



*Bertelsmann Stiftung, Migration Policy Institute (Hrsg.)*

# **Migration und Integration gestalten**

Transatlantische Impulse für globale Herausforderungen

*Bertelsmann Stiftung, Migration Policy Institute (Hrsg.)*

# **Migration und Integration gestalten**

Transatlantische Impulse für globale  
Herausforderungen

| **Verlag BertelsmannStiftung**

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet unter <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

© 2010 E-Book-Ausgabe (PDF)

© 2008 Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh

Verantwortlich: Ulrich Kober

Lektorat: Dr. Arno Kappler, Soest

Herstellung: Christiane Raffel

Umschlaggestaltung: Nadine Humann

Umschlagabbildung: Imagesource

Satz: pagina GmbH, Tübingen

Druck: Hans Kock Buch- und Offsetdruck GmbH, Bielefeld

ISBN 978-3-86793-207-3

[www.bertelsmann-stiftung.de/verlag](http://www.bertelsmann-stiftung.de/verlag)

# Inhalt

<b>Vorwort</b> .....	7
Fortschritt im Stil der »Echternacher Springprozession«: Die gemeinsame Migrations- und Integrationspolitik in Europa kommt voran .....	9
<i>Rita Süßmuth, Ulrich Kober</i>	
<b>I. Migration steuern</b>	
Migration im Zeitalter der Mobilität neu denken .....	21
<i>Demetrios G. Papademetriou</i>	
Transatlantische Perspektiven der Migration: Wie Europa und Nordamerika auf die Herausforderungen der Zuwanderung am Beginn des 21. Jahrhunderts reagieren .....	52
<i>Elizabeth Collett, Hiroyuki Tanaka</i>	
Der globale Wettbewerb um Talente: Auswahlssysteme für Zuwanderer im Vergleich .....	77
<i>Demetrios G. Papademetriou, Jeanne Batalova, Will Somerville</i>	
Zirkuläre Migration: eine Chance für Entwicklung? .....	101
<i>Dovelyn Rannveig Agunias, Kathleen Newland</i>	

## II. Integration fördern

Integration braucht frühkindliche Bildung: Wie Einwandererkinder früher gefördert werden können ....	125
<i>Paul Leseman</i>	
Wege zur erfolgreichen Integration von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund in Schule und Ausbildung .....	151
<i>Maurice Crul</i>	
Sprache als Schlüssel zur Integration – ein internationaler Vergleich .....	164
<i>Gayle Christensen, Petra Stanat</i>	
Religion integrieren – Chancen und Grenzen des Dialogs zwischen Staat und Religionsvertretern am Beispiel des Islams in Europa .....	182
<i>Jonathan Laurence</i>	
Integration durch Partizipation: Rechte und Pflichten von Zuwanderern neu bestimmen .....	198
<i>Christal Morehouse</i>	
Zuwanderer und der Arbeitsmarkt in Europa .....	214
<i>Walter Nonneman</i>	
<b>Anhang</b> .....	231
Transatlantic Task Force on Immigration and Integration ....	231
Autorenverzeichnis .....	232
Übersetzung .....	234

# Vorwort

Die Welt verändert sich dramatisch: Staaten, Gesellschaften, Volkswirtschaften und Kulturen rücken immer näher zusammen. Noch nie in der Geschichte gab es so viele Menschen, die ihre Heimat verlassen und sich anderswo eine neue Zukunft aufbauen. Gleichzeitig nimmt die Zahl der Menschen zu, die zwischen Ländern pendeln oder mehrere Länder durchwandern, bevor sie sich niederlassen. Fest steht: Die weltweite Migration infolge der Globalisierung und der damit verbundenen Chancen und Risiken steht ganz oben auf der weltweiten politischen Agenda. Aber viele Fragen sind noch ungelöst. Wie können Staaten zusammenarbeiten, um die Migrationsströme zu steuern? Wie können Herkunfts- und Zielländer diese globalen Bewegungen nutzen, um die Herausforderungen im eigenen Land besser zu lösen? Wie kann eine größere Kohärenz zwischen Migrations- und Integrationspolitik gewährleistet werden? Wie können Gesellschaften, die unterschiedlichste Kulturen beherbergen, integriert werden? Wie kann die Teilhabe von Zuwanderern und ihrer Kinder in den Aufnahmegesellschaften verankert werden?

Ein beträchtlicher Anteil der weltweiten Migration betrifft Europa. Der »alte Kontinent« ist in den letzten Jahrzehnten von einem Auswanderungskontinent zu einem Einwanderungskontinent geworden. An den Außengrenzen ist der Migrationsdruck dramatisch gestiegen. Gleichzeitig sind viele Länder Europas auf weitere Zuwanderung angewiesen, kämpfen aber mit den Auswirkungen mangelhafter Integration bisheriger Einwanderung.

Globale Herausforderungen verlangen nach globalem Austausch. Kluge Köpfe sind gefragt, die interdisziplinär und global Gedanken und pragmatische Lösungen erarbeiten. Die Vereinten Nationen haben deshalb vor drei Jahren eine Weltkommission für internationale

Migration eingesetzt. Die Empfehlungen der Kommission – beispielsweise für eine verbesserte Zusammenarbeit und Koordination zwischen den verschiedenen multilateralen, internationalen Organisationen im Bereich der Migration – verdienen höchste Aufmerksamkeit.

Die Bertelsmann Stiftung setzt sich seit Jahren für eine gemeinsame und kohärente Migrations- und Integrationspolitik in Europa ein. Sie ist davon überzeugt, dass ein gemeinsames Vorgehen in der Europäischen Union für alle Länder Vorteile bietet. Europa kann und muss dabei von Ländern und Kontinenten mit Einwanderungsgeschichte wie den USA oder Kanada lernen. Umgekehrt können aber auch diese Länder von den europäischen Erfahrungen profitieren. Deshalb haben sich die Bertelsmann Stiftung und das Migration Policy Institute in Washington zusammengeschlossen, um Impulse für einen neuen Ansatz in der Migrations- und Integrationspolitik in Europa zu geben. Gemeinsam haben wir in den letzten beiden Jahren wichtige Vordenker des europäischen und transatlantischen Migrationsdiskurses in einer »Transatlantic Task Force on Integration and Immigration« zusammengebracht. Die Impulse der Task Force sind in diesem Band festgehalten. Wir sind davon überzeugt, dass das Engagement für eine gemeinsame Vorgehensweise in Europa weitergehen muss. Deshalb werden die Bertelsmann Stiftung und das Migration Policy Institute die Arbeit der Task Force in der »Transatlantic Council on Immigration and Integration« mit bewährten und neuen Partnern fortführen. Stärker denn je ist die Politik auf Impulse von der Bürgergesellschaft angewiesen, denn Migration und Integration sind strategische Zukunftsthemen für unsere Gesellschaft, die uns alle betreffen und die wir gemeinsam gestalten müssen.

*Dr. Gunter Thielen*

*Vorsitzender des Vorstandes der Bertelsmann Stiftung*

# **Fortschritt im Stil der »Echternacher Springprozession«: Die gemeinsame Migrations- und Integrationspolitik in Europa kommt voran**

*Rita Süßmuth, Ulrich Kober*

Im Herzen Europas liegt die kleine luxemburgische Stadt Echternach. Jedes Jahr am Dienstag nach Pfingsten findet dort die berühmte »Springprozession« statt. Die Pilger bewegen sich zu Polkamelodien in Reihen durch die Straßen bis zum Grab des heiligen Willibrord in der Echternacher Basilika. Das Ungewöhnliche an dieser Prozession ist, dass die Teilnehmer nicht einfach kontinuierlich nach vorne gehen, sondern den nach vorne gerichteten Schritten in regelmäßigen Abständen solche zu den Seiten folgen lassen.

Diese Zickzackbewegung ist ein treffendes Bild für die gemeinsame Migrations- und Integrationspolitik in Europa. Sie kommt voran, aber nicht so schnell und zielgerichtet, wie es der Migrationsdruck auf die Europäische Union erfordern würde. Die aktuelle Diskussion um die »Blue Card«, d. h. um eine gemeinsame Politik für qualifizierte Zuwanderung, macht den »sprunghaften« Charakter der gemeinsamen Herangehensweise in der EU deutlich: Einerseits wird die Kommission von den Mitgliedstaaten aufgefordert, eine kohärente Migrations- und Integrationspolitik voranzutreiben, aber wenn andererseits dann die Kommission die Initiative ergreift, reagieren viele Mitgliedstaaten mit Zurückhaltung und verweisen auf nationale Zuständigkeiten.

Unter diesen schwierigen, von nationalen Sensibilitäten gekennzeichneten Rahmenbedingungen ist der bisher erreichte gemeinsame Fortschritt in den Politikfeldern Migration und Integration auf EU-Ebene gleichwohl beachtlich.

## 1 Meilensteine der Zusammenarbeit in der europäischen Migrations- und Integrationspolitik

Die länderübergreifende Zusammenarbeit in den Politikfeldern Migration und Integration hat ihre Wurzeln im Amsterdamer Vertrag von 1999. Seitdem tragen die europäischen Institutionen – der Europäische Rat, die Europäische Kommission, das Europäische Parlament – und die Mitgliedstaaten gemeinsam Verantwortung für eine kohärente Konzeption der Migrationspolitik. Auch die Integrationspolitik steht seit 1999 auf der gemeinsamen Agenda der europäischen Mitgliedstaaten, als der Europäische Rat in Tampere beschloss, die Rechte und Pflichten von legalen Migranten aus Drittstaaten denen der EU-Staatsbürger anzugleichen.

Meilensteine dieser Zusammenarbeit sind die Richtlinien zur Antidiskriminierung (2000), zur Familienzusammenführung (2003), zum Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen (2003) sowie die Formulierung gemeinsamer Grundprinzipien zur Integration in die EU (2004). Diese Entwicklung impliziert einen graduellen Paradigmenwechsel von einer zwischenstaatlichen Zusammenarbeit hin zu einer gemeinsamen Migrations- und Integrationspolitik auf EU-Ebene. Es ist unbestreitbar, dass die Mitgliedstaaten der EU seit Beginn des neuen Jahrtausends intensiv an einer gemeinsamen Vision der Migrations- und Integrationsgestaltung arbeiten. Besonders greifbar wird dies in den Beschlüssen des Europäischen Rates von Thessaloniki 2003 und im Haager Programm vom November 2004. Die EU-Kommission treibt diese Entwicklung weiter voran. 2005 legte sie ein Konzept für die Steuerung der legalen Wirtschaftsmigration vor und veröffentlichte die Mitteilung »Eine gemeinsame Integrationsagenda – Ein Rahmen für die Integration von Drittstaatsangehörigen in die Europäische Union«, die die gemeinsamen Grundprinzipien zur Integration auf EU- und nationaler Ebene konkretisierte und weitere Schritte für eine kohärente Integrationspolitik formulierte.

Die deutsche EU-Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2007 hat der gemeinsamen Integrationspolitik neue Impulse gegeben. Die EU-Mitgliedstaaten werden gemeinsam Integrationsthemen (wie Partizipation) aufgreifen, Konzepte zur Eingliederung und Einbürgerung untersuchen, die Entwicklung von gemeinsamen Integrationsmodulen erörtern, mögliche Integrationsmaßnahmen für die Mehr-

heitsgesellschaft analysieren und Integrationsindikatoren entwickeln. Während der portugiesischen EU-Ratspräsidentschaft im zweiten Halbjahr 2007 wird mit dem Vorschlag für eine Richtlinie für qualifizierte Zuwanderer durch die EU-Kommission eine neue Initiative für eine gemeinsame Steuerung der Zuwanderung gestartet. Der Vorschlag für eine »Blue Card« sieht ein einheitliches und transparentes Aufnahme- und Auswahlverfahren vor, berücksichtigt aber durch flexible Harmonisierung die unterschiedlichen wirtschaftlichen Situationen in den Mitgliedstaaten.

## **2 Notwendigkeit einer weiteren Modernisierung des Migrations- und Integrationsdiskurses in Europa**

Trotz der beschriebenen Fortschritte ist der politische Migrations- und Integrationsdiskurs in Europa in den vergangenen Jahrzehnten aber auch immer wieder von Verzögerung und Ablehnung gekennzeichnet gewesen. Denn für viele Europäer ist Zuwanderung etwas Bedrohliches, und darauf reagieren nationale Regierungen sensibel. So pendelte die Stimmung in den EU-Mitgliedstaaten in den letzten Jahren immer wieder zwischen Befürwortung und Ablehnung von Reformimpulsen in der Migrations- und Integrationspolitik hin und her.

Die Debatte in Deutschland ist ein gutes Beispiel für diesen Zickzackkurs. Erst im Jahr 2000 bekannte sich die Politik nach jahrzehntelanger Ablehnung zur faktischen Einwanderungssituation. Das Staatsbürgerschaftsrecht wurde entsprechend geändert und ein Entwurf für ein modernes Zuwanderungsrecht ausgearbeitet. Dieses scheiterte allerdings am politischen Widerstand gegen weitere Zuwanderung angesichts hoher Arbeitslosigkeit. Übrig blieb ein Gesetz zur Begrenzung von Zuwanderung mit innovativen Integrationsmaßnahmen, und in der Folgezeit sah das Land nur eine halbherzige Green Card für ausländische IT-Experten, deren Erfolg äußerst gering war. Heute wird angesichts des von der Wirtschaft beklagten Fachkräftemangels die Zuwanderung weiter erleichtert. Aber wenn dann Impulse von der EU-Ebene kommen, überwiegt wieder die Ablehnung in der deutschen Politik und Gesellschaft.

Der eingeleitete Paradigmenwechsel hin zu einer kohärenten und

gesteuerten Migrations- und Integrationspolitik auf europäischer Ebene steht noch auf wackeligen Füßen. Noch zu wenig verbreitet ist beispielsweise die Einsicht, dass Europa angesichts des demographischen Wandels längst in einem weltweiten Wettbewerb um qualifizierte Zuwanderer steht. Es muss noch Überzeugungsarbeit bei den Einwohnern und den Regierungen in den Mitgliedstaaten geleistet werden, die verdeutlicht, dass eine gemeinsame Herangehensweise in Fragen der Migration und Integration Nachteile für alle vermeidet und für alle Vorteile bringt. Auf der Ebene der einzelnen Mitgliedstaaten bestreitet niemand mehr die negativen Auswirkungen einer ungesteuerten und unkoordinierten Politik auf diesem Gebiet.

Ohne systematische Integrationspolitik wird der gesellschaftliche Zusammenhalt geschwächt. Das Humankapital vieler Migranten und ihrer Kinder wird ohne eine integrative Bildungspolitik und Beschäftigungspolitik verschwendet. Eine ungesteuerte Zuwanderungspolitik überlässt das Feld Schleusern und Schleppern und belastet die Beziehungen zu den Herkunftsländern illegaler Migranten. Was in vielen Ländern fehlt, ist die Einsicht, dass die Europäische Union durch ein koordiniertes Vorgehen die Mitgliedstaaten bei der Bewältigung dieser Herausforderungen unterstützen kann.

Der Migrationsdruck auf Europa wird angesichts der beschleunigten Globalisierung weiter zunehmen. Wir leben heute in einem Zeitalter der globalen Mobilität. Hierfür brauchen Nationalstaaten innovative Instrumente der Steuerung, Aufnahme und Integration. Reformen der Zuwanderungssteuerung und Integration in die Gesellschaft auf der nationalen Ebene allein werden nicht mehr ausreichen. Ohne einen geregelten Austausch und eine systematische Zusammenarbeit auf diesen politischen Gebieten können die Länder der Europäischen Union den Migrationsdruck nicht adäquat bewältigen und das Potenzial der Zuwanderer nicht maximal zur Geltung bringen. Der Verzicht auf eine gemeinsame Herangehensweise würde zu einem dreifachen Verlust für die Zielländer, die Herkunftsländer und die Zuwanderer selbst führen.

### **3 Bausteine für eine wettbewerbsfähige Migrations- und Integrationspolitik in Europa**

Die Europäische Union braucht eine wettbewerbsfähige Migrations- und Integrationspolitik. Charakteristisch für eine solche Politik sind gemeinsame Visionen, Grundprinzipien und Leitlinien, Ziele, Umsetzungsstrategien und Evaluationsinstrumente (vgl. Bertelsmann Foundation 2005).

Ein Konzept für eine wettbewerbsfähige Migrations- und Integrationspolitik stützt sich heute schwerpunktmäßig auf vier Säulen:

- eine zunehmend engere Zusammenarbeit der EU-Mitgliedstaaten,
- eine Steuerung der Arbeitsmigration im Kontext einer Konkurrenzsituation um begehrte Migranten sowie des anhaltenden Drucks illegaler Migration,
- ein modernes Integrationsverständnis, das Integration nicht als Assimilation, sondern als gleichberechtigte Teilhabe konzipiert,
- die Partizipation der Zuwanderer und ihrer Kinder an Bildung, Arbeit sowie Gesellschaft und Politik als Schlüssel zur Integration.

#### **Zusammenarbeit der EU-Mitgliedstaaten**

Die verstärkte Vernetzung der EU-Mitgliedstaaten findet ihren Ausdruck in den regelmäßigen Treffen der nationalen Kontaktstellen für Integration gemeinsam mit Vertretern der EU-Kommission. Dieser Austausch etabliert die offene Methode der Koordination als politische Strategie (vgl. Schulte 2005). Dadurch findet implizit auch ein Wettbewerb um die besten Konzepte zur Migration und Integration statt. Zurzeit gibt es mehrere Länder in der EU, die schon beispielhafte nationale Konzepte zur Integration ausgearbeitet und durchgeführt haben. Zu diesen Ländern gehört auch Deutschland. Die Mehrheit der 27 EU-Länder steht aber erst am Anfang einer aktiven Gestaltung von Integrationsprogrammen.

Obwohl es keine Wunderformel geben kann, die alle EU-Mitgliedstaaten gleichermaßen anwenden können, wird der Austausch der Mitgliedstaaten über die Migrationssteuerung und Integration den

Lernprozess in den einzelnen Ländern beschleunigen und dazu beitragen, dass die jeweils bestehende Politik verbessert wird und sich europäische Standards entwickeln. Die Souveränität über die Regelung des Aufenthalts und der Integration von Zuwanderern bleibt im Wesentlichen bei den Mitgliedstaaten. Durch Globalisierung und anhaltenden Migrationsdruck steigen aber die Anreize, der Mehrwert und die Notwendigkeit der weiteren Zusammenarbeit auf europäischer Ebene. Ihr Zielpunkt ist eine kohärente gemeinsame Migrations- und Integrationspolitik.

### **Steuerung der Arbeitsmigration**

Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union stehen gemeinsam im Wettbewerb mit anderen außereuropäischen Wissensgesellschaften, wenn es um das Humankapital der mobilen Arbeitsmigration auf dem globalen Arbeitsmarkt geht. Nicht nur der demographische Wandel in Europa drängt die Mitgliedstaaten Europas zur Reform ihrer Zuwanderungsregime, auch die langfristige Sicherung des Wohlstands bedarf eines globalen Ansatzes.

Sind Deutschland und Europa attraktiv genug, um die gewünschten und zunehmend notwendigen Zuwanderer zu gewinnen? Haben die Länder der Europäischen Union effektive Aufnahmesysteme für Arbeitsmigranten? Die Zuwanderung nach Europa hat seit den 70er Jahren überwiegend aus humanitären Gründen stattgefunden. Humanitärer Schutz muss nach wie vor in Europa gewährleistet werden. Viele Länder der Europäischen Union öffnen sich heute bereits verstärkt für qualifizierte Zuwanderer und erproben neue Aufnahmeverfahren.

Auf Dauer reicht einzelstaatliche Politik aber nicht aus. In einem »Europa ohne Grenzen« müssen nationale Aufnahmesysteme mittelfristig einem Gesamtkonzept folgen, das europaweit abgestimmt ist. Mit 27 unterschiedlichen Praktiken wird Europa für Zuwanderer nicht attraktiv sein können. Noch ist der Bedarf an Arbeitskräften nicht in allen EU-Mitgliedstaaten spürbar, aber das nächste Jahrzehnt wird diese Situation dramatisch verändern. Die innereuropäische Mobilität sollte als Anziehungskraft auf hochqualifizierte Zuwanderer wirken und zum Standortvorteil werden. Andernfalls wird

Europa – wortwörtlich – »sehr alt« aussehen. Denn es wird mit klassischen Einwanderungsländern wie Kanada, den USA und Australien nicht konkurrieren können. Je undurchsichtiger die Zuwanderungsregelungen in Europa sind, desto mehr strahlen sie eine pauschale Abwehrhaltung des Kontinents aus. Dieser Ansatz ist nicht zukunftsfähig.

Gemeinsame Antworten braucht Europa auch für die anhaltende illegale Migration. Im Sinne einer gerechten Lastenverteilung müssen besonders die Länder an den südlichen und östlichen Grenzen der Europäischen Union durch eine gemeinsame Politik unterstützt werden. Erfolgreich kann eine solche Politik nur sein, wenn sie die Entwicklung in den Herkunftsländern berücksichtigt. Im Hinblick auf die Zuwanderung aus Afrika werden deshalb auf EU-Ebene zurzeit verstärkt Konzepte zirkulärer Migration in Partnerschaft mit afrikanischen Ländern diskutiert. Moderne Migrationspolitik ist auch Entwicklungspolitik.

### **Modernes Integrationsverständnis**

Die im Jahre 2004 vom Europäischen Rat beschlossenen elf gemeinsamen Grundprinzipien zur Integration in der EU haben die Weichen für eine gemeinsame Integrationspolitik gestellt. Das erste Prinzip nimmt ein modernes Integrationsverständnis zum Maßstab: »Integration ist ein dynamischer, in beide Richtungen gehender Prozess des gegenseitigen Entgegenkommens aller Einwanderer und aller in den Mitgliedstaaten ansässigen Personen.« Kein Zuwanderer muss seine kulturelle Herkunft und Identität verleugnen. Diese bringen sie in einen Prozess des gesellschaftlichen Austausches ein. So sind Begegnungen und Dialog wichtige Teile des Integrationsprozesses. Einheimische müssen sich öffnen für die zunehmende Vielfalt in ihrem Land. Gleichzeitig müssen sich Migranten für die Werte und Kultur ihrer neuen Wahlheimat öffnen.

Diese Prozesse gegenseitigen Entgegenkommens bedürfen der gezielten Förderung. Wo Vorurteile in der Mehrheitsgesellschaft dominieren, kann Integration nicht gelingen: Parallelgesellschaften können entstehen. Das Ziel einer modernen Integrationspolitik ist die gleichberechtigte Teilhabe von Migranten am gesellschaftlichen

Zusammenleben. Integrationspolitik kann nicht darauf zielen, die Vielfalt der Gesellschaft zu beseitigen und eine homogene Gesellschaft hervorzubringen. Vielfalt ist nämlich kein Gegensatz zur Integration. Europa steht durch seine Geschichte für ein Modell der Integration durch Vielfalt. Dieser Prozess setzt sich heute beschleunigt fort. Er muss von Politik und Gesellschaft gesteuert werden, damit er alle Menschen mitnimmt und keine Gruppe ausgrenzt.

### **Partizipation als Schlüssel zur Integration**

Integration kann nur gelingen, wenn die Zuwanderer und ihre Kinder am sozialen, wirtschaftlichen und politischen Leben der Aufnahmeländer teilnehmen können. Der Königsweg zur Integration ist dabei sicherlich eine individuell und gesellschaftlich sinnvolle und gerecht bezahlte Arbeit.

Im Bildungssystem werden die Weichen für den Zugang zur Arbeit gestellt. Hier gibt es in vielen EU-Mitgliedstaaten akuten Reformbedarf. Klassischen Einwanderungsländern wie Australien, Kanada, Neuseeland und den USA gelingt es wesentlich besser als den meisten EU-Mitgliedstaaten, den Kindern der zweiten Generation faire Chancen einzuräumen. Die Bildungssysteme in der Europäischen Union müssen sich besser auf die Herausforderungen der Migration und Integration einstellen. Es ist auf Dauer nicht hinnehmbar, dass z. B. in Deutschland, Österreich oder Belgien im Land geborene Jugendliche aus Zuwandererfamilien im Alter von 15 Jahren in der Kompetenzentwicklung mehr als zwei Jahre hinter Jugendlichen ohne Migrationshintergrund zurückbleiben – wie die PISA-Studie von 2006 wiederum bestätigte. Die heranwachsende Generation Europas umfasst einen hohen Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund. Es muss gelingen, diesen Menschen faire Chancen auf gleichberechtigte Teilhabe zu verschaffen und sie zur aktiven Teilnahme und Gestaltung der Gesellschaft zu befähigen und zu ermutigen. Moderne Integrationspolitik ist deshalb vor allem auch Bildungspolitik.

## 4 Perspektiven für eine wettbewerbsfähige Migrations- und Integrationspolitik in Europa

Kehren wir noch einmal zum Anfang unserer Überlegungen zurück. Die Schrittfolge bei der Echternacher Springprozession war jahrzehntelang nirgendwo festgeschrieben. Zu Beginn des 20. Jahrhunderts sprangen die Pilger einige Schritte vor, dann wieder zurück. Sehr häufig waren es drei Schritte vor und zwei zurück. Diese Regelung, die immer anfällig für Chaos war, wurde Mitte des Jahrhunderts abgeschafft. Seither springt man nur noch mit seitlichen Schritten vorwärts, abwechselnd nach links und nach rechts. Es ist zu hoffen, dass Europa bei der Entwicklung seiner gemeinsamen Migrations- und Integrationspolitik Chaos vermeidet und den richtigen Weg nach vorn findet.

Seit 1999 ist ein Stillstand unmöglich. Der Paradigmenwechsel ist eingeleitet und unumkehrbar. Mittlerweile wird auch nicht mehr bestritten, dass Migration und Integration zentrale Themen der Politik und Gesellschaft in allen Ländern sind. Noch stärker verbreiten muss sich aber in den EU-Mitgliedstaaten die Einsicht, dass die aktuellen Herausforderungen auf diesen Gebieten nur gemeinsam und in Zusammenarbeit mit den Herkunftsländern der Zuwanderer zu bewältigen sind.

Mit dem jüngsten Ausbau des Mandats der nationalen Kontaktstellen für Integration unter der deutschen EU-Ratspräsidentschaft wurde die offene Methode der Koordination als politische Strategie weiter etabliert. Es kann deshalb erwartet werden, dass der verstärkte und regelmäßige Austausch unter den Mitgliedstaaten die Modernisierung der gemeinsamen Migrations- und Integrationsagenda voranbringt. Das ist angesichts des anhaltenden und sich sogar noch verschärfenden Problemdrucks auch dringend erforderlich. Aber es gibt keine Automatismen. Es bedarf der treibenden Kräfte und der innovativen Impulse, damit der eingeleitete Paradigmenwechsel trägt.

Europa wird auf dem gemeinsamen Weg nur vorankommen, wenn es den globalen Wettbewerb in der Migrations- und Integrationspolitik annimmt und bereit ist, von den Erfahrungen in Einwanderungskontinenten wie Nordamerika und Australien zu lernen. Dem transatlantischen Austausch kommt deshalb für die Moderni-

sierung der Migrations- und Integrationsagenda in Europa eine Schlüsselrolle zu.

## Literatur

Bertelsmann Foundation. »A Concept for a Competitive Integration Policy«. *Managing Integration. The European Union's Responsibilities towards Immigrants*. Hrsg. Rita Süßmuth und Werner Weidenfeld. Washington 2005. 96–100.

Schulte, Bernd. »The Open Method of Coordination as a Political Strategy in the Field of Immigrant Integration Policy«. *Managing Integration. The European Union's Responsibilities towards Immigrants*. Hrsg. Rita Süßmuth und Werner Weidenfeld. Washington 2005. 114–121.

# I. Migration steuern



# Migration im Zeitalter der Mobilität neu denken

*Demetrios G. Papademetriou*

## 1 Kontexte im Wandel

Mehr Länder als zu irgendeinem Zeitpunkt in der Geschichte sind heute wichtige Akteure im internationalen Migrationssystem. Bei den größten dieser Akteure erreicht die Migration ein solches Ausmaß, dass sie als Triebkraft für rasche, tiefgreifende und augenfällige soziale und kulturelle Veränderungen wirkt. Die überwiegende Mehrheit der fortgeschrittenen industrialisierten Demokratien zählt zu diesen Akteuren, und die daraus entstehenden Umwälzungen laufen buchstäblich vor den Augen der Menschen ab.

Der Umfang und die Zusammensetzung der internationalen Migration sind Auslöser für diese Umwälzungen und die Reaktion darauf. Die Zahl der internationalen Migranten ist so hoch wie nie zuvor. Laut Schätzungen der Vereinten Nationen belief sie sich 2005 auf mehr als 190 Millionen Menschen. Im Gegensatz zur historischen Migration des letzten Jahrhunderts definieren sich heutige Migrationsströme durch die überwältigende Mehrheit der Migranten: So gut wie alle, die außerhalb der legalen Migrationskanäle daran teilnehmen, stammen aus Ländern, bei denen eine sehr große soziale, kulturelle und oft auch rassische »Distanz« gegenüber den Ländern besteht, die sie anstreben. Und es kommt noch etwas hinzu. In der Welt der Angriffe vom 11. September 2001 auf die Vereinigten Staaten und der späteren Anschläge in Madrid und London scheinen die religiösen Unterschiede ausschlaggebend geworden zu sein. Diese Gegebenheiten verstärken die »Auffälligkeit« und das »Anderssein« von Neuankömmlingen, was wiederum das gefühlte Unbehagen der Bevölkerung in den Zielländern vermehrt.

Institutionen im öffentlichen und privaten Sektor der Gesellschaf-

ten der Zielländer sind bemüht, sich den Herausforderungen der heutigen Migration zu stellen. Für keine anderen Institutionen scheint die Anpassung jedoch schwieriger zu sein als für diejenigen in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU). Ihre Bemühungen werden durch mehrere Faktoren erschwert; zwei davon sind von besonderer Bedeutung.

Der erste ist das Gewicht früherer politischer Entscheidungen in Bezug auf Einwanderung und Integration. Manche europäische Regierungen und Gesellschaften haben den dauerhaften Charakter der Einwanderung und ihrer Verankerung im »Leben« der Gesellschaft des jeweiligen Ziellandes viel zu lange geleugnet. Dies gilt besonders für Deutschland. Dadurch wurden wichtige Bemühungen zur Integration von Einwanderern in das deutsche Gemeinwesen und die deutsche Gesellschaft verzögert. Bemerkenswerterweise scheinen andersartige politische Entscheidungen – sei es, sie offiziell »mit offenen Armen willkommen zu heißen« (wie in den Niederlanden und in Skandinavien) oder ihnen mit »überheblicher Missachtung zu begegnen« (wie in Frankreich) – zu ähnlichen Ergebnissen geführt zu haben. Fast flächendeckend sind Einwanderer und ihre Nachkommen gegenüber den Einheimischen im Nachteil: bei den Bildungsabschlüssen, bei den wirtschaftlichen Indikatoren (Beschäftigungsquoten, Einkommen, Wohnungsstandard usw.), beim Zugang zu Chancen sowie bei der sozialen und politischen Partizipation. Diese Häufung von Benachteiligungen zeigt sich in unterschiedlichen Graden wirtschaftlicher, sozialer und politischer Marginalisierung. Die Marginalisierung wiederum führt zu gegenseitigem Misstrauen: Viele Einwanderergemeinschaften schätzen sich als diskriminiert ein, während viele Einheimische Einwanderern und ihren Kindern gegenüber unduldsam, wenn nicht sogar misstrauisch und argwöhnisch reagieren.

Der zweite erschwerende Faktor besteht darin, dass in den meisten Fällen die vorhandene Zuwanderung vornehmlich auf den gesetzlich geschützten Familiennachzug, die Asylmigration und natürlich die illegale Migration entfällt. Die Ausnahmen von dieser Regel betreffen vor allem Irland und die südliche Flanke der EU, also Länder, die erst seit kurzer Zeit größere Zahlen von Migrantinnen aufnehmen, und zwar überwiegend im Rahmen der Arbeitsmigration – wenngleich diese Migration in recht hohem Maß illegal ist. Dies

führt dazu, dass der größte Teil der Zuwanderung nicht einfach quantitativ oder qualitativ gesteuert werden kann – ein Thema, auf das weiter unten noch näher eingegangen wird.

Umfang und Merkmale der heutigen und noch mehr der zukünftigen internationalen Migration zwingen die Länder, die Umwälzungen, die dieser Prozess mit sich bringt, viel besser als in der Vergangenheit zu bewältigen. Weil der Nutzen im Erfolgsfall und die Nachteile bei einem Scheitern jeweils so groß sind und in der Schwebe hängen, wird das Management des internationalen Migrationsprozesses durch kluge Regulierung und andere politische Maßnahmen auf der lokalen, nationalen und regionalen sowie stufenweise und vorsichtig auch auf der internationalen Ebene unumgänglich. Die Argumente dafür werden noch überzeugender, wenn das Entwicklungspotenzial gut regulierter Migration für die Herkunftsländer ebenfalls berücksichtigt wird.

## **2 Belastungsfaktoren abschwächen, den Nutzen maximieren**

Die meisten Staaten, die Migranten in großer Zahl aufgenommen haben, suchen nach Möglichkeiten, die Kontrolle über den Prozess zu gewinnen und bessere politische Ergebnisse zu erzielen. Ihre Ziele bei diesen Bemühungen sind lobenswert: Sie wollen den Prozess in einer Art gestalten, die ihre nationalen wirtschaftlichen Interessen und Prioritäten voranbringt und gleichzeitig den sozialen Zusammenhalt im Auge behält. Zudem sollen Rechtsgrundsätze und Verpflichtungen zur Beachtung der Menschenrechte sowie zum Flüchtlingsschutz genau eingehalten werden.

Diese Ziele könnten komplementärer sein, als allgemein angenommen wird. Das Gleiche gilt für die Ziele der Gesellschaften von Herkunfts- beziehungsweise Aufnahme- oder Zielländern und für die Ziele der Migranten selbst. Der Zusammenstoß unterschiedlicher und oft gegensätzlicher Interessen beruht zum Teil auf dem oben bereits erwähnten Umstand, dass in fast allen Ländern (Kanada, Australien und in den letzten Jahren vielleicht das Vereinigte Königreich sind rühmliche Ausnahmen) ein zu großer Teil der Gesamtmigration weder das Ergebnis von Selektion darstellt noch in anderer Beziehung wirklich reguliert wird. Damit kommt eine Ver-

änderung der Regeln für die Zulassung von Migranten dem Betreten eines politischen Minenfelds gleich. Der Verzicht auf eine aktive Auswahl an Migranten, die ins eigene Land kommen, führt zu ungewissem Nutzen für die Aufnahmeländer.

Andererseits beschränken die schlechte Regulierung der Migration und die illegale Migration im Allgemeinen die Möglichkeiten von Migranten, die höchsten Erträge aus der Investition in ihre Migration zu erwirtschaften. Dies verringert ihre Möglichkeiten, Einkommen zu erzielen und Geld in ihre Herkunftsländer zu überweisen, was wiederum den Nutzen für die Migranten und damit auch den Nutzen für ihre Familien und die Gemeinschaften im jeweiligen Herkunftsland verringert. Die illegale Migration erhöht zudem die Kosten für fast alle Betroffenen und führt tendenziell dazu, dass allen Arten von Migration ein Makel der Illegalität anhaftet. Gleichzeitig bereichert die Illegalität Verbrechersyndikate und Schleusernetzwerke, die die illegale Migration abwickeln. Für diese Organisationen ist Menschenschmuggel ein höchst einträgliches Geschäft, dessen Kosten – gleich, wie sie gemessen werden – das Risiko weitestgehend wert zu sein scheinen, weil sie primär von den Einwanderern selbst getragen werden.

Angesichts der raschen Zunahme der illegalen Zuwanderung kann man die Position vertreten, dass in immer stärkerem Maß Komponenten der Zuwanderungspolitik der fortgeschrittensten industriellen Demokratien »in der Realität« von Schleusern und Geschäftemachern bestimmt werden. In vielen Fällen ließe sich sogar behaupten, die Regierungen wendeten den Löwenanteil ihrer Ressourcen für das Migrationsmanagement (und physisches, aber vor allem politisches Kapital) für die Bewältigung der Probleme auf, die durch die illegale Migration und die Anwesenheit illegaler Migranten auf ihrem Territorium entstehen – ein Prozess, bei dem Erfolg vor allem daran gemessen wird, wie gut es gelingt, nicht ganz erfolglos zu bleiben. Die Anstrengungen vieler EU-Mitgliedstaaten, besonders an den Südgrenzen der Union, und der Europäischen Kommission selbst – und gewiss die Aktivitäten der Vereinigten Staaten – passen in dieses Muster. Dieser Umstand schränkt eindeutig die der Politik zur Verfügung stehenden Möglichkeiten zur verstärkten Öffnung legaler Migrationskanäle ein.

Es gibt jedoch eine Alternative: Diese besteht darin, politischen

Handlungsspielraum für die Steuerung einer planmäßig, klug und flexibel regulierten Zuwanderung (und Anwesenheit) legaler Migranten zu erschließen, deren Beiträge zur Wirtschaft und Gesellschaft größtenteils gerade deshalb wertvoller sind, weil der Prozess erfolgreich gesteuert wird. Dieses Modell beschreibt am besten das Migrationsmanagement von Ländern wie Kanada und Australien.

Die Herausforderung für die Politik liegt also klar auf der Hand. Damit der Nutzen der Migration größer wird, müssen die Regierungen vor allem erfolgreich die Illegalität jeder Art verringern und geschickt die unvermeidlichen Spannungen und Belastungen bewältigen, die der Prozess mit sich bringt. In Bezug auf den letzten Punkt ist vielleicht nichts dringlicher, als der Öffentlichkeit zu zeigen, dass Migranten gesetzestreu sind, positive Beiträge zur Wirtschaft leisten und dass die Beschäftigungschancen Einheimischer durch Zuwanderung nicht beeinträchtigt werden.

### **3 Veraltete Konzepte, unflexible Verwaltungskategorien und die Notwendigkeit einer besseren Politik und besserer politischer Urteilsfähigkeit**

Systeme zum Migrationsmanagement leiden unter veralteten Konzepten, unflexiblen Verwaltungsstrukturen sowie dem Umstand, dass die Mittel häufig fehlgeleitet werden – und für die Aufgabe immer viel zu knapp bemessen sind.

Ganz allgemein beruhen viele der heutigen Einwanderungssysteme, besonders im Nordwesten Europas, auf konzeptionellen und ideologischen Gedankengebäuden, die sich nach dem Zweiten Weltkrieg entwickelten und denen die Maximen des Flüchtlingsschutzes und der Achtung der Menschenrechte zugrunde lagen. Diese Maximen und die völkerrechtlichen Instrumente, zu denen sie führten – die Allgemeine und die Europäische Menschenrechtskonvention sowie die Genfer Flüchtlingskonvention –, waren damals und sind noch heute wichtige Handlungsrichtlinien und schreiben ein bestimmtes Vorgehen vor, wenn ihre Bestimmungen eindeutig sind. Solche Instrumente, auch die administrativen sowie zivilgesellschaftlichen Systeme, die sie hervorgebracht haben, sollten nicht dazu dienen, andere Formen von Zuwanderung zu »verdrängen«. In dem