



Kompass 2020

Deutschland in den internationalen Beziehungen
Ziele, Instrumente, Perspektiven



Zu viele oder zu wenige?

Demographische Entwicklung
und internationale Migration

Ernst Hillebrand



Kompass 2020

Deutschland in den internationalen Beziehungen Ziele, Instrumente, Perspektiven

Mit dem Projekt „Kompass 2020“ leistet die Friedrich-Ebert-Stiftung einen Beitrag zu einer Debatte über Deutschlands Ziele, Rolle und Strategien in den internationalen Beziehungen. „Kompass 2020“ begleitet mit Veranstaltungen und Publikationen das Jahr 2007, in dem die deutsche Außenpolitik durch die EU-Ratspräsidentschaft und den Vorsitz bei der G8 besonders im Rampenlicht steht. In rund 30 Einzelartikeln gibt das Projekt einen Überblick über die wichtigsten Themen und Regionen deutscher Außenbeziehungen. Diese Artikel haben dabei alle den gleichen Aufbau: Sie informieren zunächst über die wichtigsten Entwicklungen, die größten Herausforderungen und die zentralen Akteure in den jeweiligen Politikfeldern und Regionen. Der zweite Abschnitt analysiert die bisherige Rolle, die Strategien und die Wahrnehmung deutscher/europäischer Politik. Im Kapitel „Szenarien“ werden plausible, alternative Szenarien entwickelt, die veranschaulichen, welche Entwicklung das Politikfeld oder die Region in den kommenden 15 Jahren nehmen könnte. Im letzten Abschnitt schließlich werden mögliche Ansatzpunkte für die deutsche und europäische Politik formuliert.

Jochen Steinhilber
Katrien Klüver

Friedrich-Ebert-Stiftung
Referat Entwicklungspolitik
Hiroshimastraße 17
10785 Berlin

Tel. +49-30-26935-972
Fax +49-30-26935-959
kompass2020@fes.de
www.fes.de/kompass2020

Zu viele oder zu wenige?

Demographische Entwicklung und internationale Migration

Ernst Hillebrand



Abstract	2
I. Demographie und Migration: Weltweite Trends	3
I.1 Die Entwicklung der Weltbevölkerung bis 2020 und darüber hinaus.....	3
I.2 Internationale Migration: Allgemeine Trends bis 2020	5
I.3 Westeuropa in den weltweiten Migrationsströmen	6
I.4 Deutschland in den weltweiten Migrationsströmen.....	6
I.5 Nicht offiziell erfasste Migration	8
I.6 Demographische Auswirkungen auf die Bundesrepublik	8
I.7 Dynamik der Wanderungsprozesse bis 2020 und darüber hinaus.....	9
I.8 Zusätzliche Push-Faktoren aus ökologischen Gründen?	11
II. Die bisherige Politik der Bundesrepublik und der EU zur Steuerung internationaler Migration.....	12
II.1 Die Politik der Bundesrepublik zur Steuerung von Zuwanderung	12
II.2 Die EU als Handlungsrahmen deutscher Politik.....	14
III. Szenarien 2020	15
III.1 Krisen im Süden, Krisen im Osten – und der Papst ist auch kein Deutscher mehr.....	15
III.2 Et het noch immer jot jejang: Die Welt wird rheinisch.....	17
IV. Handlungsempfehlungen für die deutsche Politik	18
IV.1 Handlungsfeld Bevölkerungswachstum	19
IV.2 Handlungsfeld Migration.....	19

Abstract

Die Weltbevölkerung wird bis 2020 um 17% (2005 = 100) wachsen, von 6,5 Mrd. (2005) auf ca. 7,56 Mrd. Menschen. Der weit überwiegende Teil dieses Wachstums wird in der Dritten Welt stattfinden und hierbei wiederum der stärkste Zuwachs in den am wenigsten entwickelten Ländern. Der Anteil der am wenigsten entwickelten Länder (LLDC) an der Weltbevölkerung wird von 11% auf 14% im Jahr 2020 anwachsen, der der heutigen Entwicklungsländer insgesamt von 81,3% auf 83,6%.

Gleichzeitig wird weltweit die Zahl der Migranten weiter zunehmen. Von 1960 bis 2005 ist die Zahl der Migranten insgesamt von 75 Mio. auf 191 Mio. Menschen gestiegen. Bis 2050 werden netto ca. 100 Mio. Menschen von der Dritten in die Erste Welt migrieren. Die Faktoren, die in der Vergangenheit Wanderungsbewegungen ausgelöst haben, vor allem die Einkommensunterschiede zwischen den verschiedenen Regionen, werden auch in Zukunft wirksam sein. Auf absehbare Zeit ist nicht damit zu rechnen, dass sich die Einkommensschere zwischen Erster und Dritter Welt schließt, vielmehr deuten viele Faktoren darauf hin, dass sie sich noch weiter öffnet (mit Ausnahme Chinas).

Innerhalb Europas wird Deutschland – das zurzeit ca. 31% der europäischen Bevölkerung ausländischer Abstammung beherbergt (Frankreich: 14%, GB 12%, Italien 9%) – weiterhin das Hauptzuwanderungsland sein. Berechnungen des Statistischen Bundesamtes operieren mit Szenarien von jährlichen legalen Netto-Zuwanderungszahlen von 200.000 bis 300.000 Menschen in diesem Zeitraum. Deutschland wird damit nach den USA das zweitgrößte Netto-Empfängerland von legalen Migranten sein und weiterhin besonders für Zuwanderer aus europäischen Nicht-EU-Staaten und Osteuropa attraktiv sein, mit einem besonderen Schwergewicht auf der Türkei.

Die illegale Migration wird weltweit weiter steigen; bereits heute sind Menschenhandel und Schlepperwesen die drittgrößte Branche des internationalen organisierten Verbrechens.

Die beiden Szenarien 2020 basieren auf unterschiedlichen Entwicklungen in den beiden für Wanderungsbewegungen nach Europa besonders wichtigen Gebieten, Osteuropa und der Krisenbogen im Mittleren und Nahen Osten. Je nach Entwicklung in diesen Gebieten (politisch und ökonomisch) wird sich die Zuwanderung nach Westeuropa in sehr verschiedener Form entwickeln.

Die Einwirkungschancen deutscher und europäischer Politik auf die entscheidenden Ursachen von Migration – Bevölkerungswachstum und Einkommensunterschiede in einer globalisierten Welt – sind bei realistischer Betrachtung sehr gering. Handlungsmöglichkeiten ergeben sich daher am ehesten bei der Zuwanderungssteuerung. Angesichts des unverminderten Zuwanderungsdrucks vor allem aus der Dritten Welt wird die EU eine gemeinsame Politik der gesteuerten Immigration vor allem gut ausgebildeter und junger Menschen und des effizienten Schutzes der Außengrenzen gegen unerwünschte Zuwanderung entwickeln müssen. Integrationspolitik wird ein zentraler Faktor für die gesellschaftliche Verarbeitung der weiter erfolgenden Zuwanderung bleiben und als Politikfeld daher dauerhaft wichtig sein. Gleichzeitig bedarf es zur Lösung der demographischen Probleme Deutschlands einer geburtenfördernden Bevölkerungs- und Familienpolitik, die die Geburtenrate auf das Niveau von in dieser Hinsicht erfolgreicheren westeuropäischen Staaten hebt.

I. Demographie und Migration: Weltweite Trends

I.1 Die Entwicklung der Weltbevölkerung bis 2020 und darüber hinaus

Die Weltbevölkerung wird Berechnungen der UN zufolge bis zum Jahr 2020 um 17% wachsen, von 6,5 Mrd. (2005) auf ca. 7,56 Mrd. Menschen. Der weit überwiegende Teil dieses Wachstums wird in der Dritten Welt stattfinden und hierbei wiederum vor allem in den am wenigsten entwickelten Ländern. Die Bevölkerung der Industriestaaten wird dagegen stagnieren, da die Geburtenrate in den meisten von ihnen unter der Substitutionsrate der Bevölkerung liegt.

Table 1: Entwicklung der Weltbevölkerung bis zum Jahr 2020

Bevölkerung (in Tausend)				
Jahr	2005	2010	2015	2020
Welt	6 464 750	6 842 923	7 219 431	7 577 889
Afrika	905 936	1 006 905	1 115 358	1 228 276
Asien	3 905 415	4 130 383	4 351 001	4 553 791
Europa	728 389	725 786	721 111	714 959
Lateinamerika und Karibik	561 346	598 771	634 104	666 955
Nordamerika	330 608	346 062	360 905	375 000
Ozeanien	33 056	35 017	36 952	38 909
“More developed regions”	1 211 265	1 225 678	1 236 561	1 224 413
“Less developed regions”	5 253 484	5 617 246	5 982 871	6 333 475
“Least developed regions”	759 389	852 025	951 610	1 057 086

Entsprechend wird der Anteil der heutigen Entwicklungsländer insgesamt bis 2020 von 81,3% auf 83,6% der Weltbevölkerung anwachsen, der Anteil der am wenigsten entwickelten Länder (LLDC) von 11% auf 14%. Allerdings wird auch in den heutigen Entwicklungsländern – vor allem in China – der gesellschaftliche Alterungsprozess das Bevölkerungswachstum langfristig verlangsamen.

Die HIV-Pandemie wird nur im südlichen Afrika deutliche Auswirkungen auf die demographische Entwicklung haben. Die Lebenserwartung dort ist seit Mitte der 90er Jahre gefallen und wird bis Mitte des nächsten Jahrzehnts weiter auf 43 Jahre sinken. Außerhalb dieser speziellen Region wird die sehr hohe Geburtenrate in den LLDC aber die negativen Auswirkungen der gestiegenen Morbidität demographisch deutlich kompensieren.

UN-Berechnungen gehen von einer Fortsetzung der weltweiten Urbanisierungstendenz aus: Im Jahr 2020 werden ca. 56% der Weltbevölkerung in Städten leben, nur noch 44% in ländlichen Gebieten. Die höchste Verstädterungsquote wird bis dahin Nordamerika

haben, knapp gefolgt von Lateinamerika. Die Verstädterung in dem bisher noch am ländlichsten geprägten Kontinent, Afrika, wird von heute 40% auf ca. 48% ansteigen.

Langfristig – bis 2050 – rechnen die UN mit einem Zuwachs der Weltbevölkerung auf ca. 9,1 Mrd. Menschen. 95% dieses Zuwachses wird auf die heutige Dritte Welt entfallen. Betrachtet man einzelne Länder, so werden folgende Länder den größten *absoluten* Beitrag zu diesem Wachstum der Weltbevölkerung leisten: Indien, Pakistan, Nigeria, Kongo, Bangladesh, Uganda, USA, Äthiopien, China (in abfallender Ordnung). Die Länder, die bis 2050 das größte *relative* Bevölkerungswachstum erleben werden, zählen dagegen durchweg zu den am wenigsten entwickelten Ländern und liegen bis auf zwei Ausnahmen in Afrika: Afghanistan, Burkina Faso, Burundi, Tschad, Kongo, Kongo-Brazzaville, Ost-Timor, Guinea-Bissau, Liberia, Mali, Niger und Uganda.¹

Die Bevölkerung der heutigen Industrieländer wird nach diesen Berechnungen bis 2050 nur leicht zurückgegangen sein, wobei diese relative Stagnation in einem wachsenden Maße durch Zuwanderung erreicht werden wird. Stagnation der Bevölkerungszahlen ist aber keineswegs das Privileg der entwickelten Länder. Bereits heute liegt die Geburtenrate nicht nur in fast allen Industrieländern unter der Substitutionsrate der Bevölkerung, sondern auch in 23 Entwicklungsländern, in denen ein Viertel der Weltbevölkerung lebt. Diese Gruppe schließt China ein, dessen Geburtenrate in den letzten Jahren unterhalb der einiger traditioneller Industrieländer lag.

1.2 Internationale Migration: Allgemeine Trends bis 2020

Weltweit wird die Zahl der Migranten weiter steigen und dies vermutlich in einem höheren Tempo als in den letzten 50 Jahren. Im Zeitraum von 1960 bis 2005 ist die Zahl der Migranten insgesamt von 75 Mio. auf 191 Mio. Menschen gestiegen, ein Zuwachs von 121 Mio. Menschen in 45 Jahren.² In Europa hat sich diese Zunahme von internationalen Migranten in den 90er Jahren besonders beschleunigt.³

Table 2: Internationale Migration

Anzahl internationaler Migranten, in Mio.					% der Bev.		Verteilung %		
Jahr	1960	1970	1980	1990	2000	1960	2000	1960	2000
Welt	75,9	81,5	99,8	154,0	175,0	2,5	2,9	100	100
IL	32,1	38,3	47,7	89,7	110,3	3,4	8,7	42,3	63,1
EL	43,8	43,2	52,1	64,3	64,6	2,1	1,3	57,73	36,9

Quelle: UN Department of Economic and Social Affairs, World Economic and Social Survey 2004: International Migration, NY, UN, 2004, Tabelle II.1.

191 Mio. Menschen entsprechen einem Anteil an der Weltbevölkerung von ungefähr 3%. Etwa 63% der Migranten leben in den Industrieländern, wo sie etwa ein Zehntel der

1] Die Zahlen basieren auf Swiaczny, Frank, Internationale Wanderung als globales Phänomen und seine Auswirkungen auf den demographischen Wandel in den Industrie- und Entwicklungsländern, in: Neue Zuwanderergruppen in Deutschland: Vorträge der 7. Tagung des Arbeitskreises Migration – Integration – Minderheiten der Deutschen Gesellschaft für Demographie (DGD) in Zusammenarbeit mit dem Soziologischen Institut der Universität Erlangen in Erlangen am 25. November 2005, Wiesbaden 2006, S. 127–158, hier S. 129ff.

2] UN, Department of Economic and Social Affairs (DESA), Trends in Total Migrant Stocks, The 2005 Revision, Main findings, S. 9. http://www.un.org/esa/population/publications/migration/UN_Migrant_Stock_Documentation_2005.pdf. Ein Fünftel dieser Zunahme – also ca. 25 Millionen internationaler Migranten – geht auf die Auslösung der UdSSR und Jugoslawiens zurück.

3] Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration, Migration und Integration – Erfahrungen nutzen, Neues wagen. Jahresgutachten des Sachverständigenrates für Zuwanderung und Integration, Nürnberg 2004, S. 32.

Bevölkerung ausmachen; 37% leben in den Entwicklungsländern, wo sie Anfang des Jahrtausends ein Siebzigstel der Gesamtbevölkerung stellten.⁴

Betrachtet man die Gesamtzahl der Migranten, so stehen die USA an erster Stelle (38 Mio.), Russland – seit dem Zusammenbruch der UdSSR – an zweiter (12 Mio.) und Deutschland an dritter Stelle (10 Mio.).⁵

Bis zum Jahr 2020 ist UN-Schätzungen zufolge international mit folgenden Netto-Wanderungssalden (Zuwanderung minus Abwanderung) zu rechnen:

Tabelle 3: Migrationsraten

Jahr	Migrationsrate (Netto)			Netto-Migration (in Tausend, pro Jahr, beide Geschlechter)		
	2005-10	2010-15	2015-20	2005-10	2010-15	2015-20
Welt	0	0	0	0	0	0
Afrika	-0,4	-0,3	-0,3	-366	-292	-325
Asien	-0,3	-0,3	-0,3	-1191	-1197	-1204
Europa	1,1	1	1	792	704	704
Lateinamerika & Karibik	-1,2	-1	-0,9	-676	-617	-567
Nordamerika	4	3,7	3,5	1350	1310	1300
Ozeanien	2,7	2,5	2,4	92	92	92
„More developed regions“	1,9	1,8	1,7	2301	2173	2163
„Less developed regions“	-0,4	-0,4	-0,4	-2301	-2173	-2163
„Least developed regions“	-0,1	-0,2	-0,3	-46	-223	-272

Quelle: World Population Prospects: The 2004 Revision Population Database (<http://esa.un.org/unpp/index.asp?panel=1>).

In den vergangenen Jahren lag die Nettozahl von legalen Zuwanderern aus der Dritten in die Erste Welt bei ca. 2,4 Mio. Menschen jährlich.⁶ In den kommenden knapp 40 Jahren bis 2050 werden, so Schätzungen der UN, netto ca. 100 Mio. Menschen von der Dritten in die Erste Welt migrieren (Abwanderung minus Rückwanderung; illegale/undokumentierte Wanderungsbewegungen *nicht* mitgerechnet).

Die Haupt-Entsendeländer von Migranten, so die Berechnungen der UNO, werden in den kommenden Jahrzehnten China, Mexiko, Indien, die Philippinen, Pakistan und Indone-

4) Swiaczny, Frank, Internationale Wanderung als globales Phänomen, a.a.O., S. 129ff. Die Zahlen für die Verteilung zwischen IL und EL wurden entsprechend der 2005-Revision der Migrantenschätzung der UN (Anm. 2) verändert.

5) UN DESA, Trends in Total Migrant Stocks, The 2005 Revision, S.10. http://www.un.org/esa/population/publications/migration/UN_Migrant_Stock_Documentation_2005.pdf

6) Meeting the Challenges of Migration: Progress since the ICPD —prepared by the International Migration Policy Programme (IMP), S. 14. http://www.unfpa.org/upload/lib_pub_file/334_filename_migration.pdf

sien sein. Die relativ große Bedeutung, die Osteuropa in den letzten 15 Jahren für Wanderungsbewegungen innerhalb Europas hatte, dürfte in dem Maße sinken, wie die Bevölkerung in dieser Region selbst zu altern beginnt.

Grundsätzlich bleibt bezüglich aller derartigen „Vorausberechnungen“ festzustellen, dass ihre Grundlagen eher dünn sind. In vielerlei Hinsicht sind sie nichts anderes als Ceteris-paribus-Projektionen vergangener Wanderungstrends. Neuere und sich intensivierende Migrationsformen wie Kurzzeit- und Zirkel-Migration sowie illegale Migration werden davon nur ungenügend bzw. gar nicht erfasst. Wie methodisch sorgfältig auch immer gearbeitet wird, so bleiben diese Zahlen daher im Kern spekulativ. Die meisten wissenschaftlichen Quellen beklagten darüber hinaus eine generell schwierige Datenlage bei der Erfassung von internationaler Migration.

I.3 Westeuropa in den weltweiten Migrationsströmen

Der weit überwiegende Teil der Migration der nächsten Jahre und Jahrzehnte wird die heutigen Industrieländer zum Ziel haben. Die Attraktivität Europas wird nach Expertenschätzung dabei eher zunehmen.⁷ Für die Zukunft rechnet die UN damit, dass Europa ein Drittel der gesamten Netto-Zuwanderung aufnehmen wird.⁸

Insgesamt lebten Anfang des Jahrzehnts (2003) 23,5 Mio. Ausländer in Westeuropa. Davon waren ca. 10 Mio. aktive Arbeitskräfte, eine Zunahme um 38% im Vergleich zu 1995.⁹ Geht man davon aus, dass sich die Wanderungsziffern auch in den kommenden Jahren in etwa in der Größenordnung der letzten zehn Jahren bewegen werden, dann wird die Zahl der Wohnbevölkerung ausländischer Herkunft in Westeuropa bis 2020 auf 43,6 Mio. ansteigen. Ein wachsender Anteil davon werden Rentner sein.

In diesen vermuteten Zuwanderungszahlen nach Westeuropa sind allerdings die Dynamiken der EU-Osterweiterung nach 2004 noch nicht mitberücksichtigt (und natürlich auch nicht die Konsequenzen des EU-Beitritts Rumäniens und Bulgariens). Zahlen aus Irland und GB – die keine Restriktionen für die Erwerbsmigration aus den Beitrittsländern einführen – zeigen, dass die tatsächliche Wanderung aus den Beitrittsländern nach Westeuropa weit über den prognostizierten Zahlen lag. Hier sind sicherlich erhebliche „Umleitungseffekte“ wirksam, die einen unverhältnismäßig hohen Teil der Wanderungsbewegungen aufgrund der Zuzugsbeschränkungen in Ländern wie Deutschland oder Frankreich nach Großbritannien lenkten. Dennoch deuten die Zahlen an, dass das Wanderungspotential aus den Beitrittsländern sehr viel höher als vermutet sein könnte.

I.4 Deutschland in den weltweiten Migrationsströmen

Innerhalb Europas wird Deutschland – das zurzeit ungefähr ein Drittel der europäischen Bevölkerung ausländischer Abstammung beherbergt (Frankreich: 14%, GB 12%, Italien 9%)¹⁰ – weiterhin das Hauptzuwanderungsland sein. Setzen sich die bisherigen Trends fort, so wird Deutschland weiterhin besonders für Zuwanderer aus europäischen Nicht-EU-Staaten und Osteuropa attraktiv sein, wobei der Türkei als Herkunftsland ein besonderes Gewicht zukommt.

In etwa ist für Deutschland bis 2020 mit Zuwanderungszahlen in der Größenordnung der letzten zehn Jahren zu rechnen. In absoluten Zahlen gehen die Wanderungsschätzungen

7] Salt, John, Current Trends in International Migration, Council of Europe, Januar 2005, CDMG (2005) 2, S. 4.

8] Swiaczny, Frank, Internationale Wanderung als globales Phänomen, a.a.O., S. 135.

9] Salt, John, Current Trends in International Migration, a.a.O., S. 11 und 22.

10] Salt, John, Current Trends in International Migration, a.a.O., S. 11.

der UN von einer durchschnittlichen jährlichen Netto-Zuwanderung von ca. 200.000 Menschen aus. Berechnungen des Statistischen Bundesamtes operieren mit Szenarien von Netto-Zuwanderungszahlen von 200.000 bis 300.000 Menschen. Für den Zeitraum von 2007 bis 2020 wird die Nettozuwanderungszahl für Deutschland vermutlich in der Größenordnung von 1,4 Mio. Menschen liegen. Deutschland wird damit nach den USA das zweitgrößte Netto-Empfängerland von internationalen Migranten sein.

Reine Nettozahlen sagen allerdings nichts über die reale Zahl von *Neuankömmlingen* aus. Die Anzahl von Zuzügen lag in den vergangenen fünf Jahren in Deutschland bei ca. 840.000 jährlich, denen eine Abwanderung in der Größenordnung von 640.000 Menschen gegenüberstand.¹¹ Extrapoliert man den Durchschnitt der letzten fünf Jahre, so werden in den Jahren 2007 bis 2020 ca. 10,9 Mio. Menschen nach Deutschland einwandern, davon 8,5 Mio. Nichtdeutsche. Geht man davon aus, dass die kulturelle und soziale Integration von Neuankömmlingen in Zukunft die eigentliche Herausforderung für die westeuropäischen Zuwanderungsgesellschaften ist, so sind diese absoluten Zahlen besser geeignet als Nettozahlen, um die Größenordnung dieser gesellschaftlichen Aufgabe zu verdeutlichen. Denn die gleichzeitige Abwanderung von Deutschen und von Ausländern, die längere Zeit in Deutschland gelebt haben, macht die Aufgabe, die in der Sozialisation und Integration dieser signifikanten Anzahl von Neuankömmlingen liegen wird, nur teilweise geringer. Hinzu kommt, dass die Diversität der Zuwanderung zunehmen wird und die ausländische Bevölkerung in Zukunft weitaus heterogener sein wird, was deren wirtschaftliche, soziale und kulturelle Integration noch komplizierter machen wird.

Nicht ganz unerheblich für die Einschätzung der Dynamik, aber auch der zu erwartenden Kosten, Nutzen und Integrationsprobleme ist die Frage, aus welchen Ländern die Migranten in Zukunft vorrangig kommen werden. Grundsätzlich ist die Wahrscheinlichkeit, dass der fiskalische und volkswirtschaftliche Nutzen von Zuwanderung für das Aufnahmeland den Aufwand übersteigt, umso höher, je qualifizierter die Einwanderer sind. Gleichzeitig zeigen Studien, dass die Wahrscheinlichkeit eines Netto-Gewinns bei Einwanderern aus Ländern mit höheren Pro-Kopf-Einkommen (und entsprechend besseren Bildungs- und Ausbildungssystemen) höher ist: „Studies also show that the fiscal effects vary by national origin of the migrants, with higher benefits flowing from those coming from high GDP countries.“¹²

Dies ist für Deutschland mit seinem relativ hohen Anteil von Zuwanderern aus Ost- und Südosteuropa zunächst eine gute Nachricht. Auf der anderen Seite ist allerdings zu sehen, dass innerhalb dieser allgemeinen Regionalherkunft ein Land – die Türkei – ein besonders hohes Gewicht hat. Die Auswanderung aus diesem Land ist aber von einem vergleichsweise extrem *geringen* Qualifizierungsgrad geprägt: Während beispielsweise bei den in OECD-Ländern lebenden Russen der Anteil von Menschen mit Hochschulbildung bei über 40% und bei Ukrainern immerhin noch bei 27,2% liegt, liegt er bei türkischen Migranten in OECD-Staaten (v.a. in Deutschland und den Niederlanden) bei mageren 6,3%.¹³ Grundsätzlich liegt zurzeit der Anteil von Menschen mit Hochschulbildung an der ausländischen Wohnbevölkerung in Deutschland mit 15,5% deutlich niedriger als etwa in der Schweiz, Großbritannien oder auch Frankreich (Zahlen für 2001).¹⁴ Diese Struktureigenheiten der deutschen Zuwanderung haben sich in den letzten Jahren verstärkt: Betrug der Anteil von gering qualifizierten Arbeitskräften an der gesamten Zuwanderung 1996 noch 25%, so lag er im Jahr 2005 bei 45%.¹⁵

11] Sachverständigenrat, a.a.O., S. 66. Ausländer sind an den (erfassten) Zuzügen in den letzten fünf Jahren mit 78%, an den Fortzügen mit 82% beteiligt.

12] Salt, John, Current Trends, a.a.O., S. 23.

13] Ebenda, Tabelle 18.

14] Ebenda, Tabelle 19.

15] Angenendt, Steffen, Stand und Perspektiven der deutschen Einwanderungspolitik, Gutachten für die FES-London, Berlin 2007, unveröffentlichtes Manuskript, 31 Seiten, hier S. 8.

Grundsätzlich wird davon auszugehen sein, dass trotz der langsamen Verbesserung des Bildungswesens in einigen Entwicklungsländern das allgemeine Ausbildungsniveau von Zuwanderern aus der Türkei und der Dritten Welt auch in Zukunft unter dem der Zuwanderungsländer in Europa liegen wird. Ein im Auftrag der EU erstelltes Gutachten zu den Push- und Pull-Faktoren von Migrationsprozessen kommt diesbezüglich zu dem Schluss: „In comparison to western countries of destination, migrants' educational levels, although increasing, are still low, with many having no more than primary education“.¹⁶

1.5 Nicht offiziell erfasste Migration

Die oben genannten Ab- und Zuwanderungszahlen umfassen *nicht* die illegalen Immigranten. Die Zahl der illegalen Immigranten ist von Natur aus schwer zu erfassen und kann daher lediglich auf der Basis indirekter Indikatoren geschätzt werden.

Eine OECD-Studie schätzt für Europa, ausgehend von den Ergebnissen von Legalisierungskampagnen in verschiedenen europäischen Ländern in den letzten Jahren, dass die Relation illegaler zu legalen Immigranten etwas höher als in den USA liegen könnte. Dort wird die Relation auf ca. 1:3 geschätzt – d.h. auf jeweils drei legale kommt ein illegaler Zuwanderer.¹⁷

Mit Blick auf die Dynamik illegaler Immigration gibt es unterschiedliche Einschätzungen. In Bezug auf Europa kommt ein Gutachten für den Europäischen Rat zu dem Ergebnis, dass es wenig Hinweise darauf gibt, dass das Ausmaß illegaler Einwanderung in den letzten Jahren signifikant zugenommen hat¹⁸. Demgegenüber bezieht sich das Jahresgutachten 2004 des Deutschen Zuwanderungsrates auf Schätzungen, die vermuten lassen, dass die Zahl der illegalen Immigranten im vergangenen Jahrzehnt im Vergleich zu den anderen Migrationstypen (Familiennachzug, Arbeitsmigration, Flüchtlinge und Asylanten) am stärksten angewachsen ist.¹⁹ Die meisten wissenschaftlichen Untersuchungen gehen davon aus, dass die Anzahl illegaler Immigranten in den nächsten Jahren steigen wird. Dafür spricht nicht zuletzt auch das Anwachsen spezialisierter krimineller Strukturen: Menschenhandel und Schlepperwesen sind mittlerweile die drittgrößte Branche des weltweiten organisierten Verbrechens.²⁰

1.6 Demographische Auswirkungen auf die Bundesrepublik

Die zu erwartenden Wanderungsbewegungen der kommenden Jahrzehnte werden auf die Abwanderungsländer einen unbedeutenden demographischen Effekt haben, da das natürliche Bevölkerungswachstum die Abwanderungseffekte deutlich kompensiert. Anders sieht es für die Zuwanderungsländer aus. Zuwanderung ist angesichts niedriger Geburtenraten ein je Land unterschiedlich relevanter, insgesamt aber wichtiger Faktor für die Bevölkerungsentwicklung. Insgesamt sollte dieser Effekt aber nicht überschätzt werden. Für ganz Europa lag in den letzten Jahren der Umfang des Wanderungsgewinns bei 10% der Geburten (Ozeanien 17%, Nordamerika 32%).²¹

16] Eurostat/Netherlands Interdisciplinary Demographic Institute, Why do People Migrate? Push and Pull Factors in International Migration: a comparative report, 2001, www.nidi.knaw.nl/web/html/pushpull/index.html, S. 66.

17] Coppel, J./Dumond, J./Visco, I., Trends in Immigration and Economic Consequences, OECD Economics Department Working Paper, No 284, OECD Publishing, 2001. S. 10.

18] Salt, John, Current Trends in International Migration, a.a.O., S. 3.

19] Sachverständigenrat, a.a.O., S. 32.

20] UN International Migration Policy Programme, Meeting the Challenges of Migration: Progress since the ICPD, Genf, ohne Datum, hier S. 68, http://www.unfpa.org/upload/lib_pub_file/334_filename_migration.pdf.

21] Swiaczny, Frank, Internationale Wanderung als globales Phänomen, a.a.O., S. 137.

Selbst für Deutschland, ein Land mit sehr niedriger Geburtenrate, ist die Auswirkung von Zuwanderung auf den Alterungsprozess relativ insignifikant, will man nicht – wie etwa in den UN-Modellrechnungen von 2002 zur „Substitutionswanderung“ – Bevölkerungsverchiebungen in massivster Form ins Auge fassen. Wollte man etwa durch Zuwanderung das Verhältnis von 15- bis 64-Jährigen zu den 65-Jährigen und Älteren bis 2050 konstant halten, dann müssten diesen Modellen zufolge über diesen Zeitraum mehr als 180 Mio. Menschen nach Deutschland einwandern.²²

Modellrechnungen des Statistischen Bundesamtes ergeben, dass etwa im Hinblick auf die Finanzierung eines umlagefinanzierten Rentensystems eine Anhebung des allgemeinen Renteneintrittsalters eine positivere Entwicklung auf die Entwicklung des Rentneranteils hätte als eine Kombination aus hoher Zuwanderung und geringerer Lebenserwartungsentwicklung. Insgesamt ist zu konstatieren, dass selbst langfristig – also mit einer Perspektive bis 2050 – „die demographischen Auswirkungen der Wanderung auf die Entwicklung des Altenanteils sehr gering sind“.²³

Tabelle 4: Anteil der 20-65-Jährigen an der deutschen Bevölkerung nach unterschiedlichen Zuwanderungsszenarien (in %)

	2010	2020	2050
Hohe Zuwanderung	61,3	60,6	55,2
Mittlere Zuwanderung	61,3	60,4	54,3
Niedrige Zuwanderung	61,2	60,1	52,9

Die Szenarien basieren auf einer mittleren Entwicklung des Durchschnittsalters und folgenden Zuwanderungssalden: hohe Zuwanderung: mehr als 300.000 pro Jahr; mittlere Zuwanderung: 200.000 pro Jahr (UN-Schätzung), niedrige Zuwanderung: 100.000 im Jahr. Quelle: Statistisches Bundesamt, Bevölkerung Deutschlands bis 2050 – 10. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, Wiesbaden 2003, S. 41-43.

Es ist nicht zu vermeiden, dass sich die Folgen der niedrigen Geburtenrate in Deutschland (1,4) in der Altersstruktur Deutschlands in den kommenden Jahrzehnten bemerkbar machen werden; daran kann Zuwanderung in den zu erwartenden Größenordnungen wenig ändern. Gleichzeitig ist festzustellen, dass andere Industrieländer wie Frankreich, Norwegen, die Niederlande oder die USA Geburtenraten haben, die Zuwanderung als demographischen Stabilisierungsfaktor praktisch überflüssig machen. Die Spielräume für eine aktive Bevölkerungs- und Familienpolitik in Deutschland sind also erheblich.

1.7 Dynamik der Wanderungsprozesse bis 2020 und darüber hinaus

Betrachtet man die verschiedenen Faktoren, die zu internationaler Wanderung führen, so ist nicht davon auszugehen, dass bei steigender Weltbevölkerung der Zuwanderungsdruck aus der Dritten Welt auf die Erste Welt in irgendeiner Form nachlassen wird. Die unterschiedliche demographische Entwicklung ist dabei ein eher zu vernachlässigender Faktor: Internationale Migration wird von anderen Faktoren sehr viel stärker beeinflusst als von nackten demographischen Fakten.

In dieser Hinsicht sind denn auch die von den UN geschätzten Netto-Zuwanderungszahlen für Europa und Deutschland eher mit Vorsicht zu genießen. Sie liegen dieser Projektion nach auch in Zukunft in der Größenordnung des langjährigen Durchschnitts der Zuwanderung nach Deutschland in den vergangenen 50 Jahren. Demgegenüber steht

22] Swiaczny, Frank, Internationale Wanderung als globales Phänomen, a.a.O., S. 150.

23] Swiaczny, Frank, Internationale Wanderung als globales Phänomen, a.a.O., S. 146.

jedoch eine Reihe von Entwicklungen, die vermuten lassen, dass sich die internationale Migration in Zukunft verstärken wird.²⁴

Einkommens- und Entwicklungsunterschiede

Einkommensunterschiede zwischen Entsende- und Empfängergebieten gelten historisch als der wichtigste Grund für internationale Migration. Unter dieser Annahme ist für die nächsten Jahre eher mit einer Zunahme von Wanderung denn mit einer Abnahme zu rechnen. Die relative Einkommenssituation der Industrieländer und der Entwicklungsländer – mit der großen Ausnahme Chinas und einiger anderer asiatischer Länder – hat sich seit dem Beginn des gegenwärtigen Zyklus liberaler Globalisierung Anfang der 80er Jahre zu Ungunsten der Dritten Welt verändert. Sowohl die weltwirtschaftlichen Wachstumsraten wie die Wachstumsraten in der Dritten Welt waren in den Nachkriegsjahrzehnten bis 1980 höher als die heutigen Werte. Entsprechend hat sich das relative Einkommensgefälle zwischen Industrie- und Entwicklungsländer in den letzten zwei Jahrzehnten wieder zu Ungunsten der Dritten Welt verändert.²⁵ Geht man davon aus, dass sich in den kommenden zwölf Jahren an diesem Trend wenig ändern und eine essentiell liberale Welthandelsordnung bestehen bleiben wird, so ist – trotz der zu erwartenden erheblichen *windfall profits* für Rohstoffexporteure – für einen großen Teil der Dritten Welt nicht mit einer Verringerung des Einkommensgefälles zu rechnen, sondern eher mit dessen Vergrößerung.

Selbst in den dynamischsten Volkswirtschaften der heutigen Dritten Welt, den voraussichtlichen „Globalisierungsgewinnern“ wie der Türkei, China und Indien, wird die Wachstumsrate des *Pro-Kopf*-Einkommens nur ungefähr doppelt so hoch sein wie in den meisten Industrieländern. Angesichts der massiven Unterschiede in der Ausgangslage wird sich die Schere in Zukunft also nicht schließen, sondern in absoluten Zahlen weiter öffnen.²⁶ Selbst wenn man davon ausgeht, dass eine Betrachtung, die auf Kaufkraftparitäten basiert ein etwas freundlicheres Bild ergibt, ist dennoch festzustellen, dass der zentrale ökonomische Pull-Faktor für Migration – ein erhebliches Einkommensgefälle zwischen Entsende- und Empfängerregionen – weiter bestehen wird, wenn er sich in vielen Fällen nicht sogar noch verstärkt. Auch in Zukunft wird das Statement Robert Wades gelten: „The fastest way for a poor person to get richer is to move from a poor country to a rich one.“²⁷

Kommunikation, Information und technische Veränderungen

Technische Veränderungen haben historisch immer einen großen Einfluss auf Wanderungsbewegungen gehabt. Die europäische Massenauswanderung nach Amerika im 19. Jahrhundert wurde nur möglich, weil die Entwicklung ozeangängiger Dampfschiffe eine billige und verlässliche Massentransportmöglichkeit schuf. Interkontinentale Migrationsprozesse haben entsprechend durch die sich verbessernden Kommunikations- und Reisemöglichkeiten des Zeitalters der Interkontinentalflüge, der sinkenden Kommunikationskosten und der neuen Kommunikationsmöglichkeiten des Internetzeitalters einen neuen Stimulus erhalten.²⁸ Harte und weiche Kosten von Migrationsentscheidungen sinken tendenziell mit diesen Entwicklungen. Gleichzeitig erweist sich eine wachsende

24] Stalker, Peter, *Workers without Frontiers – The Impact of Globalization on International Migration*, ILO, Genf 2000, S. 117–128.

25] Wade, Robert, *Globalisation isn't working*, Prospect Magazine, London, July 2006 und Weisbrot, Mark/Naiman, Robert/ Kim, Joyce, *The Emperor has no Growth: Declining Economic Growth Rates in the Era of Globalization*, Centre for Economic Policy Research, Washington, 2000 und Kozul-Wright, Richard/Rayment, Paul, *Globalization Reloaded: An UNCTAD-Perspective*, UNCTAD-Discussion Paper, Genf 2004.

26] Deutsche Bank Research, *Globale Wachstumszentren 2020, Formel-G für 34 Volkswirtschaften*, http://www.dbresearch.com/PROD/DBR_INTERNET_EN-PROD/PROD0000000000183205.pdf.

27] Wade, Robert, *Globalisation isn't working*, Prospect Magazine, July 2006.

28] Stalker, Peter, *Workers without Frontiers*, a.a.O., S. 117–128.

kommerzielle Verschränkung in der globalisierten Weltwirtschaft als ein zusätzlicher migrationsverstärkender Faktor.²⁹

Migrationsnetzwerke

Migration führt zum Entstehen von intensiven Kontakt- und Kommunikationsnetzwerken zwischen den Zuwanderungsländern und den Herkunftsländern der Migranten. Diese Netzwerke, so die moderne Migrationstheorie, stellen einen wichtigen Faktor bei der Migrationsentscheidung dar, da sie tendenziell die Kosten der Migration senken und die Erstetablierung von Migranten in den Zielländern erleichtern. In dem Maße, wie die bestehenden Migrationsstrukturen zum Entstehen fest etablierter Diasporas in den Industrieländern geführt haben, wird die Migrationsentscheidung für Nachfolger erheblich erleichtert.³⁰ Darüber hinaus führen etablierte Migrationsnetzwerke zu einer Verstärkung bestehender Migrationsmuster und Schwerpunktbildungen bei der Herkunft der Migranten.

Verstädterung und sozialer Wandel

Migration ist historisch stark mit Land-Stadt-Wanderungen korreliert. Der erste Schritt in Wanderungsbewegungen ist oft genug der vom Land in die Slums der wachsenden Großstädte; wenn sich berufliche Perspektiven dort nicht realisieren lassen oder das nackte Überleben nicht gesichert ist, folgt, so es die Umstände erlauben, die internationale Wanderung. Insofern ist der anhaltende Verstädterungstrend in der Dritten Welt auch ein Indikator für einen vermutlich nicht nachlassenden internationalen Migrationsdruck. Die Urbanisierung wird bis zum Jahr 2020 vor allem in Afrika noch einmal erheblich zunehmen, während sie sich in den anderen Gebieten der Dritten Welt auf sehr hohem Niveau stabilisieren wird.

1.8 Zusätzliche Push-Faktoren aus ökologischen Gründen?

Eine schwer zu kalkulierende Größe für die Einschätzung zukünftiger Wanderungspotentiale und -trends ist die Frage nach den bereits heute vorhersehbaren Folgen ökologischer Veränderungen infolge des Klimawandels. Der Sachverständigenrat für Zuwanderung und Migration sieht hierin ein Ursachenbündel, das möglicherweise starke Auswirkungen auf zukünftige Wanderbewegungen haben wird.³¹

Betrachtet man allerdings die Berechnungen der so genannten „Stern-Review“ vom November 2006, so kann man eher davon ausgehen, dass diese Faktoren im Betrachtungszeitraum kaum zum Tragen kommen werden. Durchschnittliche Temperaturerhöhungen im Bereich von 1 Grad Celsius – mehr wird bis 2020 nicht zu erwarten sein – werden nach den Szenarien des Stern-Reports lediglich die Nahrungsmittelproduktion in einigen Gebieten im Sahel beeinflussen. Das „Intergovernmental Panel on Climate Change“ der Vereinten Nationen rechnet in seinem letzten Bericht (2007) mit einem Temperaturanstieg von durchschnittlich jeweils 0,2 Grad Celsius in den nächsten beiden Jahrzehnten.

Selbst bei einer Temperaturerhöhung von 2 bis 3 Grad bis zum Ende dieses Jahrhunderts, so die Stern-Review, sind die ökonomischen Verluste lediglich auf 5–10% des weltweiten Pro-Kopf-Konsums zu beziffern (d.h. das Weltsozialprodukt würde um 5–10% niedriger

29] Deutsche Bank Research Centre, Technology boosts trade boosts migration. On the interplay of three key globalisation phenomena, DB Research 26.9.2006. www.dbresearch.com.

30] Zur Bedeutung von Netzwerken für die Migrationsentscheidung bei den in Europa lebenden Migranten siehe auch Eurostat/Netherlands Interdisciplinary Demographic Institute, Why do People Migrate? Push and Pull Factors in International Migration: a comparative report, 2001, www.nidi.knaw.nl/web/html/pushpull/index.html, S. 93–99.

31] Sachverständigenrat, a.a.O., S. 42f.

liegen als ohne Klimaerwärmung). Für einige der heutigen Entwicklungsländer wird der Schaden allerdings als signifikant höher als 10% des BSP berechnet.³² Angesichts der erheblichen technologischen Potentiale für Produktionsintensivierung in den meisten Feldern der materiellen Produktion in den nächsten hundert Jahren erscheinen diese Szenarien – so problematisch sie für besonders betroffene Gebiete auch sein mögen – als ungeeignet, größere Wanderungsbewegungen auszulösen.³³

II. Die bisherige Politik der Bundesrepublik und der EU zur Steuerung internationaler Migration

Die Politik der Bundesrepublik folgt *grosso modo* dem internationalen Mainstream, der zunehmend versucht, Migration zu steuern und zu gestalten. Weltweit zeigen sich Regierungen in wachsendem Maße über das Niveau der Wanderungsbewegungen beunruhigt und versuchen entsprechend, diese zu regulieren. Die „Population Unit“ des Department of Economic and Social Affairs der UN verfolgt seit 1974 die Haltungen und Ansichten der Regierungen weltweit zu Migrationsfragen und deren Entwicklung. Während Mitte der 70er Jahre das Thema kaum Bedeutung hatte, setzte seither weltweit ein Trend zunehmender Besorgnis über das Ausmaß von Migration ein. Ungefähr ein Drittel der Regierungen von Industrieländern erklärten 2001, dass ihrer Meinung nach die Migrationsbewegungen zu hoch seien. Auch 21% der Regierungen von Entwicklungsländern fanden die Wanderungsbewegungen zu hoch. Der Anteil von Regierungen, die Politiken zur Reduzierung von Immigration implementierten, stieg von 7% im Jahr 1976 auf 40% im Jahr 2001.³⁴ Dieser Trend wird sich vermutlich in den kommenden Jahren verstärken.

II.1 Die Politik der Bundesrepublik zur Steuerung von Zuwanderung³⁵

Die Zuwanderungssteuerung in Deutschland war in der Vergangenheit durch eine Fülle von in der Regel unkoordinierten Einzelmaßnahmen gekennzeichnet. Diese erreichten zwar häufig die beabsichtigte Wirkung, waren aber nicht in ein schlüssiges Gesamtkonzept eingebunden. Grundsätzlich bleibt zudem zu bedenken, dass unter den in Europa gegebenen Bedingungen wachsender Interaktion und Interdependenz eine umfassende strategische quantitative und qualitative Steuerung von Zuwanderung nur begrenzt möglich ist.

a) Familiennachzug: Der Familiennachzug ist gegenwärtig die wichtigste Zuwanderungsquelle, nicht nur in Deutschland, sondern in Westeuropa insgesamt. Die Genehmigung zur Zuwanderung ist im Prinzip eine souveräne Entscheidung der Bundesregierung. Ihr Ermessen ist aber durch den im Völkerrecht, im europäischen Gemeinschaftsrecht und im Grundgesetz verankerten Schutz von Ehe und Familie eingeschränkt. Der Zuzug von Familienangehörigen kann daher nicht beliebig gesteuert werden. In diesem Rahmen kann die Regierung die öffentlichen und privaten Interessen, die für und gegen Familienzusammenführungen sprechen, gewichten und gegeneinander abwägen. Die Steuerung erfolgt über jeweils eigene Nachzugsregelungen für Ehegatten, Lebenspartner, Kinder und andere Familienmitglieder, meist durch Wartezeiten für den Nachzug in die Bundesrepublik oder durch Altersfestlegungen, für die es inzwischen ebenfalls verbindliche europäische Vorgaben gibt.

32] Stern-Report, The Economics of Climate Change, London, 2006, Executive Summary, S. VIII–X.

33] Selbst der Zusammenbruch der Volkswirtschaften in Osteuropa nach dem Systemwechsel, der zu einem Rückgang der Pro-Kopf-Einkommen in kürzester Zeit von 25–30% führte, hat nicht zu Migrationsprozessen in einer Größenordnung geführt, die man als extrem problematisch für die Zuwanderungsländer in Westeuropa bezeichnen müsste.

34] UN Population Division, International Migration Report 2002, S. 17–18. <http://www.un.org/esa/population/publications/ittmig2002/2002ITTMIGTEXT22-11.pdf>.

35] Die Darstellung der deutschen Zuwanderungssteuerung basiert auf dem Text des von der FES London in Auftrag gegebenen Gutachtens von Steffen Angenendt (Anmerkung 17) und dem entsprechenden Kapitel des Gutachtens des Sachverständigenrates.

b) Arbeitsmigration: Die Zulassung zu Arbeitszwecken liegt wegen (noch) nicht bestehender europäischer und internationaler Regelungen ausschließlich in der Souveränität der Nationalstaaten. Auf den Arbeitsmarkt zielende Instrumente zur Zuwanderungssteuerung sind Arbeitserlaubnisse und -verbote sowie Vorrangregelungen für Staatsbürger. Arbeitsverbote und -erlaubnisse wirken sich direkt und indirekt auf den Aufenthalt aus. In der Vergangenheit haben die Bundesregierungen restriktive Instrumente vor allem auf Asylbewerber und Flüchtlinge, Familienangehörige von Zuwanderern und Studierende angewendet. Diese Instrumente wurden oftmals verändert und der Lage auf dem Arbeitsmarkt angepasst. Zur indirekten Steuerung werden auch individuelle Vorrangprüfungen eingesetzt, indem bestimmt wird, welche Personengruppen in welcher Reihenfolge Zugang zum Arbeitsmarkt erhalten. Allerdings sind die restriktiven Instrumente aufgrund der im Artikel 39 EGV geregelten Arbeitnehmerfreizügigkeit deutlich relativiert. Nach Ablauf der Übergangsfristen für die EU-10 und Rumänien und Bulgarien wird Mitte des kommenden Jahrzehnts der deutsche Arbeitsmarkt uneingeschränkt für alle EU-Bürger offenstehen.

c) Asylbewerber: Das wirkungsmächtigste Instrument zur Steuerung des Zuzugs von Asylbewerbern war die 1992 beschlossene Einschränkung des im Grundgesetz garantierten Rechts auf Asyl. Politisch verfolgte erhalten zwar auch weiterhin Schutz, eine „nicht zwingend erforderliche“ Berufung auf das Asylrecht soll aber verhindert werden. Die Bestimmung sicherer Drittstaaten und sicherer Herkunftsstaaten und die Einführung eines Schnellverfahrens auf den Flughäfen in Verbindung mit Kontrollen an den Abflughäfen führten zu einer deutlichen Reduzierung der Zahl der Asylsuchenden. Durch Änderungen des Asylverfahrensrechts und durch organisatorische und personelle Veränderungen wurde die Dauer der Asylverfahren deutlich verkürzt und die Verbesserung der erkennungsdienstlichen Behandlung erleichterte die Aufdeckung von Missbrauch durch Asylsuchende, die mehrfach Anträge unter verschiedenen Identitäten stellten. Weitere Steuerungsmaßnahmen waren die Absenkung der Sozialleistungen durch eine Neufassung des Asylbewerberleistungsgesetzes und eine Umverteilung von Asylbewerbern auf andere europäische Staaten.

d) Spätaussiedler: Der Zuzug von Spätaussiedlern wurde überwiegend durch direkte Steuerungsmaßnahmen drastisch reduziert. Dazu beigetragen haben aber auch politische Veränderungen in den Herkunftsstaaten und die insgesamt sinkende Zahl potentieller Antragsteller. Zu den direkten Steuerungsinstrumenten gehörten eine Stichtagsregelung (Kriegsfolgenbereinigungsgesetz von 1993), eine Kontingentierung der jährlichen Aufnahmebescheide durch das Bundesverwaltungsamt, der Nachweis deutscher Sprachkenntnisse durch einen Sprachtest, Hilfsmaßnahmen für die Herkunftsgebiete und ein Wohnortzuweisungsgesetz.

Neben diesen gruppenspezifischen Steuerungsinstrumenten gibt es weitere Instrumente, die allgemein zur Wanderungssteuerung eingesetzt werden. Dazu gehört die Rückführung insbesondere von Asylbewerbern und Flüchtlingen, die ihrer Verpflichtung zur Ausreise nicht nachkommen und sich nicht auf ein Abschiebungshindernis berufen können, sowie von anderen ausreisepflichtigen Ausländern. Häufig gibt es allerdings keine Rückführung, weil Identitäten unklar sind, Personaldokumente fehlen, keine Auskunft gegeben wird oder weil die (vermeintlichen) Herkunftsländer ihre Staatsangehörigen nicht zurücknehmen wollen. Um dies zu vermeiden, werden Rückübernahmeabkommen geschlossen, die u.a. technische Fragen regeln. Da die freiwillige Rückkehr als die beste Option für Ausreisepflichtige angesehen wird, fördert die Bundesregierung diese durch Programme und durch die Kooperation mit Transit- und Herkunftsländern. Da viele Ausländer ohne Aufenthaltsgenehmigung aufgrund rechtlicher oder tatsächlicher Abschiebungshindernisse nicht abgeschoben werden und oft jahrelang nur mit einer Duldung in

Deutschland leben, hat es in der Vergangenheit immer wieder Legalisierungsaktionen („Altfallregelungen“) gegeben.

II.2 Die EU als Handlungsrahmen deutscher Politik³⁶

Die europäische Migrations- und Asylpolitik hat – nicht zuletzt aufgrund der aktiven Mitgestaltung durch die Bundesrepublik – kontinuierlich an Bedeutung gewonnen. Während der Maastrichter Vertrag von 1992 einige Bereiche der Asyl- und Migrationspolitik als „Angelegenheiten von gemeinsamem Interesse“ definierte und dafür zunächst nur eine Kooperation der Mitgliedstaaten vorsah, wurden durch den Amsterdamer Vertrag von 1997 die Bereiche Visapolitik, Einwanderung und Asyl in einen gemeinschaftspolitischen Rahmen überführt (Art. 73). Der am 1. Februar 2003 in Kraft getretene Vertrag von Nizza sieht für den Bereich der Asyl- und Flüchtlingspolitik einen automatischen Übergang zu qualifizierten Mehrheitsentscheidungen vor, wenn die gemeinsamen Regeln und Grundsätze in diesem Bereich festgelegt sind. Darüber hinaus hat natürlich das Freizügigkeitsprinzip innerhalb der EU, das sukzessive auch für alle neuen oder kommenden Mitgliedstaaten gilt bzw. gelten wird, erhebliche Auswirkungen auf die Wanderung nach Deutschland.

In den Artikeln 61 bis 63 des 1997 in Amsterdam veränderten Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EG-Vertrag, EGV) sind die Bereiche der gemeinsamen Migrations- und Asylpolitik festgelegt:

- Kontrolle der Außengrenzen;
- Visaerteilung, Einreise, Aufenthalt und Freizügigkeit von Drittstaatsangehörigen;
- Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des für einen Asylantrag zuständigen Mitgliedstaates;
- Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern, für die Anerkennung als Flüchtling, für die Zu- und Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft und den vorübergehenden Schutz;
- Maßnahmen gegen illegale Einreise und illegalen Aufenthalt sowie zur Rückführung illegaler Zuwanderer.

Die auf dem Europäischen Rat von Sevilla im Juni 2002 beschlossene Einbeziehung von Migrationsbelangen in die gemeinschaftliche Außenhandelspolitik, Entwicklungspolitik, Außen- und Sicherheitspolitik sowie in andere Felder der Zusammenarbeit mit Drittstaaten sollte dazu beitragen, die Ursachen von Migrationsbewegungen zu bekämpfen und das Ausmaß legaler und illegaler Wanderungen zu verringern. Eine bessere Kontrolle der Wanderungsbewegungen sollte durch den „Gesamtplan zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung“, das Programm zum Grenzschutz an den Außengrenzen und die „Richtlinie zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten“ erreicht werden. Die Bekämpfung der illegalen Einwanderung sollte sich auch in den Außenbeziehungen der Union zu Drittländern niederschlagen. Durch Intensivierung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit, Entwicklung des Handels, Entwicklungshilfe und Konfliktverhütung sollte der wirtschaftliche Wohlstand der betreffenden Länder gefördert werden. Rückübernahmeabkommen und „Migrationsklauseln“ zur Zusammenarbeit in Zuwanderungsfragen sollten künftig in den Kooperations- und Assoziationsabkommen eine zentrale Rolle spielen.

36] Die Darstellung basiert in den Kernelementen auf dem entsprechenden Kapitel des Gutachtens des Zuwanderungsrates, a.a.O., S. 125–168.

Zur Vorbereitung der Regierungskonferenz in Thessaloniki im Juni 2003 legte die Kommission mit ihrer Mitteilung zur „Entwicklung einer gemeinsamen Politik in den Bereichen illegale Einwanderung, Schleuserkriminalität und Menschenhandel, Außengrenzen und Rückführung illegal aufhältiger Personen“ ein Resümee der hierzu beschlossenen und umgesetzten Maßnahmen vor. Die Freizügigkeit der Unionsbürger und ihrer Familien wurde im Sinne einer noch stärkeren Gleichstellung mit Inländern neu geregelt und der Familiennachzug von Drittstaatsangehörigen in wesentlichen Punkten vereinheitlicht. Für Nichtunionsbürger wurden ein Daueraufenthalts- und ein Weiterwanderungsrecht eingeführt.

Die auf EU-Ebene getroffenen Regelungen bestimmen bereits heute in einem hohen Maße die Steuerungsmöglichkeiten von Migration in den Mitgliedstaaten. Angesichts dieser Entwicklung wird es in Zukunft weniger darum gehen, nationale Lösungsstrategien zu entwickeln, als darum, deutsche Interessen bei den Verhandlungen über Regelungen auf EU-Ebene möglichst wirksam zu vertreten. Die schwierigste Aufgabe ist hierbei die Regelung der Arbeitsmigration. Im Text des EU-Verfassungsvertrages war festgelegt worden, dass allein die Mitgliedstaaten Höhe und Bedingungen des Zugangs von Drittstaatsangehörigen zum nationalen Arbeitsmarkt festlegen. Sollten in Zukunft darüber hinaus gemeinsame Regelungen gesucht werden, so bestünde das Problem darin, Regelungen zu finden, die den völlig unterschiedlichen ökonomischen, demographischen und sozialen Realitäten eines extrem heterogenen Wirtschaftsraums von 27 Staaten und deren Bevölkerung gerecht werden könnten.

III. Szenarien 2020

III.1 Krisen im Süden, Krisen im Osten – und der Papst ist auch kein Deutscher mehr...

Im Jahr 2020 hat sich in einigen Teilen der christlichen und islamischen Welt ein politischer Konsens darüber herausgebildet, dass Geburtenkontrolle einen Eingriff in göttliche Schöpfungspläne darstellt. Der wachsende Einfluss von fundamentalistischen Strömungen im Nahen Osten nach dem Wahlsieg der Muslimbrüder in Ägypten, von christlichen Fundamentalisten in den USA nach dem Wahlsieg eines „Evangelical“ bei den Präsidentschaftswahlen 2016 sowie von wieder erstarkten konservativen Kirchenkreisen in Lateinamerika (gestützt auf das dichte Netzwerk von Bildungseinrichtungen, die Opus Dei und Legionarios de Christo in den vier Jahrzehnten davor in Lateinamerika hatten aufbauen können) hat sich in verschiedensten Formen artikuliert. Die Weltbevölkerungskonferenz von 2014 in Santiago de Chile hatte bereits zu einem grundlegenden Dissens über die Rolle von Kontrazeptiva und Familienplanung geführt, in der eine Reihe von Ländern ihren Ausstieg aus den 1994 in Kairo formulierten Zielen zur Kontrolle des Wachstums der Weltbevölkerung ankündigten. Nach dem Wahlsieg der „Evangelicals“ in den USA wurden Entwicklungshilfe und Handelsprivilegien an den Verzicht auf Familienplanung gekoppelt. Die Produktion eines relativ billigen AIDS-Medikamentes durch ein chinesisch-amerikanisches Pharmaunternehmen brachte die Kampagnen zur Verwendung von Kondomen in weiten Teilen der Dritten Welt zum Erliegen. Die evangelischen Sekten, die in den vergangenen 20 Jahren in Afrika starke Verbreitung gefunden hatten, stellten die Infrastruktur für die Kampagne, Kondome nicht mehr zu verwenden. Gleichzeitig konnte 2016 mit der von der Bill & Melinda Gates Foundation geförderten Aufnahme der Massenproduktion eines effizienten Mittels zur Malariabekämpfung eine der tödlichsten Krankheiten in der Dritten Welt eingedämmt werden.

In der Folge dieser Entwicklungen beginnt das Bevölkerungswachstum in einigen Teilen der Dritten Welt – vor allem in den islamischen Ländern, im subsaharischen Afrika und in einigen Teilen Lateinamerikas – wieder deutlich anzusteigen. „Ein Triumph der Hoffnung auf ein besseres Morgen auf der Erde des Herren“, so der aus Angola stammende Papst Pius XIII, sei jede Geburt. Gleichzeitig sprechen islamistische Kreise von einer „Intifada der Wöchnerinnen“, die den Sieg über einen zunehmend vergreisenden säkularen Westen hervorbringen werde.

Die Vergreisung des Westens, vor allem Westeuropas, ist allerdings relativ; die Wanderungsbewegungen nach Westeuropa – legal, aber zunehmend auch illegal – konnten nie wirklich unter Kontrolle gebracht werden. Anstelle der erwarteten 8–9 Mio. Menschen waren in dem Jahrzehnt von 2010 bis 2020 netto mehr als 25 Millionen Menschen nach Westeuropa eingewandert. Diese Entwicklung hatte verschiedene Ursachen:

- Die krisenhafte Entwicklung in Nordafrika spitzte sich mit den Systemkrisen in Marokko und Tunesien, den bürgerkriegsartigen Unruhen in Ägypten nach der Ermordung des Präsidenten Gamal Mubarak und den nicht nachlassenden Spannungen im Mittleren Osten weiter zu; eine bemerkenswerte Ausnahme bildete Algerien, das dank des Gaskartells Sonatrach-Gazprom über enorme Exporteinnahmen verfügt. Diese Entwicklung führte zu einem starken Anstieg der Migration nach Südeuropa und Frankreich, dann auch weiter in die traditionellen Aufnahmeländer nordafrikanischer Migranten im nördlichen Europa, vor allem den Niederlanden und Großbritannien. Gleichzeitig bewirkte der sich fortsetzende wirtschaftliche Niedergang des subsaharischen Afrika eine weitere Zunahme der Zuwanderungszahlen aus diesem Gebiet.
- Die nicht erreichte wirtschaftliche Konsolidierung Mittelost- und Südosteuropas trotz des EU-Beitrittes dieser beiden Gebiete führte zu einem zusätzlichen starken Wanderungsdruck nach Westeuropa. Trotz erheblichen EU-Ressourcentransfers in diese Regionen hatten die industriellen Kerne in den Volkswirtschaften Mittel- und Südosteuropas nicht gegen den wachsenden Importdruck aus Ostasien und Indien verteidigt werden können.
- Uneinigkeit und die unterschiedliche Einschätzung der Bedeutung von Masseneimmigration nach Europa hatten in den Jahren zuvor die Implementierung einer effizienten EU-Politik zur Migrationskontrolle verhindert. Medial flankiert durch den Murdoch-Konzern, hatte eine Allianz von Wirtschaftslobbyisten (unter Führung des europäischen Unternehmerverbandes UNICE), Migrantenverbänden und einer Reihe von NGOs eine Kampagne „Europe without Frontiers/Europe sans frontiers“ gegründet, die eine effiziente Kontrolle der EU-Außengrenzen verhinderte. Die Beschlusslage der EU zur Steuerung des Zuwanderungsdrucks aus dem Krisenbogen im Nahen und Mittleren Osten und dem neuen *rust belt* in Ost- und Südosteuropa im Rahmen einer koordinierten Zuwanderungspolitik (CEMP/Coordinated European Migration Policy) konnte unter diesen Umständen nie umgesetzt werden. In der CEMP hatten sich die Länder der EU im Jahre 2015 darauf geeinigt, die bisherige Praxis kontrollierter Zuwanderung stärker zu koordinieren (etwa durch ein EU-Mitbestimmungsrecht bei Legalisierungskampagnen und einer freiwilligen Selbstkontrolle der Beitrittsländer auf dem Balkan) und durch ein gemeinsames Punkte-System (European Skilled-Migration Scheme) die Zuwanderung stärker nach Arbeitsmarktbedürfnissen und Qualifizierung der Migranten zu steuern

III.2 Et het noch immer jot jejange: Die Welt wird rheinisch

Im Jahr 2020 haben sich die weltweiten Geburtenraten im Rahmen des von der UN prognostizierten „mittleren Szenarios“ langsam nach unten bewegt. Es gibt einen zumindest in der westlichen Welt nicht in Frage gestellten Konsens darüber, dass die Verlangsamung des Bevölkerungswachstums einer der wenigen effektiven Hebel zur Armutsbekämpfung in der Dritten Welt ist. Nachdem 2010 die katholische Kirche unter der Führung Papst Benedikts XVI die Nutzung von Kondomen als „kleineres Übel“ angesichts des „größeren Übels“ AIDS zugelassen hatte, nahm die Verwendung dieses Verhütungsmittels zu. Aber auch gesellschaftliche Veränderungen spielen eine Rolle: Die Demokratisierungsprozesse in der islamischen Welt führen zu einer langsamen Stärkung der gesellschaftlichen Autonomie von Frauen mit entsprechenden Auswirkungen auf die Nutzung von Kontrazeptiva und die Anzahl von Geburten pro Frau.

Gleichzeitig hat sich die ökonomische Entwicklung in wichtigen traditionellen Migrationsgebieten Europas etwas positiver entwickelt, als unter den Bedingungen einer globalisierten Ökonomie zu erwarten gewesen war. Teile Nordafrikas, aber auch des subsaharischen Afrika (vor allem die Länder am öl- und gashöffigen Golf von Guinea) sahen ihre ökonomische Entwicklung durch erhebliche Preissteigerungen bei Rohstoffen stabilisiert. Die Türkei konnte ihre Stellung als halbwegs wachstumsstarke ökonomische Mittelmacht trotz des massiven Verdrängungswettbewerbs durch ost- und südasiatische Konkurrenz halten und ihren wirtschaftlichen Einfluss in Zentralasien und dem Schwarzmeerraum ausweiten. Da das Bildungssystem des Landes nicht in der Lage war, die Nachfrage nach höher qualifizierten Arbeitskräften zu befriedigen, startete die Regierung in Ankara 2018 eine breit angelegte „Rückkehr-Kampagne“ unter der türkischen Diaspora in Europa. Diese war nur sehr begrenzt erfolgreich, weil die meisten Türken der zweiten und dritten Generation sich viel zu tief in ihren Geburtsländern verwurzelt fühlten. Allerdings veränderte die Kampagne die Wahrnehmung der türkischen Bevölkerung über die langfristigen Perspektiven der wirtschaftlichen Entwicklung des Landes zum Positiven und führte zu einer Senkung des Emigrationsdruckes aus diesem Land.

Die wirtschaftliche Entwicklung Ost- und Südosteuropas verlief schleppend, aber positiv. Fortbestehende Wettbewerbsvorteile durch Niedriglöhne bei einer sich (dank EU-Strukturfondstransfers) stetig verbessernden Infrastruktur führten zu anhaltenden Produktionsverlagerungen in arbeitsintensiveren Industriebranchen von West- nach Ost- und Südosteuropa. Damit konnte – bei gleichzeitigem Verlust industrieller Arbeitsplätze in Westeuropa – die Arbeitslosigkeit in den einst so genannten Beitrittsländern deutlich reduziert werden. Gleichzeitig führte der einsetzende Effekt des demographischen Bruchs nach dem Ende des Staatssozialismus Anfang der 90er Jahre zu einem raschen Absinken der Anzahl jüngerer Arbeitssuchender in diesen Ländern.

Auf der Ebene der EU konnte 2015 unter dem Begriff der „Coordinated European Migration Policy“ (CEMP) eine Kompromissformel zum Umgang mit Migration gefunden werden. Diese basierte auf einer Einigung über

- eine gemeinsame Politik der Kontrolle der Außengrenzen gegen illegale Einwanderung unter Wahrung humanitärer Gesichtspunkte, wobei der Zusammenarbeit mit den nordafrikanischen Staaten eine Schlüsselstellung zukam;
- eine engere Koordinierung der Politik der erwünschten Zuwanderung, die im Wesentlichen Mitspracherechte der EU-Staaten bei Legalisierungskampagnen und gemeinsame Mindeststandards bei der Vergabe von Aufenthaltsrechten und Staatsbürgerschaft vorsah;
- die Erarbeitung eines gemeinsamen Punktesystems nach australischem Vorbild, das

Zuwanderung entsprechend den Bedürfnissen des Arbeitsmarktes und der Qualifizierung der Immigranten zu steuern sucht. Am schwierigsten zu lösen war hierbei die Frage der Familienzusammenführung, der quantitativ mit Abstand wichtigsten Form der Einwanderung nach Europa. Hier wurde schließlich eine Einigung auf der Basis von Förderung „präventiven“ Spracherwerbs und gestaffelten Wartezeiten je nach Qualifizierung gefunden.

In der Summe führen der etwas geringere Migrationsdruck und die Durchführung zielgerichteter Politiken zur Zuwanderungssteuerung zu Einwanderungszahlen, die zwar immer noch deutlich über den Anfang des Jahrtausends von Experten geschätzten Zuwanderungszahlen für Europa liegen, aber insgesamt weder zu massiven Verwerfungen auf den Arbeitsmärkten noch zu erheblichen Problemen bei der Integration von Zuwanderern führen.

IV. Handlungsempfehlungen für die deutsche Politik

Die meisten Determinanten für die Entwicklung der Weltbevölkerung sind für kurz- oder mittelfristige Politikinterventionen unzugänglich. Es handelt sich hier um gesellschaftliche Prozesse von großer Trägheit, die sich nur langfristig verändern. Ähnliches gilt für das Politikfeld Migration, wobei hier die Interventionsmöglichkeiten für Politik jedoch deutlich größer sind. Diese Handlungspotentiale liegen im Wesentlichen in der Zuwanderungssteuerung, weniger in der Bekämpfung der Ursachen, die den internationalen Wanderungsbewegungen eigentlich zugrunde liegen.

So sind etwa die Handlungsmöglichkeiten staatlicher Politik bezüglich des zentralen Anreizfaktors von internationaler Migration, des weltweiten wirtschaftlichen Nord-Süd-Gefälles und der damit verbundenen Einkommensunterschiede, extrem limitiert. Grundsätzlich wäre es aus der Perspektive der wirtschaftlichen Entwicklung der Dritten Welt (ohne Ostasien, das erheblich von dem gegenwärtigen Trend profitiert) wünschenswert, das Großexperiment „neoliberale Globalisierung“ in seiner heutigen Form abubrechen. Da dies nicht zu erwarten ist, kann Politik bestenfalls palliative Einzelmaßnahmen im Rahmen der bestehenden Weltwirtschaftsordnung anbieten. Marktöffnungen für Agrarexporte aus der Dritten Welt wären etwa eine derartige Möglichkeit. Auch davon würden aber nur einige Regionen der Dritten Welt profitieren, in denen – wie etwa in Lateinamerika – die notwendige Kombination von natürlichen Ressourcen und Know-how vorhanden ist, die eine erfolgreiche Nutzung solcher Marktzugangschancen erst möglich macht.

Dieser Befund schließt auch die Entwicklungszusammenarbeit ein. Entwicklungshilfe hat bisher nicht den Beweis dafür erbracht, dass sie einen signifikanten Beitrag zur Armutsbekämpfung oder zur Beschleunigung wirtschaftlicher Entwicklung in der Dritten Welt zu leisten vermag. Sie sollte daher in Zukunft in erster Linie im Sinne einer aufgeklärten Interessenpolitik nach geostrategischen, kommerziellen und politischen Kriterien vergeben werden. Im vorliegenden Zusammenhang bedeutet dies, dass migrationspolitische Aspekte in Zukunft eine größere Rolle spielen sollten. Vor allem die Kooperationswilligkeit und -intensität von Empfängerländern von Entwicklungshilfe bei der Bekämpfung und Prävention illegaler Immigration nach Europa sollte sehr viel stärker als bisher bei der Vergabe von EZ-Mitteln berücksichtigt werden.

IV.1 Handlungsfeld Bevölkerungswachstum

Nachdem das Wachstum der Weltbevölkerung in hohem Maße in den Staaten der Dritten Welt stattfindet, sind die Einflussmöglichkeiten deutscher Politik extrem limitiert; es ist daher wenig sinnvoll, außen- und entwicklungspolitische Ressourcen zu sehr auf diesen Bereich zu fokussieren. Deutsche Politik kann und sollte in den kommenden Jahren

- das Gespräch mit den deutschen Kirchen, vor allem der katholischen Amtskirche, suchen und deutlich machen, dass sie die Politik des Verbots von Kontrazeptiva für fehlgeleitet hält;
- den Versuchen konservativer Kreise, vor allem in den USA, Familienplanung und Benutzung von Kontrazeptiva in der Dritten Welt zu unterminieren, entgegenzutreten und, wo notwendig, aktiv für die Beibehaltung bzw. Intensivierung derartiger Kampagnen eintreten und die entsprechenden Mittel bereitstellen;
- Wanderungs- und Bevölkerungswachstumspotentiale bei der Schwerpunktsetzung deutscher wirtschaftlicher und technischer Zusammenarbeit stärker mitberücksichtigen; aufgrund der bestehenden Zuwanderungsstruktur Westeuropas und Deutschlands heißt dies in erster Linie, Nordafrika, den Nahen Osten (einschließlich der Türkei als Land mit dem größten Wanderungspotential nach Deutschland) und Osteuropa im Rahmen bilateraler oder EU-Nachbarschaftspolitik zu Schwerpunkten der wirtschaftlichen und technischen Zusammenarbeit zu machen.

IV.2 Handlungsfeld Migration

Europa muss angesichts eines vermutlich steigenden Migrationsdrucks aus der Dritten Welt eine klare Strategie entwickeln, wie es diesen Druck in Zukunft kanalisieren und absorbieren möchte. Drei Handlungsschwerpunkte drängen sich hierbei auf:

- Die Entwicklung eines klaren Systems gesteuerter Migration, die entsprechend der Bedürfnisse und Möglichkeiten des Arbeitsmarktes und der Belastung der sozialen Sicherungssysteme, aber auch unter Berücksichtigung demographischer Trends die Zuwanderung reguliert. Hier ist die Entwicklung von Punktesystemen wie dem australischen empfehlenswert, das sich am Humankapital und an den Integrationschancen orientiert und die Zuwanderung gut qualifizierter und junger Menschen fördert. Einige schwierige Entscheidungen werden hier in Bezug auf die Familienzusammenführung zu fällen sein. Diese Zuwanderungsform stellt seit einiger Zeit die Hauptzuwanderung in die Industrieländer dar. Sie ist aber aus arbeitsmarkt- und integrationspolitischer Sicht nicht unproblematisch (Stichwort Qualifizierungs- und Ausbildungsdefizite, „Importbräute“ etc.). Auch hier wäre es wünschenswert, entsprechend etwa aktuellen Überlegungen in Holland oder Großbritannien, mittelfristig ein System zu entwickeln, das die Familienzusammenführung an ein Mindestmaß an Qualifikation und Sprachkenntnissen bindet und von der aktiven Teilnahme an Integrationsmaßnahmen abhängig macht. Für eine effiziente Steuerung der Zuwanderung bedarf es aber auch der Entwicklung von analytischen Instrumenten, die es erlauben, den Arbeitskräfte- und Zuwanderungsbedarf überhaupt erst hinreichend präzise zu prognostizieren.
- Die stärkere Kontrolle der EU-Außengrenzen durch koordinierte und effiziente Maßnahmen; dies ist auf Dauer nur vorstellbar, wenn die Transitländer im Mittelmeerbecken und in Osteuropa in diese Politik eingebunden werden und dabei kooperieren. Hier wird es notwendig sein, effiziente „Belohnungsstrategien“ für Kooperation zu entwickeln.
- Die Kontrolle von Informationen und die Durchsetzung von bestehenden gesetzlichen Regelungen. Dies scheint vor allem angesichts der wachsenden Bedeutung der illegalen Migration, von Menschenhandel und -schmuggel wichtig zu sein. Auch Migranten – vor allem solche, die zum Teil erhebliche Summen für die Leistungen der Netzwerke

des internationalen Menschenschmuggels aufbringen – sind „rational economic men“, rational handelnde wirtschaftliche Akteure. Wie bei jeder anderen wirtschaftlichen Entscheidung bestehen bei einer Migrationsentscheidung Erwartungen bezüglich Erfolgsaussichten, Kosten und Nutzen eines derartigen Unterfangens. Bestehende gesetzliche Regelungen sollten entsprechend tatsächlich durchgesetzt werden, um Zweideutigkeiten und überzogene Erwartungen bei der Einschätzung des zu erwartenden Nutzens auf Seiten der potentiellen Migranten möglichst gering zu halten. Wichtig wird es hier sein, gleichzeitig auch die Anreizstrukturen für die Beschäftigung von illegalen Migranten zu verändern. Betriebe, in denen illegale Einwanderer (unter oft dramatischen Ausbeutungsbedingungen) arbeiten, sollten streng sanktioniert und die Strafen für illegale Beschäftigung deutlich verschärft werden. Darüber hinaus sollte die systematische Information über Aufnahme- und Lebensbedingungen in Westeuropa in den Hauptherkunftsgebieten illegaler Migration deutlich intensiviert werden.

Gleichzeitig sollte die Politik sich nicht einreden lassen, dass die Auswirkungen des Alterungsprozesses der Gesellschaften der westlichen Welt durch Zuwanderung zu lösen sind. Die Förderung der Zuwanderung junger und qualifizierter Menschen wird sicherlich ein Teil der Antwort sein müssen. Darüber hinaus bedarf es aber einer Kombination aus aktiver Familien- und Bevölkerungspolitik, die die deutsche Geburtenrate auf das Niveau westeuropäischer Nachbarländer wie Frankreich oder die Niederlande bringt, der stärkeren der Beteiligung von (erziehenden) Frauen am Arbeitsmarkt, der Verlängerung der Lebensarbeitszeit und des teilweisen Umbaus der sozialen Sicherungssysteme, deren Finanzierung und der ihnen inhärenten Anreizstrukturen.

Über den Autor: Ernst Hillebrand ist Direktor des Büros der Friedrich-Ebert-Stiftung in London.

Kompass 2020

Deutschland in den internationalen Beziehungen

Ziele, Instrumente, Perspektiven

- Reinhard Krumm, „Zentralasien – Kampf um Macht, Energie und Menschenrechte“, Januar 2007
- Britta Joerißen, „Der Balkan – Von Krieg, Frieden und Europa“, Januar 2007
- Andrä Gärber, „Der Nahe/Mittlere Osten und Nordafrika – Die blockierte Region am Scheideweg“, Januar 2007
- Hans J. Gießmann, „Abrüstung, ade? Orientierungspunkte deutscher Rüstungskontrollpolitik“, Januar 2007
- Wolfgang Hein, „Global Health – ein Politikfeld von unterschätzter Bedeutung“, Februar 2007
- Jürgen Stetten, „Multilaterale Institutionen - neue Allianzen bilden, globale Probleme lösen“, Februar 2007
- Michael Dauderstädt & Christian Kellermann, „Die Risiken der Weltwirtschaft kontrollieren – Deutschlands Rolle“, Februar 2007
- Matthes Buhbe, „Grundzüge einer deutschen Russland-Strategie“, März 2007
- Christos Katsioulis & Gero Maaß, „Europäische Integration – Zukunftsperspektiven als Sicherheits- und Wohlfahrtsunion“, März 2007
- Michèle Auga, „Krisen und Kriege in der entgrenzten Welt – Anforderungen an eine deutsche Friedenspolitik“, März 2007
- Richard Mörbel & Sönke Schmidt, „Verhütung und Bekämpfung der organisierten Kriminalität – Handlungsperspektiven aus deutscher und europäischer Sicht“, April 2007
- Erfried Adam, „Menschenrechte und internationale Sozialpolitik – Grenzen der Anarchie der Macht“, April 2007
- Wolf Grabendorff, „Lateinamerika – Viel Demokratie, wenig Staat und kaum sozialer Fortschritt“, April 2007
- Ernst Hillebrand „Zu viele oder zu wenige? – Demographische Entwicklung und internationale Migration“, April 2007

- Auslandseinsätze
- China
- Demokratieförderung
- Energiesicherheit
- Indien
- Postkommunistischer Raum
- Religion und Politik
- Sub-Sahara-Afrika
- Südostasien
- Terrorismus
- Transatlantisches Verhältnis
- Umwelt

