigrant and from that of the country of arrival, the person will be a long-term immigrant.” (UN 2012, S. 95)

„Migrant(en)/innen sind Personen, die nicht auf dem Gebiet der heutigen Bundesrepublik, sondern im Ausland geboren sind („foreign born“). Sie sind nach Deutschland zugezogen (Zuwanderer). Sie können je nach Staatsangehörigkeit Deutsche (z. B. Spätaussiedler) oder Ausländer/innen sein. Sie gehören zu den „Personen mit Migrationshintergrund“ (siehe Personen mit Migrationshintergrund).“ (Statistisches Bundesamt 2012a)

Zu den Menschen mit Migrationshintergrund zählen „alle nach 1949 auf das heutige Gebiet der Bundesrepublik Deutschland Zugewanderten, sowie alle in Deutschland geborenen Ausländer und alle in Deutschland als Deutsche Geborenen mit zumindest einem zugewanderten oder als Ausländer in Deutschland geborenen Elternteil.“ (Statistisches Bundesamt 2012b)

Während amtliche Statistiken i. d. R. die Definitionen ihrer Erfassungs- und Analysegegenstände mitliefern und so eine seriöse und reflektierte Auseinandersetzung ermöglichen, muss auch bedacht werden, dass im politischen Diskurs bisweilen ganz bewusst mit ‚schiefen‘ Zahlenvergleichen gearbeitet wird. Zudem ist die Datenlage und die Qualität der Daten oftmals so komplex, dass es für Laien schwierig ist, Fallstricke und Probleme zu erkennen.

In Abhängigkeit der jeweiligen Definition von Migration gibt es fünf Methoden zur Quantifizierung von Migration in einem Land zur Auswahl, nämlich (1.) die Erfassung von Ausländern, also Nicht-Eingebürgerten; (2.) die Erfassung von im Ausland Geborenen; (3.) die Nettomigration oder auch Migrationssaldo nach Verrechnung von Zu- und Fortzügen; (4.) der Fluss in eine Richtung sowie (5.) der Fluss in beide Richtungen (vgl. Düvell 2006, S. 19).

Düvell rechnet anhand von Daten des Statistischen Bundesamtes für das Jahr 2002 vor, wie sich die unterschiedlichen Methoden auf die Zahl der Migrant\_innen bzw. der Migrationsbewegungen auswirken. Demnach lebten nach Methode (1) 7,384 Millionen Ausländer\_innen in Deutschland, nach Methode (3.) betrug der Migrationssaldo 219.288 Migrant\_innen. Nach Methode (4.) waren 842.543 Menschen eingewandert und nach

Methode (5.) sind 1,465 Millionen Menschen zwischen Deutschland und dem Ausland migriert (Düvell 2006, S. 19).

Für eine Übersicht zu den wichtigsten deutschen und internationalen Quellen statistischer Daten s. Übersicht im Online-Zusatzangebot.

## 2.3 Prägende Migrationsformen, -typen und -muster seit 1945

### 2.3.1 Abgrenzungsprobleme bei Migrationstypen

#### **Denkzettel 2** Abgrenzung von Migrationstypen – Widersprüche zwischen Selbstwahrnehmung und Fremdwahrnehmung der Migrant\_innen

Staaten ordnen Migrant\_innen in Kategorien ein. Migrant\_innen sind dann z. B. Asylbewerber\_innen, Arbeitsmigrant\_innen, Au-pairs, ausländische Erntehelfer\_innen oder Hochqualifizierte. An die Kategorie sind wiederum bestimmte Rechte und Pflichten gekoppelt, z. B. hinsichtlich der Aufenthaltsdauer, der Arbeitsmarktbeteiligung oder der Integrationspflichten. Rechte und Pflichten unterscheiden sich deutlich je nach Migrationskategorie.

Wechselt man einmal in die Perspektive der Migrant\_innen, so wird besser sichtbar, wo die Problematik staatlicher und wissenschaftlicher Typenbildungen liegt. Sie werden den Motiven und Migrationsentscheidungen häufig nicht gerecht. Dies soll an einem fiktiven und einem realen Fall gezeigt werden

#### **Beispiel 1 (fiktiv)**

Im Laufe der Unruhen des arabischen Frühlings 2011 beschließt ein junger Mann in Tunesien seine unsichere Heimat zu verlassen. Ökonomische Motive (hohe Arbeitslosigkeit) und Sorgen um seine Sicherheit mischen sich. Das oberste Ziel besteht darin, das Land gesund zu verlassen und in einem noch zu bestimmenden Zielland eine neue Existenz aufzubauen. Verschiedene Möglichkeiten werden in Betracht gezogen. Man könnte versuchen in einem EU-Land Asyl zu beantragen. Hier gibt es allerdings zahlreiche Probleme: Die Anerkennungspraxis ist streng, die meisten Anträge werden abgelehnt. Und selbst wenn ein Antrag Erfolg hat, kann das Verfahren lange dauern. In dieser Zeit darf nicht gearbeitet werden und man lebt von minimalen Leistungen, häufig in beengten und zugewiesenen Unterkünften. Eine andere Möglichkeit wäre z. B. in Italien oder Spanien einfach ‚illegal‘, also ohne Aufenthaltstitel in der Schattenwirtschaft zu arbeiten. Der junge Mann hat gehört, dass die Schattenwirtschaft einen wichtigen Teil der südeuropäischen Wirtschaft ausmacht und hier eigentlich immer eine Nachfrage nach Arbeitskräften besteht. Da er in Italien bereits Bekannte hat und ihm das Asylverfahren zu unsicher erscheint, entscheidet er sich für eine irreguläre Migration über einen Schlepper nach Italien. Dort wird er sicher Arbeit und Wohnung finden und muss nicht um sein Leben fürchten, so sein Kalkül. Und vielleicht gibt es in einigen Jahren wieder eine Regularisierung und er erhält einen ordentlichen Aufenthaltstitel. Aus der Beobachtungsperspektive der Staaten ist mit dieser Entscheidung aus einem potenziellen Asylbewerber ein irregulärer Migrant mit Aussicht auf spätere Regularisierung geworden.

Potenzielle Migrant\_innen ordnen sich selbst nicht in Kategorien ein, sie sehen sich selbst nicht unbedingt als Asylbewerber\_in, Irreguläre\_r, Pendler\_in, Heiratsmigrant\_in etc., sondern sie schauen, wo und mit welchen Mitteln sich ihr Wunsch nach Sicherheit und Teilhabe in den relevanten gesellschaftlichen Bereichen am besten realisieren lässt. Die Gelegenheitsstrukturen,

die mögliche Zielländer in Form von Einwanderungsrecht, Arbeitsmarktstruktur und Arbeitskräftenachfrage liefern, beeinflussen dabei die Kosten-Nutzen-Kalküle der Migrant\_innen. Diese Wechselwirkungen zwischen Gelegenheiten, Migrationsentscheidungen und der Bedeutung bestimmter Migrantenkategorien wird vor allem beim historischen Blick auf die Entwicklung der Migration in die OECD-Staaten seit dem Anwerbestopp für Arbeitsmigrant\_innen nach 1973 deutlich: Das abrupte Ende legaler Migrationsmöglichkeiten zum Zwecke der Beschäftigung führte dazu, dass im Laufe der 1970er und 1980er Jahre potenzielle Migrant\_innen auf die rechtlichen Kategorien Familienzusammenführung und Asyl auswichen. Als auch diese Kanäle immer weiter verschlossen wurden, wählten immer mehr Migrant\_innen den Weg in die Irregularität (s. Kapitel 2.3.5).

### Beispiel 2 (real)

Die Migrationsforscherin Claudia Finotelli zeigt diesen allgemeinen Ausweicheffekt ganz konkret am Beispiel einer Community von Rumänen, die vor der Änderung des vormals liberalen deutschen Asylrechts 1993 als Asylbewerber\_innen nach Deutschland kamen. Mitglieder der gleichen Ausgangsgruppe finden sich nach der Einschränkung des Paragraphen 16 GG plötzlich als Irreguläre in der italienischen Schattenwirtschaft. Auf der anderen Seite hat der Asylkanal in Italien auch aus staatlicher Perspektive nie eine relevante Rolle gespielt, da die Schattenwirtschaft eine solche Absorptionskraft entfaltete. (Finotelli 2007)

In der öffentlichen Debatte, in Wissenschaft und Politik existieren eine Reihe von Typenbildungen in Bezug auf Migration und Migrant\_innen, die darauf zielen, Untergruppen anhand spezifischer Kriterien abzugrenzen. Grundlage dieser Einordnungen und Zuschreibungen ist häufig die – entweder tatsächliche oder nur vermeintliche – Motivation der Migrant\_innen. Weitverbreitet ist die Unterscheidung zwischen *erzwungener* und *freiwilliger* Migration als dichotomes Gegenüberstellen von verschiedensten Formen von Flucht einerseits und ökonomisch motivierten Arbeitsmigrationen andererseits.

Mit der Entwicklung und Etablierung des modernen Wohlfahrtsstaates nach 1945 hat diese Zuschreibung eine besondere Bedeutung entwickelt: Da Wohlfahrtsstaaten ihren Staatsbürger\_innen – und im historischen Verlauf auch sukzessive ihren Wohnbürger\_innen – immer mehr wohlfahrtsstaatliche Leistungen gewährten, mussten enge Anspruchskriterien aufgestellt werden. Von der Vergabe eines bestimmten Aufenthaltstitels hängt also ab, welche wohlfahrtsstaatlichen Ansprüche einer Migrantin oder einem Migranten erwachsen – und welche Kosten dem aufnehmenden Staat entstehen – können.

Dies war früher anders. Die Unterscheidung zwischen verschiedenen Migrantenkategorien war weniger bedeutsam, da im Falle von Arbeitslosigkeit oder Krankheit ohnehin keinerlei Ansprüche bestanden. Migrationssteuerung funktionierte nach dem Prinzip des Marktes, der Eigenverantwortlichkeit und des ‚survival of the fittest‘.<sup>2</sup> Im Falle von

2 Das Fehlen eines soziökonomischen Konfliktes, wie er heute häufig in der politischen Debatte pejorativ als eine angebliche ‚Einwanderung in die Sozialsysteme‘ auftaucht schließt natürlich nicht interkulturelle Konflikte aus, wie sie z. B. zwischen den sogenannten ‚Ruhrpolen‘ und der eingesessenen Bevölkerung im 19. Jahrhundert entstanden (vgl. Bade 2000).

Arbeitslosigkeit wurde eben gezwungenermaßen weitergewandert, sofern nicht bereits familiäre oder ethnische Netzwerke gegenseitiger Unterstützung bestanden.

Beispielsweise wäre zur Zeit der großen Wanderungen in die industriellen Zentren im 19. Jahrhundert die Unterscheidung zwischen irregulär Eingewanderten, Hochqualifizierten, Arbeiter\_innen, ja sogar zwischen Binnenmigrant\_innen und Ausländer\_innen weit weniger bedeutsam gewesen. Für Migrant\_innen heute bedeutet die Einordnung in eine bestimmte Kategorie und die Vergabe eines entsprechenden Aufenthaltstitels oftmals bis zu einem gewissen Grade eine Vorbestimmung ihres Integrationsweges. Es ist für sie daher existentiell wichtig, wie sie aus der Perspektive des aufnehmenden Staates registriert werden. So ist z. B. der Status des Asylbewerbers oder des anerkannten Flüchtlings in den meisten Ländern mit einer Reihe von Restriktionen und Verpflichtungen verbunden, wie z. B. eine Sperrfrist für den nationalen Arbeitsmarkt oder engmaschige Meldefristen bei örtlichen Behörden. Würde dieselbe Person in dem einen Fall als Hochqualifizierter, im anderen Fall als Flüchtling einwandern, so würde man für den ersten Fall eine reibungslose Eingliederung, für den zweiten Fall hingegen einen steinigen Integrationsweg mit ungewissem Ausgang prognostizieren.

Die in den folgenden Unterkapiteln vorgestellten Typen und Muster stellen nur eine Auswahl der wichtigsten Großgruppen dar. Sie ließen sich detailliert weiter ausdifferenzieren und ergänzen. Die Vielfalt der Formen, Zuschreibungen und entsprechend verteilten Rechte und Pflichten kann man sich leicht vorstellen, wenn man sich das britische Einwanderungsrecht vor seiner 2009 in Kraft getretenen Reform anschaut: Es verfügte über mehr als 80 (!) Einwanderungskategorien mit je spezifischen Aufenthaltstiteln (Hoesch 2009).

Auch aus wissenschaftlicher Perspektive scheint ein schier unendlicher Differenzierungsdrang zu bestehen. So listet der Migrationsforscher Franck Düvell in einer ‚Nomenklatur der Migration‘ 66 Termini auf, die auf je spezifische Formen von Migration verweisen. Die Liste reicht von einfacher ‚Mobility‘ und ‚Migration‘ über ‚Nomadism‘, ‚Settler Migration‘, ‚Lifestyle Migration‘, ‚Mail-order brides‘, ‚Retirement Migration‘ und ‚Sunshine Migration‘ bis hin zu ‚Human Smuggling‘ und ‚Slavery‘. Düvell weist auf die Vorläufigkeit der Liste hin, da je nach Stand der Forschung ständig neue Begriffe hinzukommen (Düvell 2006, S. 25-32).

Prominente Beispiele für Abgrenzungsprobleme sind Pendelmigration oder Mobilität in unternehmensinternen Arbeitsmärkten transnationaler Konzerne. Im Falle von Pendelmigrationen konkurrieren der Ort der Beschäftigung und der des Lebensmittelpunktes um den Vorrang bei der Beantwortung der Frage, ob es sich um eine echte Migration handelt. Bei unternehmensinternen Transfers über Staatengrenzen hinweg bewegen sich hochqualifizierte leitende Angestellte i. d. R. organisationsintern – d. h., das Unternehmen kümmert sich um die Eingliederung der Angestellten in alle relevanten Lebensbereiche im Zielland, also z. B. Wohnungssuche, Arbeitsplatz für Ehegatten, Schule für die Kinder, Haushaltshilfen etc. Übliche Integrationsprobleme treten im Rahmen dieser temporären Mobilität also kaum in Erscheinung. Kann man also von einer Migration sprechen?

Politik und Wissenschaft sind zur Bearbeitung von Migrationsphänomenen bzw. zum Zwecke ihrer Beobachtung und Analyse auf spezifische Kategorienbildungen angewiesen. Dies darf allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, dass diese rechtliche Einordnung von

Migrant\_innen in bestimmte Gruppen nicht in Einklang mit der Selbstwahrnehmung der Migrant\_innen bzw. ihren eigentlichen Migrationsmotiven stehen muss. Außerdem verfügen Migrant\_innen im Verlaufe ihrer Biographie über ganz unterschiedliche Titel:

“Categories of economic, political or family migrants are no longer strictly defined, as the same people may change legal or social status several times in the course of their life.” (Wihtol de Wenden 2012, S. 75)

Den Kategorienbildungen ist somit immer auch eine gewisse Beliebigkeit und Flüchtigkeit eigen, die beim Wechsel in die Perspektive der Migrant\_innen in Erscheinung tritt.

### 2.3.2 Flucht und Asyl

Die Kategorie ‚Flucht und Asyl‘ beschreibt den großen Bereich der sogenannten erzwungenen, unfreiwilligen, auf Englisch: ‚forced‘ Migration. Diese Kategorie repräsentiert einen wichtigen Teil des internationalen Migrationsgeschehens. Weltweit ist die Zahl der Flüchtlinge und Binnenvertriebenen im Jahr 2014 auf den höchsten jemals gemessenen Stand gestiegen. Rund 60 Millionen Menschen waren auf der Flucht – gegenüber 51 Millionen im Jahr 2013 und 38 Millionen im Jahr 2005 (UNHCR 2015; detaillierte Zahlen s. Kapitel 4.1.3).

Die Begriffe ‚Flucht‘ und ‚Asyl‘ werden häufig in einem Atemzug genannt. Auch die Begriffe ‚Flüchtling‘, ‚anerkannter Flüchtling‘, ‚Asylbewerber\_in‘, ‚Asylant\_in‘ und ‚Geduldete\_r‘ tauchen in der Debatte auf. Doch was bezeichnen sie genau, sind sie synonym oder verschieden zu verwenden? Diese Fragen sollen im folgenden Abschnitt geklärt werden.

Die grundlegende Bedeutung der Begriffe lässt sich letztlich aus dem internationalen Recht der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) ableiten. Die GFK aus dem Jahr 1951 und das Zusatzprotokoll von 1967 geben den engeren Definitionsrahmen für einen Flüchtling vor. Demnach ist ein Flüchtling eine Person, die

„[...] aus der begründeten Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung sich außerhalb des Landes befindet, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt, und den Schutz dieses Landes nicht in Anspruch nehmen kann oder wegen dieser Befürchtungen nicht in Anspruch nehmen will [...]“ (Genfer Flüchtlingskonvention von 1951; Artikel 1 A Nr. 2 )

Im Vordergrund der Definition steht damit eine *individuelle staatliche* Verfolgung. Nur diejenigen Personen, die eine individuelle Verfolgung aus den genannten Gründen – und i. d. R. durch *staatliche* Akteur\_innen – glaubhaft gegenüber einem Aufnahmestaat darlegen können, werden nach dem positiven Abschluss des Prüfverfahrens als ‚anerkannte Flüchtlinge‘ bezeichnet. Alternative Bezeichnungen sind auch ‚Konventionsflüchtlinge‘ oder ‚de iure-Flüchtlinge‘ oder auch Personen, denen die ‚Flüchtlingseigenschaft‘ zuerkannt wurde.

Davon zu unterscheiden sind Menschen, die aus anderen Gründen flüchten und von anderen Akteur\_innen verfolgt werden als den in der GFK genannten. Der Definitionsrahmen der GFK ist eng. Zahlreiche Flüchtlinge erfüllen die Kriterien nicht, weil sie nicht *individuell* verfolgt werden (z. B. bei kriegesischen Auseinandersetzungen) oder die Verfolgung nicht von *staatlichen* Akteur\_innen ausgeht.

Dieser Gruppe weist die GFK *indirekt* einen Status zu, und zwar über das in Art. 33 verankerte *Non-Refoulement-Prinzip*. Dieses Prinzip besagt, dass Personen, ganz gleich aus welchen Gründen sie tatsächlich migriert sind, nicht an einen Ort zurückgeschoben werden dürfen, an welchem ihnen Gefahr für Leib und Leben droht:

„Keiner der vertragsschließenden Staaten wird einen Flüchtling auf irgendeine Weise über die Grenzen von Gebieten ausweisen oder zurückweisen, in denen sein Leben oder seine Freiheit wegen seiner Rasse, Religion, Staatsangehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen seiner politischen Überzeugung bedroht sein würde.“

Der Status, den Flüchtlinge nach Art. 33 GFK erhalten, wird als ‚subsidiärer Schutzstatus‘ bezeichnet. Alternativ wird auch von ‚de-facto-Flüchtlingen‘ – in Abgrenzung zu den ‚de-iure-Flüchtlingen‘ – gesprochen. In der politischen und rechtlichen Praxis der Signatarstaaten ist es üblich, dass bei Bürgerkriegen und ähnlichen gewaltsamen Auseinandersetzungen Personen, die aus diesen Regionen flüchten, pauschal als anerkennungswürdig im Sinne des *Non-Refoulement*-Prinzips definiert werden. Der subsidiäre Status ist aber je nach Ausgestaltung meist schwächer als der des Konventionsflüchtlings: Mit Beendigung der Krise kann auch der Flüchtlingsstatus leichter aufgehoben werden als bei anerkannten Konventionsflüchtlingen – und damit der legale Aufenthaltstitel.

Wenn Aufnahmekontingente für bestimmte Gruppen von Flüchtlingen festgesetzt werden, so spricht man von ‚Kontingentflüchtlingen‘. Dies war in Deutschland z. B. so bei den sogenannten ‚Boat People‘ aus Vietnam oder bei Teilen der Bürgerkriegsflüchtlinge aus Ex-Jugoslawien. In den Jahren 2013 und 2014 hatte Deutschland sich verpflichtet, Kontingente von insgesamt 20.000 syrischen Flüchtlingen aufzunehmen, die aus Flüchtlingslagern in der Krisenregion nach Deutschland umgesiedelt werden sollten.

Die Signatarstaaten der GFK sind dafür verantwortlich, die Verfahren zur Erlangung eines Flüchtlingsstatus in ihrem nationalen Recht zu konkretisieren. Trotz der engen Definition der GFK bleiben große Interpretationsspielräume. In der Praxis zeigt sich das auch daran, dass die Verfahren und Lebensbedingungen für Flüchtlinge, ihre Rechte und Integrationsaussichten zwischen den Aufnahmeländern erheblich variieren.

In Deutschland wurde lange Zeit zusätzlich zwischen ‚kleinem‘ und ‚großen Asyl‘ unterschieden. Mit ‚kleinem Asyl‘ war der Schutzstatus nach GFK bezeichnet, das ‚große Asyl‘ erhielten Flüchtlinge, die die noch einmal enger gefassten Kriterien des Asylparagraphen 16a des Grundgesetzes erfüllten.

**Info-Kasten 2** Kleines Wörterbuch Flüchtlinge und Asylbewerber\_innen

**Anerkannter Flüchtling:** Person, die die Kriterien der GFK erfüllt und der auf dieser Basis die Flüchtlingseigenschaft zuerkannt wird.

**Asylant\_in:** Sammelbegriff, der in der Alltagssprache sowohl für Asylbewerber\_innen als auch für anerkannte Flüchtlinge verwendet wird; ursprünglich abwertender Begriff (s. Denkkettel 3), der mittlerweile aber in den allgemeinen Sprachgebrauch eingegangen ist.

**Asylbewerber\_in:** Person, die einen Asylantrag gestellt hat und sich in einem laufenden Asylverfahren befindet; die weltweite Gesamtzahl von Asylbewerber\_innen beziffert der UNHCR für 2014 auf 1,8 Millionen.

**Binnenflüchtling:** Person, die sich innerhalb der Grenzen ihres Heimatlandes auf der Flucht befindet; mit knapp 40 Millionen war die Zahl der Binnenflüchtlinge („internally displaced persons“, IDP) nach UNHCR-Angaben im Jahr 2014 etwa doppelt so hoch wie die der internationalen Flüchtlinge mit knapp 20 Millionen.

**De-Facto-Flüchtlinge:** Flüchtlinge im weiteren Sinne, d. h. Personen, denen zwar nicht nach den engen Kriterien der GFK Schutz gewährt wird, die aber subsidiären Schutz nach Art 33. GFK genießen, wie z. B. Bürgerkriegsflüchtlinge. Art. 33 beinhaltet das Non-Refoulement-Prinzip. Es verbietet Flüchtlinge in Länder zurückzuschicken, wo ihnen Gefahr für Leib und Leben droht.

**De-Iure-Flüchtlinge:** Flüchtlinge, die die engen Kriterien der GFK erfüllen; s. auch „anerkannter Flüchtling“.

**Flüchtling:** Sammelbegriff, der sowohl „anerkannte Flüchtlinge“ als auch subsidiär Schutzberechtigte bezeichnet; wird in der Alltagssprache und in den Medien häufig undifferenziert verwendet, ohne zu klären, welche Gruppe genau gemeint ist.

**Flüchtlingseigenschaft:** Wird denjenigen Personen zuerkannt, die die Kriterien der GFK erfüllen.

**Geduldete:** In Deutschland Personen, die eigentlich ausreisepflichtig sind (meist abgelehnte Asylbewerber\_innen), deren Abschiebung aber behördlich ausgesetzt wird, da Hindernisse aufgetreten sind (z. B. fehlende Papiere, mangelnde Kooperationsbereitschaft des Heimatstaates etc.); die Duldung ist kein Aufenthaltsstatus, sie bewahrt lediglich vor Illegalität.

**„Großes Asyl“:** In Deutschland Anerkennung als Asylberechtigte\_r nach § 16a GG; früher engere Kriterien als GFK, mehr Rechte für anerkannte Asylbewerber\_innen mit „großem Asyl“; ausschließlich Verfolgung durch *staatliche* Akteure akzeptiert.

**„Kleines Asyl“:** Anerkennung als Flüchtling nach den Kriterien der GFK; früher weniger Rechte als beim „Großen Asyl“, heute keine Benachteiligung mehr.

**Kontingentflüchtling:** Person, die im Rahmen eines Kontingents – also der Festsetzung, eine bestimmte Gruppe als Flüchtlinge pauschal anzuerkennen und aufzunehmen, mitunter durch eine Obergrenze limitiert – einen Flüchtlingsstatus erhält.

**Konventionsflüchtlinge:** Person, die die Kriterien der GFK erfüllt und der auf dieser Basis die Flüchtlingseigenschaft zuerkannt wird.

**Subsidiärer Schutzstatus:** : Flüchtlinge im weiteren Sinne, d. h. Personen, denen zwar nicht nach den engen Kriterien der GFK Schutz gewährt wird, die aber subsidiären Schutz nach Art 33. GFK genießen, wie z. B. Bürgerkriegsflüchtlinge. Art. 33 beinhaltet das Non-Refoulement-Prinzip. Es verbietet Flüchtlinge in Länder zurückzuschicken, wo ihnen Gefahr für Leib und Leben droht.

Die genaue Unterscheidung zwischen den verschiedenen Flüchtlingskategorien ist auch bei der Interpretation von Statistiken von großer Bedeutung. Die Flüchtlingskontingente sind

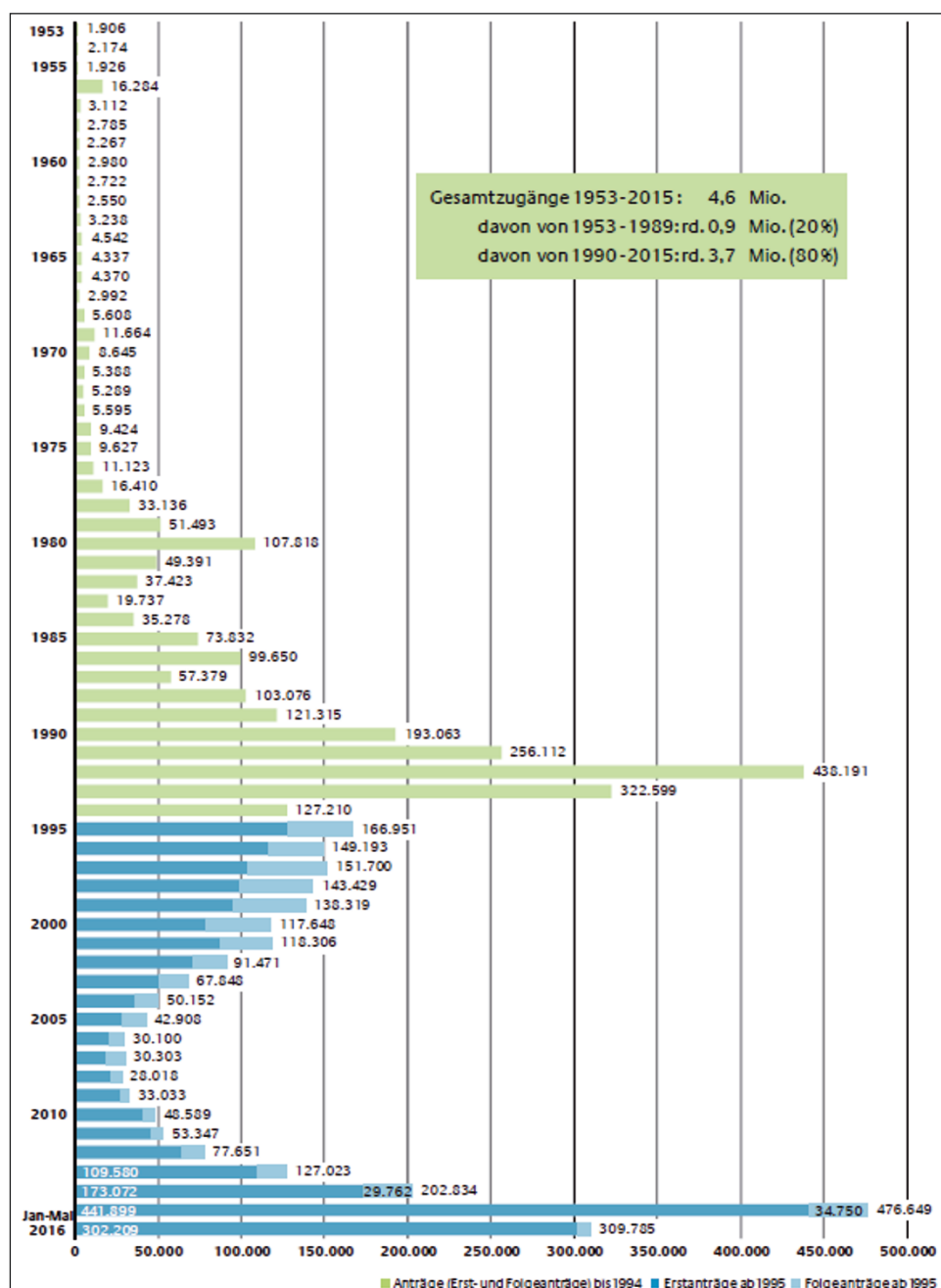
oftmals nicht Teil der Asylstatistik. So kann es sein, dass ein Staat zwar wenige Asylanträge anerkennt, dafür aber häufiger einen anderen Schutzstatus vergibt. Auch in Medienberichten und teilweise sogar in Informationen des UNHCR kommt es zu Verwirrungen, wenn nicht exakt nach Flüchtlingskategorien differenziert wird. So erklärt sich, warum die Zahl der Flüchtlinge weltweit im Jahr 2014 je nach Bezug zwischen rund 20 und 60 Millionen variiert: Die größere Zahl umfasst alle Kategorien, während die kleinere nur die Konventionsflüchtlinge bezeichnet (UNHCR 2015).

Seit einigen Jahren wird in der EU unter dem Schlagwort ‚Festung Europa‘ kritisch diskutiert, inwiefern die restriktive europäische Flüchtlings- und Asylpolitik mit der GFK in Konflikt gerät. So hat die Harmonisierung der europäischen Asylpolitik, die Verlagerung der Zuständigkeit für die Grenzsicherung an die Außengrenzen sowie die Einrichtung der europäischen Grenzschutzagentur Frontex dazu geführt, dass immer wieder Berichte über Flüchtlingsschiffe auftauchen, die von Grenzschützern oder Frontex-Beamten ohne Prüfung der Fluchtgründe zurückgetrieben werden. Ein solches Verhalten würde das Non-Refoulement-Prinzip verletzen. Auch Grenzsicherungen verstoßen gegen internationales Recht, wenn sie eine Prüfung möglicher Asylgründe gar nicht erst zulassen.

In der historischen Entwicklung seit dem Zweiten Weltkrieg hat das Ansehen der Kategorie ‚Flüchtlinge und Asylbewerber‘ erheblich gelitten. Flüchtlinge gehören mittlerweile zu den am wenigsten erwünschten Migrant\_innen, da Menge und Zusammensetzung dieser Gruppe nicht entlang spezifischer Arbeitsmarktbedürfnisse gesteuert werden können. Ähnlich wie bei der Familienzusammenführung kann hier humanitäres internationales Recht nationalstaatliche Kompetenzen aushebeln.

Der Ansehensverlust der Flüchtlinge in der OECD-Welt hat verschiedene Ursachen. So ist die Größe dieser Migrantenkategorie vor allem nach dem Ende des Ost-West-Konflikts stark gestiegen, wie die Entwicklung der Asylantragszahlen am Beispiel Deutschlands zeigen.

Unterschwellige Konflikte des ‚Kalten Krieges‘ entluden sich in nunmehr gewalttätigen Auseinandersetzungen. Insbesondere die Erosionserscheinungen nach dem Ende der Sowjetunion sowie die Bürgerkriege auf dem Balkan brachten zuvor nicht gekannte Flüchtlingszahlen nach Europa. Mit dem Ende des Systemantagonismus verloren die Flüchtlinge und Asylbewerber\_innen auch ihre politische Bedeutung: Während des Kalten Krieges wurden im Westen Asylbewerber\_innen aus den Ostblock-Staaten als Ausweis westlicher Systemüberlegenheit gehandelt. Diese Funktion erübrigte sich – und mit der allmählichen Transformation ehemaliger osteuropäischer Diktaturen in ‚sichere Drittstaaten‘ (s. Info-Kasten 3) verlagerten sich die Hauptherkunftsstaaten in Richtung Süden. Seit den 1990er Jahren haben Asylbewerber\_innen und Flüchtlinge zusehends mit der Unterstellung zu kämpfen, dass sie nicht vor Verfolgung fliehen, sondern als ‚Wirtschaftsflüchtlinge‘ in ‚die Sozialsysteme einwandern‘ wollten. Wie stark diese Unterstellung in Alltagsdenken und -sprache eingesickert ist, zeigt der Begriff ‚Asylant‘, der im Zuge der aufgeheizten Asyldebatte in den 1990er Jahren entstand.



**Abb. 1** Entwicklung der Asylantragszahlen in Deutschland seit 1953

Quelle: © BAMF 2016

### Denkzettel 3 Was aus den ‚Asylanten‘ wurde – die Entwicklung eines vorbelasteten Begriffs

Der ursprünglich pejorative Begriff ‚Asylant‘ hat sich einen festen Platz in deutschen Migrationsdiskursen erobert. Menschen, die den Begriff heute verwenden, tun dies meistens nicht, um bereits durch die Begriffswahl Asylbewerber\_innen und anerkannte Flüchtlinge zu diffamieren. Den meisten sind vermutlich die Entstehung dieses Begriffs und seine negative Aufladung nicht bewusst. Dietrich Thränhardt zeichnet in seiner „Geschichte der Bundesrepublik Deutschland“ (1996) Auftauchen und Verwendung des Begriffs nach:

„In den Medien, der Politik und der Umgangssprache wurde der neue Begriff ‚Asylant‘ zentral, der sich erst seit 1978 nachweisen lässt. Er wird regelmäßig pejorativ verwendet, im Gegensatz zu dem traditionellen Begriff ‚Flüchtling‘. Während ‚Asylant‘ für unerwünschte Flüchtlinge und Massen oder ‚Fluten‘ steht, wird ‚Flüchtling‘ weiterhin für erwünschte Flüchtlinge oder bei der Schilderung von Einzelfällen, an denen Anteil genommen wird, verwendet. Der Begriff kann sowohl Antragsteller im Verfahren als auch anerkannte Asylberechtigte oder geduldete Ausländer bezeichnen, er dient als Passepartout für abzulehnende Fremde und erinnert in seiner beliebigen Applizierbarkeit an antisemitische Ausgrenzungen. An seiner Durchsetzung beteiligt waren hauptsächlich die Bild-Zeitung und die anderen Blätter des Springer-Konzerns, aber auch der politische Teil der Frankfurter Allgemeinen Zeitung. Liberalere Medien wie der Spiegel problematisierten den Begriff zwar, wendeten ihn aber bei Phasen spektakulärer Zuspitzung in gleicher Weise aggressiv an.“ (Thränhardt 1996, S. 304)

So veröffentlichte Der Spiegel im Jahr 1986 eine Serie über ‚Asylanten‘ und ‚Schein-Asylanten‘ in der Bundesrepublik (Heft S. 36 ff; vgl. Thränhardt 1996, S. 369; ausführlich zum Thema Link 1988, Huhnke 1993 und M.u.S. Jäger 1993).

Mittlerweile hat der Begriff ‚Asylant‘ regulären Eingang in den Duden gehalten. So heißt es im Fremdwörterduden von 1997 unter Asylant ganz neutral: ‚jmd., der um Asyl nachsucht‘. In neueren Ausgaben des Dudens – so auch der aktuellen Online-Version – heißt es: „jemand, der um Asyl nachsucht; jemand, der Asylrecht beansprucht (wird gelegentlich als abwertend empfunden)“.

Zahlreiche Studien zeigen allerdings, dass Migrant\_innen i. d. R. nicht ‚in die Sozialsysteme einwandern‘ wollen, sondern in den Arbeitsmarkt. Dies wird z. B. an der geographischen Verteilung der Migrant\_innen in Deutschland deutlich: Nur ein geringer Anteil findet sich in wirtschaftsschwachen Regionen mit sehr hoher Arbeitslosigkeit. I. d. R. handelt es sich dabei um Asylbewerber\_innen, die nicht arbeiten dürfen und nach einem bestimmten Verteilungsschlüssel mit dem Zwecke des Lastenausgleichs zwangsweise dorthin verteilt wurden. (s. Kapitel 5.8). Die überwiegende Mehrheit der Migrant\_innen konzentriert sich in Regionen mit Arbeitsplatzangeboten. Dies ist auch eine Erklärung dafür, warum z. B. in den südeuropäischen Staaten, die ein reichhaltiges Arbeitsangebot in der Schattenwirtschaft bereithalten, die Kategorie ‚Asyl‘ nahezu irrelevant ist (vgl. Finotelli 2007).

Viele Länder versperren Asylbewerber\_innen und Geduldeten den Arbeitsmarktzugang – je nach Rechtsstatus – temporär bis nahezu dauerhaft. Der Asylpolitik vieler Länder liegt das Ziel zugrunde, möglichst wenige Asylbewerb\_innen und Flüchtlinge aufnehmen zu müssen. Als Mittel werden zum einen rigide Zugangsregeln wie die ‚Sichere-Herkunftsstaaten-Regelung‘ angewendet (s. Info-Kasten 3). Zum anderen sollen keinerlei Anreize geschaffen werden, die ein Land als Zielland attraktiv machen könnten. Der Journalist Roland Preuss spricht in diesem Zusammenhang pointiert von einem „Unterbietungswettbewerb mit den Lebensbedingungen in Bagdad oder Kandahar“ (Preuss 2012, S. 4). Das

bedeutet konkret, dass Flüchtlinge in vielen Ländern nur Anspruch auf ein Minimum an Leistungen haben und ihr Aufenthalt mit zahlreichen Restriktionen belegt ist.

### Info-Kasten 3 Sichere Herkunftsstaaten und sichere Drittstaaten

Im Kontext von Flucht und Asyl wird oftmals auf Regelungen zu sogenannten ‚sicheren Herkunftsstaaten‘ und ‚sicheren Drittstaaten‘ Bezug genommen. Was ist damit gemeint?

Das Prinzip sicherer Herkunftsstaaten findet sich sowohl im Grundgesetz als auch im EU-Recht. Sichere Herkunftsstaaten sind gemäß des 1993 eingeführten Art 16a, Absatz 3 Grundgesetz Staaten,

„bei denen auf Grund der Rechtslage, der Rechtsanwendung und der allgemeinen politischen Verhältnisse gewährleistet erscheint, dass dort weder politische Verfolgung noch unmenschliche oder erniedrigende Bestrafung oder Behandlung stattfindet. Es wird vermutet, dass ein Ausländer aus einem solchen Staat nicht verfolgt wird, solange er nicht Tatsachen vorträgt, die die Annahme begründen, dass er entgegen dieser Vermutung politisch verfolgt wird.“

Das bedeutet, dass zwar auch Ausländer\_innen aus sicheren Drittstaaten einen Asylantrag stellen können, es ist aber komplizierter zu beweisen, dass eine Verfolgung besteht. Die Anträge werden daher regelmäßig als unbegründet abgelehnt und es besteht eine verkürzte Ausreisefrist. Welche Länder als sicher eingestuft werden, wird per Gesetz festgelegt. Seit Oktober 2015 gelten neben Senegal, Ghana, Bosnien-Herzegowina, Mazedonien und Serbien neuerdings auch Kosovo, Albanien und Montenegro als „sichere Herkunftsstaaten“. Im Mai 2016 wurden Tunesien, Algerien und Marokko durch ein Gesetz des Bundestags als „sicher eingestuft“; eine Mehrheit im Bundesrat fand sich jedoch nicht (Stand: Juni 2016).

Im EU-Recht bestimmt die Asylverfahrensrichtlinie, dass Mitgliedsstaaten einzelne Länder als sicher einstufen können, wenn entsprechende Informationen von internationalen Organisationen wie u. a. dem UNHCR vorliegen. Außer Italien und Schweden führen alle EU-Mitgliedsstaaten eine Liste sicherer Herkunftsstaaten.

Mit „Drittstaatenregelung“ wird ein Verfahren bezeichnet, wonach Personen, die über einen als sicher geltenden Drittstaat einreisen, in dieses Transitland zurückgewiesen werden können, ohne dass ihr Asylantrag zuvor geprüft wird. Deutschland führte die Drittstaatenregelung 1993 im Rahmen seiner Asylrechtsänderung ein. Zudem gelten in der EU die Dublin-Übereinkommen, die die Zuständigkeit für die Antragsbearbeitung innerhalb der EU regeln (s. Info-Kasten 16). Demnach ist derjenige EU-Staat für die Prüfung eines Asylantrages zuständig ist, über dessen Territorium der Asylsuchende einreist. Damit wird ein Asylgesuch in einem EU-Staat ohne Außengrenzen erheblich erschwert. So werden in Deutschland mehr als ein Drittel der Anträge gar nicht inhaltlich geprüft, sondern direkt an andere Staaten weitergeleitet (Süddeutsche Zeitung 2014).

Das seit den 1990er Jahren in Deutschland und Europa massiv verschärfte Asylrecht sowie die abwehrende Haltung gegenüber Flüchtlingen sind als Reaktion auf das Gefühl staatlichen Kontrollverlustes gegenüber Asyleinwanderung in den 1990er Jahren zu sehen – und haben das Ziel, Motive für diese Art der Migration zu senken.

Die aktuelle Flüchtlingskrise droht das internationale Flüchtlingsrecht weiter auszuhöheln.

Eine neue Herausforderung stellt die Flucht vor Umweltkatastrophen und Folgen des Klimawandels dar. Sie wird vom internationalen Recht bislang nicht abgedeckt. So schickte die Dominikanische Regierung 2010 Zehntausende Haitianer\_innen zurück, die Zuflucht vor den Folgen des katastrophalen Erdbebens gesucht hatten. Damit handelte sie im Einklang mit internationalem Recht. Die Signatarstaaten der GFK sperren sich auch gegen eine Erweiterung um den Fluchtgrund ‚Umweltschäden‘, da sie die Kosten fürchten.

Das Problem der umweltbedingten Migration wird sich Klimaforscher\_innen zufolge weiter verschärfen. Im Jahr 2011 flohen 14,9 Millionen Menschen vor Naturkatastrophen, im Jahr 2010 sogar 42,3 Millionen. Die meisten waren Binnenflüchtlinge. Immer häufiger werden aber auch internationale Grenzen überquert. So nimmt z. B. Kenia neben Flüchtlingen, die vor der Gewalt in Somalia fliehen, auch immer mehr Menschen auf, die vor Dürren und Überflutung in Afrika fliehen (Koydl 2012, S. 8). Im Gegensatz zu Kriegsflüchtlingen konnten die meisten der Umweltflüchtlinge bislang aber nach kurzer Zeit in die Heimat zurückkehren (Keijzer und Schraven 2015).

### 2.3.3 Arbeitsmigration

Die Kategorie ‚Arbeitsmigration‘ stellt die zweite Großgruppe von Migrationsformen dar, die – anders als Flucht und Asyl – als freiwillige, selbstbestimmte Migration betrachtet wird. Die Wahrnehmung von Arbeitsmigration ist ambivalent. Ob sie positiv oder negativ gesehen wird, hängt davon ab, was genau man eigentlich unter Arbeitsmigration versteht. In der eigentlichen Wortbedeutung meint der Begriff *jegliche* grenzüberschreitende Mobilität, die zum Zweck der Erwerbstätigkeit in einem anderen nationalen Arbeitsmarkt als dem heimischen unternommen wird. Hierunter würden auch die Migration von Hochqualifizierten – und wenn man den Begriff noch weiter fasst: auch die Beschäftigung von Migrant\_innen in der Schattenwirtschaft – fallen. Da diesen beiden speziellen Kategorien hier eigene Unterkapitel gewidmet sind, lässt sich schon vermuten, dass sie eher als Sonder- denn als Regelfälle der Arbeitsmigration wahrgenommen werden. Doch was ist dann der Regelfall der Arbeitsmigration?

Aus rechtlicher Sicht handelt es sich um eine Arbeitsmigration, wenn ein Aufenthaltstitel mit dem Zweck der Erwerbstätigkeit vergeben wird und die Aufenthaltserlaubnis auch an den Fortbestand eines Beschäftigungsverhältnisses gebunden ist. Zu den üblichen Verfahren und Migrationskanälen dieser Kategorie s. *Kapitel 4.3.3*. Eine Beschäftigung in der Schattenwirtschaft bleibt hier logischerweise ausgeschlossen.

In historischer Perspektive war die stärkste – und bis heute am stärksten nachwirkende – Arbeitsmigrationserfahrung in den europäischen Staaten nach 1945 die so genannte ‚Gastarbeiter‘-Anwerbung zwischen Mitte der 1950er Jahre und den Anwerbestopps 1973/74. In dieser Zeit wurden meist ungelernte Arbeitskräfte in sozioökonomisch weniger entwickelten Ländern per bilateralen Anwerbeabkommen angeworben, um die starke Arbeitskräftenachfrage in der boomenden, arbeitsintensiven industriellen Produktion in West- und Nordeuropa zu befriedigen (s. u.). Eine ähnliche Funktion erfüllte die besonders

im Zuge der Dekolonisations-Prozesse der 1950er und 1960er Jahre stattfindende post-koloniale Migration, also z. B. die Wanderung von Indien, Pakistan und aus der Karibik nach Großbritannien oder aus Algerien nach Frankreich. Entsprechend der damaligen Arbeitsmarktbefürfnisse und der starken Bedeutung des industriellen Sektors handelte es sich bei den Arbeitsmigrant\_innen tatsächlich überwiegend um *Arbeiter\_innen* – im Gegensatz zu der heute bedeutenden Gruppe der Angestellten und Selbständigen im Dienstleistungssektor. Auch heute, über vierzig Jahre nach dem Ende der offiziellen Arbeiter-Anwerbepolitik, wird Arbeitsmigration häufig mit niedrigqualifizierten Tätigkeiten assoziiert. Vielerorts herrscht eine gewisse Furcht vor, dass Arbeitsmigrant\_innen Einheimische aus dem Arbeitsmarkt verdrängen und sich eine Lohnspirale nach unten in Gang setzen könnte. Bemerkenswert ist auch, dass Arbeitsmigration trotz aller Einschränkungen und Hürden dennoch *stattfindet*. Angesichts des demografischen Wandels und des insbesondere in Deutschland regelmäßig monierten Fachkräftemangels wird sie voraussichtlich auch weiterhin bedeutsam bleiben.

In der öffentlichen Debatte zu Arbeitsmigration und Migrationssteuerung wird – manchmal offen, manchmal implizit – zwischen der *erwünschten* Migration von Hochqualifizierten, der *weniger erwünschten* Migration von (niedrig) qualifizierten und der *unerwünschten* Migration von ungelerten Arbeitskräften unterschieden. Mit dem Wandel von der Industrie- zur Dienstleistungs- und Wissensgesellschaft scheint es mittlerweile in den meisten Ländern Konsens zu sein, dass die Migration von Hochqualifizierten erwünscht und förderungswürdig ist, da Hochqualifizierte quasi automatisch neue Arbeitsplätze schaffen würden, so die Annahme. Die Migration von Niedrigqualifizierten steht hingegen im Ruf, zu Lohndumping führen zu können. Die Politik Kanadas, die mit ihrem Punktesystem die Einwanderung für Hochqualifizierte besonders einfach machte, hat mittlerweile gezeigt, dass die Gleichung „hochqualifiziert = unproblematische Arbeitsmarktintegration“ nicht automatisch aufgeht (ausführlich s. *Kapitel 4.3.3*).

In den meisten Einwanderungsgesetzen finden sich spezielle Öffnungsklauseln, die die Beschäftigung von Ausländer\_innen ermöglichen, wenn es dem nationalen Arbeitsmarkt zuträglich ist. Weit verbreitet war aber in den vergangenen Jahren die Annahme, dass Arbeitsmigration im engeren, aus der ‚Gastarbeiter‘-Erfahrung abgeleiteten Sinne, keine große Bedeutung mehr habe. Diese Wahrnehmung entsprach trotz aller offiziellen Anwerbestopps und Begrenzungsdiskurse nicht der Realität. In bestimmten, gerade von Mangel betroffenen Branchen wurde eigentlich immer Arbeitsmigration ermöglicht.

*Sichtbar* und zu einem neuen Thema auf der öffentlichen Agenda geworden ist die Arbeitsmigration vor allem seit der Wirtschafts- und Finanzkrise. Wirtschaftliche Probleme und hohe Arbeitslosigkeit in südeuropäischen Staaten haben zu einer neuen Welle der Arbeitsmigration geführt. Im Zuge dieser neuen Emigration aus Spanien, Griechenland und Italien haben vor allem junge Akademiker\_innen ihre Heimat verlassen.

Die Migration von Hochqualifizierten ist in der öffentlichen Debatte von Wissenschaften ein Thema mit größerem ‚Sex-Appeal‘ als die ‚klassische Arbeitsmigration‘. Dennoch wird die Migration von ‚nur‘ qualifizierten oder niedrig qualifizierten Arbeitskräften weiterhin stattfinden. Auch in einer Wissensgesellschaft fallen ganz handfeste Tätigkeiten an, die auf dem nationalen Arbeitsmarkt nur schwer vermittelbar sind, weil sie

**Abb. 2**

„Spiegel“-Titel Nr.9 2013:  
„Die neuen Gastarbeiter“

Quelle: © Der Spiegel, 9/2013



aus den verschiedensten Gründen unattraktiv sind (z. B. zu geringes Einkommen, wenig Prestige, körperlich fordernd, unattraktive Arbeitszeiten, prekäre Beschäftigungsverhältnisse). Augenfälligstes Beispiel ist die Pflege älterer Menschen, da hier das viel zitierte ‚demografische Problem‘ gleich doppelt wirksam wird: In alternden Gesellschaften sinkt der Anteil Erwerbstätiger an der Bevölkerung, zugleich werden vermehrt Pflegeleistungen nachgefragt – und die Pflege gilt als ein unattraktiver Beruf. Auch der – gescheiterte – deutsche Versuch, einheimische Arbeitslose statt ausländischer Saisonarbeiter\_innen bei landwirtschaftlichen Erntearbeitern einzusetzen, hat gezeigt, dass auf Migrant\_innen in niedrigqualifizierten, arbeitsintensiven Tätigkeiten nicht ohne weiteres verzichtet werden kann. Migrant\_innen hingegen sind – in Abhängigkeit der Situation in ihren Herkunftsländern – eher bereit, zu schlechteren Bedingungen zu arbeiten, in – salopp formuliert – so genannten 3D-Jobs: *dirty, dangerous and demeaning*. So lange es Lohnunterschiede und unattraktive Arbeiten gibt, wird hier wohl aller Wahrscheinlichkeit nach eine Nachfrage nach Arbeitsmigrant\_innen bestehen bleiben.

Im Folgenden soll ein kurzer Abriss der Arbeitsmigration in Europa nach 1945 bis zum Anwerbestopp und daraus resultierende Entwicklungen gegeben werden. Für Ar-

beitsmigration jenseits der OECD-Welt s. *Kapitel 4.1.4*, ausführlich zur Arbeitsmigration nach Deutschland s. *Kapitel 5*.

### Kurze Geschichte der Arbeitsmigration in Europa nach 1945

Nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges entwickelten sich die Wirtschaften in den europäischen Staaten in sehr unterschiedlichen Tempo und Ausmaß. Zusammengefasst lässt sich sagen, dass die west- und nordeuropäischen Länder sich in den 1950er und 1960er Jahren von den Einbrüchen des Weltkrieges erholten, enorme Wachstumsraten verzeichneten und ihre industrielle Produktion ausbauten und modernisierten. Das deutsche ‚Wirtschaftswunder‘ oder die ‚Trente glorieuses‘ – die dreißig wirtschaftlich goldenen Jahre in Frankreich nach 1945 – sind die bekanntesten Beispiele dieser Entwicklungen. Doch auch die anderen nord- und westeuropäischen Länder erlebten ihren Wirtschaftsboom. Die Nachfrage nach Arbeitskräften wuchs in diesen Ländern schneller als das Angebot. Gleichzeitig hatten die weniger entwickelten südeuropäischen Wirtschaften mit Arbeitslosigkeit zu kämpfen. Eine Mobilität südeuropäischer Arbeitskräfte in industrielle und landwirtschaftliche Jobs im Norden und Westen Europas war naheliegend. Es schien sich um eine Win-Win-Win-Situation zu handeln: Arbeitgeber\_innen konnten freie Stellen besetzen, vormals Arbeitslose wurden erwerbstätig und die Volkswirtschaften der südeuropäischen Entsendeländer konnten von Lohntransfers (‚remittances‘) profitieren. So schlossen viele der prosperierenden Staaten ab etwa Mitte der 1950er Jahre bilaterale Anwerbeabkommen mit südeuropäischen oder nordafrikanischen Ländern. In enger Kooperation mit den Entsendeländern wurden Arbeitskräfte rekrutiert. Zudem warben auch Arbeitgeber\_innen individuell im Ausland an und Ausländer\_innen reisten mit Touristenvisum ein, um sich selbst auf Stellensuche zu begeben (vgl. Schönwälder 2003; Sonnenberger 2003; Bade 2000, S.301-360).

Die sogenannte ‚Gastarbeiter‘-Wanderung<sup>3</sup> gewann zwischen den 1950er und 1960er Jahren merklich an Dynamik und transformierte viele europäische Staaten von Auswanderungs- zu Einwanderungsländern. Noch bis weit in die 1960er Jahre lag die Zahl der Übersee-Auswanderungen aus Europa deutlich höher als die Zahl der Einwanderungen.

„Europa verlor dadurch 1950-59 netto 2,7 Millionen Einwohner. 1960-69 stieg die europäische Migrationsbilanz erst knapp aus den roten Zahlen (+ 250.000). Die Wende zum Einwanderungskontinent kam in den 1970er Jahren. Seit 1970 gab es auf gesamteuropäischer Ebene durchweg erhebliche Zuwanderungsgewinne: 1970-79 waren es 1,9 Millionen.“ (Bade 2000, S. 301f.)

Dass die Zuwanderungsgewinne erst zwischen 1970 und 1979 zu verzeichnen waren – und danach noch weiter anzogen – ist bemerkenswert. Als Folge der Öl- und Wirtschaftskrise

---

3 Der Begriff ‚Gastarbeiter‘ war nie ein offizieller. Er sagt allerdings viel über die Wahrnehmung und Intentionen bezüglich dieser Migrationsform aus – wenngleich man ‚Gäste‘ üblicherweise nicht arbeiten lässt. I. d. R. – zumindest in der wissenschaftlichen Auseinandersetzung – wird der Begriff daher in Anführungszeichen gesetzt.

stoppten nämlich die westlichen Industrieländer ihre Anwerbepolitik in den Jahren 1973/74 offiziell. Der Anwerbestopp – Englisch: ‚recruitment ban‘ – stellte eine Zäsur für die großen Arbeitswanderungen nach 1945 dar. Er wirkt vom Prinzip her bis heute nach: Nur unter ganz bestimmten, eng definierten Voraussetzungen erhalten Ausländer\_innen eine Arbeitsgenehmigung.

Die Arbeitsmigrant\_innen dienten in der Wirtschaftskrise somit als Konjunkturpuffer. In der Rezession sollten sie in ihre Heimat zurückkehren, so die Idee. Ihre Anwesenheit wurde von Beginn an nur als vorübergehend betrachtet. Eine Rotation, also der Austausch der Arbeitskräfte nach etwa zwei Jahren, wie ihn viele Länder zunächst angestrebt hatten, stieß in der Realität auf zahlreiche Hindernisse. Nicht nur Mobilitätsrechte italienischer Migrant\_innen innerhalb der EG standen der Rotation entgegen, sondern auch die Interessen der Wirtschaft, die nicht immer wieder aufs Neue Arbeitskräfte einarbeiten wollte. Zudem setzten sich verschiedene gesellschaftliche Akteur\_innen und vereinzelt Politiker\_innen für das Recht auf Familiennachzug ein. Gerichte stärkten dieses Recht ebenso wie Ansprüche an die Sozialversicherung.

Vor diesem Hintergrund erreichte der Anwerbestopp letztlich das Gegenteil dessen, was er beabsichtigte. Aus Furcht nicht wieder einreisen zu können, blieben viele Arbeitsmigrant\_innen und holten ihre Familien nach.

Viele Anwerbeländer machten nach 1973 die bis heute nachwirkende Erfahrung, dass eine ursprünglich als *temporär* konzipierte Arbeitswanderung unbeabsichtigt allmählich zu einer *dauerhaften* Einwanderung wurde. Die Rolle, die dabei internationales Recht im Bereich des Familiennachzugs und die Urteile nationaler Gerichte spielten, trug zu einem Gefühl von Kontrollverlust bei der Steuerung von Migration bei.

In manchen Ländern war dieses Gefühl stärker, in anderen schwächer ausgeprägt. Deutschland leugnete die empirisch messbare Einwanderung und betrieb bis in die 1990er Jahre eine Vogel-Strauß-Politik nach dem Motto: „Deutschland ist kein Einwanderungsland.“ Andere frühere Nicht-Einwanderungsländer wie Schweden akzeptierten die neue Situation und investierten frühzeitig Zeit, Geld und Wissen in die Konzeptionierung von Integrationspolitiken.

In den südeuropäischen Entsendeländern und der Türkei führte die Auswanderung zu sehr unterschiedlichen Effekten, die sich kaum generalisieren lassen. Einzelne Regionen konnten von Rücküberweisungen und Investitionen in die eigene Wirtschaft profitieren, es traten aber auch gegenteilige Effekte ein. So verschlechterte sich z. B. in den verarmten, unterentwickelten Regionen Süditaliens die Situation durch die Abwanderung weiter. Die Wirtschaftsstruktur hier war bestimmt durch Kleinstbetriebe in arbeitsintensiver Produktionsweise. Der Anreiz zur Modernisierung wurde erst durch den Lohntransfer, der zu einer Abhängigkeit führte, gemindert und dann durch das Angebot billiger Arbeitskräfte im informellen Sektor, die aus Nordafrika nach Italien wanderten. Auch die Auswanderungsländer Spanien und Portugal entwickelten sich allmählich zu Einwanderungsländern, die Migrant\_innen vor allem in ihren großen informellen Sektoren nachfragten.

Die Richtungen und Muster der Migrationen waren national sehr spezifisch und hingen von vielfältigen Faktoren ab. Hatte der Austausch mit einem Land erst einmal eine gewisse

‚kritische Masse‘ angenommen, dann setzte über Mechanismen wie Kettenmigrationen, Netzwerke und letztlich die Entstehung von Migrationssystemen (s. *Kapitel 2.3.8*) eine Eigendynamik ein. Die großen Arbeitswanderungen der Nachkriegszeit können als prägend betrachtet werden für den Wandel europäischer Staaten von Auswanderungs- zu Einwanderungsländern. Sie waren auch prägend für die heute bestehenden Migrationssysteme wie z. B. zwischen Deutschland und der Türkei. Und sie führten zu der langsam reifenden Erkenntnis, dass Migration sich nicht so technokratisch und prognostizierbar steuern lässt, wie dies die ursprüngliche Idee einer temporären Rotation beinhaltete.

### 2.3.4 Familienzusammenführung

Familienzusammenführung – auch Familiennachzug genannt – ist in den meisten Staaten die quantitativ bedeutsamste Kategorie der Migration. In der EU stellt sie den „Hauptzugang legaler Einwanderung“ (Bendel 2006, S. 108) dar. Rund sechzig Prozent der Zuwander\_innen in den meisten EU-Staaten erhalten ihren regulären Aufenthaltstitel im Zuge der Familienzusammenführung. Auch in den USA erhielten im Jahr 2011 64 Prozent aller Personen, denen ein dauerhafter Aufenthaltsstatus zuerkannt wurde, diesen im Zuge der Familienzusammenführung (Parrott 2012, S. 4) – gegenüber nur 13,1 Prozent im Rahmen der arbeitsmarktorientierten Zuwanderung. In Kanada – demjenigen Land, das lange Zeit als Vorbild im Hinblick auf kompetenzorientiertes ‚migration management‘ gegolten hatte – werden insgesamt nur ein knappes Viertel (23 Prozent im Jahr 2005) aufgrund von bildungs- oder arbeitsmarktbezogenen Kriterien ausgewählt. Der Rest der Migrant\_innen kommt im Rahmen der Familienzusammenführung oder humanitärer Migration ins Land. Selbst innerhalb der sogenannten Wirtschaftskategorie, die über das Punktesystem gesteuert wird, machen die Hauptantragssteller\_innen nur rund 40 Prozent aus, weitere 60 Prozent sind begleitende Familienangehörige (Elrick 2007).

Diese Zahlen zeigen klar die Grenzen des seit den 1990er Jahren geführten politischen Diskurses des ‚migration management‘ auf. Der Begriff impliziert die Annahme, dass sich Migration gezielt ‚managen‘ lasse und von den Staaten zu definierende Ziele durch geschickte Migrationspolitik zu erreichen seien (s. auch *Kapitel 4.5.2*). Konkret heißt das: Staaten bevorzugen unter Arbeitsmarktgesichtspunkten ausgewählte Arbeitsmigrant\_innen mit hoher Erwerbsquote. Der Nachzug von Kindern, älteren Personen oder nicht-erwerbstätigen Ehegatten passt hier ökonomisch nicht ins Konzept. Die *tatsächliche* Bedeutung des Familiennachzugs macht deutlich, dass hier die Selbstdarstellung der Politik und die empirisch messbare Migrationssituation weit auseinander liegen. Michael Bommes stellt fest, dass es sich hier um einen der wichtigsten Migrationsströme handle, „der mit politischen Mitteln nicht anzuhalten ist“ (Bommes 2011a, S. 120).

Warum ist das so? Warum lässt sich Familienmigration demnach von souveränen Staaten gar nicht oder nur in Randbereichen steuern?

Die Antwort auf diese Frage liegt vor allem im internationalen Recht. Das Recht auf Familiennachzug ist ein Recht, dem maßgeblich durch die Fortentwicklung des internationalen

Rechts nach 1945, insbesondere durch diverse UN-Konventionen, zur Geltung verholfen wurde. Sowohl die – nur langsam voranschreitende – Entwicklung und Ratifizierung internationaler Konventionen als auch nationales Recht und nationale Migrationspolitik sind gekennzeichnet durch ein Spannungsverhältnis zwischen humanitären Ansprüchen, ökonomischen Zielen und der grundsätzlichen Anerkennung nationalstaatlicher Souveränität.

**Info-Kasten 4** Internationale und regionale Konventionen, die sich zum Schutz von Familien in Migrationssituationen auswirken

**Vereinte Nationen**

- *Allgemeine Erklärung der Menschenrechte* vom 10. Dezember 1948 als erster Text auf dem Gebiet völkerrechtlichen Individualschutzes
- *Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte* sowie *Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte* vom 16. Dezember 1966
- Übereinkommen der Vereinten Nationen zum Schutze der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen (UN-Wanderarbeitnehmerkonvention, UNWAK) vom 18. Dezember 1990<sup>4</sup>
- Übereinkommen über die Rechte des Kindes – die sogenannte ‚Kinderrechtskonvention‘ (KRK) vom 20. November 1989
- Konvention Nr. 143 der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) über „Mißbräuche bei Wanderungen und die Förderung der Chancengleichheit und der Gleichbehandlung der Arbeitnehmer“ vom 24. Juni 1975
- *Abkommen und Protokoll über die Rechtstellung der Flüchtlinge* – die sogenannte Genfer Flüchtlingskonvention – vom 28. Juli 1951

**EU**

- Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (Europäische Menschenrechtskonvention EMRK) vom 4. November 1950
- Europäische Sozialcharta vom 18. Oktober 1961
- Europäische Konvention über die Rechtstellung von Wanderarbeitnehmern (Europäische Wanderarbeitnehmerkonvention – EWAK) vom 24. November 1977

Ein grundsätzliches Problem des internationalen Rechts besteht in der nur sehr begrenzten Durchsetzungsfähigkeit – oder in anderen Worten: seinem Mangel an Justiziabilität. Die verschiedenen internationalen Konventionen verfügen allerdings über ein jeweils unterschiedliches Maß an Durchsetzbarkeit. Vor allem innerhalb der EU entwickelt sich zaghaft eine Zuständigkeit des EuGH, dessen Entscheidungen für die Mitgliedstaaten

4 Erst am 1. Juli 2003 trat die UNWAK mit Hinterlegung der 20. Ratifizierungsurkunde in Kraft. Es ist bemerkenswert, das bislang keiner der EU-Mitgliedstaaten die bislang jüngste Menschenrechtskonvention unterzeichnet oder ratifiziert hat. Deutschland enthielt sich bereits bei der Abstimmung in den UN und lehnt bis heute eine Ratifizierung ab (s. Walter 2009, S. 47). Ausführlich zu den Gründen s. Spieß 2007.

5 Ausführlich zu den familiennachzugsspezifischen Inhalten dieser Konventionen s. Walter 2009.

direkt bindend sind. Entscheidungen des Straßburger Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte haben auf die Vertragsstaaten des Europarates einen starken Einfluss – sind aber nicht zwangsläufig bindend. Auch berufen sich der EuGH und nationale Gerichte in ihren Entscheidungen auf internationales Recht und transformieren es somit in ein direkt bindendes Recht. Es gibt also eine komplexe Verflechtung von nationalem Recht, Völkerrecht und europäischem Gemeinschaftsrecht.

Insgesamt gilt: „Sobald der Inhalt konkreter in der Sache wird, umso vager ist der Anwendungsbefehl und desto schwächer die Rechtskraft der Verpflichtungen.“ (Walter 2009, S. 108)

Oder umgekehrt: Wenn eine direkte rechtliche Bindung der Vertragsstaaten besteht – wie dies z. B. der Fall in der EU und im Kontext der 2003 vom Rat erlassenen Richtlinie 2003/86/EG zum Familiennachzug ist, so finden sich meist nationale Sonderwege und Einzelbestimmungen, die durch diese Hintertür wieder nationale Souveränität einführen (vgl. Walter 2004; 2009; Bendel 2006).

So kann man feststellen, dass in vielen maßgeblichen UN-Konventionen – durchaus in Einklang mit den meisten nationalen Verfassungen – der Familie eine besondere Bedeutung beigemessen und sie daher als schutzwürdig aufgefasst wird. Gleichwohl lassen sich hieraus nicht konkrete, durchsetzbare Rechte ableiten und die meisten Konventionen erkennen nationale und regionale Besonderheiten sowie die nationalstaatliche Souveränität an. Ein Beispiel hierfür ist der *Familienbegriff*. Wer genau zur ‚Familie‘ gehört, wird in den internationalen Konventionen nur sehr schwammig definiert, die Definition der Familie obliegt den Nationalstaaten. Entsprechend kann Familienzusammenführung – je nach nationaler Gesetzgebung – in einem engen Verständnis des Familienbegriffs den Nachzug von Ehegatten und minderjährigen unterhaltspflichtigen Kindern innerhalb bestimmter Altersgrenzen bedeuten, in einem weiteren Familienverständnis auch ältere Kinder, Eltern, Großeltern, nicht-eheliche Partnerschaften etc. Die Festsetzung des Nachzugsalters von Kindern, die Definition der Familie sowie die Kopplung von Nachzugsrechten an Integrationspflichten wie z. B. Sprachnachweise sind die wichtigsten Stellschrauben, mit Hilfe derer Nationalstaaten versuchen Familiennachzug zu kontrollieren. So ist z. B. in Deutschland die seit 2007 geltende Sprachtest-Pflicht für nachziehende Ehegatt\_innen vom EuGH gekippt worden (s. Info-Kasten 5). Das Nachzugsalter von Kindern ist seit den 1970er Jahren ein Hauptstreitthema in vielen Ländern. Deutschland fällt durch eine auch im internationalen Vergleich harte Linie auf. So wurde insbesondere auf Drängen Deutschlands in der EU-Richtlinie zum Familiennachzug den Mitgliedsstaaten die Möglichkeit eingeräumt, den uneingeschränkten Nachzug von Kindern zu ihren Eltern nur bis zum 12. Lebensjahr zu gestatten. Im internationalen Recht hingegen wird ein Kindernachzug bis zur Volljährigkeitsgrenze empfohlen. Allerdings schöpft Deutschland im Rahmen des eigenen Zuwanderungsgesetzes diese Möglichkeit nicht aus und gestattet weiterhin den Nachzug ohne Integrationserfordernisse bis zum vollendeten 16. Lebensjahr (Schneider 2012, S. 41). Die EU-Richtlinie zum Familiennachzug lässt zahlreiche restriktive wie auch liberalere Optionen für die Mitgliedsstaaten offen und kann als ein „Paradebeispiel für eine EU-Politik des ‚kleinsten gemeinsamen Nenners‘“ (Bendel 2006, S. 108) gelten.

### Info-Kasten 5 Europäischer Gerichtshof kassiert Sprachtest-Pflicht für türkische Ehepartner\_innen

Dass nationalstaatliche Politik den Familiennachzug nicht ohne Rücksicht auf internationale Verpflichtungen regeln kann, zeigt das Urteil des Europäischen Gerichtshofes zur Sprachtest-Pflicht bei türkischen Ehepartnern. Die Luxemburger Richter\_innen kippten in ihrer Entscheidung vom 9. Juli 2014 den im Jahr 2007 in Deutschland eingeführten Pflicht-Deutschtest. Der Test, dessen Bestehen für den Nachzug von ausländischen Ehepartnern aus Nicht-EU-Staaten seither obligatorisch war, sei nicht vereinbar mit einem früheren Assoziierungsabkommen zwischen der EU und der Türkei und erschwere die Familienzusammenführung, begründeten die Richter\_innen ihre Entscheidung. Die EU und die Türkei hatten zu Beginn der Siebzigerjahre in einer sogenannten Stillhalteklauseel vereinbart, dass die Niederlassung nicht weiter erschwert werden dürfe. Die Richter\_innen führten auch an, dass die Zusammenführung der Familie für eine erfolgreiche Integration bedeutsamer sei als ein Sprachtest. Auch Deutschland hatte die Einführung der Tests mit dem Ziel einer besseren Integration begründet. Ehepartnern, die grundlegende Deutschkenntnisse nachweisen konnten, sollten sich demnach besser eingewöhnen. Außerdem sollten Zwangsehen erschwert werden.

Geklagt hatte eine Türkin, deren Mann seit 1998 in Deutschland lebte. Weil sie nicht über die erforderlichen Deutschkenntnisse verfügte, hatte die deutsche Botschaft in Ankara ihren Visumsantrag im Jahr 2012 zum wiederholten Male abgelehnt.

Das EuGH-Urteil bezog sich mit Verweis auf das Assoziierungsabkommen lediglich auf den Ehegattennachzug aus der Türkei, nicht auf andere Nicht-EU-Staaten. (vgl. Spiegel Online 2014; tagesschau.de 2014)

Die Ambivalenz des internationalen Rechts wird an zwei Beispielen deutlich, der sogenannten UN-Wanderarbeitnehmer-Konvention und dem Fall *Winata gegen Australien* vor dem UN-Menschenrechtsausschuss.

Bei dem ‚Übereinkommen der Vereinten Nationen zum Schutze der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen‘ (UN-Wanderarbeitnehmerkonvention, UNWAK) vom 18. Dezember 1990 handelt es sich um „die erste umfassende universelle Kodifikation der Rechte der Arbeitsmigranten“ (Walter 2009, S. 47). Die Crux der Kodifizierung im internationalen Recht wird allein an der langen Ratifizierungsphase deutlich: Erst am 1. Juli 2003 mit Hinterlegung der 20. Ratifizierungsurkunde trat die Konvention in Kraft. Bis heute hat keiner der EU-Mitgliedstaaten und keine westliches Industrie- und Einwanderungsland die Konvention unterzeichnet oder ratifiziert. Insgesamt 48 Staaten (Stand 2015) haben die UNWAK ratifiziert – zahlreiche davon haben im Ratifizierungsprozess einzelne Teile der Konvention eingeschränkt. Grund für die Reserviertheit dürfte die inhaltliche Reichweite der Konvention sein. Sie setzt in verschiedenen Bereichen zuvor nicht gekannte, völkerrechtliche Meilensteine. So werden z. B. irreguläre Arbeitskräfte ebenso wie reguläre unter den Schutz der Konvention gestellt. Erstmals sind auch Aspekte der Integration Inhalt einer Konvention – nämlich

„auf die für den unter Umständen langfristigen Aufenthalt relevanten sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Bedürfnisse der Wanderarbeitnehmer und ihrer Angehörigen sowie die Auswirkungen dieser Wanderung auf die betroffenen Gemeinwesen“ (Walter 2009, S. 49).

Diese weitreichende Kodifizierung wird allerdings stark relativiert durch die Tatsache, dass Staaten wie Kongo, Kolumbien, Ägypten und Syrien die Konvention unterzeichnet und/oder ratifiziert haben – jedoch kein einziger EU-Mitgliedstaat.

Im Fall *Winata gegen Australien* im Jahr 2001 wurde den Beschwerdeführern – zwei sich irregulär in Australien aufhaltenden indonesischen Eltern – durch den Menschenrechtsausschuss der Vereinten Nationen Recht gegeben – und ihre Ausweisung damit gegen geltendes australisches Recht verhindert. Beim Menschenrechtsausschuss handelt es sich um ein Quasi-Gericht, das die Befolgung des ‚Internationalen Paktes für politische und bürgerliche Rechte‘ überwacht (vgl. Kimminich und Hobe 2000). Wenngleich seine Kompetenzen nicht direkte Bindung entfalten, so sind seine Empfehlungen doch für die Vertragsstaaten nach dem Prinzip *pacta sunt servanda* – also dem Prinzip der Vertragstreue – zu befolgen. Sie verfügen über eine hohe moralische und legitimatorische Kraft. Insofern kann – im Rahmen der allgemeinen Beschränkungen des Völkerrechts – hier von einem starken Einfluss auf nationales Recht gesprochen werden.

Die beiden sich irregulär aufhaltenden Indonesier hatten beim Menschenrechtsausschuss der Vereinten Nationen Individualbeschwerde gegen ihre Ausweisung durch den australischen Staat eingelegt. Hintergrund der Beschwerde war, dass sie zwischenzeitlich in Australien ein Kind bekommen hatten, das nach australischem Recht qua Geburt im Land über einen regulären Aufenthaltsstatus verfügte. Während zwar grundsätzlich nach internationalem Recht dem Vertragsstaat Australien ein Ermessen bei der Ausweisung zugestanden wurde, schränkte der Menschenrechtsausschuss es in diesem Fall ein. Begründet wurde diese Ermessenreduzierung damit,

„dass der Zwang zur Entscheidung für die Beschwerdeführer, entweder den 13-jährigen Sohn allein zurückzulassen oder aber ihn ins Herkunftsland zu nehmen, einen Eingriff in Artikel 17 IPbpr [Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte, auch ‚UN-Zivilpakt‘ genannt, KH] darstelle. Dieser könne auch nicht gerechtfertigt werden, denn infolge der Integration des Sohnes in die australische Gesellschaft müssten zusätzliche Gründe für eine Ausweisung der Eltern vorliegen. Aus diesem Grunde qualifizierte der Ausschuss das Verhalten Australiens als Verletzung der Artikel 17, 23 und 24 IPbpr.“ (Walter 2009, S. 39)

Abschließend lässt sich resümieren: Trotz aller nationalen Vorbehalte und dem Bestreben auf nationalstaatlicher Seite dem als unkontrolliert empfundenen ‚Familiennachzugskanal‘ möglichst viele Riegel vorzuschieben, berücksichtigt das internationale Recht tendenziell stärker die familiären Interessen der Migrant\_innen. In der langen Sicht hat sich hier eine Rechtsauffassung zugunsten der Migrant\_innen und des Familiennachzugs entwickelt – die sich freilich nicht immer direkt national umsetzen kann, sondern über die komplexe Verzahnung nationalen und internationalen Rechts jeweils ‚geschliffen‘ wird. Auch auf der nationalen Ebene gibt es keine monolithische Abwehrhaltung gegen Familiennachzug. Vielmehr lassen sich starke Zielkonflikte und das Ringen verschiedenster Interessen – ökonomische vs. humanitäre – beobachten.

### 2.3.5 Irreguläre Migration

„Irreguläre“, „Illegale“, „Undokumentierte“, „Sans Papiers“ – es existieren vielfältige Begriffe zur Umschreibung eines Phänomens, das zunächst erst einmal nur eines bedeutet: Menschen halten sich ohne gültigen Aufenthaltstitel in einem Land auf, das nicht ihr Heimatland ist. Häufig – allerdings nicht immer – gehen sie dabei einer Beschäftigung in der so genannten „informellen Ökonomie“ nach, um ihren Lebensunterhalt zu bestreiten. Es handelt sich also um ein aufenthalts- bzw. arbeitsgenehmigungsrechtliches Delikt (vgl. Bommes 2006).

Welcher Begriff ist nun der richtige zur Beschreibung dieses Verstoßes? Migrationsforscher\_innen, Menschenrechtsorganisationen und auch besonnene Politiker\_innen sind sich einig, dass der Begriff „Irreguläre“ dem Begriff „Illegale“ vorzuziehen ist. Die Rede von „Illegalen“ weckt Assoziationen, die in eine mehr oder weniger kriminelle Richtung weisen, angefangen bei illegalen Grenzübertritten und Schleuserkriminalität bis hin zu Menschenhandel, Zwangsprostitution, Drogenhandel und Existenzen in schwerkriminellen Milieus. Diese Wahrnehmung hat mit der Realität wenig gemein.

Der überwiegende Teil der irregulären Migrant\_innen hat die Grenzen *legal* passiert – und es dann versäumt, das Land beim Erlöschen des Aufenthaltstitels (wie z. B. Visum oder laufendes Asylverfahren) wieder zu verlassen. Auch trifft die Gleichung „Illegaler = Kriminalität“ oder „Irreguläre = Gefährdung regulärer Arbeitsplätze“ nicht zu. Gewiss gibt es *auch* Irreguläre, die dann illegal, d. h. kriminell im engeren Sinne werden. Und es gibt auch einzelne Branchen, die sich unter dem Einfluss eines Angebotes an Irregulären zum Nachteil der Einheimischen verändert haben – allerdings ist dies nicht die Regel. Vielmehr finden sich irreguläre Migrant\_innen oftmals in Beschäftigungen, für die es ohne das Angebot an günstigen informellen Arbeitskräften überhaupt keine Nachfrage gäbe.

Aber auch die Abgrenzung zwischen regulären und irregulären Migrant\_innen ist bei genauerer Betrachtung weniger eindeutig als es zunächst erscheint. Wie verhält es sich z. B. mit einer Studentin, die im Rahmen ihres ausbildungsbezogenen Aufenthaltstitels maximal 20 Stunden pro Woche arbeiten darf? Arbeitet sie 21 Stunden, ist sie dann bereits „irregulär“? Und wie verhält es sich bei 25, 30 oder gar 40 Stunden Arbeit? Hier wird deutlich, dass die Grenzen sehr fließend sein können. In der britischen Migrationsforschung wurde der Begriff „semi-compliance“ geschaffen, der ausdrückt, dass Migrant\_innen eben mehr oder weniger mit den Vorgaben übereinstimmen können und sich hier ein breites Spektrum zwischen leichten Regelverstößen bis hin zu schwerer Kriminalität ergibt (Ruhs und Anderson 2010).

#### Was bedeutet irreguläre Migration für die aufnehmenden Staaten?

Irreguläre Migration fordert die Staatsräson heraus und setzt Staaten damit unter Zugzwang. Allerdings ergibt sich ein erhebliches Dilemma für den Staat, der versucht, irreguläre Migration zu kontrollieren bzw. zu verhindern. Wie kommt es dazu?

Seit dem Westfälischen Frieden von 1648 basiert das internationale System auf der Unantastbarkeit der Nationalstaaten. Nationalstaaten betrachten sich auch angesichts von

Globalisierung und internationalem Recht als die letztlich maßgeblichen Akteure. Konstitutive Merkmale eines im völkerrechtlichen Sinne souveränen Staates sind ein Staatsgebiet, eine Bevölkerung sowie das Machtmonopol über eben dieses Gebiet und seine Bevölkerung. Es lässt sich damit feststellen, dass irreguläre Migrant\_innen, die sich ja gerade der Wahrnehmung und Kontrolle des Staates entziehen, die sensibelsten Bereiche staatlicher Selbstbeschreibung verletzen. Es liegt auf der Hand, dass Staaten in der vorgenannten Logik irreguläre Migration gar nicht ignorieren *können*, da sie ansonsten die Kriterien ihrer Existenz in Frage stellen würden. Zugleich sehen sich Staaten mit mehreren gegenläufigen Dynamiken konfrontiert, die sich unter dem Begriff ‚liberales Paradox‘ (Hollifield 2003) subsumieren lassen (vgl. Info-Kasten 8). Auch die spezifische Konstitution moderner Wohlfahrtsstaaten (Bommes 2006) sowie die binnenökonomische Bedeutung der irregulären Migrant\_innen in der informellen Ökonomie spielen eine entscheidende Rolle (Enste und Schneider 2006, s. u.). Mit ‚liberalem Paradox‘ ist, vereinfacht zusammengefasst, gemeint, dass einerseits das internationale System *politisch* weiterhin in Nationalstaaten als zentrale Einheiten aufgeteilt ist, andererseits aber ökonomisch die internationalen Beziehungen seit dem 18. Jahrhundert durch die Ideologie des Freihandels dominiert werden (Hollifield 2003, S. 36). Freihandel und internationale Arbeitsteilung haben insbesondere seit dem Ende des Ost-West-Konfliktes eine besondere Dynamik entwickelt, die unter dem Schlagwort ‚Globalisierung‘ bekannt ist. Zugleich hat sich seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges in den westlichen Industrienationen ein Wohlfahrtsstaat entwickelt, der sukzessive immer mehr seiner Bürger\_innen in die jeweiligen sozialen Sicherungssysteme einbezogen hat. Bommes (2006) spricht hier von einer besonderen Beziehung zwischen Staat und Bürger\_innen, die auf dem Tausch von ‚Loyalität‘ gegen ‚Leistung‘ beruht: Für ihre Folgebereitschaft gegenüber staatlichen Entscheidungen erhalten Bürger\_innen Sicherheit und soziale Absicherung. So entstehen Ungleichheitsschwellen entlang von Staatengrenzen. Sowohl durch die soziale Ungleichheit als auch durch die Funktionslogiken internationaler Arbeitsmärkte und Arbeitsteilung werden permanent Anreize zur Migration erzeugt. Trotz einer möglicherweise bestehenden Nachfrage nach Arbeitskräften in bestimmten Arbeitsmarktsegmenten öffnen sich moderne Wohlfahrtsstaaten allerdings nur sehr zögerlich für neue Mitglieder – denn wird der ‚Loyalitäts-Leistungs-Tausch‘ überstrapaziert, so sinkt das Niveau für alle, so die Sorge. Diese Ausschluss-Logik hat seit der Wirtschaftskrise der 1970er Jahre dazu geführt, dass westliche Industrienationen die legalen Zuwanderungsmöglichkeiten immer stärker eingeschränkt haben. Neben den Einschränkungen bei der Arbeitsmigration wurde vor allem seit den 1990er Jahren das Asylrecht in zahlreichen Ländern so verschärft, dass eine legale Einwanderung auf diesem Wege sehr schwierig ist. Die irreguläre Migration ist somit auch als eine Ausweichreaktion auf diese restriktive Entwicklung zu werten.

Das Dilemma der Staaten besteht nun darin, dass das liberale Paradox quer liegt zur wohlfahrtsstaatlichen exklusiven Loyalitäts-Leistungs-Beziehung. Die Anreize, also die Pull-Faktoren, sind häufig so groß und die Lebensbedingungen in den Ausgangsregionen so schlecht (Push-Faktoren), dass ein Leben in der Irregularität in Kauf genommen wird. Kontrollen sind kostenintensiv und Aufwand und Nutzen stehen i. d. R. in einem ungünstigen Verhältnis (s. u.). Zugleich finden sich Staaten oftmals in der paradoxen Situation,

dass irreguläre Migration entgegen aller politischen Rhetorik auch ökonomischen Nutzen bringt – und daher stillschweigend zumindest in Teilbereichen toleriert wird.

### Ökonomische Bedeutung der irregulären Migration

#### Denkzettel 4 Wie sähe eine Welt ohne irreguläre Migration aus?

In einem Interview mit der Wochenzeitung ‚Die Zeit‘ antwortete der Migrationsforscher Klaus J. Bade auf die Frage, was geschähe, wenn man illegale Einwander\_innen aus den EU-Ländern auswies, folgendermaßen:

„Ganze Branchen würden zusammenbrechen. Etwa ein Drittel der französischen Autobahnen sind von so genannten Illegalen gebaut worden, und die Autoproduktion wird ungefähr zu einem Drittel von irregulär Beschäftigten bestritten. In Italien, insbesondere im Süden, würden Wirtschaftsstrukturen kollabieren, weil dort 20 bis 30 Prozent des Bruttosozialprodukts von Illegalen erwirtschaftet werden. In England würden die Bauindustrie und die Modebranche zusammenbrechen.

In Deutschland hätte der Regierungsumzug nach Berlin ohne illegale ausländische Bauarbeiter wohl deutlich später stattgefunden. Und viele alte Menschen, die hier von illegalen Migranten privat gepflegt werden, würden in große Schwierigkeiten kommen. Solche Jobs werden inzwischen ganz diskret von Ärzten und Pfarrern vermittelt, weil die Versorgung über Pflegekostentarife nicht mehr zu leisten ist.“ (DIE ZEIT ONLINE 2000)

Zunächst einmal gilt für alle Länder, dass ja gerade die ‚Illegalität‘ der irregulären Migrant\_innen ihren Wettbewerbsvorteil ausmacht: Nur dadurch, dass Arbeitgeber\_innen Lohnnebenkosten und Arbeitnehmer\_innen Steuern sparen können, sinken die Kosten. Es entsteht eine Nachfrage, die ohne diese spezifischen Wettbewerbsvorteile des irregulären Faktors Arbeit nicht gegeben wäre.

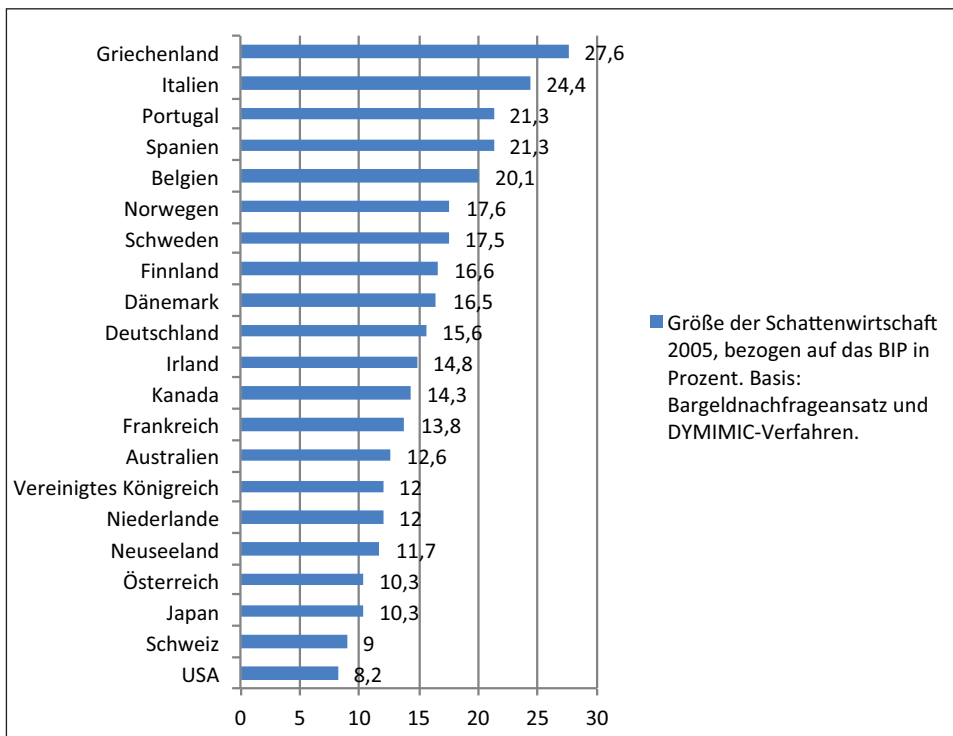
Der Bereich der häuslichen Pflege zeigt, dass auch quasi indirekt die Beschäftigung von Irregulären zum Vorteil der Wirtschaft gereicht. In den meisten Wohlfahrtsstaaten wurde die Absicherung der Pflege im Alter erst spät – und dann unzureichend – eingebaut. I. d. R. sind diese Sozialversicherungszweige nicht kostendeckend – mit dem Effekt, dass zusätzliche Leistungen privat von den Haushalten finanziert werden müssen. Die Beschäftigung professioneller regulärer Pflegekräfte ist allerdings für einen durchschnittlichen Haushalt nicht finanzierbar – in vielen Ländern wird die Beschäftigung Irregulärer in der häuslichen Pflege daher stillschweigend toleriert. Erst das *Angebot bezahlbarer irregulärer* Pflegekräfte führt dazu, dass pflegende Angehörige – traditionell meistens Frauen – zumindest teilweise wieder dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen.

Hinzu kommt, dass Irreguläre zur Wertschöpfung beitragen, weil sie konsumieren und indirekte Steuern wie Mehrwert-, Tabak- oder Mineralölsteuer zahlen.

Anders als in Deutschland, wo es eine starke Kontrolldichte und Verzahnung von Arbeits-, Aufenthalts-, Sozialversicherungs- und Steuerrecht gibt, ist es z. B. in Großbritannien für Irreguläre möglich, einer regulären Beschäftigung nachzugehen und ordentlich Steuern zu zahlen (Cyrus et al. 2004).

Und in den südeuropäischen Staaten reagieren irreguläre Migrant\_innen im Grunde auf Gelegenheitsstrukturen in der informellen Ökonomie, die ohnehin gegeben sind und bereits vor der Entwicklung der südeuropäischen Auswanderungs- zu Einwanderungsländern existierten. Hier macht die Schattenwirtschaft bezogen auf das Bruttoinlandsprodukt 20 bis 30 Prozent aus, der Arbeitsmarkt wird als dual bezeichnet, d. h. er teilt sich in einen hochregulierten Kernbereich und ein wenig geschütztes und kaum reguliertes unteres Segment (Baganha und Reyneri 2001; Finotelli 2007). Es kann allerdings darüber gestritten werden, inwiefern das Angebot an irregulären Arbeitskräften zum Fortbestand dieses Systems, einer arbeitsintensiven Produktionsweise und Versäumnissen bei Modernisierung und Investitionen in Produktionsanlagen beiträgt.

Grundsätzlich scheint ein Zusammenhang zwischen Ausgestaltung des Wohlfahrtsstaats, Lohnnebenkosten, Vertrauen in staatliche Institutionen einerseits und der Bedeutung der Schattenwirtschaft andererseits zu bestehen. In Abbildung 3 lassen sich Gruppen von Ländern ausmachen, die in den genannten Bereichen über ähnliche Merkmale verfügen.



**Abb. 3** Größe der Schattenwirtschaft in OECD-Ländern

Quelle: Enste und Schneider 2006

Die Tabelle wird angeführt von den südeuropäischen Staaten mit ihrer dualen Arbeitsmarktstruktur und einem geringen Vertrauen in staatliche Institutionen, gefolgt von den Skandinavien, die sich mit ihren umfassenden Wohlfahrtsstaaten durch besonders hohe Lohnnebenkosten und Steuern hervortun. Es folgt eine gemischte mittlere Gruppe, in der sich sowohl Staaten mit relativ umfassenden (Deutschland, Frankreich) als auch eher liberalen (Irland, Australien) Wohlfahrtssystemen finden. Es überrascht nicht, dass die USA – ein Land mit stark dereguliertem Arbeitsmarkt und liberalem Wohlfahrtsstaat – die geringste Bedeutung der Schattenwirtschaft verzeichnen – Lohnnebenkosten, Steuerlast und die Bedeutung von Kündigungsschutz sind hier gering.

**Info-Kasten 6** Anteil inländische und ausländische ‚Schwarzarbeiter\_innen‘ in nationalen informellen Ökonomien

Anders als vielleicht zu vermuten wäre, geht die Gleichung „große Schattenwirtschaft = große irreguläre Migration“ nicht so einfach auf, wie alleine das Beispiel USA mit ihren rund 11 Mio. Irregulären zeigt. Auch bilden die irregulären Migrant\_innen nur einen kleinen Teil der in der Schattenwirtschaft Beschäftigten. Den ganz überwiegenden Teil erwirtschaften die Einheimischen selber informell. So kamen in Deutschland Schätzungen zufolge im Jahr 1995 auf 7,32 Mio. Vollzeit-Inlands-Schwarzarbeiter\_innen 878.000 illegal ausländische Beschäftigte, im Jahr 2005 betrug das Verhältnis 8.549 Mio. zu 1 Mio. Die Schätzungen für die Schweiz sind für 1995 391.000 zu 55.000 und in 2005 520.000 zu 82.000, für Österreich in 1995 575.000 zu 75.000 und in 2005 750.000 zu 104.000 (Enste und Schneider 2006).

**Was bedeutet Irregularität für die Lebensführung der Migrant\_innen?**

„Illegale Migration ist immer auch mit dem Versuch verbunden, das eigene Handeln rechtsförmiger Beobachtung zu entziehen. Dies hat für die Betroffenen zur Folge, dass sie sich selbst ihrer rechtsvermittelten Konfliktfähigkeit berauben und in der Folge in unterschiedlichem Ausmaß sozialer Erpressbarkeit ausgesetzt sind.“ (Bommes 2006, S. 95)

Hier ist ein grundsätzliches Problem der irregulären Migrant\_innen benannt – sie sind vom rechtlichen und sozialen Schutz, der ja der Kern der Beziehung zwischen Staat und (regulären Wohn-)Bürger\_innen ist, ausgeschlossen. Dies führt dazu, dass sie zum einen sehr viel verwundbarer gegenüber Ausbeutung und Missbrauch sind, da sie ihre Rechte als Arbeitnehmer\_innen nicht vor Gerichten einklagen und sich nicht gegenüber der Polizei zu erkennen geben können. Zum anderen sind sie von für die alltägliche Lebensführung zentralen Bereichen wie Gesundheitsversorgung, Sozialversicherung, Wohnungsmarkt oder Schule nahezu ausgeschlossen.

Im internationalen Vergleich existiert eine erhebliche Bandbreite staatlicher Handlungslogiken und politischer Kulturen, die dazu führen, dass in einigen Ländern – z. B. Deutschland – der Zugang für ‚Illegale‘ zu diesen Bereichen nahezu gänzlich versperrt ist, während in anderen Ländern wie Großbritannien, USA oder Italien ein Leben in der Ille-

galität vergleichsweise leicht zu führen ist (vgl. dazu ausführlich Cyrus et al. 2004; Stobbe 2004). So produziert die deutsche Verwaltungskultur, in der Behörden Informationen miteinander abgleichen und eng miteinander kooperieren, ein engmaschiges Kontrollnetz, dem ‚Irreguläre‘ sich mit erheblichem Aufwand entziehen müssen. Konkret gibt es in Deutschland eine Melde- und Ausweispflicht, die es Irregulären bereits fast unmöglich macht, eine eigene Wohnung zu mieten. Sie dürfen zwar theoretisch eine Arztpraxis oder ein Krankenhaus aufsuchen und ihre Kinder in die Schule schicken. Allerdings sind Ärzt\_innen bzw. Lehrer\_innen verpflichtet Meldung zu machen – womit dann faktisch die Abschiebung eingeleitet wird. Behörden gleichen ihre Daten miteinander ab und werden so auf Unstimmigkeiten aufmerksam. Ganz anders z. B. in Großbritannien. Eine vergleichbare Melde- und Behördenpraxis hat hier nie existiert, eine Melde- und Ausweispflicht gibt es nicht. Hintergrund sind die Prinzipien des britischen Liberalismus, der sich durch eine Skepsis gegenüber staatlichen Eingriffen auszeichnet („My home is my castle“) und den Austausch der Behörden bewusst gering hält. Es ist für Irreguläre in Großbritannien möglich ein Haus zu kaufen oder zu mieten, Kinder in die Schule zu schicken, sich im staatlichen Gesundheitsdienst behandeln zu lassen – und sogar Steuern in regulären Beschäftigungsverhältnissen zu zahlen. Italien hingegen hat die faktische Bedeutung der Irregulären erkannt und bewusst den nationalen Gesundheitsdienst und die Schulen geöffnet, Spanien ebenso. In Deutschland gibt es mittlerweile auch einige Modellprojekte, in denen die Kinder Irregulärer beschult werden – das Misstrauen und die Sorge vor Abschiebung sind allerdings noch sehr groß.

Je schwieriger eine ‚normale‘ Lebensführung für die irregulären Migrant\_innen ist, je stärker sie von zentralen Bereichen ausgeschlossen werden, desto verwundbarer, desto erpressbarer und desto stärker beschränkt auf unattraktive Beschäftigungsbereiche sind sie. Und sie sind noch viel stärker als reguläre Migrant\_innen auf das Vorhandensein von Netzwerken und Communities angewiesen, die ihnen die Leistungen, die der Staat seinen Bürger\_innen bereit stellt, ersetzen können. Gemeint sind hier z. B. Bekannte, die eine Wohnung mieten können, die Arbeit vermitteln, die Zugang zu ehrenamtlichen Helfern in der Gesundheitsversorgung vermitteln etc. Sozialkapital (s. *Kapitel 3.3.4*) wird zur entscheidenden Ressource für ‚Illegale‘.

Eine Übersicht empirischer Studien zum Leben ‚Irregulärer‘ in deutschen Städten findet sich im Online-Angebot.

### Wie können Staaten mit Irregulären umgehen?

Mit der Anwesenheit von ‚Illegalen‘ wird offensichtlich, dass der Staat nicht in der Lage ist seine volle Souveränität auszuüben – es gelingt ihm nämlich nicht, über das Staatsvolk in seinem Staatsgebiet zu bestimmen. Um diesen Widerspruch aufzulösen, stehen ihm grundsätzlich zwei Möglichkeiten zur Verfügung:

„Wenn sich die Realität zu weit von gesetzlichen Bestimmungen entfernt, kann man die Anstrengungen der Rechtsdurchsetzung erhöhen oder das Recht selber anpassen. Und beides ist mit Risiken verbunden [...]“ (Bommes 2006, S. 108)

Dies bedeutet anders ausgedrückt und konkret, dass entweder die Personenkontrollen an Grenzen, im Landesinneren und bei Arbeitgeber\_innen erhöht werden (Möglichkeit 1), oder dass nachträglich regularisiert bzw. legalisiert wird (Möglichkeit 2).

Es ist leicht nachvollziehbar, dass bei Möglichkeit 1 Aufwand und Ertrag in keinem günstigen Verhältnis stehen – insbesondere wenn man bedenkt, dass es sich bei der Mehrzahl der ‚Irregulären‘ nicht um illegale Grenzübertritte handelt. Man müsste diese Irregulären also mit mühseligen Kontrollen im Landesinneren aufstöbern. Ein Extrembeispiel ist die Sicherung der EU-Außengrenzen wie auch die massive Sicherung der US-amerikanisch-mexikanischen Grenze: Selbst diese drastischen Maßnahmen führen nicht zu einem Rückgang der Migration, sondern dazu, dass Migrant\_innen sich für noch riskantere Routen entscheiden. Auch eine Erhöhung der Kontrollen durch Bundespolizei in Deutschland hat an erster Stelle zu höheren Kosten geführt (Cyrus et al. 2004).

Trotz aller Kontrollen wird geschätzt, dass sich in Deutschland zwischen 500.000 und 1 Million ‚Irregulärer‘ aufhalten, in den USA rund 11 Millionen. Für Europa insgesamt gibt es Schätzungen, die zwischen 4,5 und 8 Millionen liegen (Haase und Jugl 2007). Hier wird auch das Risiko von Möglichkeit 1 sichtbar: Wenn die Einwanderung trotz der Kontrollen nicht verhindert werden kann, offenbart der Staat wiederum eine Souveränitätsschwäche.

Möglichkeit 2 produziert ein anderes Paradox. Hier wird zwar durch Regularisierungen und Legalisierungen quasi nachträglich ein Rechtszustand hergestellt, der demonstrieren soll, dass ‚der Staat‘ wieder ‚alles unter Kontrolle‘ hat – allerdings führen diese vor allem in Südeuropa regelmäßig durchgeführten Maßnahmen zu einem konträren Effekt. Trotz des stetig vorgetragenen Hinweises, dass es sich nun wirklich um die letzte jemals durchgeführte Regularisierung handele, entstehen bei potenziellen Migrant\_innen Erwartungen, dass es dennoch wieder in einigen Jahren eine Regularisierung geben wird. So wird ein weiterer Migrationsanreiz geschaffen – und damit ein Problem fortgeschrieben, das ja eigentlich gelöst werden sollte. Bommes nennt Legalisierungen und Duldungen daher auch

„reflexive politische Formen des Sich-Arrangierens und des Fortschreibens eines unlösbaren Problems, versehen mit einem politischen Begleittext, indem gleichwohl und unabdingbar auf der Gültigkeit bestehender Gesetze und ihrer wirksamen Durchsetzung bestanden wird“ (Bommes 2006, S. 109).

Die wichtige Erkenntnis hieraus ist: Es gibt keine *grundsätzliche* Lösungsmöglichkeit für das Problem irreguläre Migration, solange immer neue Migrationsmotive erzeugt werden. Die Lösung kann nur auf einer *pragmatischen* Ebene gesucht werden, einer Ebene des Sich-Arrangierens, des ‚Durchwurstelns‘ und des Hilfeleistens. Anders ausgedrückt:

„Man muss mit einer Spannung leben lernen. Es geht um eine möglichst weitreichende Entkriminalisierung des Problems Migration. Wir brauchen einen Abbau der Feindbilder von den ‚illegalen Einwanderern‘, bei denen in der Regel Täter und Opfer verwechselt werden. Und wir müssen den normalen Umgang mit dem Unnormalen üben. Zum Beispiel, indem man Ärzte von dem Zwang befreit, illegal hier lebende Patienten den Behörden zu melden.

Oder indem man Illegalen geeignete Angebote zur Legalisierung ihres Aufenthalts macht.“  
(Bade zit. nach DIE ZEIT ONLINE 2000)

### 2.3.6 Hochqualifizierte

Bei den so genannten ‚Hochqualifizierten‘ – Englisch ‚highly skilled‘ oder ‚high skilled‘ – handelt es sich um die wohl beliebteste Migrantenkategorie der vergangenen zwei Jahrzehnte. Wenngleich Uneinigkeit in der Frage herrscht, wie genau Hochqualifizierte zu definieren sind, „there is little disagreement over the unique need for such workers“ (Lowell 2005, S. 1). Papademetriou (2007) stellt fest: „An increasing number of developed countries make it relatively easy for highly skilled foreigners [...] to be admitted as immigrants“. Hochqualifizierte stellen also eine heiß umworbene Sonderkategorie dar, über deren Vorteile ein weitverbreiteter Konsens sowohl unter Politiker\_innen als auch in der Bevölkerung besteht. Der Unternehmensberatung McKinsey wird die Erfindung des Schlagwortes „War for talents“, also des globalen Wettkampfes um die klügsten Köpfe, zugeschrieben. Hierin kommt zum Ausdruck, dass es sich bei diesen ‚talents‘ um eine begehrte Ressource handelt, die Staaten zum Wohle ihrer Wirtschaft mit allen Mitteln anlocken und an sich binden sollten. Der ‚Aufstieg der Hochqualifizierten‘ hat dazu geführt, dass zahlreiche Staaten in ihre Migrationspolitiken Sonderregelungen für diese Gruppe eingeführt haben, die sie gegenüber anderen Migrant\_innen privilegieren. Im Folgenden sollen Ursachen des Bedeutungszuwachses, Definitionen, Politikkonzepte sowie die Problematik des *Brain Waste* erörtert werden. Die speziellen migrationspolitischen Instrumente zur Förderung der Hochqualifizierten-Einwanderung werden in *Kapitel 4.3.3* vorgestellt. Der *Brain Drain* – also die negativen Folgen der Abwanderung Hochqualifizierter für die Herkunftsländer – sowie optimistischere Konzepte wie *Brain Gain* und *Brain Circulation* werden in *Kapitel 4.4* diskutiert.

#### Der Bedeutungszuwachs der Hochqualifizierten

Die Ursachen für die gewachsene Bedeutung von Hochqualifizierten sind politischer, ökonomischer und technischer Natur (Hoesch 2009, S. 88-99). Als Hauptursachen werden im politischen Bereich vor allem die Liberalisierung des Welthandels durch den Abbau von Handelshemmnissen und damit die Öffnung von Märkten insbesondere zwischen Industrie- und Entwicklungsländern genannt sowie die weit vorangeschrittene Freizügigkeit im Rahmen des europäischen Binnenmarktes, in kleineren Dimensionen auch in anderen regionalen Wirtschaftsunionen. Auch das Ende des Ost-West-Konfliktes wirkte als Katalysator von Globalisierungsprozessen und erweiterte die Option der Unternehmen, kostensparende Standortverlagerungen vorzunehmen (Kolb 2004, S. 62). Mit diesen politischen Entwicklungen eng verbunden ist die wachsende Bedeutung einer internationalen Arbeitsteilung. Dabei werden hochqualifizierte Leistungen tendenziell in hoch entwickelten Industriestaaten, niedrig qualifizierte Leistungen tendenziell in Entwicklungs- oder Schwellenländern erbracht (Chiswick 2005). Diese Arbeitsteilung vollzieht sich nicht allein

innerhalb transnational agierender Großunternehmen, sondern sie betrifft den gesamten Produktionsprozess und zeigt sich im internationalen Handel. Entsprechend steigt in der OECD-Welt die Nachfrage nach Hochqualifizierten, während die nach Niedrigqualifizierten tendenziell sinkt, da in diesem Bereich „jobs have gone overseas“ (Chiswick 2005, S. 3). Der Strukturwandel von der Industrie- zur Dienstleistungs- und Wissensgesellschaft wie auch immer weitergehende Rationalisierungen und Umstellungen von arbeits- auf kapitalintensive Produktionsweisen taten ihr übriges. Auch die ‚digitale Revolution‘ wirkte sich maßgeblich auf die Bedeutung von Hochqualifizierten aus: Zum einen fragt die IT-Branche diese Qualifikationen besonders stark nach, zum anderen ermöglicht erst die digitale Technik und Kommunikation die unternehmensinterne grenzüberschreitende Arbeitsteilung. Unternehmensinterne Arbeitsmärkte spielen hier insgesamt eine wichtige Rolle.

Weitere Gründe für die starke Nachfrage sind vor allem Kapazitätsengpässe in der Ausbildung. Hochqualifizierte genießen i. d. R. eine tertiäre universitäre Ausbildung – und die ist langwierig und teuer. Entsteht plötzlich eine Nachfrage nach bestimmten Qualifikationen, so kann diese nur mit einer Zeitverzögerung („time lag“) von mehreren Jahren durch eigene Ausbildung befriedigt werden. Für die Zwischenzeit wird auf internationale Anwerbung zurückgegriffen.

Auch auf Seiten der Hochqualifizierten wird die Migration durch Innovationen bei Kommunikation und Transport erleichtert. Studien zur Hochqualifizierten-Migration haben auch gezeigt, dass diese oftmals von den Betroffenen gar nicht so sehr als Migration, sondern vielmehr als *Mobilität* wahrgenommen wird, die selbstverständlicher Bestandteil einer Karrierestrategie in transnationalen Unternehmen ist (Kolb et al. 2004).

### **Definitionen ‚Hochqualifizierter‘**

Die meisten Regierungen legen ihrer Definition sowohl Mindestanforderungen an die formale Ausbildung als auch an die Beschäftigungsart und Berufszugehörigkeit zugrunde (McLaughlan und Salt 2002). Eine andere grundlegende Definition, die vor allem ihrer Einfachheit und ihrer Kompatibilität mit den meisten statistischen Datensätzen wegen häufig verwendet wird, ist die einer/eines Hochqualifizierten als eine Person, die mindestens ein tertiäres Ausbildungssystem erfolgreich durchlaufen haben muss (vgl. statt anderer Lowell 2005, S. 2). Allerdings ist die Gruppe von Migrant\_innen, die unter diese sehr weite Definition fällt, nicht zwangsläufig gleichzusetzen mit derjenigen, wesentlich kleineren Gruppe, auf die Staaten ihre am stärksten privilegierenden expliziten Hochqualifizierten-Migrationspolitiken beziehen. So ist z. B. die Gruppe von Migrant\_innen, die im deutschen Zuwanderungsgesetz unter den § 19 „Niederlassungserlaubnis für Hochqualifizierte“ fällt, sehr eng. Hier werden als zusätzliche Hürden Einkommensschwellen eingeführt, die dazu führten, dass in den ersten Jahren nach Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes nur wenige hundert Personen rechtlich als ‚Hochqualifizierte‘ behandelt wurden. Hochqualifizierte, die unterhalb der Schwelle lagen, mussten sich den üblichen aufwändigen bürokratischen Verfahren stellen (Derst et al. 2006).

Die unterschiedlichen Definitionen von Hochqualifizierten in Kombination mit sehr unterschiedlichen Politiken bezogen auf diese Personengruppe führen dazu, dass trotz einer ähnlichen ‚War-for-talents‘-Rhetorik in vielen Ländern die tatsächlichen Ergebnisse dieser Politik sehr unterschiedlich sind.

### Spezielle Migrationspolitiken

„Policies do matter“ (Lowell 2005, S. 16) – zu diesem Ergebnis kommt eine vergleichende Studie zum Effekt unterschiedlicher Hochqualifizierten-Migrationspolitiken. Als Paradebeispiel wird Großbritannien angeführt, das die Zulassung von Hochqualifizierten massiv liberalisierte und sich so den hier besonders erfolgreichen USA annäherte. Verursacht durch den Politikwandel hatte es sich zwischenzeitlich zu den „world’s leaders in the global competition for skilled foreign workers“ (Lowell 2005, S. 13) aufgeschwungen.

Es gibt ein ganzes Set an Instrumenten, welches Staaten in ihren Migrationspolitiken einzeln oder kombiniert einsetzen können. Während die USA seit den 1990er Jahren ein immer breiteres und flexibel handhabbares System an Visa-Kategorien für bestimmte erwünschte Qualifikationen und Berufe geschaffen haben (Hermann 2003), hat das Vereinigte Königreich für den Bereich der Hochqualifizierten ein Punktesystem nach australischem Vorbild in sein Einwanderungsrecht integriert. Punktesysteme gelten als besonders fortschrittlich und transparent. Kanada führte im Jahr 1967 als erstes Land ein Punktesystem ein. In Deutschland scheiterte der Versuch mit dem Zuwanderungsgesetz ein Punktesystem zu installieren am Veto des Bundesrates im Jahr 2002.

Wie genau funktionieren Punktesysteme? In einem Punktesystem werden Punkte für bestimmte erwünschte Merkmale von Migrant\_innen vergeben. Eine Mindestpunktzahl gilt dann als Schwelle eines regulären Aufenthaltsstatus. Wer darüber liegt, kann einwandern, wer darunter liegt, eben nicht. Übliche Merkmale, die Punktesysteme abfragen sind Alter, Sprachkenntnisse, Qualifikationsniveau, Beruf und das Vorhandensein von Familie im Land. Ausführlich wird das Punktesystem ebenso wie andere Ansätze, die die Einwanderung von Hochqualifizierten begünstigen sollen, in *Kapitel 4.3.3* erläutert.

Eine überragende Bedeutung hat auch die Mobilität innerhalb unternehmensinterner Arbeitsmärkte transnationaler Unternehmen. Diese wird von den meisten Ländern unproblematisch ermöglicht (McLaughlan und Salt 2002; Kolb 2004).

Es ist im internationalen Vergleich allerdings auch zu bedenken, dass nicht allein die Migrationspolitik eine Rolle spielt, sondern auch Sprache und geschichtliche Verbindungen. So ist es kein Zufall, dass vor allem in den englischsprachigen Ländern der Anteil der Hochqualifizierten sehr hoch ist. Und während die USA traditionell von der Strahlkraft ihrer Wissenschaft und innovativen Branchen profitieren, ist der geringe Anteil an hochqualifizierten Migrant\_innen in Deutschland vermutlich auch mit einer gewissen nachwirkenden Trägheit der vorangegangenen Migrationsgeschichte der Arbeiteranwerbungen und der weniger verbreiteten deutschen Sprache zu erklären.

## Brain Waste

### Denkzettel 5 Anerkennung von Qualifikationen – die entscheidende zweite Hürde für Migrant\_innen<sup>6</sup>

In vielen Einwanderungsgesellschaften besteht eine paradoxe Situation: Einerseits ist von einem Fachkräftemangel die Rede und es wird international um Hochqualifizierte geworben, andererseits befinden sich zugleich zahlreiche ausländische Akademiker\_innen im Land, die weit unter ihrem Qualifikationsniveau beschäftigt oder sogar dauerhaft arbeitslos sind.

Woran liegt das? Neben mangelnden Sprachkenntnissen und mangelnden Netzwerken besteht das größte Problem darin, das sich Qualifikationen oftmals nicht reibungslos übertragen lassen. Formale Bildungsabschlüsse und Berufserfahrung werden im Zielland häufig nicht anerkannt. Dabei hängt die Wahrscheinlichkeit der Anerkennung von nach Herkunftsland, Zielland und Beruf ab. Verfahren der Anerkennung sind oft sehr kompliziert, variieren gerade in föderalen Staaten auch regional. Zuständigkeiten und Bedingungen sind für Migrant\_innen verwirrend bis entmutigend.

Ein frappierendes Beispiel für die gravierenden Folgen solcher Verfahren ist die Situation jüdischer Zuwander\_innnen in Deutschland. Diese Gruppe, die als sogenannte „jüdische Kontingentflüchtlinge“ mit spezifischen Aufenthaltsrechten nach Deutschland eingewandert ist, zeichnet sich durch ein weit überdurchschnittliches Maß an Qualifikationen aus. So wird verschiedenen Studien zufolge geschätzt, dass zwischen 50 und 70 Prozent dieser Gruppe Akademiker\_innen sind, darunter ganz überwiegend die immer wieder im Diskurs über den Fachkräftemangel genannten Berufe wie Ingenieur\_innen und Ärzt\_innen. Jedoch liegt auch der Anteil der Arbeitslosen, die langfristig auf staatliche Unterstützung angewiesen sind, zwischen 50 und 70 Prozent (vgl. Haug und Schimany 2005; Gruber und Rüßler 2002; Schoeps et al. 1999; Otto-Beneke-Stiftung 2005). Auch in der Gruppe der Aussiedler\_innen aus den Staaten der ehemaligen Sowjetunion befinden sich zahlreiche Akademiker\_innen, die unter Qualifikationsniveau beschäftigt werden.

Neben staatlichen Stellen spielen in vielen Ländern auch berufsständische Organisationen je nach Branche eine bedeutende Rolle bei der Anerkennung von Qualifikationen. Sie kontrollieren dabei letzten Endes den Zugang von Migrant\_innen zum Arbeitsmarkt und stellen – nach dem Einwanderungsrecht – die zweite entscheidende Hürde dar. Diese Organisationen sind jedoch nicht nur am Gemeinwohl orientiert – also z.B. die Sicherstellung der Qualität der ärztlichen Versorgung oder der technischen Sicherheit – sondern verfolgen auch eigene Interessen, wie z.B. zu viel Konkurrenz im eigenen Arbeitsmarktsegment zu vermeiden. Je nach Branche und Machtposition kann dieser Aspekt eine größere oder kleinere Rolle spielen.

Deutlich wird der Interessenkonflikt berufsständischer Organisationen an einem Beispiel aus Australien. Dort wurden ausländische Ärzt\_innen von den für die Zulassung und Anerkennung der Qualifikationen zuständigen Organisationen unterschiedlich behandelt – je nachdem, ob sie temporär oder dauerhaft in Australien tätig sein wollten (vgl. Iredale 2001, S. 12f.; Hoesch 2009, S. 108f.). Ein Ärztemangel in den 1990er Jahren hatte dazu geführt, dass *temporäre* Arbeitsgenehmigungen an ausländische Ärzt\_innen vergeben wurden, ohne dass dafür ein komplizierter formaler Anerkennungsprozess durch professionelle Regulierungskörperschaften nötig war. Vollkommen anders war die Situation jedoch für Ärzt\_innen mit *dauerhaftem* Aufenthaltstitel. Obwohl sie oftmals denselben Ländern und Ausbildungssystemen entstammten wie die temporär

6 Bei sogenannten ‚Kontingentflüchtlingen‘ handelt es sich überwiegend um jüdische Zuwander\_innen aus Staaten der ehemaligen Sowjetunion, die auf Basis des seit 1991 gültigen ‚Gesetzes über Maßnahmen für im Rahmen humanitärer Hilfsaktionen aufgenommene Flüchtlinge‘ (HuMAG) Zugewandert sind (vgl. Haug und Schimany 2005).

tätigen Ärzt\_innen, mussten sie einen aufwändigen formalen Prüfungsprozess durchlaufen, der durch den *Australian Medical Council* im Auftrag der staatlichen oder regionalen medizinischen Registrierungsstellen durchgeführt wurde und dessen erfolgreicher Abschluss Voraussetzung für eine Beschäftigungsaufnahme war. Hier wird deutlich, dass das Qualitätsargument alleine nicht verfängt – denn auch die temporären Ärzt\_innen hätten – zwar zeitlich begrenzt, aber mit nicht minder schweren möglichen Folgen – großen Schaden bei den Patient\_innen anrichten können. Nach einer langen Phase politischer Aktivität, die 1997 in einem Hungerstreik arbeitsloser ausländischer Ärzt\_innen gipfelte, wurde das kritisierte Verfahren abgeschafft und Ärzt\_innen mit temporärem wie mit dauerhaftem Status demselben vereinfachten Prüfverfahren unterzogen.

Ein Problem, welchem aktuell in der politischen Migrationsdebatte hohe Aufmerksamkeit zuteil wird, ist der so genannte ‚Brain Waste‘. Gemeint ist hiermit das Phänomen hochqualifizierter Migrant\_innen, die weit unterhalb ihres Qualifikationsniveaus arbeiten müssen, also die Ärztin als Putzfrau oder der Ingenieur als Taxifahrer. Ursache dafür ist die Anerkennungspraxis für ausländische Abschlüsse. Während innerhalb der EU ausländische Abschlüsse aus Mitgliedstaaten mit wenigen Ausnahmen automatisch anerkannt werden müssen, gilt dies nicht für Drittstaaten. Die Verfahren und Kriterien, nach denen Qualifikationen aus Drittstaaten bewertet werden, variieren nicht nur zwischen den EU-Staaten, sondern auch zwischen Branchen. In Deutschland existieren verschiedene Verfahren auf Länderebene, ja sogar auf Ebene der Verwaltungsbezirke. Im Rahmen der sehr unterschiedlichen Regelungen bestehen dann noch einmal große Ermessensspielräume, so dass sich Migrant\_innen nach dem Einwanderungsrecht einer weiteren Hürde gegenüber sehen (Englmann und Müller 2007; Hoesch 2009; Decker 2011).

Wenn nicht sicher ist, dass die Migration auch zu einer Beschäftigung auf Qualifikationsniveau führen wird, entscheiden sich potenzielle Migrant\_innen womöglich für ein anderes Land. Dieser Nexus ist im Zuge des internationalen Wettbewerbs um die klügsten Köpfe allmählich ins Bewusstsein gedrungen und hat dazu geführt, dass in vielen Ländern die Anerkennungspraxis auf dem Prüfstand ist, so auch in Deutschland (Decker 2011). Mit schnellen Ergebnissen und Verbesserungen dürfte hier allerdings i. d. R. nicht zu rechnen sein. Dafür gibt es vor allem zwei Gründe. Erstens zielt die Anerkennung auf die Sicherstellung bestimmter Qualitätsstandards – und hier kann die Überprüfung im internationalen Vergleich mitunter tatsächlich sehr schwierig sein. Zweitens spielen in den Anerkennungsverfahren berufsständische Organisationen und ihre Interessen eine überragende Rolle. Staatliche Akteur\_innen delegieren hier oftmals Aufgaben an diese Verbände, da sie über die größere Fachkompetenz verfügen. Unerwünschte Effekte entstehen allerdings, wenn diese berufsständischen Akteur\_innen überwiegend den Interessen ihrer eigenen Mitglieder – und weniger dem Gemeinwohl – verpflichtet sind. Dies bedeutet konkret, dass berufsständische Organisationen dazu neigen, Hürden hoch zu setzen, um sich vor externer Konkurrenz zu schützen. Wie erfolgreich sie dabei sind, hängt stark von der Beschaffenheit einzelner Branchen sowie von spezifischen Staat-Verbände-Beziehungen in einem Land ab (Hoesch 2012, Hoesch 2009). So ist z. B. festzustellen, dass im internationalen Vergleich die Zugangshürden im Gesundheitssektor besonders hoch sind

– hier handelt es sich um einen ‚alten‘ Sektor mit traditionell starken und gut organisierten ständischen Akteur\_innen und teilweise korporatistischen Strukturen und Prozessen sowie einem ausdifferenzierten, mit tradierten Standards arbeitendem Ausbildungs- und Qualifikationssystem. In der IT-Branche hingegen, einer sehr jungen Branche, gibt es weder vergleichbare berufsständische Akteur\_innen, noch eine Anerkennungspraxis, die sich ausschließlich an Formalqualifikationen orientiert (Bommes et al. 2004; Bommes und Geddes 2004; Iredale 2001).

Selbst wenn also der politische Wunsch die Anerkennungspraxis zu erleichtern vorhanden ist, so gestaltet sich eine Reform schwierig: Staatliche Akteur\_innen sind auf die Fachkompetenz berufsständischer Partner angewiesen. Von außen ist es jedoch nicht leicht zu beurteilen, wo Qualitätsargumente enden und ausschließlich berufsständische Interessen und die Abwehr unliebsamer Konkurrenz beginnen.

### 2.3.7 Transnationale Migration

Die Begriffe ‚transnationale Migration‘, ‚transnationale Migrant\_innen‘ oder auch ‚Transnationalismus‘ bezeichnen ein Migrationsphänomen, bei dem die Beobachtung im Vordergrund steht, dass Migrant\_innen offenbar nicht zwangsläufig und sukzessive ihren Lebensmittelpunkt, ihre wirtschaftlichen Aktivitäten, ihr politisches und gesellschaftliches Engagement und ihre emotionale Identifikation vom Herkunfts- in ihr neues Heimatland verlagern. Vielmehr bewegen sie sich ‚zwischen den Welten‘, wo sie innerhalb von transnationalen Communities, Netzwerken und Diaspora-Gemeinschaften eine Gruppe bilden, die ihre Identität weder eindeutig auf das Herkunfts- noch auf das Zielland beziehen kann, sondern komplexe Zugehörigkeitsgefühle in verschiedene Richtungen entwickelt. Es entstehen sogenannte ‚transnationale soziale Räume‘, die jenseits territorialer Grenzen oder staatsbürgerschaftlicher Mitgliedschaften existieren (Pries 1997 nach Schulte und Treichler 2010). Die Begriffe ‚Transnationalismus‘ bzw. ‚transnationale Migration‘ verweisen zum einen auf beobachtbare realgesellschaftliche Entwicklungen, zum anderen auf die Entwicklung eines neuen theoretischen Ansatzes der Integrationsforschung (s. *Kapitel 3.3.6*). An dieser Stelle soll vor allem das realgesellschaftliche Phänomen grob skizziert werden.

Konkret empirisch messbar werden transnationale Aktivitäten u. a. anhand wirtschaftlicher Austauschbeziehungen und Unternehmensgründungen (z. B. Import-Export-Geschäfte, die auf die Bedürfnisse der Migranten-Community reagieren, aber oftmals auch aus der ethnischen Nischenökonomie in den wirtschaftlichen Mainstream expandieren; Reiseagenturen etc.), Vereins- und Organisationsgründungen, die explizit auf die Verbundenheit zwischen alter und neuer Heimat zielen, anhand von Familien, die aufgeteilt in den ‚zwei Welten‘ leben und dabei wirtschaftlich und mental weiter miteinander verbunden sind.

Nach Portes bestehen transnationale Aktivitäten aus

„einer ganzen Skala von ökonomischen, politischen und sozialen Initiativen, die von informellen Import-Exportgeschäften über den Aufstieg einer Klasse bi-nationaler höherer

Berufsgruppen bis hin zu Kampagnen von Heimatpolitikern unter ihren ausgewanderten Mitbürgern reichen“ (Portes 1999, S. 217f., zit. nach Düvell 2006, S. 109).

Während die Existenz von eigenethnischen und transnationalen Gemeinschaften und Organisationen bzw. Diaspora-Communities aus der Sicht des Einwanderungslandes lange Zeit eher kritisch und als integrationshemmend betrachtet wurde, werden zunehmend auch die Potenziale dieser Verbindungen wahrgenommen. So wird z. B. aus einer entwicklungspolitischen Perspektive diskutiert, inwiefern transnationale Diaspora-Gemeinschaften positiven Einfluss auf die wirtschaftliche und/oder politische Entwicklung in ihrer Heimat haben können (s. *Kapitel 4.4*). Die Potenziale wie auch möglichen Problemlagen hängen dabei stark von der spezifischen Situation in einem Heimatland ab. So unterscheiden sich z. B. die Anliegen türkischer, kurdischer, palästinensischer, japanischer, indischer oder irakischer transnationaler Communities deutlich. Gemeinsam ist allen in mehr oder weniger starkem Ausmaß, dass ihre Mitglieder zu einer „sozialräumlichen Ambiguitätstoleranz“ (Pries 2001, S. 19) fähig sein müssen. Sie müssen also emotional in der Lage sein, mögliche Widersprüche, die sich aus unterschiedlichen kulturellen Referenz- und Wertesystemen ergeben, individuell ertragen zu können. Es gibt Wissenschaftler\_innen, die der Ansicht sind, dass diese Form von Mehrfachintegration in verschiedene soziale Kontexte nahezu unmöglich ist (vgl. Esser 2001).

Transnationale Migrationsmuster und -verläufe benötigen und produzieren bestimmte soziale Strukturen wie ethnische Netzwerke, die wiederum auf die Möglichkeiten des Transnationalismus zurückwirken. In der Forschung werden insgesamt fünf strukturelle und institutionelle Voraussetzungen transnationaler Migration ausgemacht (Schulte und Treichler 2010, S. 65-71): 1. Globalisierung; 2. die Existenz transnationaler Familien; 3. die Politiken der Herkunftsländer; 4. Diskriminierung und Marginalisierung im Aufnahmeland und 5. technische Innovationen in Transport, Verkehr und Kommunikation.

Die wirtschaftliche *Globalisierung* führt zu einer internationalen Arbeitsteilung und einer Entstehung von Migrationsanreizen durch Unterschiede bei Löhnen und Gehältern, Arbeitskräftenachfrage und Arbeitsbedingungen. Es gibt auch eine marxistische orientierte Sichtweise, die davon ausgeht, dass sich im globalen Kapitalismus Zentren und Peripherien bilden und eine Migration von den armen Peripherien in Richtung der reichen Zentren stattfindet (Glick Schiller et al. 1992; Wallerstein 1974).

*Transnationale Familien* sind gewissermaßen die grundlegende Sozialstruktur, innerhalb derer sich transnationale Migration vollzieht. Oftmals wird eine Migrationsentscheidung nicht von Individuen, sondern in einer Familie getroffen (Stark 1991). Im Heimatland verbliebene Familienmitglieder können in unterschiedlichem Ausmaß von den Rücküberweisungen oder Bargeldtransfers abhängig sein. Häufig werden auch während des Aufenthaltes im Zuwanderungsland Kontakte und Beziehungen zur Familie in der Heimat in unterschiedlichem Ausmaß und Intensität aufrechterhalten und bewusst ‚gepflegt‘ (Schulte und Treichler 2010, S. 67). Diese Beziehungspflege über oftmals große Distanzen wird überhaupt erst ermöglicht durch die technischen Innovationen bei Transport und Verkehr und die kostengünstige digitale Kommunikation.

Auch können die *Herkunftsländer* – insbesondere mit Blick auf die Bedeutung von Rücküberweisungen – ein Interesse daran haben, die Bindungen mit ihren ausgewanderten Bürgern zu halten, um sie weiterhin zu den wichtigen Transfers zu motivieren. So bilden z. B. die Philippinen Krankenpflegepersonal bewusst über den Eigenbedarf hinaus aus mit dem Ziel, diese Arbeitskräfte zu exportieren und von den Rücküberweisungen zu profitieren (Hoesch 2009). Einer ähnlichen Rücküberweisungs-Logik folgend, hatte auch die Türkei lange Zeit kein Interesse an einer Assimilation der Türk\_innen in Deutschland. Zugleich sind aber auch ethnische Organisationen in den Zuwanderungsländern interessante Knotenpunkte für die Anbahnung transnationaler Geschäfte:

„So nutzen beispielsweise türkische Unternehmen, Wirtschaftsverbände wie auch die türkische Regierung ethnische Institutionen, Organisationen und Repräsentanten in den Zuwanderungsländern als Kontakt-, Vermittlungs-, Verhandlungs- und Geschäftspartner. Hieraus erwachsen nicht selten sich verstetigende transnationale Geschäftsbeziehungen zwischen Herkunfts- und den Aufnahmeländern der Arbeitsmigranten.“ (Schulte und Treichler 2010, S. 69)

Aus einer jüngeren, von entwicklungspolitischen Überlegungen geleiteten Perspektive ist der Transnationalismus positiv zu bewerten. Er steht allerdings in einem Widerspruch zum verbreiteten Interesse von Nationalstaaten klar definierte Zugehörigkeitsgefühle und Loyalität gegenüber *einem* Staat zu befördern.

Fortbestehende *Diskriminierungen* in Arbeitsmarkt, Bildungssystem oder alltäglichem Umgang erschweren es Migrant\_innen, sich mit dem Aufnahmeland zu identifizieren. Auch das ist ein bedeutender Grund, warum transnationale Verbindungen und Identifikationen Bestand haben.

### 2.3.8 Kettenmigration, Netzwerke und Migrationssysteme

Bei ‚Kettenmigration‘, ‚Migrationsnetzwerken‘ und ‚Migrationssystemen‘ handelt es sich um Begriffe, die sowohl im migrationstheoretischen Diskurs als auch in der Alltagssprache Verwendung finden. An dieser Stelle sollen zunächst ihre alltagssprachliche Bedeutung und die dahinterliegenden Strukturen und Prozesse skizziert werden. Ein stärkeres Augenmerk auf den theoretischen Gehalt, insbesondere auch mit Blick auf die Verbindungen zur Sozialkapitaltheorie, wird in *Kapitel 3.3.4*, gelegt.

Kettenmigration, Netzwerke und Migrationssysteme stellen wichtige Erscheinungsformen von Migration dar. Sie gehören zu den prägenden Prozessen und Strukturen, die vor allem die *Richtung* und die *Wahrscheinlichkeit* von Migration bestimmen – und dies nicht erst seit 1945, sondern, so lässt sich vermuten, schon immer. Was genau ist also darunter zu verstehen und wie lassen sich die Begriffe voneinander abgrenzen?

Zunächst einmal liegt allen drei Begriffen der Gedanke zugrunde, dass Migration nicht isoliert, d. h. als unabhängige Entscheidung einer einzelnen Person, geplant und durchgeführt wird. ‚Kette‘, ‚Netzwerk‘ und ‚System‘ implizieren das Eingebundensein eines Teils

in ein größeres Ganzes. Ein\_e Migrant\_in ist Teil einer Kette, eines Netzwerkes oder/und eines Systems – und die Existenz und Beschaffenheit dieser übergeordneten Bezugsebenen wirkt sich auf die Migrationsentscheidung aus. Setzt man diese drei Begriffe miteinander in Bezug, so ergibt sich eine Hierarchie vom kleineren zum größeren, vom Linearen zum Flächigen, zum Verwobenen, zur Struktur. In einem Alltagssprachlichen Verständnis lässt sich also direkt aus den Begriffen ableiten, dass eine ‚Migrationskette‘ etwas kleinteiligeres ist als ein Migrationsnetzwerk. Und ein ‚System‘ ist ein noch größeres Ganzes, in welchem sich vielfältige Migrationsformen wiederfinden. Bei allen dreien handelt es sich um Prozesse, die in ihrem Verlauf soziale Strukturen herausbilden, welche dann wiederum auf die Prozesse zurückwirken. Dabei lässt sich Migrationssystemen aufgrund ihrer Größe sowie der Vielfältigkeit und Dichte von Austauschprozessen in ihrem Inneren eine große Stabilität und Langlebigkeit zusprechen.

Um die Bedeutung und Funktionsweise von Ketten, Netzwerken und Systemen zu verstehen, versetzen wir uns in die Lage potenzieller Migrant\_innen. Die Entscheidung zugunsten einer Migration und einer bestimmten Destination wird von zahlreichen Faktoren beeinflusst. Neben Einkommensaussichten oder Sicherheitslage in einem Land ist einer der wichtigsten Faktoren die Frage, ob im Zielland mit Unterstützung zu rechnen ist. Denn eine Migration ist auch mit Risiken des Scheiterns verbunden – und diese lassen sich minimieren, wenn vor Ort bereits Menschen und Gemeinschaften ansässig sind, die Solidarität, Vertrauen, Informationen, Hilfe und weitere nützliche Kontakte bereitstellen können. Es liegt auf der Hand, dass eine ‚Pioniermigration‘ in ein Land, in dem sich noch kein Verwandter, kein Freund, ja nicht einmal ein entfernter Bekannter aus der Heimat aufhält, ungleich schwieriger ist, als eine Migration, die im Zielland auf ‚Brückenköpfe‘ trifft (s. Denkkettel 8).

Der nächstliegende Bezugspunkt für einen potenzielle Migrant\_innen sind Familienmitglieder oder Freunde, die bereits migriert sind. Sie können wichtige Informationen und eine erste Unterkunft bereitstellen, kennen sich bereits mit Behördengängen und womöglich dem Arbeitsmarkt aus – und sie verfügen über bessere Sprachkenntnisse. Vielleicht können sie sogar direkt einen Arbeitsplatz zur Verfügung stellen. Im Unterschied zu Netzwerken bleiben Kettenmigrationen auf einen engeren Personenkreis mit stärkeren Bindungen untereinander beschränkt, also i. d. R. Familienmitglieder oder Freunde. Eine eindeutige Abgrenzung existiert hier allerdings nicht. Netzwerke sind flächiger und komplexer angelegt. Innerhalb der meist ethnisch geprägten Netzwerke koexistieren sowohl enge als auch lose Verbindungen. So ist ein enger Kontakt zu einem Familienmitglied zwar wichtig, wenn man starke Hilfsleistungen wie Unterkunft oder finanzielle Unterstützung in Anspruch nehmen will; hingegen erleichtern lose, dafür weiter gestreute Kontakte z. B. den Zugang zum Arbeitsmarkt. Mit Netzwerken könnte man im Alltagssprachgebrauch auch ethnische Communities assoziieren, also Gemeinschaften, deren Kontakte untereinander durch ihre spezifische Gruppenzugehörigkeit vorstrukturiert sind. Auch ethnische (Nischen-) Ökonomien sind hier anzusiedeln, die zwar einerseits einen privilegierten Arbeitsmarktzugang zu diesem Segment ermöglichen, zugleich aber auch mit dem Risiko behaftet sind, in der ‚Nische‘ zu verbleiben und den Aufstieg in attraktivere Arbeitsmarktsegmente zu

verpassen. Hier klingt die in Wissenschaft und Politik gleichermaßen sehr kontrovers diskutierte Frage an, ob Netzwerke und eigenethnische Einbindung von Migrant\_innen diesen bei der Integration eher nützen oder schaden, ob es sich um Brücke oder Barriere zwischen Migrant\_innen und Aufnahmegesellschaft handelt. Ausführlich zu dieser Frage s. *Kapitel 3.3.4.*

Migrationssysteme hingegen sind noch größer und komplexer angelegt und weisen in ihrem Inneren u. a. auch Migrationsnetzwerke als eine Art Infrastruktur auf. Sie werden definiert als Systeme von „Staaten, die enge historische, kulturelle und wirtschaftliche Bindungen haben“ (Kritz und Zlotnik 1992, S. 1). Die wesentliche Aussage der Migrationssystemtheorie besteht darin, dass Migration vor allem innerhalb von Systemen stattfindet, zumindest innerhalb eines Systems wahrscheinlicher ist als außerhalb.

Zu den Kriterien, die ein System von einem Netzwerk unterscheidbar machen, gehören folgende (vgl. Düvell 2006, S. 96-99):

1. Der Migrationsprozess innerhalb des Systems muss die Bewegung einer „relativ großen Anzahl von Migranten aufweisen“ (Kritz und Zlotnik 1992, S. 2), die in beiden Richtungen läuft und die unterschiedlichsten Kategorien von Migration und Mobilität umfasst, darunter so verschiedene wie Arbeitsmigrant\_innen, Studierende, Geschäftsleute, Familienmigrant\_innen, Touristen, Rückkehrer, legale und illegale Migrant\_innen etc.
2. Es existiert eine Verbindung der ökonomischen und politischen Sphären, insbesondere in der Form grenzüberschreitender Arbeitsmärkte.
3. Es gibt eine spezifische Migrationspolitik, d. h. bestimmte Gruppen von Migrant\_innen innerhalb des Systems werden aufenthaltsrechtlich privilegiert behandelt, es gibt womöglich Zugangskategorien für Familienangehörige, Studierende oder Arbeitsmigrant\_innen aus bestimmten Regionen.
4. Ein Migrationssystem weist eine spezifische Infrastruktur bestehend aus Netzwerken, Unternehmen, Reisebüros, Arbeitsvermittlungsbüros, womöglich auch Entwicklungshilfeorganisationen auf.

Migrationssysteme werden geographisch oder politisch-kulturell definiert. Ihre Entstehung ist häufig an historische Ereignisse und Entwicklungen angelagert, wie z. B. die besonderen Beziehungen innerhalb kolonialer und postkolonialer Systeme oder die transatlantischen Massenauswanderungen im 19. Jahrhundert. Bekannte geographisch definierte Migrationssysteme sind das transatlantische und das euro-mediterrane (Sassen 1988, 1996; Hoerder 2002). Kulturell, d. h. über Sprache definierte sind das frankophone System, das anglophone Commonwealth, das lusophone (also das Migrationssystem des portugiesisch-sprachigen Kulturraums) oder das russophone (Russland, die ehemaligen Sowjetrepubliken und einige Staaten des ehemaligen COMECONs). Es gibt große Migrationssysteme wie Nordamerika und Westeuropa, die Golfstaaten, den asiatisch-pazifischen Raum oder das transpazifische System (USA, Kanada, Ostasien) und kleinere wie zwischen Frankreich, Großbritannien, Spanien, den Niederlanden und Belgien und ihren ehemaligen Kolonien oder zwischen

Deutschland, Belgien, den Niederlanden und der Türkei oder zwischen Deutschland und einigen osteuropäischen Staaten (vgl. Düvell 2006, S. 98).

Der Begriff ‚Migrationssystem‘ wird sowohl in der (fachspezifischen) Alltagssprache als auch im theoretischen Diskurs verwendet. Die Fragestellungen und Analysegegenstände des theoretischen Diskurses sind vielfältig und können hier nicht präsentiert werden, ausführlich dazu Mabogunje 1970, Kritz und Zlotnik 1992; Massey et al. 1998). So geht es u. a. um die Frage, in welchem Verhältnis Netzwerke und Systeme zueinander stehen, wie sich Mikro- und Makro-Ebene bedingen, wie Systeme auf individuelle Entscheidungen zurückwirken und umgekehrt oder welcher Zusammenhang zwischen Migration und Kapitalströmen in Form von Auslandsdirektinvestitionen, besteht.

### 2.3.9 Exkurs: Binnenmigration

Eine weitere relevante Form der Migration wird von den internationalen Statistiken nicht erfasst und von der Migrationsforschung weitgehend ignoriert – die Binnenmigration, also die Migration innerhalb eines Staates. Im Vergleich zur internationalen Migration ist die Binnenmigration quantitativ bedeutender. Allein die chinesische Binnenmigration ist mit 260 Mio. im Jahr 2013 größer als die gesamte internationale legale Migration im selben Jahr mit 232 Mio. Die weltweite Binnenmigration wird auf etwa das Dreifache der chinesischen Binnenmigration – und damit mehr als das Dreifache der internationalen Migration – geschätzt (Gransow 2012). Dass sich die Migrationsforschung kaum für die Binnenmigration interessiert, liegt an der Annahme, dass sich Migration innerhalb von Staaten reibungsloser vollzieht als über Staatsgrenzen hinweg. Dennoch können auch bei Binnenmigrationen gewaltige Probleme gesellschaftlicher und ökonomischer Benachteiligungen auftreten. Binnenmigration erfolgt auch aus ähnlichen Gründen wie internationale Migration. So finden sich auch hier Arbeitsmigration, Flucht und Vertreibung, Familien- und Heirats- sowie Bildungsmigration.

Für Menschen, die vor Verfolgung oder Gewalt in ihrem Heimatland fliehen, gilt, dass sie erst mit dem Überschreiten internationaler Grenzen einen Schutzanspruch nach internationalem Recht genießen. Fliehen sie innerhalb ihres Heimatlandes, so handelt es sich um ‚internally displaced persons‘ (IDP). Die Zahl der Binnenflüchtlinge weltweit war in den vergangenen Jahren stets deutlich höher als die der internationalen Flüchtlinge (vgl. Kapitel 4.1.3; auch Guild 2009).

Verbreitete Muster der Binnenmigration sind Arbeitsmigrationen aus ländlichen Regionen in die urbanen Zentren und Industrieregionen oder aus generell als unattraktiv empfundenen Regionen in attraktivere. In Deutschland z. B. wird seit Jahren eine Binnenmigration aus den ostdeutschen Bundesländern registriert. Binnenmigrationen können internationale Migrationen beeinflussen. So hat sich z. B. im deutschen und britischen Gesundheitssektor gezeigt, dass Ärzt\_innen und Pflegekräfte oftmals aus den als unattraktiv empfundenen Regionen abwandern und kaum durch Einheimische zu ersetzen sind. Während es das gut ausgebildete heimische Personal in die Metropolen zieht, werden die entstehenden Lücken mit

internationalen Migrant\_innen gefüllt, für die die in der Binnensicht unattraktiven Posten durch Unterschiede bei Lohn-, Arbeits- und Lebensbedingungen immer noch attraktiv genug sind (Hoesch 2009, 2012). Die verbreitete Praxis schwer zu besetzende Vakanzen in Ostdeutschland mit osteuropäischen Ärzt\_innen zu besetzen, kann eine ‚Kettenreaktion‘ internationaler Migration auslösen: Durch die Migration frei gewordene Stellen in Polen werden dann mit Ukrainer\_innen oder Russ\_innen besetzt – und das Problem verlagert sich weiter Richtung Osten, „Anwerben bis zum Pazifik“ hat die Süddeutsche Zeitung dieses Phänomen der Mediziner-Anwerbung einmal genannt (Süddeutsche Zeitung 2003).

Ein Beispiel für die enorme Bedeutung der Binnenmigration wie auch Verwerfungen, die in diesem Zusammenhang entstehen können, ist die innerchinesische Wanderung. In der jüngeren Vergangenheit wurde auch in den westlichen Massenmedien wiederholt über die schwierigen Lebensbedingungen von chinesischen Wanderarbeiter\_innen berichtet (Hartwich 2013).

Mit dem wirtschaftlichen Aufschwung Chinas hat die Binnenmigration seit den 1980er Jahren stark zugenommen. Der Anteil der Binnenmigrant\_innen an der chinesischen Bevölkerung stieg von 1,5 Prozent im Jahr 1987 (15,2 Millionen Menschen) auf 16,5 Prozent im Jahr 2010 (221 Millionen Menschen) (Gransow 2012, S. 9). Binnenmigrationen haben oftmals den Charakter von Land-Stadt-Migrationen, werden durch Lohnunterschiede und Arbeitsangebote motiviert und bewegen sich in die Richtung wirtschaftlich prosperierender Zentren. So wirken sich auch in China das starke Lohngefälle zwischen Stadt und Land sowie rasche Urbanisierungsprozesse auf die Richtung der Migration aus. Eine Ursache für die hohe Aufmerksamkeit, die die chinesische Binnenmigration durch Öffentlichkeit und Forschung erfährt, ist nicht allein ihr quantitatives Ausmaß, sondern dass die rechtliche und soziale Behandlung von chinesischen Wanderarbeiter\_innen Züge einer Behandlung von Nicht-Staatsangehörigen trägt. Damit ähneln die Probleme von Exklusion und Benachteiligung, die hier für Wanderarbeiter\_innen bei der Binnenmigration entstehen, stark solchen, die üblicherweise bei der Migration über internationale Grenzen beobachtet werden: Die Migrant\_innen sind mit weniger sozialen und politischen Teilhaberechten ausgestattet. Hintergrund für diese Segmentation in Staatsbürger\_innen mit unterschiedlichen Rechten in China ist die Bodenreform Maos in den 1950er Jahren und das in diesem Kontext 1958 eingeführte Meldesystem, das bis heute gilt. Alle chinesischen Haushalte mussten sich im Zuge der Bodenreform entscheiden, ob sie städtischer oder ländlicher Haushalt sein wollten. Die ländlichen erhielten ein Stück Land, die städtischen Anrecht auf einen Arbeitsplatz, subventioniertem Wohnraum, Bildungsangebote und Einbindung in das System der Kranken- und Altersversorgung. Schon bald zeigte sich, dass die Versorgung der städtischen Bevölkerung nur durch einen Ressourcentransfer vom Land in die Stadt möglich war. Zugleich waren aber die Löhne in der Stadt ungefähr doppelt so hoch wie auf dem Land – heute sind sie fast viermal so hoch. Um eine massenhafte Migration in die Städte zu verhindern – damals lebten nur ca. 15 Prozent aller Menschen in China in Städten – wurde der Dualismus von städtischen und ländlichen Haushalten im Meldesystem – Hukou-System genannt – festgeschrieben. Neben der Funktion des Einwohnermeldesystems, der Regulierung der Binnenmigration und der Kontrolle reguliert es auch den

Zugang zu öffentlichen Gütern, der für Städter\_innen wesentlich vorteilhafter ist als für die ländlichen Haushalte. Mit dem Wirtschaftboom in China seit den 1980er Jahren ging die Einkommensschere zwischen Land und Stadt noch weiter auseinander. Das Hukou-System scheiterte in seiner Funktion der Migrationsregulierung, was sich u. a. daran zeigt, dass mittlerweile mehr als die Hälfte der chinesischen Bevölkerung in den Städten lebt. Viele dieser mittlerweile städtischen Haushalte sind aber nach dem Hukou-System weiterhin als ländliche Haushalte geführt – und damit von wichtigen öffentlichen Gütern ausgeschlossen. Trotz massiver Kritik an diesem System und ersten Reformversuchen ist es bislang nicht gelungen, die Situation der ‚ländlichen Haushalte‘ chinesischer Binnenmigrant\_innen wesentlich zu verbessern. (Gransow 2012, Hartwich 2013). Damit ist ihre Lage derjenigen von internationalen Migrant\_innen ähnlich, denen ein sicherer Aufenthaltstitel oder der Zugang zur Staatsbürgerschaft verwehrt wird und die somit ebenfalls von wichtigen öffentlichen Gütern und Teilhaberechten ausgeschlossen werden.<sup>7</sup> Etwa drei Viertel der chinesischen Binnenmigration ist Arbeitsmigration. Demnach sind rund 200 Millionen Chinesen vom Land in die Stadt gewandert, um in den boomenden Zentren und Mega-Cities zu arbeiten. Wiederum ein Großteil von ihnen ist im exportorientierten produzierenden Gewerbe tätig. Das Hukou-System und die Benachteiligung der Wanderarbeiter\_innen trägt somit auch zum Export-Erfolg Chinas bei; die chinesische Binnenmigration ist damit ein wichtiger Katalysator der Globalisierung.

---

7 Eine 2014 verabschiedete Reform sieht allerdings vor, dass bis 2020 rund 100 Mio. Arbeitsmigranten in städtischen Hukous registriert werden (Alscher 2014).

Migration und Integration

Eine Einführung

Hoesch, K.

2018, XVIII, 364 S. 27 Abb., Softcover

ISBN: 978-3-658-09735-6