

APuZ

Aus Politik und Zeitgeschichte

35–36/2008 · 25. August 2008



Migration in Europa

Mely Kiyak

Europa: Die Villa mit fünf Sternen

Jürgen Gerhards · Silke Hans

Die Grenzen Europas aus der Perspektive der Bürger

Petra Bendel

Europäische Migrationspolitik: Ein stimmiges Bild?

Michael Bommes

Migration und die Veränderung der Gesellschaft

Peter Jurczek · Michael Vollmer

Ausbildung und Migration in Ostmitteleuropa

Barbara Dietz

Die Ukraine im europäischen Migrationssystem

Editorial

Jedes Jahr wandern zwischen eineinhalb und zwei Millionen Menschen aus Drittstaaten in die Europäische Union (EU) ein. Sie kommen, um Arbeit zu finden, um existenzieller Not in ihren Heimatländern zu entfliehen, oder sind einfach auf der Suche nach einem besseren Leben. Viele kommen legal, manche nur für eine begrenzte Zeit, eine nicht bezifferbare Anzahl versucht es auf irregulärem Weg, oft ohne jegliche Papiere. Um ihr Ziel zu erreichen, sind vor allem die Armen bereit, erhebliche Risiken auf sich zu nehmen. Allein an den Küsten Süditaliens landeten in den ersten sechs Monaten dieses Jahres mehr als 10 000 Bootsflüchtlinge - mehr als doppelt so viele wie im ersten Halbjahr 2007. Die italienische Regierung sah sich gezwungen, den umstrittenen „Flüchtlings-Notstand“, der bisher nur für einige Regionen galt, auf das ganze Land auszudehnen. Doch das Problem ist kein exklusiv italienisches, sondern ein gesamteuropäisches.

Seit Jahren ringen die Mitgliedstaaten der EU um eine Vereinheitlichung und bessere Regelung der Migrationspolitik, bislang jedoch ohne durchschlagenden Erfolg. Dabei ist Europa auf eine klug regulierte Zuwanderung angewiesen: Aufgrund der demographischen Entwicklung werden im Jahr 2040 in der EU 20 Millionen Menschen „fehlen“. Zwar hat die Bundesregierung jüngst Maßnahmen beschlossen, die mehr Fachkräfte anlocken sollen, doch noch immer sind die Hürden zur dauerhaften Einwanderung sehr hoch, auch für gut ausgebildete Menschen. Mit den Beitritten von Polen, Tschechien, der Slowakei und Ungarn (2004) sowie Bulgarien und Rumänien (2007) haben sich die Grenzen der Union weit nach Osten verschoben. Dass von den neuen Mitgliedstaaten nicht nur Gefahren für den einheimischen Arbeitsmarkt ausgehen, sondern in ihnen auch große Potenziale liegen, wird oft übersehen.

Johannes Piepenbrink

Mely Kiyak

Europa: Die Villa mit fünf Sternen

Essay

Das erste Mal begegnete mir Europa als Synonym, als ich mit meinem Onkel auf einer Wolldecke in einem anatolischen Tal lag. Mit einem Grashalm im Mundwinkel murmelte er:

– *Europa ist eine Villa mit fünf Sternen. Und was bringt Dein Vater Jahr für Jahr mit? Parfümierte Seife! Ich brauche modernes Werkzeug, von mir aus kann er die Geräte vorher auch eincremen.*

– *Aber Onkel, Papa wohnt nicht in Europa, sondern in Deutschland. Vielleicht ist das der Grund.*

– *Deutschland, Europa, wo ist da der Unterschied?*

Mein Onkel verstand Europa immer geografisch. Demzufolge wären die 3 Prozent der Türkei, die sich auf der europäischen

Kontinentalplatte befanden, ebenfalls Europa. Der europäische Teil von Istanbul wäre genauso Europa wie Schweden. Im europäischen Istanbul lebten und leben Menschen aus besseren sozioökonomischen Schichten, in Schweden sowieso. Und was diesen Kontinent charakterisierte, diese Villa mit fünf Sternen war für meinen Onkel das entscheidende Merkmal wohl Wohlstand. Europa ist von Anatolien aus betrachtet ein Synonym für finanzielle Sorglosigkeit.

Der in der Türkei lebende Teil der Verwandtschaft hat nie wirklich glauben können, dass mein Vater in Deutschland nie um die Mittagszeit auf einer Wolldecke lag und über die Welt nachdachte. Er arbeitete in der Fabrik und sparte Geld. Der Großteil eines Jah-

reseinkommens wurde für den jährlichen Aufenthalt in der Türkei verbraucht; in den siebziger und achtziger Jahren für die langen Autofahrten quer durch Europa und für Mitbringsel in Form von Cremes, Kaffee und Seife; ab den neunziger Jahren für Flüge und Geschenke, für die man Strom brauchte: Bohr- und Kaffeemaschinen, Weckradios und Epiliergeräte. Mit besonderem „Wohlwollen“ wurden Geräte der Marken Grundig, Krupp, Braun und Bosch quitiert. Als es in der Türkei schließlich in jedem Haushalt ein Fernsehgerät mit Sattelenschüssel und damit Empfang in die ganze Welt gab, kam mein Vater in Bedrängnis. In einer deutschen Spielshow bestand das Highlight darin, dass die Kandidaten am Ende ihre Gewinne aus einem Regal voller Waren auswählen konnten: von Schmuck, Besteckkästen und feinstem Porzellan bis hin zu Videokameras, Rasenmähern und Waschmaschinen. Die Verwandtschaft sah auf verwackelten Fernsehbildern, was das Warenlager Europa im Angebot hatte. Endgültige Ruhe kehrte erst ein, als mein Vater gesundheitlich angeschlagen in Frührente ging – seitdem lebt er wieder für einen großen Teil des Jahres in bescheidenen Verhältnissen in seiner Heimat. Europa ist für ihn nun ein Reiseziel, das er andersherum bereist: als Besucher, wieder mit Seife im Gepäck, dieses Mal unparfümierte und naturreine, weil sich die Art zu pflegen in Europa geändert hat.

Man kann die Villa Europa „buchen“, entweder als einfaches Einzelzimmer, oder als großzügige Superior Suite. Die Währung heißt Duldung, Aufenthaltsgenehmigung oder Pass. Das Luxusdomizil hat sich in den vergangenen fünfzig Jahren zwar nicht geografisch, wohl aber politisch vergrößert. Die Ausstattung ist seitdem immer prächtiger geworden. Mit Wohlstand hat es begonnen. Hinzugekommen sind Frieden, Freiheit und Stabilität. Diese Termini sind auf den Werbeseiten der Europäischen Union nachzulesen. Die EU ist eine der angesehensten *Societies* der Welt, der Lions-Club unter den feinen organisierten Gesellschaften. Doch Europa ist noch viel mehr. Es ist eine konfuse Sehnsucht, die kopflos, abenteuerlustig und mutig macht. Oder ein Weg, den man verzweifelt zu gehen bereit ist; auch unter dem Risiko, zu sterben. Wie sonst ist zu erklären, dass Tausende Menschen jährlich in kleinen überfüllten Booten, in Lastwagen versteckt, oder im Lagerraum von Flug-

Mely Kiyak

Geb. 1976; Studium am Deutschen Literatur-Institut Leipzig; freie Journalistin, u. a. für „Die Zeit“, „Frankfurter Rundschau“, „Die Welt“ und „Spiegel Special“.

kiyak@textundthema.de

zeugen ihr Leben aufs Spiel setzen und ihre Heimat verlassen? Was ist Europa für diese Menschen?

Sichtbare und unsichtbare Grenzen

Es mutet merkwürdig an, dass die Generation meines Vaters die gleichen Absichten hegte, wie die Einwanderer heute aus Krisengebieten und der „Dritten Welt“. Erst einmal ankommen, Arbeit finden, Geld sparen, Familien in der Heimat unterstützen und wenn sich die Lebenssituation dort verändert hat oder eine finanzielle Basis für einen Neuanfang geschaffen ist, wieder zurückkehren. So sehen die Pläne von Wirtschaftsflüchtlingen aus. Gastarbeiter waren auch nichts anderes als Wirtschaftsflüchtlinge. Doch für die, die den Weg nach Europa gefunden haben, muss es ein Schock gewesen sein, zu erfahren, dass dieses Europa ganz anders ist, als sie es sich ausgemalt hatten. Ganz gleich, ob man zuvor auf einer Wolldecke im anatolischen Tal gelegen hat, in einem Reisfeld stand oder auf einem verminten Stück Land in der afrikanischen Steppe von diesem Europa träumte.

Der Einwanderer aus einem Land außerhalb der europäischen Grenze wird Europa immer anders beschreiben, als der Spanier sein Spanien beschreiben würde. Und es macht auch einen Unterschied, ob der Europäer Europa bereist oder innerhalb von Europa immigriert. Der italienische Tourist wird Deutschland immer anders schildern als der italienische Immigrant. Die Grenzen der Europa-Erfahrungen verlaufen nicht nur zwischen den Nationalitäten, sondern richten sich auch nach dem Status, mit dem sich jemand in Europa aufhält.

Auf europäischem Boden wurden immer schon unterschiedliche Sprachen mit regionalen Dialekten gesprochen. Allein der deutsche Sprachraum wurde erst hunderte Jahre nach offizieller Einführung der deutschen Sprache in drei unterschiedliche Länder aufgeteilt. Die nationalstaatlichen Grenzen decken sich nicht mit den sprachlichen, kulturellen oder wirtschaftlichen. Innerhalb dieses Europas sind nicht nur Menschen über Grenzen gezogen, sondern, wie es der Migrationsforscher Klaus J. Bade einmal formulierte, Grenzen wurden auch über Menschen gezogen.

Wenn heute in Europa von Europa gesprochen wird, dann ist damit die Union gemeint. Sie ist ein fragiles Konstrukt. Auf diesem Kontinent hat es im Laufe seiner Geschichte unterschiedliche Gesellschaftsordnungen gegeben. Aus Königreichen und Fürstentümern wurden Nationalstaaten. Nur so kann man verstehen, dass es in einigen europäischen Staaten noch Könige, Kronprinzen und Prinzessinnen gibt – Europa ist auch ein Märchenland. Manche Staaten verwalten Länder, die sich auf anderen Kontinenten befinden, wie Martinique, Réunion, die Azoren und viele andere Inseln, die auf allen Weltmeeren verstreut sind. Auch das ist Europa, ein Staatenverbund, der sich seiner Demokratien rühmt und die Paläste und ehemaligen Kolonien dabei vergisst.

Die Mehrheit der Europäer ist christlich, die zweitgrößte Religionsgruppe ist die der Muslime. Wer nach Europa will, dem ist das erst einmal egal. Wer jedoch als Muslim in Europa lebt, der bemerkt, dass es einige sichtbare und einige weniger sichtbare Grenzen gibt. Eine gemeinsame europäische Identität ist dort am besten zu erkennen, wo es eine größtmögliche Übereinstimmung von Abgrenzung gegenüber Anderem gibt. Zu Zeiten des Kalten Krieges verlief die Abgrenzungslinie zwischen den Staaten, oder besser den politischen Machthabern dies- und jenseits des Eisernen Vorhanges. Heute verlaufen die kollektiven Abgrenzungen zwischen den religiösen Gemeinschaften. Der *common way of life* beinhaltet in erster Linie die freiheitlichen Werte. Und sie werden kollektiv-europäisch als bedroht betrachtet. Jedes Land, das eine beachtliche Anzahl von muslimischen Bürgerinnen und Bürgern hat, führt den Diskurs um den Kampf zur Erhaltung der europäischen Werte auf ähnliche Weise. Die europäischen Werte, Gleichheit, Demokratie, Aufklärung, Religionsfreiheit, Gleichstellung zwischen Mann und Frau usw. werden als Superlativ des christlich abendländischen *Lifestyle* gesehen. Das Andere, Fremde muss kontrolliert, bäugt, in Schach gehalten werden. Dass jedoch der Andere mit seinem Glauben zu einer modernen, europäischen und damit heterogenen Identität beitragen könnte, so weit ist Europa noch lange nicht. Im Moment sind viele noch hysterisch damit beschäftigt, die Grenzen zwischen den Religionen zu ziehen, weil sie meinen, dass Europas schwer erkämpfte Werte von Freiheit und

Demokratie durch die Anerkennung anderer Glaubensgemeinschaften ins Wanken geraten könnten.

Die EU ist eine strenge Erziehungsberechtigte, deren Erziehungsauftrag weit über die europäischen Grenzen hinausgeht. Das, was Europa als Erfolgsrezept für sich selbst in Anspruch nimmt und als Demokratie nach westlichem Vorbild bezeichnet, wird, wenn nötig, durch die Beteiligung an militärischen Einsätzen auch exportiert. Der Frieden auswärts, so die These, garantiert Frieden und Stabilität zu Hause. Das gilt auch für Wohlstand. Die Kehrseite der Medaille ist, dass der Zuzug von Immigrationswilligen Menschen nach Europa auch mit der Lebensweise der Europäer zu tun hat. Wirtschaftliche und ökologische Kreisläufe ziehen sich quer über die Landkarte; begriffen hat man das in Europa schon längst, aber zu einer europäischen Identität gehört unbedingt, dass man das Problem zwar diskutiert, aber keinesfalls lösen möchte – jedenfalls ungern für den Preis, dass man Lebensweise und Komfort aufgeben muss.

Was wäre mit den Tausenden von Menschen, die nach Europa wollen, wenn sie alles über diesen Kontinent wüssten, wenn man sie über das Gute und das Schlechte aufklären würde, über das Liebenswerte und Paradoxe, das Schöne und das Ungerechte, würden sie es sich noch einmal überlegen? Wenn man sie beispielsweise in deutsche Asylbewerberheime genauso wie in deutsche Supermärkte blicken ließe? Wenn sie Zugang zu allen Informationen in ihrer Sprache bekommen könnten, würden sie dennoch ihr Land verlassen? Wenn sie verstehen würden, dass Armut relativ ist? Dass Neid und Missgunst Eigenschaften sind, die auch dort existieren, wo es Menschen materiell gut geht? Und dass Solidarität nicht automatisch dort beginnt, wo jemand genug zu essen hat und krankensicher ist? Dass es in Europa Europäer erster, zweiter, dritter und soundsovielter Klasse gibt?

Trugbilder

So wie es zwischen Menschen Beziehungen gibt, die auf Vorurteilen basieren, so gibt es sie auch zwischen europäischen Nationen. Aus unerklärlichen Gründen gibt es in Euro-

pa Nationen, auf die man herabschaut. Bulgarien und Rumänien sind zum Beispiel Länder, denen man nicht so viel zutraut wie Frankreich. Es gibt aber auch Staaten, von denen man so gut wie nichts weiß, und deshalb werden sie nie als Vorbilder genannt. Estland ist so ein junger Staat, über den viele in Deutschland nur wenig wissen. Dass Estland vor allem durch Modernität, Jugend und Innovation geprägt ist, kann sich im alten Kerneuropa kaum einer vorstellen. Das sind Attribute, die man eher skandinavischen Ländern zuordnet. Deutschland gilt als ein wohlhabendes Land, in dem niemand verhungern muss. Dass zwischen deutscher Nachkriegszeit und neuerlichen Suppenküchen nur ungefähr fünfzig Jahre liegen, hat sich noch nicht in allen Ländern herumgesprochen. Oder dass man in Süditalien zwar „lustiger“ leben kann, es Norditalienern wirtschaftlich aber besser geht.

Wissen das afrikanische Flüchtlinge, wenn sie in Lampedusa ankommen? Was erzählt man sich unter Immigrationswilligen darüber, was passieren wird, wenn sie Europa erreichen. Über Italien, die Kanaren oder den Ural? Und was wissen sie über die legalen Arbeitsimmigranten? Kennen sie deren Klagen darüber, dass sie Europa als Club empfinden, in den sie nie als ebenbürtige Mitglieder aufgenommen worden sind? Und wenn sie es wüssten, würden sie nicht dennoch kommen, all die Menschen, für die Europa am Ende doch ein Synonym für Sorglosigkeit ist?

Europa ist nicht die Festung, als die es gerne gesehen wird. In Europa gibt es Hunger, Armut, Rechtsunsicherheit und Korruption. Die Villa mit fünf Sternen bedarf einer ständigen Renovierung. Sie hat herrschaftliche Aufgänge, aber auch Dienstboteneingänge. Manche Zimmer haben einen herrlichen Blick, andere sind dunkel, muffig und nass. Es gibt armes Personal und parfümierte Bewohner. Der Garten hat verwilderte Ecken, aber auch solche, die picobello in Schuss sind. Europa sieht aus jeder der vier Himmelsrichtungen anders aus; je nach Lichtverhältnissen erstrahlt es oder liegt im Schatten. Und es wird vor allem immer eine Villa sein, in die es Einzüge und Auszüge geben wird. Ein Blick in die Geschichte zeigt, dass die Grundstücksmarkierungen sich immer wieder geändert haben. Was gestern noch der entfernte Osten war, kann morgen schon ins Zentrum

gerückt sein. Am Ende kann man nur mit Bestimmtheit sagen, dass Europa immer ein Kontinent war und ein Kontinent bleiben wird. Das Andere, das Hinzukonstruierte, das mal Reich oder Fürstentum genannt wurde und nun Union genannt wird, zieht seine Grenzen, wie es seine stärksten Mächte gerade brauchen.

Die Europäische Union wächst, ihre Grenzen verändern sich, genauso wie ihre Population. Integration unter Wahrung der kulturellen Identitäten scheint hierbei die größte Herausforderung zu sein. Menschen, die nie ihre Heimat verlassen haben, schieben diese Aufgabe von sich und verstehen sie als Bringeschuld des Hinzugezogenen. Der Lauf der Migrationsgeschichte hat gezeigt, dass die Hausherrn gerne unter sich bleiben und den Status quo beibehalten wollen. Wären die Hausherrn im Laufe der Jahrhunderte mit dieser Haltung immer erfolgreich gewesen, es gäbe dieses heutige Europa mit all seiner Vielfalt an Sprachen, lokalen Eigenheiten, Kulturen und Religionen nicht. Europa war zu keiner Zeit homogen, es hat letztendlich davon profitiert, dass seine Grenzen durchlässig waren. Es war stets Nutznießer der Immigration, und auch davon, dass alle existierenden Kulturen und Sprachen Resultat einer gemeinsamen Entwicklungsgeschichte gegenseitiger Beeinflussung sind. Es ist so banal wie wahr: Menschen verlassen ihre Heimat und suchen sich eine neue; manchmal finden sie ein neues Zuhause, manchmal kehren sie an ihre Herkunftsorte zurück. Manche finden ihr Glück, manche suchen noch danach, manche kehren um.

Mein Onkel jedenfalls liegt heute noch gerne auf seiner Decke in Anatolien, kaut an einem Grashalm und kann sich an seine Sätze vor zwanzig Jahren nicht erinnern.

– *Dein Vater hat einen großen Fehler gemacht, als er die Türkei damals verlassen hat. Kein Stückchen Seife, kein Geld dieser Welt ist es wert, seine Heimat zu verlassen. Das habe ich immer gesagt, Du kannst Dich sicher erinnern.*

– *Ja sicher, Onkel, das hast Du immer schon so gedacht.*

Jürgen Gerhards · Silke Hans

Die Grenzen Europas aus der Perspektive der Bürger

Der Prozess der europäischen Integration ist seit der Gründung der damaligen Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft 1957 durch zwei Merkmale gekennzeichnet: einerseits eine zunehmende *Vertiefung* mit einer Übertragung ehemals nationaler Souveränitätskompetenzen auf die Europäische Union (EU) und eine Ausdehnung der Politikfelder, für die die EU zuständig ist, und andererseits eine schrittweise *Erweiterung* der Anzahl der Mitgliedsländer. 1973 traten Großbritannien, Dänemark und Irland der Gemeinschaft der sechs Gründungsmitglieder bei; 1981 folgte Griechenland, 1986 Portugal und Spanien, 1995 Österreich, Schweden und Finnland. Eine quantitativ und qualitativ andere Dimension hatte die Osterweiterung der EU. 2004 sind zehn Länder der EU beigetreten, 2007 folgten Bulgarien und Rumänien. Die institutionalisierten Grenzen der EU sind heute durch die Grenzen der 27 Mitgliedsländer definiert.

Geht es nach den Plänen der EU, ist der Prozess der Erweiterung aber in keiner Weise abgeschlossen. Die Türkei, Kroatien, Mazedonien, Montenegro, Bosnien-Herzegowina, Serbien und Albanien stehen als (potentielle) Beitrittskandidaten vor der Tür und bitten um Einlass. Andere Länder würde die EU gerne aufnehmen, diese wollen selbst aber nicht oder noch nicht Mitglieder werden.

Jürgen Gerhards

Dr. phil., geb. 1955; Professor für Soziologie (Lehrstuhl für Makrosoziologie) an der Freien Universität Berlin, Institut für Soziologie, Garystraße 55, 14195 Berlin.
J.Gerhards@fu-berlin.de

Silke Hans

Dipl. Soz., geb. 1980; wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Makrosoziologie der Freien Universität Berlin.
Silke.Hans@fu-berlin.de

Während frühere Erweiterungsrounden von den Bürgerinnen und Bürgern begrüßt oder zumindest toleriert wurden, scheint der „permissive Erweiterungskonsens“ spätestens seit der so genannten Osterweiterung verbraucht zu sein. Immer lauter werden Stimmen derer, die auf ein Ende des Erweiterungsprozesses drängen und eine Überforderung der EU-Institutionen und der Bürger Europas prognostizieren. Die Debatte über die Aufnahme der Türkei zeigt dies mit aller Deutlichkeit. Die Ablehnung des Vertrags über eine europäische Verfassung durch die Franzosen und die Niederländer im Jahr 2005 ist von vielen Beobachtern auch als ein Veto gegenüber der Erweiterungspolitik der EU interpretiert worden.¹ Die Meinungen der Bürger sind damit zu einer relevanten Bezugsgröße für das Entscheidungshandeln der Eliten im Hinblick auf eine zukünftige EU-Erweiterung geworden. Aus diesem Grund stehen die Einstellungen der Bürgerinnen und Bürger der 27 Mitgliedsländer der EU bezüglich ihrer Erweiterung im Mittelpunkt unserer Analyse. Welche Länder würden die Bürger gerne in der EU begrüßen und welche möchten sie nicht aufnehmen? Wo sehen sie die Grenzen der Union und in welchem Maße unterstützen sie die Erweiterungspolitik der EU?² Wir skizzieren die Erweiterungspolitik der EU und den Status der Beitrittsverhandlungen mit den einzelnen Ländern und analysieren dann auf der Basis einer Eurobarometerumfrage, ob und in welchem Maße sich die Bürger der EU für eine Mitgliedschaft dieser Länder aussprechen und damit die Erweiterungspolitik der EU stützen. Die Ergebnisse zeigen, dass die Zustimmung zur Aufnahme neuer Länder je nach Land, nach dem gefragt wurde, stark variiert. Und auch die Bürger in den 27 Ländern unterscheiden sich in dem Ausmaß, mit dem sie sich für eine Erweiterung aussprechen. Wir gehen deswegen in einem dritten Schritt der Frage nach, wie man die Unterschiede in der Bereitschaft, neue Länder aufzunehmen, erklären kann.

¹ Vgl. Heinz Kramer, Wie „erweiterungsmüde“ ist die EU?, in: SWP-Aktuell, (2007) 16, März 2007, in: www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=3819 (14. 5. 2008).

² Zum Verhältnis von Elitenhandeln und Einstellungen der Bürger bezüglich einer Erweiterung der EU vgl. Sylke Nissen, Who wants Enlargement of the EU? Support for the Enlargement among Elites and Citizens in the European Union, in: *Czech Sociological Review*, 39 (2003), S. 757–772.

Die Erweiterungspolitik der EU und die potentiellen Beitrittskandidaten

Wir unterscheiden auf der Basis der von den Ländern unternommenen Schritte im Hinblick auf einen EU-Beitritt und den konkreten Stand der Verhandlungen drei Gruppen von Ländern, die zu Mitgliedsländern der EU werden könnten.³

1. „Willkommene Länder“, die aber selbst zögerlich sind, ob sie Mitglied werden wollen. Dazu zählen die EFTA-Länder Schweiz, Norwegen und Island.⁴ Die Schweizer Bürger haben sich zuerst 1992, dann in einer zweiten Volksabstimmung 2001 gegen eine EU-Mitgliedschaft ausgesprochen. Die in der Folge der Ablehnung verabschiedeten bilateralen Abkommen I und II (1999 und 2004) dienen der weiteren Annäherung der Schweiz an die EU-Mitgliedsländer. Zudem sprachen sich die Bürger der Schweiz 2005 für den Beitritt zum Schengener Abkommen aus.

Ganz ähnlich gestaltet sich das Verhältnis der EU zu *Norwegen*. Norwegen hielt 1972 und 1994 Referenden über den EU-Beitritt ab, die aber von der Bevölkerung abgelehnt wurden. Seitdem basieren die Beziehungen zwischen Norwegen und der EU auf der norwegischen Zusammenarbeit mit der EFTA und der Teilnahme am Europäischen Wirtschaftsraum (EWR). Norwegen unterzeichnete zudem einen Assoziierungsvertrag zum Schengener Abkommen, arbeitet auf dem Gebiet der Außen- und Sicherheitspolitik eng mit der EU zusammen und beteiligt sich an Ausgleichszahlungen, um wirtschaftliche und soziale Unterschiede in den EU-Ländern abzumildern.

Islands Europapolitik basiert wie die Norwegens vorrangig auf der Zusammenarbeit

³ Die im Folgenden zusammengetragenen Informationen über den momentanen Stand der Verhandlungen der EU mit den verschiedenen potentiellen Beitrittsländern stammen aus verschiedenen Quellen: 1. www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Laenderinformationen/LaenderReiseinformationenA-Z.jsp (14. 5. 2008); 2. www.euractiv.com/de/erweiterung (14. 5. 2008); 3. http://de.wikipedia.org/wiki/Beitrittskandidaten_der_EU (14. 5. 2008).

⁴ Vgl. Johannes Varwick/Jana Windwehr, Norwegen und Schweiz als Modellfälle für differenzierte Integration?, in: APuZ, (2007) 43, S. 15–20. *Anm. d. Redaktion*: EFTA steht für *European Free Trade Association* (Europäische Freihandelsassoziation). Außer den drei genannten Ländern gehört ihr noch Liechtenstein an.

mit der EFTA sowie der Teilnahme am EWR. Außerdem trat Island dem Schengener Abkommen bei. Ein EU-Beitritt ist in Island eine politisch umstrittene Frage und wird von der aktuellen Regierung in näherer Zukunft nicht angestrebt. Ein Grund dafür sind Befürchtungen hinsichtlich der Nutzungsrechte von Fischgründen. Jüngere Meinungsumfragen weisen jedoch auf eine Mehrheit für einen EU-Beitritt in der Bevölkerung hin.

2. Die Beitrittskandidaten: Die Türkei und Kroatien haben von der EU den offiziellen Status eines Beitrittskandidaten erhalten. *Kroatien* hatte 2003 seinen Beitrittsantrag eingereicht. Die ursprünglich für 2004 vorgesehenen Beitrittsverhandlungen wurden zunächst bis 2005 verschoben, da sich die kroatische Regierung anfangs nicht an die Bedingung der ausnahmslosen Zusammenarbeit mit dem UN-Kriegsverbrechertribunal in Den Haag gehalten hatte. Seit Oktober 2005 läuft das „Screening-Verfahren“, das heißt, der Abgleich der kroatischen Gesetzgebung mit dem gemeinschaftlichen Besitzstand der EU, seit Juni 2006 die Eröffnung der verschiedenen Verhandlungskapitel. Die Verhandlungen werden wahrscheinlich 2009 abgeschlossen, so dass eventuell 2011 der Beitritt erfolgen kann.

Der Zeitpunkt des Beitritts der *Türkei* ist hingegen ungewiss. Im Oktober 2005 eröffnete die EU offiziell die Beitrittsverhandlungen. Das anschließende „Screening-Verfahren“ wurde im Herbst 2006 abgeschlossen; derzeit laufen die Eröffnungen der verschiedenen Verhandlungskapitel. Anschließend ist es Aufgabe der Kommission, festzustellen, ob die Beitrittskapitel abgeschlossen sind. Nach Zustimmung durch das Europäische Parlament kann der Rat der EU-Regierungen die Verhandlungen für abgeschlossen erklären und ein Beitrittsdatum festlegen. Allerdings muss ein möglicher Vertrag in allen EU-Mitgliedsstaaten ratifiziert werden. Hier besteht die Möglichkeit für einige Mitgliedsländer, den Beitritt der Türkei zu verhindern. So wird in Frankreich und in Österreich zur Frage der Mitgliedschaft der Türkei wahrscheinlich ein Referendum durchgeführt werden.

3. Die potenziellen Beitrittskandidaten: Die Integration der Länder des westlichen Balkans ist Ziel der Erweiterungspolitik der

EU. Diese Staaten werden von der EU als potenzielle Beitrittskandidaten bezeichnet.¹⁵ Mit ihnen wird zunächst ein Stabilisierungs- und Assoziationsabkommen (SAA) abgeschlossen, um sie mit finanzieller Hilfe der EU Schritt für Schritt politisch und wirtschaftlich für eine Integration in die EU vorzubereiten, bevor sie den offiziellen Status eines Beitrittskandidaten erhalten.

Als erstes Land unterzeichnete *Mazedonien* bereits 2001 das Stabilisierungs- und Assoziationsabkommen. *Mazedonien* ist auch das erste Land aus der Gruppe der potentiellen Beitrittskandidaten, das mittlerweile den Status eines Beitrittskandidaten erhalten hat, ohne dass die Beitrittsverhandlungen allerdings schon begonnen hätten. *Bosnien-Herzegowina* nahm 2005 Gespräche mit der EU über ein Stabilisierungs- und Assoziationsabkommen auf; im Dezember 2007 fand die Paraphierung des Abkommens statt. *Montenegro* ist erst im Juni 2006 unabhängig geworden; die Anerkennung der EU erfolgte unmittelbar. Die Verhandlungen zu einem SAA wurden bereits 2006 abgeschlossen, das Abkommen wurde im März 2007 paraphiert. Seine Ratifizierung ist bisher noch nicht abgeschlossen. Die 2003 mit *Albanien* aufgenommenen Verhandlungen über ein Stabilisierungs- und Assoziationsabkommen mündeten in der offiziellen Unterzeichnung im Jahr 2006. Die Ratifizierung ist auch hier noch nicht abgeschlossen. Schwieriger gestalten sich die Verhandlungen mit *Serbien*, da sich das Land zum einen nicht an die Vereinbarung der uneingeschränkten Zusammenarbeit mit dem Internationalen Strafgerichtshof in Den Haag gehalten hat, zum anderen die EU-Politik der Anerkennung eines unabhängigen Kosovo als massive Einmischung in die eigene Souveränität interpretiert. Im November 2007 wurde das SAA paraphiert, allerdings fand die Unterzeichnung bisher nicht statt. Durch die Parlamentswahlen im Mai 2008, in dem sich die pro-europäische Partei von Präsident Boris Tadic durchsetzen konnte, sind aber die Weichen für eine Annäherung zwischen Serbien und der EU gestellt.¹⁶

¹⁵ Vgl. Dominik Tolksdorf/Milka Vilovski, EU Beitrittsprozess der westlichen Balkanstaaten vor einer ungewissen Zukunft. Vier Szenarien zu den Entwicklungen in Südosteuropa und der EU, CAP Analyse 7 2007, in: www.cap.lmu.de/download/2007/CAP-Analyse-2007-07.pdf (14. 5. 2008).

¹⁶ Das Kosovo hat erst im Februar 2008 seine Unabhängigkeit erklärt. Die meisten Länder der EU haben



Tabelle 1: Zustimmung zur Erweiterung der EU um die Länder Schweiz, Norwegen und Island (in Prozent)

	Schweiz	Norwegen	Island	Mittelwert der Zustimmung
Alle 27 EU-Länder	86,6	86,4	80,0	84,3
Nur EU-15	84,4	84,1	77,0	81,9
Nur Beitritt I	94,2	94,0	88,3	92,3
Nur Beitritt II	96,0	96,2	90,2	94,3

Tabelle 2: Zustimmung zur Erweiterung der EU um die Beitrittskandidaten und die potentiellen Beitrittskandidaten (in Prozent)

	Kroatien	Montenegro	Bosnien	Mazedonien	Serbien	Albanien	Türkei	Mittelwert
Alle 27 Länder	59,7	50,5	50,0	49,7	45,8	40,3	34,4	44,7
Nur EU-15	52,8	44,5	42,5	43,6	39,8	35,1	29,8	39,0
Nur Beitritt I	83,0	67,8	63,7	67,5	61,2	53,9	43,8	60,0
Nur Beitritt II	85,9	83,5	81,2	84,1	84,2	74,3	73,1	81,5

Die Einstellungen der Bürger

In welchem Maße die Bürger der 27 Länder der EU die Erweiterungspolitik der EU unterstützen und wo sie die Grenzen der EU definieren, analysieren wir im Folgenden auf der Basis einer Sekundäranalyse einer Eurobarometerbefragung (Eurobarometer 66.1).¹⁷ Die Befragung wurde 2006 mit Personen ab 15 Jahren durchgeführt. Die Stichproben sind für das jeweilige Land repräsentativ und variieren zwischen 503 Personen in Zypern und 1526 Personen in Deutschland. Unsere Analyse beschränkt sich auf die Bürger der 27 Mitgliedsländer der EU. Im Zentrum unserer empirischen Auswertung steht folgende Frage: „Sagen Sie mir bitte für jedes der folgenden Länder, ob Sie dafür oder dagegen wären, dass es Teil der Europäischen Union wird“. Wir analysieren die Zustimmungen zu einer Mitgliedschaft in der EU für diejenigen Länder, die wir oben in drei Gruppen zusammengefasst haben.

das Kosovo als unabhängigen Staat anerkannt oder beabsichtigen, dies in naher Zukunft zu tun, einige haben dies aber verweigert (Slowakei, Rumänien, Spanien und Zypern). Ohne eine Anerkennung durch alle Staaten der EU ist der Abschluss eines Assoziationsabkommens nicht möglich.

¹⁷ Der Datensatz ist über das Zentralarchiv für empirische Sozialforschung erhältlich. Informationen über die Eurobarometer-Studien können unter www.gesis.org/en/data_service/eurobarometer/index.htm abgerufen werden.

Tabelle 1 gibt die Zustimmung zu einer Mitgliedschaft der Schweiz, Norwegens und Islands wieder. Wir haben die Zustimmungsraten in den 27 EU-Ländern zu vier Kategorien zusammengefasst. Die erste Kategorie umfasst alle 27 EU-Länder; „EU-15“ bezeichnet die 15 so genannten alten Mitgliedsländer der EU, „Beitritt I“ die zehn Staaten, die im Zuge der Osterweiterung 2004 beigetreten sind und „Beitritt II“ umfasst Bulgarien und Rumänien.¹⁸ Da sich in einer separaten Faktorenanalyse herausgestellt hat, dass Befragte, die sich für bzw. gegen die Mitgliedschaft eines der drei Länder ausgesprochen haben, in aller Regel auch für bzw. gegen die Mitgliedschaft der anderen beiden Länder sind, haben wir zusätzlich den Mittelwert aus den prozentualen Zustimmungsraten gebildet.¹⁹ Die Menschen nehmen bezüglich der Frage, wer Mitglied in der EU werden soll, offensichtlich nicht individuelle Länder oder geografische Regionen wahr (die Schweiz, Island und Norwegen sind geographisch recht unterschiedlich positioniert), sondern operieren mit generalisierten Einstellungsmustern.

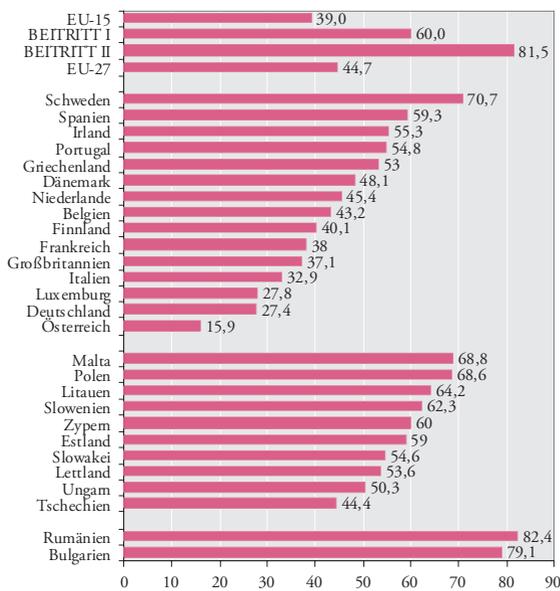
Wie die Ergebnisse zeigen, ist die Zustimmung zu einer Mitgliedschaft der Schweiz, von Norwegen und Island in der EU sehr

¹⁸ Jedes Land geht mit einem um die Bevölkerung gewichteten Faktor in die Aggregatskategorien ein.

¹⁹ Angegeben ist hier der Mittelwert der Zustimmung in Prozent, gebildet aus der Zustimmung zum EU-Beitritt der in der Tabelle befindlichen Länder.



Grafik: Durchschnittliche Zustimmung zu einer Mitgliedschaft von Mazedonien, Montenegro, Serbien, Bosnien-Herzegowina, Albanien und der Türkei in der EU (in Prozent)



hoch. Aus der Perspektive der Bürger könnten die drei Länder lieber heute als morgen Bestandteil der Union werden. Auch die Zustimmungsraten in den einzelnen Ländern (Ergebnisse werden hier nicht ausgewiesen) sind sehr hoch. Es gibt kein Land, in dem sich nicht mindestens zwei Drittel der Bevölkerung für eine Mitgliedschaft der drei Länder aussprechen. Dabei fällt die Zustimmung in den Ländern, die selbst erst 2004 und 2007 Mitglieder der EU geworden sind, besonders hoch aus. Von einer Erweiterungsmüdigkeit der Bürger der EU kann im Hinblick auf die Schweiz, Norwegen und Island nicht die Rede sein. Ganz anders sehen die Befunde aus, wenn man die Einstellungen der Bürger zu den anderen beiden Gruppen betrachtet (Tabelle 2).

1. Die Zustimmung zu einem Beitritt der Türkei und der sechs Balkanländer ist deutlich geringer als die Zustimmung zur Schweiz, Norwegen und Island. Nur die Mitgliedschaft von Kroatien wird von ca. 60 Prozent aller EU-Bürger begrüßt. Kroatien erreicht auch in allen Länderaggregatskategorien und in fast allen 27 Ländern eine mindestens 50-prozentige Zustimmung.

2. Für die anderen Balkan-Staaten gilt, dass sie zwar im Durchschnitt der 27 EU-Länder eine knappe Mehrheit für eine Mitgliedschaft erhalten (Albanien liegt mit 40,3 Prozent darunter), die Einschätzungen variieren aber zwischen den drei Aggregatsgruppen erheblich. Während die zuletzt beigetretenen Länder Rumänien und Bulgarien klare Fürsprecher einer Erweiterung sind, ist die Unterstützung in den Ländern, die 2004 Mitglieder der EU geworden sind, deutlich geringer, liegt aber im Durchschnitt noch über der 50-Prozent-Marge. In den EU-15-Ländern erreicht keines der potentiellen Beitrittsländer des Balkans eine unterstützende Mehrheit von 50 Prozent, die Zustimmung zu einem Beitritt Serbiens und Albanien liegt sogar nur bei einem guten Drittel der Bevölkerung.¹⁰

3. Die Türkei stellt unter allen zukünftigen Mitgliedsländern einen Sonderfall dar. Nur ca. ein Drittel aller EU-Bürger möchte, dass das Land Mitglied der EU wird. Nur in vier Ländern (Rumänien, Bulgarien, Portugal und Schweden) gibt es eine Mehrheit für einen Beitritt der Türkei, in den anderen 23 Ländern wird das 50-Prozent-Quorum nicht erreicht, zum Teil sehr deutlich unterschritten.

4. Dieses Bild einer gespaltenen öffentlichen Meinung bestätigt sich auch auf Länderebene: Wir haben den Mittelwert der Zustimmung zur Mitgliedschaft der verschiedenen Länder in Tabelle 2 berechnet, da wir in einer separaten Analyse festgestellt haben, dass diejenigen Bürger, die sich für die Mitgliedschaft eines der Länder aussprechen, sich in aller Regel auch für die Mitgliedschaft der anderen Länder aussprechen.¹¹ Da die Mitgliedschaft Kroatiens eine relativ hohe Zustimmung genießt und damit einen Ausnahmefall darstellt, haben wir Kroatien in der Mittelwertberechnung nicht berücksichtigt. Vor allem für Österreicher, Deutsche, Luxemburger, Italiener, Briten und Franzosen hat die jetzige EU die Grenzen der Erweiterung nach Süd- und Osteuropa erreicht. Nur ca. ein Drittel der

¹⁰ Die Prozentsatzwerte der Zustimmung für die einzelnen Länder können wir hier aus Platzgründen nicht darstellen. Sie finden sich unter www.polsoz.fu-berlin.de/soziologie/arbeitsbereiche/makrosoziologie/mitarbeiter/lehrstuhlinhaber/dateien/tabellen_APuZ.pdf

¹¹ Angegeben ist hier der Mittelwert der Zustimmung in Prozent, gebildet aus der Zustimmung zum EU-Beitritt der in der Tabelle befindlichen Länder.

Bevölkerung in diesen meist bevölkerungsreichen und politisch gewichtigen Ländern spricht sich für eine Aufnahme von Montenegro, Mazedonien, Bosnien, Serbien, Albanien und die Türkei aus. Die Zustimmung zu einer Aufnahme der Türkei fällt besonders gering aus, in Deutschland, Zypern, Luxemburg liegt sie sogar unter 20 Prozent, in Österreich nur bei 5,6 Prozent.

Fassen wir unsere deskriptiven Ergebnisse kurz zusammen: Während die Institutionen der EU eine Erweiterung und damit eine Grenzverschiebung der EU betreiben, findet diese Politik nur zum Teil Rückhalt in der Bevölkerung. Eine Mitgliedschaft der Schweiz, Norwegens und Islands wäre aus der Perspektive der Bürger der EU unproblematisch und auch der wohl bald anstehende Beitritt Kroatiens wird, wenn auch in deutlich geringerem Maße, mehrheitlich begrüßt. Anders verhält es sich mit den anderen Ländern des ehemaligen Jugoslawiens, mit Albanien und vor allem der Türkei. Im Hinblick auf letztere gibt es eine zum Teil erhebliche Inkongruenz zwischen der Beitrittspolitik der EU und den kognitiven Grenzdefinitionen der Bürger. Der Umsetzung der Erweiterungspolitik stehen somit die Einstellungen der Bürger entgegen, die zudem durch Referenden den Erweiterungsprozess aufhalten können. Um diese Einstellungen zu verändern und die Zustimmung der Menschen zur Erweiterungspolitik zu gewinnen, ist es wichtig zu verstehen, aus welchen Gründen viele Menschen einer Erweiterung ablehnend gegenüber stehen.

Erklärung der Unterschiede

Warum sprechen sich manche Bürger für eine Erweiterung der EU aus und stützen damit die Politik der EU während andere lieber die Grenzen der jetzigen EU institutionalisiert sehen möchten? Zur Beantwortung dieser Frage formulieren wir in einem ersten Schritt mehrere Hypothesen und überprüfen diese dann auf ihre Richtigkeit.¹²

¹² Für eine gute Darstellung der Argumente für und gegen eine Erweiterung vgl. Kai-Olaf Lang/Daniela Schwarzer, Die Diskussion über die Aufnahmefähigkeit der EU. Nötige Zwischenschritte oder Ende der Erweiterung, SWP-Studie, (2007) 31, Dezember 2007, in: www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=4558 (18. 5. 2008). Bei der Formulierung der Hypothesen orientieren wir uns u. a. an der Studie von

1. **Ökonomische Nachteile:** Die Länder des Balkans und die Türkei sind im Vergleich zu vielen EU-Mitgliedsländern, vor allem im Vergleich zu den EU-15, deutlich schlechter ökonomisch entwickelt, was sich in einer Vielzahl von Indikatoren, zum Beispiel im Bruttosozialprodukt pro Kopf manifestiert. Da die EU das Ziel der Strukturkonvergenz ihrer Mitgliedsländer verfolgt, wird eine Mitgliedschaft der neuen Länder wahrscheinlich mit Transferzahlungen von den reichen EU-Ländern hin zu den neuen ärmeren Ländern und damit mit höheren Steuern in den reicheren Ländern verbunden sein. Wir vermuten, dass die Bürger diese finanziellen Kosten erahnen und dass dies ihre Einstellung zur Erweiterung beeinflusst. Entsprechend gehen wir davon aus, dass die Unterstützung für eine Erweiterung bei Personen, die aus Ländern kommen, die zu den Nettozahlern der EU gehören, geringer ausfällt als bei Personen, die in Nettoempfängerländern leben (Hypothese 1).¹³

Die mit einer Erweiterung verbundenen Vor- und Nachteile können allerdings recht asymmetrisch unter den Bewohnern ein und desselben Landes verteilt sein.¹⁴ Eine Mitgliedschaft der neuen Länder in der EU wird, auch wenn Übergangsfristen verabredet werden, für diese die Teilhabe an der Freizügigkeitsregel und damit die Möglichkeit der Abwanderung von Arbeitskräften eröffnen. Wir vermuten, dass Personen und Bevölkerungsgruppen, die durch mögliche Einwanderungen aus anderen Ländern Nachteile für ihre eigenen Chancen auf dem Arbeitsmarkt und für ihre ökonomische Position antizipieren, sich eher gegen eine Erweiterung aussprechen. Die Einwanderung nach Westeuropa war bisher vor allem von niedrig qualifizierten Personen aus ärmeren Ländern geprägt. Hier treten sie auf dem Arbeitsmarkt in Kon-

Jeffrey A. Karp und Shaun Bowler, die Einstellungen zur Osterweiterung analysiert haben. Vgl. Jeffrey A. Karp/Shawn Bowler, *Broadening and deepening or broadening versus deepening: The question of enlargement and Europe's 'hesitant Europeans'*, in: *European Journal of Political Research*, 45 (2006) 3, S. 369–390.

¹³ Die Codierung der entsprechenden Variable ist 0 = Nettozahler und 1 = Nettoempfänger. Nettoempfänger sind alle ab 2004 beigetretenen Staaten sowie Griechenland, Irland, Portugal und Spanien.

¹⁴ Vgl. zum Folgenden Jürgen Gerhards, *Free to move? The acceptance of free movement of labour and non discrimination among citizens of Europe*, in: *European Societies*, 10 (2008) 1, S. 121–140.

Tabelle 3: Erklärung der Einstellungen der Bürger zu einer Erweiterung der EU^{a)}

	Richtung des Effekts	Hypothese bestätigt?
Ökonomische Nachteile		
Bildung	+	ja
Arbeitslosigkeit	0	nein
Nettoempfängerland	+	ja
Migration und kulturelle Bedrohung		
Positive Einstellung zu Migration	+	ja
Ausländeranteil im Land	-	ja
Erweiterung vs. Vertiefung		
Positive Einstellung zur Vertiefung	+	nein

a) Lineare Regression. Abhängige Variable: additive Skala der Zustimmung zur Mitgliedschaft der fünf Balkanländer und der Türkei. Anteil erklärter Varianz: $R^2 = 25,1$ Prozent. Anzahl der Befragten: $N = 16\ 618$. Genaue Ergebnisse (Koeffizienten, Signifikanzwerte) unter www.polsoz.fu-berlin.de/soziologie/arbeitsbereiche/makrosoziologie/mitarbeiter/lehrstuhlinhaber/dateien/Tabellen_APuZ.pdf.

kurrenz zu niedrig qualifizierten inländischen Arbeitnehmern. Die besser verdienenden Bürger dürften hingegen eher von der erhöhten Konkurrenz auf dem unteren Segment des Arbeitsmarktes profitieren, weil die Lohnkonkurrenz wahrscheinlich zu Preisnachlässen auf Waren und Dienstleistungen führt. Wir haben zwei Variablen in die Analysen aufgenommen, welche die unterschiedlichen Interessenlagen der Bürger messen: Die Variable *arbeitslos/nicht arbeitslos* und das *Bildungsniveau* des Befragten.¹⁵ Wir erwarten, dass Arbeitslose und Personen mit niedriger Bildung sich eher gegen eine Erweiterung aussprechen als andere (Hypothese 2).

2. Migration und kulturelle Bedrohung: Durch die Mitgliedschaft der Türkei und der Balkanländer möglicherweise ausgelöste Migrationsbewegungen in die wohlhabenderen Länder der EU sind nicht nur mit ökonomischen Nachteilen für bestimmte Bevölkerungsschichten verbunden, sondern auch mit Ängsten vor einer Bedrohung der eigenen Lebensweise und Kultur. Dies gilt in aller Regel nicht, wenn die Migranten aus Ländern kommen, die – wie im Falle der Schweiz, Norwegens und Islands – dem Einwanderungsland kulturell ähnlich sind. Für die Balkanländer und die Türkei gilt nun, dass sie nicht nur ökonomisch schwächer entwickelt sind als die meisten EU-Länder, sondern zum Teil auch in einer anderen kulturellen und religiösen Traditionslinie stehen.¹⁶ Wir vermuten,

¹⁵ Arbeitslosigkeit: 0 = nicht arbeitslos, 1 = arbeitslos. Bildung: Alter zum Zeitpunkt der Beendigung der (Aus-)Bildung. Werte größer als 25 wurden auf den Wert 25 gesetzt.

dass manche Bürger Migrationen aus den potentiellen Mitgliedsländern als eine Bedrohung der eigenen kulturellen Selbstständigkeit interpretieren. Entsprechend prüfen wir (Hypothese 2), ob Befragte, die Migranten als kulturelle Bereicherung interpretieren, sich eher für eine Erweiterung aussprechen als Personen, die Migranten eher als Bedrohung ansehen. Wir analysieren zusätzlich, ob Personen, die in Ländern mit einem hohen Ausländeranteil leben, sich eher gegen eine Erweiterung aussprechen als Personen in Ländern mit einem geringeren Ausländeranteil.¹⁷

3. Erweiterung versus Vertiefung: Der Entwicklungsprozess der Europäischen Union ist, wie wir in der Einleitung skizziert haben, durch eine schrittweise Erweiterung und eine Zunahme der Vertiefung andererseits gekennzeichnet. Manche Beobachter des Prozesses und manche Politiker sind der Ansicht, dass es spätestens seit der so genannten Osterweiterung zu einem Zielkonflikt zwischen diesen beiden Prinzipien gekommen ist.¹⁸ Die Institutionen der EU sind, so die These, mit den 27 Mitgliedsländern jetzt schon überfordert, die Entscheidungsprozesse sind überkom-

¹⁶ Mit der Türkei und Albanien, aber auch mit Bosnien-Herzegowina würden Länder beitreten, deren Bevölkerung dominant muslimisch ist, in Serbien, Mazedonien, Montenegro ist die Bevölkerung mehrheitlich orthodoxen Glaubens.

¹⁷ Variable Einstellung zur Migration: Zustimmung zur Aussage, dass Einwanderer eine Bereicherung für das eigene Land sind. 1 = stimme gar nicht zu, 2 = stimme eher nicht zu, 3 = stimme eher zu, 4 = stimme voll und ganz zu. Variable Ausländeranteil: Angabe pro Land in Prozent.

¹⁸ Vgl. K. Lang/D. Schwarzer (Anm. 12).

plex, intransparent und ineffektiv geworden. Der Zielkonflikt zwischen Erweiterung und Vertiefung lässt sich nur auflösen – so das Argument –, in dem sich Europa entweder für eine weitere Vertiefung oder für eine Erweiterung entscheidet. Wir gehen entsprechend davon aus, dass Personen, die sich für eine weitere Vertiefung der EU aussprechen, eher gegen eine Aufnahme neuer Mitgliedsländer sind (Hypothese 3). Unter Vertiefung verstehen wir in diesem Zusammenhang die Ausdehnung der Politikfelder, für die nicht mehr allein der Nationalstaat, sondern die EU zuständig sein soll.¹⁹

Ergebnisse und Schlussfolgerungen

Insgesamt können wir mit Hilfe unserer unabhängigen Variablen die Einstellungen der Bürger zu einer Erweiterung der EU um die fünf Balkanländer und die Türkei gut vorher-sagen (Tabelle 3). Etwa ein Viertel der Unterschiede zwischen Personen hinsichtlich ihrer Einstellungen zur EU-Erweiterung sind mit den von uns verwendeten Variablen erklärbar.

Die These, dass diejenigen, die wahrscheinlich durch die Erweiterung ökonomische Nachteile in Kauf nehmen müssen, eher gegen eine Öffnung der EU für weitere Länder sind, hat sich bestätigt. Der starke positive Effekt für die Netto-Empfängerländer weist darauf hin, dass das Gefühl, bisher von einer EU-Mitgliedschaft profitiert zu haben, die Erweiterungsbereitschaft positiv beeinflusst. Auch eine höhere Bildung führt zu einer positiveren Einstellung gegenüber dem EU-Beitritt der Balkanländer und der Türkei. Das spricht für unsere Hypothese, dass sich Menschen mit höherer Bildung weniger einer möglichen Konkurrenz durch niedrig qualifizierte Einwanderer aus zukünftigen Mitgliedsstaaten ausgesetzt sehen. Allerdings gibt es zwischen Arbeitslosen und Nichtarbeitslosen keine Unterschiede in der Einstellung zur Erweiterung. Auch unsere Annahme, dass die Einstellung zur EU-Erweiterung von der Bewertung der Konsequenzen von Migrationsbewegungen abhängt, wird durch

die Daten bestätigt. Menschen, die Einwanderung als eine Bereicherung für ihr Land ansehen, sind viel deutlicher für die EU-Mitgliedschaft der Balkanstaaten und der Türkei als diejenigen, die Einwanderung eher als Bedrohung erleben. Auch die tatsächlichen Erfahrungen der einzelnen Länder mit Migrationsbewegungen spielen eine Rolle. Je höher der Anteil der Ausländer an der Bevölkerung eines Landes, desto negativer ist die Einstellung der Bevölkerung gegenüber der zukünftigen Erweiterung. Nicht bestätigt hat sich hingegen die Hypothese, dass es in der Wahrnehmung der Bürger einen Zielkonflikt zwischen einer zukünftigen Vertiefung und Erweiterung der EU gibt. Entgegen der Annahme sind diejenigen, die eine Vertiefung befürworten, auch für die Erweiterung der EU um die Balkanstaaten und die Türkei. Offensichtlich gibt es eine generalisierte Einstellung der Bürger zur Europäischen Union. Fällt diese positiv aus, dann unterstützen die Menschen sowohl die Erweiterung als auch die Vertiefung der EU, ohne einen Zielkonflikt zwischen beiden Prozessen wahrzunehmen.

Fassen wir die Ergebnisse unserer Analysen zusammen: Die Erweiterungspolitik der EU findet nur zum Teil die Unterstützung der Bevölkerung der 27 Mitgliedsländer. Während die Schweiz, Norwegen und Island und mit Einschränkungen auch Kroatien als Mitgliedsländer in der EU willkommen sind, sprechen sich die Menschen in vielen Ländern der EU eher gegen den Beitritt der Balkanländer und der Türkei aus. Vor allem im Hinblick auf die Türkei gibt es eine erhebliche Inkongruenz zwischen der Beitrittspolitik der EU und den Einstellungen der Bürgerinnen und Bürger. Unsere Kausalanalyse legt den Schluss nahe, dass sich diese Einstellungen nur in eine positive Richtung verändern werden, wenn die Menschen davon überzeugt sind, dass der Erweiterungsprozess nicht mit finanziellen Kosten für die jetzigen Mitgliedsländer verbunden ist und nicht zu Migrationen von den Beitrittsländern in die wohlhabenden Mitgliedsländer führen wird.

¹⁹ Dazu gehören die Fragen, ob man für oder gegen eine gemeinsame Währung, eine gemeinsame Außenpolitik, eine gemeinsame Verteidigungspolitik und eine europäische Verfassung ist. Diese Fragen wurden zu einem Index kombiniert, bei dem hohe Werte für eine positive Einstellung zur Vertiefung stehen.

Europäische Migrationspolitik: Ein stimmiges Bild?

Seit Mitte 2008 liegen zwei Papiere vor, welche die europäische Migrationspolitik auf eine neue Basis stellen sollen. Sowohl die Kommission als auch die französische Ratspräsidentschaft der Europäischen Union (EU) haben Konzepte vorgelegt, auf deren Basis die Migration nach Europa umfassend geregelt werden soll. Der vorliegende Beitrag ordnet die aktuellen Vorschläge in das Mosaik der EU-Migrationspolitik ein und prüft, ob sich aus diesen neuen Entwicklungen ein Bild ergeben kann, das in sich stimmig ist und den Forderungen der EU-Bürger nach Effizienz und demokratischer Transparenz gerecht wird.

Petra Bendel

PD Dr. phil., geb. 1965; Akademische Oberrätin, Geschäftsführerin des Zentralinstituts für Regionenforschung der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg, Bismarckstr. 1, 91054 Erlangen.
pabendel@phil.uni-erlangen.de
www.regionenforschung.uni-erlangen.de

Mit ihren „zehn gemeinsamen Prinzipien“ strebt die Kommission an, die bisher einzeln vorliegenden Mosaiksteine zu einem „kohärenten Bild“ der Migrationspolitik zusammenzufügen.¹ Dieses Papier bildet die Grundlage für das nächste Fünfjahresprogramm, das der Europäische Rat im Jahr 2009 verabschieden und der EU nach Ablauf des derzeit geltenden „Haager Programms“ (2005–2010) als Kooperationsrahmen für die Innen- und Justizpolitik insgesamt dienen wird. Die großen Linien, die nach dem Willen der Kommissions-Generaldirektion „Justiz, Freiheit und Sicherheit“ dieses Bild strukturieren sollen, betreffen „Migration und Wohlfahrt“ (legale Zuwanderung in die Arbeitsmärkte, Integration), „Solidarität“ (finanzielle

und operative Lastenteilung unter den Mitgliedstaaten, Partnerschaft mit den Herkunftsländern) und „Sicherheit“ (Visapolitik, Grenzkontrolle und -verwaltung, Bekämpfung von Menschenhandel, Rückkehrförderung). Inhaltlich heben Kommissionspräsident José Manuel Barroso und der Kommissar für „Freiheit, Sicherheit und Recht“, Jacques Barrot, die Chancen wirtschaftlich motivierter Einwanderung und die Aufgabe der Europäer hervor, für den Schutz von Opfern erzwungener Migration zu sorgen.

Die aktuelle französische Ratspräsidentschaft stellt dagegen die Bedenken gegenüber irregulärer Migration in den Mittelpunkt ihrer Vorschläge. Sie strebt ein neues „Europäisches Einwanderungs- und Asylabkommen“ an, durch das die Kommissionspläne Kontur gewinnen und in konkrete EU-Richtlinien münden sollen. Entsprechend vereinbarten die Innen- und Justizminister der EU bei einem ersten informellen Treffen am 7. und 8. Juli 2008 in Cannes, die Außengrenzen der Gemeinschaft zu stärken.

Im Zentrum des Programms, das der Europäische Rat am 15. Oktober 2008 verabschieden soll, steht der Ausbau der Grenzschutzagentur FRONTEX und des europäischen Asylsystems. Als dessen Rückgrat gilt die umstrittene, über fast drei Jahre hinweg verhandelte Richtlinie für die Rückführung sich illegal aufhaltender Einwanderer („Rückführungsrichtlinie“), der Mitte Juni 2008 überraschend auch das Europäische Parlament zugestimmt hat² und deren abschließende Unterstützung durch den EU-Rat als sicher gilt. Sie vereinheitlicht das Vorgehen zur Abschiebung von Menschen ohne Papiere in ihre Herkunftsländer; sie sieht unter anderem die Möglichkeit einer Abschiebehaft von bis zu 18 Monaten und eines Wiedereinreiseverbots von fünf Jahren vor. Die UN-Menschenrechtshochkommissarin und Menschenrechtsorganisationen, aber auch lateinameri-

¹ Vgl. Europäische Kommission, Eine gemeinsame Einwanderungspolitik für Europa: Grundsätze, Maßnahmen und Instrumente, KOM (2008) 359 endgültig; dies., Künftige Asylstrategie – ein integriertes Konzept für EU-weiten Schutz, KOM (2008) 360 endgültig.

² Vgl. Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger, KOM (2005) 0391 – C6–0266/2005 – 2005/0167 (COD).

kanische Staaten kritisierten, dass dadurch bestehende Schutzstandards in den Mitgliedstaaten abgesenkt würden. Auch um die legale Migration will sich die französische Ratspräsidentschaft kümmern. So nimmt sie den bereits Ende 2007 vorgelegten Entwurf einer europäischen „Blue Card“ wieder auf, mittels derer bürokratische Barrieren eingerissen werden sollen, um hochqualifizierte Arbeitskräfte leichter anwerben und mit den klassischen Einwanderungsländern im Wettbewerb um die „besten Köpfe“ Schritt halten zu können.

Tendenzen und Routen

Mit der weiteren Vergemeinschaftung reagiert die EU der 27 auf die Zuwanderung in einem Europa ohne Binnengrenzen, in dem Wanderung längst nicht mehr national kontrollierbar ist. An den 1792 offiziellen EU-Grenzposten gibt es jährlich 300 Millionen Grenzüberschreitungen Richtung EU. Davon entfallen etwa 160 Millionen auf EU-Bürgerinnen und -Bürger, 60 Millionen auf Drittstaatsangehörige ohne Visumpflicht und 80 Millionen auf Drittstaatsangehörige mit Visumpflicht.¹³ Der Wanderungssaldo für 2007 lag für die gesamte EU bei 1,65 Millionen Personen, bei einer Bevölkerungszahl von 497 Millionen.¹⁴ Diese Zahlen beinhalten nicht die irreguläre Migration, für die kein Mitgliedstaat belastbare Daten vorlegt. Die Europäische Kommission aber schätzt, dass sich allein sieben bis acht Millionen überwiegend afrikanische Einwanderer irregulär in der EU aufhalten.

Die Hauptrouten der afrikanischen Migranten führen von der Westküste Afrikas über Liberia, Sierra Leone, Guinea und Guinea-Bissau, den Senegal, Gambia, Mauretanien und die Westsahara bzw. die Nordküste Marokkos über See zu den Kanaren, aber auch über die Ostsahara und das Horn von Afrika und Libyen via Tunesien nach Lampedusa, Sizilien oder Malta. Allein auf den Kanarischen Inseln landeten im Jahr 2006 über 31 000 Migranten. 22 000 Einwanderer erreichten im selben Jahr die Küsten Italiens. Auch Griechenland und Zypern sind mit

¹³ Vgl. Europäische Kommission (Anm. 1).

¹⁴ Vgl. Eurostat Daten kurz gefasst; Giampaolo Lazieri, Erste demografische Schätzwerte für 2007. Bevölkerung und soziale Bedingungen, Europäische Gemeinschaften 2008.

hohem Migrationsdruck von der türkischen Küste aus konfrontiert; so sprach Griechenland im Juli 2008 von 112 000 Migranten in den vergangenen 12 Monaten.¹⁵ Die Staaten an den Außengrenzen drängen auf EU-weite Regelungen zum Lastenausgleich, zum Grenzmanagement, zur Rückführung irregulärer Flüchtlinge in ihre Heimatländer und zur Bekämpfung der Schwarzarbeit. Sie fordern zudem stärkere Unterstützung für die europäische Grenzschutzagentur, mit deren Hilfe sie ihre Patrouillen auf See verstärken und die Migranten zurückdrängen können – vielfach unter menschenrechtlich fragwürdigen Bedingungen.¹⁶ Die nördlichen Mitgliedstaaten aber zeigen sich mit den südlichen Grenzländern nicht unbedingt solidarisch.

Gemeinsame Politik? In Grenzen!

Offenkundig lassen sich die verschiedenen Erwartungen an die Migrationspolitik nicht miteinander vereinbaren. Die Forderungen reichen von der Prävention von Fluchtbewegungen über die Grenzsicherung und Rückführung von sich irregulär aufhaltenden Personen und den Schutz der heimischen Arbeitsmärkte bis hin zur Förderung von Einwanderung zum Ausgleich demographischer und ökonomischer „Lücken“, ja, zur Integration all jener, die bereits zugewandert sind. Daraus ein inhaltlich kohärentes Bild zu gestalten, ist nicht zuletzt deshalb kompliziert, weil diese Ziele verschiedene Ressorts berühren.¹⁷ Ursprünglich in der Justiz- und Innenpolitik angesiedelt, betrifft die Migrationspolitik auch Fragen der Entwicklungs- und Außenpolitik; sie reicht in die Arbeitsmarkt- und sogar in die Sozial- und Bildungspolitik hinein. Damit erstreckt sie sich auf Politikfelder, die innerhalb der EU bislang kaum miteinander koordiniert sind, für die unterschiedliche Verfahren und Kompetenzverteilungen gelten. Es gilt also, im Sinne einer neuen Kohärenz in den Schnittmengen zwischen diesen Feldern neue Instanzen zu schaffen und diese Politiken aufeinander ab-

¹⁵ Vgl. BBC Key facts: Africa to Europe migration, BBC News Europe; Die Presse vom 8. 7. 2008.

¹⁶ Vgl. Pro Asyl, Europäische Außengrenzen: Stoppt das Sterben! Menschenrechte achten – Flüchtlinge schützen, Frankfurt/M. 2008.

¹⁷ Zur Kohärenz speziell in der Erwerbsmigration vgl. Steffen Angenendt/Roderick Parkes, Steering Labour Migration to the EU – Perspectives, in: SWP Comments 12, May 2008.

zustimmen. Die Auffassungen dessen, wie Migration zu steuern, zu begrenzen oder zu ermöglichen sei, unterscheiden sich auch nach Mitgliedstaaten. Deren Traditionen und politische Kulturen im Umgang mit „dem Anderen“ klaffen oft weit auseinander, und ihre Interessen divergieren je nachdem, wie hoch der Migrationsdruck auf ihnen lastet oder wie solidarisch sie sich mit den übrigen Mitgliedstaaten erklären – eine Frage der „internen Kohärenz“ im Inneren der EU.

Angesichts fehlender Binnengrenzen und dem Bestreben, die Außengrenzen zu sichern und einen Lasten- oder Zuständigkeitsausgleich zwischen den Mitgliedstaaten zu schaffen, schälte sich das Politikfeld „Einwanderung“ seit der im Amsterdamer Vertrag 1999 eröffneten Vergemeinschaftung als eines der gesetzgeberisch aktivsten heraus.¹⁸ Die inhaltliche Ausrichtung¹⁹ schwankte dabei zwischen der Betonung von „Freiheit“ auf der einen und der Hervorhebung von „Sicherheit“ auf der anderen Seite. Standen 1999 nach den Beschlüssen des Europäischen Rats von Tampere noch liberalere Aspekte der Anwerbung und der Wahrnehmung von Zuwanderung als Bereicherung im Vordergrund, so liegt insbesondere seit dem 11. September 2001 wieder ein hohes Gewicht auf den Sicherheits- und Kontrollaspekten, die sich auch im Nachfolgeprogramm von Den Haag 2004 manifestierten.

Als erste Teilbereiche wurden Flucht und Asyl „europäisch“ reguliert. In einer ersten Phase zwischen 1999 und 2005 einigten sich die Mitgliedstaaten auf die Frage, welcher Staat jeweils für die Behandlung eines Asylbegehrens zuständig sein sollte und richteten finanzielle Ausgleichsfonds ein. Mit der bis

heute umstrittenen Qualifikationsrichtlinie¹⁰ schufen sie einen Rahmen für Aufnahmebedingungen und Asylverfahren sowie gemeinsame Voraussetzungen für die Anerkennung als Flüchtling. Migrantenverbände und Menschenrechtsorganisationen werfen der EU vor, das Schutzniveau auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner fixiere lediglich Mindeststandards. Asylbegehren in den einzelnen Mitgliedstaaten würden weiterhin unterschiedlich behandelt, wodurch sich die Anerkennungsquoten erheblich unterscheiden.¹¹ Mit der 2008 neu aufgelegten Asylstrategie sucht die Europäische Kommission in einer zweiten Phase diese Standards weiter zu vereinheitlichen, gleichzeitig aber auch Drittstaaten stärker zur Aufnahme von Asylbewerbern zu verpflichten. Anstelle der bisherigen Ad-hoc-Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten soll eine Kooperationsbehörde errichtet werden, was freilich auf den Widerstand jener Mitgliedstaaten stößt, die Asylpolitik lieber national regeln würden.

Irreguläre Migration und Sicherung der Außengrenzen

Bereits das Schengener Abkommen (1985, in Kraft seit 1995) hatte der EG/EU durch die verstärkte Sicherung der Außengrenzen und die Errichtung eines gemeinsamen Informationssystems den Beinamen „Festung Europa“ eingebracht. Ein gemeinsames Visasystem wurde allmählich aufgebaut, die Grenzschutzagentur FRONTEX in Warschau gegründet.¹² 2005 mit einem Budget von nur sechs Millionen Euro gestartet, ist FRONTEX 2009 bei 130 Millionen Euro angelangt. Zu ihren Aufgaben zählen die Koordination der Grenzsicherung durch Risikoanalyse, Planung, For-

¹⁸ Vgl. www.europarl.europa.eu/comparl/libe/elsj/scoreboard/asylum/default_en.htm#scoreboard (11. 7. 2008).

¹⁹ Vgl. Petra Bendel, Neue Chancen für die EU-Migrationspolitik? Die Europäische Union im Spagat zwischen Sicherheits-, Entwicklungs- und Außenpolitik, in: Christoph Butterwegge/Gudrun Hentges (Hrsg.), Zuwanderung im Zeichen der Globalisierung. Migrations-, Integrations- und Minderheitenpolitik, Wiesbaden 2006³, S. 123–134; Petra Bendel, Everything under control? The European Union's policies and politics of immigration, in: Thomas Faist/Andreas Ette (eds.), Between Autonomy and the European Union – The Europeanization of National Immigration Policies, London 2007, S. 32–48.

¹⁰ Richtlinie 2004/83/EG des Rates über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen, und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes.

¹¹ Vgl. UN High Commissioner for Refugees, Asylum in the European Union. A Study of the Implementation of the Qualification Directive, November 2007, in: www.unhcr.org/refworld/docid/ (11. 7. 2008).

¹² Vgl. etwa Bernd Kasperek, Struktur und Aufgaben der Frontex-Agentur, in: Aufgaben und Strukturen der Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen 2008. Broschüre im Auftrag von Tobias Pflüger MdEP, 7.–9. 1. 2008.

schung und Entwicklung ebenso wie die Bereitstellung so genannter „Rapid Border Intervention Teams“ („RABITs“), mit denen Gastoffiziere nationaler Grenzschutzagenturen aus einem Pool von 500 bis 600 Beamten bereitgestellt werden können. Die vorläufig letzten Bausteine für die Grenzsicherung sind elektronische Mittel zur Überwachung von Grenzübertritten, welche die Kommission im Februar 2008 vorgestellt hat.¹³ Nichtregierungsorganisationen (NGOs) kritisieren, hier seien Instrumente geschaffen worden, die vor allem der Rückweisung dienen. Das fundamentale Flüchtlingsrecht des *non-refoulement* (Schutz vor Abweisung bei drohender Verfolgung) aus der Genfer Flüchtlingskonvention werde ebenso unterlaufen wie die eigene Asylverfahrensrichtlinie.¹⁴ Im Kampf gegen illegale Einwanderung steht neben der Rückführungsrichtlinie eine weitere Richtlinie zur Abstimmung. Sie sieht eine Bestrafung von Arbeitgebern vor, die irreguläre Migranten beschäftigen. Mehrere Richtlinien, die auf Transportunternehmen und Arbeitgeber zielen und sich gegen den Menschenhandel werden, sind bereits verabschiedet worden.

Seit ihrem „Global Approach to Migration“ (2005) sieht die Kommission die EU in der Pflicht, ihre Politik stärker auf die Herkunftsländer auszurichten. Zum Teil geht es ihr darum, zusätzliche Kontrollen bereits in den Herkunfts- und Transitstaaten zu installieren oder diese auf die Nachbarstaaten abzuwälzen, mithin: die von ihr wahrgenommenen Bedrohungen der eigenen Sicherheit zu „ex-territorialisieren“.¹⁵ Anreize können

¹³ Vgl. European Commission, MEMO/08/85: New tools for an integrated European Border Management Strategy, 13. 2. 2008; Europäische Kommission, IP/08/215: Eine umfassende Vision für ein integriertes europäisches Grenzverwaltungssystem im 21. Jahrhundert, 13. 2. 2008.

¹⁴ Vgl. Frontexwatch, Keepin' an eye on the Kerberos of the EU border regime. Gutachten, 29. 9. 2007, in: <http://frontex.antira.info> (11. 7. 2008); Human Rights Watch, Getting the neighbours to do the dirty work, in: European Voice, 19. 10. 2006, in: <http://hrw.org> (11. 7. 2008); IAS Response to: The Select Committee on the European Union Sub-Committee F (Home Affairs), FRONTEX-Inquiry: Call for Evidence, E 06–07/F141 FRO, Brüssel 6. 9. 2007.

¹⁵ Vgl. Nicole Wichmann, The Intersection between Justice and Home Affairs and The European Neighbourhood Policy: Taking Stock of the Logic, Objectives & Practices, CEPS Working Document No. 275/October, Brussels.

über negative oder positive Konditionierung erfolgen, etwa über Einreiseerleichterungen für Bürger einiger dieser Staaten. Rücknahmeübereinkommen und Grenzmanagements werden zum Beispiel mit der Ukraine oder Marokko fixiert, gemeinsame Trainingsprogramme für Grenzschutz- und Zollbeamte oder Polizeikräfte gefördert, Informationsnetzwerke geschaffen, die Migrationsgesetzgebung unterstützt. Wenngleich sich hinter humanitärer Rhetorik den Drittstaaten gegenüber handfeste Eigeninteressen verbergen, geht es bei dieser externen Dimension von Migration auch um die Bekämpfung von Armut, die Förderung von „good governance“ sowie die Schaffung von Arbeitsplätzen in den Herkunftsländern. Für Afrika hat die EU eine eigene Strategie entwickelt, um Direktinvestitionen in Regionen mit starkem Migrationsaufkommen zu fördern.

Legale Migration und Integration

Bereits seit fünf Jahren unternimmt die Europäische Kommission unter Verweis auf den demographischen Wandel und die Bedürfnisse der Arbeitsmärkte Vorstöße, auch die legale Zuwanderung und die Integration europäisch zu regeln.¹⁶ Die Vorschläge reichen von einem gemeinsam akzeptierten Aufenthaltsstatus für die Zugewanderten über einzelne Berufsgruppen bis hin zu einer europäischen „Blue Card“.¹⁷ Mit vielen Vorschlägen ist die Kommission jedoch am Widerstand der Mitgliedstaaten, insbesondere dem Deutschlands, gescheitert, weil diese die Einwanderungskriterien für Hochqualifizierte als zu niedrig und zu wenig flexibel einstufen, um die Bedürfnisse des Arbeitsmarktes stillen zu können. Dennoch versucht sie die supranationalen Kompetenzen schrittweise auszudehnen, indem sie – quasi per „Salami-Taktik“ – einzelne Zuwanderergruppen in den Blick nimmt und „best practices“ fördert. Dazu will sie den Bedarf und die faktische Zuwanderung stärker abgleichen. Ihr Vorschlag, das Potenzial „zirkulärer Migration“ auszuschöpfen, scheint angesichts der Erfah-

¹⁶ Vgl. Commission of the European Communities, COM (2005) 669 final; dies., COM (2006) 571.

¹⁷ Vgl. dies., COM (2007) 637; dies., COM (2007) 638. Für einen Kommentar vgl. Petra Bendel, Ein Blues für die Blue Card, Tagebuch vom 5. 11. 2007, in: www.die-gesellschaft.de (11. 7. 2008); allgemein zur Arbeitsmigration auch S. Angenendt/R. Parkes (Anm. 7).

rungen vieler alter Mitgliedstaaten mit der Gastarbeitermigration jedoch noch wenig durchdacht und gibt keine Antwort auf den langfristigen demographischen Wandel. Komplex, aber entwicklungsfähig erscheint demgegenüber der Abschluss von „Mobilitätspartnerschaften“ zwischen Entsende- und Empfängerländern zu sein. Hierzu sind mit der Republik Moldau und mit den Kapverden bereits Pilotprojekte ausgearbeitet worden.

Inhaltliche Kohärenzprobleme zwischen den Anforderungen der Arbeitsmigration und der externen Dimension von Migration bestehen hier ganz sicher in den oft angeführten Problemen vom „brain drain“ versus „brain gain“, welche die Kommission unter anderem durch die Erleichterung von Rücküberweisungen sowie durch gezielte Rückführungsprogramme mildern will. Vor dem größten Kohärenzproblem aber stehen Kommission und französische Präsidentschaft mit Blick auf die Kompetenzfrage der EU, die von den Mitgliedstaaten in Frage gestellt wird: Kaum äußerte sich der Rat der Innen- und Justizminister in Cannes zu diesem Thema, erfolgte erwartungsgemäß die Reaktion, dass eine gemeinsame Politik zur Wirtschaftsmigration unmöglich sei – aus Bayern.¹⁸

Kompetenzverteilung als Hemmschuh

Die Kompetenzverteilung erschwert es noch zusätzlich, ein geschlossenes Bild von der Migrationspolitik der EU zu zeichnen – vertikal (zwischen den politischen Ebenen) wie horizontal (zwischen den beteiligten EU-Organen). In vertikaler Hinsicht ist zu berücksichtigen, dass das Phänomen der Einwanderung wichtige Kernbereiche staatlicher Souveränität berührt: die Sicherung der Außengrenzen, die Fragen, wer einwandern darf und wer auf welche Weise an den Institutionen des Aufnahmelandes partizipieren soll, – Kompetenzen also, über welche die Mitgliedstaaten eifersüchtig wachen. Viele dieser Entscheidungen liegen bei den regionalen oder kom-

¹⁸ Der bayerische Innenminister Joachim Herrmann lehnte in einer Pressemitteilung vom 7. 7. 2008 den Vorschlag der französischen Ratspräsidentschaft ab: „Ich warne davor, die Aufnahme Standards wieder auszuweiten und insbesondere den Zugang zum Arbeitsmarkt undifferenziert weiter zu lockern.“ www.bayern.de/pressemitteilungen (11. 7. 2008).

munalen Einheiten. Auch hier sind Blockaden einer weiteren Vergemeinschaftung an der Tagesordnung, und gerade die deutschen Bundesländer haben wiederholt auf Beibehaltung ihrer Kompetenzen beharrt.

Innerhalb des politischen Systems der EU haben sich in den vergangenen Jahren die Zuständigkeiten allmählich hin zu den supranationalen Organen verschoben. Zuständig für die Migrationspolitik sind die Europäische Kommission, welche als supranationales Organ die in den Fünfjahresprogrammen fixierten Leitlinien des Europäischen Rates in konkrete Gesetzesvorhaben gießt, der Rat der EU in der Formation der Innen- und Justizminister sowie das Europäische Parlament. Die Dominanz innerhalb der Migrationspolitik lag aber immer beim Ministerrat, wo auch weiterhin die Bereiche „Einwanderung von Arbeitskräften und Selbstständigen“ und „Integration“ koordiniert werden. Ein gravierendes institutionelles Hindernis für die Beschlussfassung stellt das Erfordernis der Einstimmigkeit im Rat für diese Teilbereiche dar. Der Annahme von Richtlinien ist ein komplizierter Abstimmungsprozess vorgeschaltet, da jedem einzelnen Mitgliedstaat de facto ein Vetorecht zusteht. Der noch zur Ratifizierung ausstehende (von der Republik Irland im Juni 2008 bereits abgelehnte) Vertrag von Lissabon sieht eine „Passerelle-Klausel“ vor. Sie erlaubt es, die qualifizierten Mehrheitsbeschlüsse vor allem auf Asyl, Einwanderung und die Kontrolle der Außengrenzen auszudehnen. Diese Regelung verbessert die Handlungsfähigkeit der EU und vermeidet Blockaden im Ministerrat, erhöht aber die Gefahr von „package deals“ über Politikfelder hinweg, die sachlich nicht miteinander verbunden sind. Auch wenn die Dominanz der Minister im Rat damit aufgeweicht wird, gelang es diesen im Vertrag von Prüm (2005) außerhalb des EU-Rahmens Vereinbarungen zu treffen, die sie an der Kontrolle durch Parlament und Europäischen Gerichtshof vorbei durch die Hintertür zum Bestandteil der gemeinsamen Verträge erhoben.¹⁹ Diese Ver-

¹⁹ Vgl. Vertrag über die Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere zur Bekämpfung des Terrorismus, der grenzüberschreitenden Kriminalität und der illegalen Migration, 27. 5. 2005; Daniela Kietz/Andreas Maurer, Der Vertrag von Prüm: Vertiefungs- und Fragmentierungstendenzen in der Justiz- und Innenpolitik der EU, in: *Integration* 29 (2006) 3, S. 201–212.

fahren unterhöhlen sowohl demokratische Transparenz als auch Kohärenz der Politik. Sollten derlei Verträge oder das ebenfalls übliche Verhandeln am Rande von G-8-Gipfeln Schule machen, würden diese systematisch die erwünschte Kohärenz europäischer Einwanderungspolitik unterlaufen. Zudem würden die Minister ihren Einfluss und ihre sicherheitspolitischen Ziele über die externe Dimension der Einwanderung auf Drittstaaten ausdehnen,¹²⁰ und ihre Interessen in andere Organe hineinragen: Das Europäische Parlament, das bis 2005 in wichtigen migrationspolitischen Fragen lediglich konsultiert werden musste, kann nun überall dort mitbestimmen, wo der Rat mit qualifizierter Mehrheit entscheidet. In der Praxis wurden den Ausschusssitzungen nicht-öffentliche „Trialog“-Verhandlungen mit Rat und Kommission vorgeschaltet. Diese werfen gravierende Transparenzdefizite auf, denn die einmal vereinbarten „deals“ gelten weder im Ausschuss noch im Plenum als verhandelbar und halten die Öffentlichkeit und damit die Zivilgesellschaft außen vor.¹²¹

Ein stimmiges Bild?

Insgesamt steht die EU-Migrationspolitik vor erheblichen inhaltlichen, internen und horizontalen bzw. vertikalen Kohärenzproblemen, deren Lösung angesichts divergierender Interessen und Ideen im Umgang mit Einwanderung größere Willensakte über einen längeren Zeitraum hinweg notwendig machen. Selbst innerhalb der stärker vergemeinschafteten Teilbereiche der Einwanderungspolitik wie der Asyl- und Flüchtlingspolitik besteht eine Tendenz zum „cherry-picking“ bei der Umsetzung der meist auf Mindestnormen beschränkten Richtlinien. Geht es um die Kohärenz der Migrationspolitik, so müssen auch diese Unterbereiche noch sehr viel stärker aufeinander bezogen werden. So mag die EU zwar ein Schutzniveau für Flüchtlinge und Asylbewerber fixieren – sie muss aber zugleich die Zugangsmöglichkeiten zu diesem Schutz gewährleisten. Dasselbe gilt für eine stärkere Abstimmung von regulärer und irre-

gulärer Migration, für die mit der Vorstellung einer zirkulären Migration noch kein konsistentes Konzept vorliegt und wo Probleme wie „brain drain“ versus „brain gain“ noch ungelöst sind.

Aus politikwissenschaftlicher Sicht dürfte sich in den kommenden Jahren die Schnittmenge an der Grenze von „Innen“ und „Außen“ interessant gestalten: Unterschiedliche Ideen und Ziele müssen in Einklang, Akteure unterschiedlicher Politikfelder zusammengebracht, institutionelle Kohärenz muss geschaffen werden. So werden sich sicherlich NGOs, die bislang auf Entwicklungspolitik konzentriert waren, auch der Migrationspolitik zuwenden. Angesichts von Bestrebungen, demokratische Kontrollmechanismen innerhalb der EU zu unterlaufen, wird es Aufgabe der Zivilgesellschaft, aber auch der Wissenschaft sein, demokratische Transparenz einzufordern.

Vertikale Kohärenz herzustellen, bleibt angesichts mächtiger Veto-Spieler in den Bereichen Wirtschaftsmigration und Integration das schwierigste Unterfangen. Zwar hat die vergangene Dekade gezeigt, dass sich das Politikfeld zumindest in Teilen vergemeinschaften ließ. Aber in diesem „souveränitätsgeladenen“ Feld lassen sich gemeinsame Regelungen nur festlegen, solange der legale Rahmen der Migrations- und Integrationspolitik flexibel bleibt und den Mitgliedstaaten relativ große Spielräume lässt. Die Europäische Kommission hat längst erkannt, dass sie auf nationale Eigenheiten und Eifersüchte Rücksicht nehmen und daher behutsam vorgehen muss. Das werden auch die Ratspräsidentenschaften zu berücksichtigen haben. Mit dem „großen Wurf“ in der Migrationspolitik ist wohl auch unter französischer Präsidentschaft nicht zu rechnen.

¹²⁰ Vgl. Andreas Maurer, *The Prospects for Policy-Change in EU-Asylum Policy: Venue and Image at the European Level*, in: *European Journal of Migration and Law*, (2007) 9, S. 173–205.

¹²¹ Vgl. Tony Bunyan, *Statewatch Analysis: Secret triologues and the democratic deficit*, September 2007.

Michael Bommès

Migration und die Veränderung der Gesellschaft

Migration und Integration bedürfen als Thema heute keiner Promotoren mehr. Wirtschaft und Politik, Öffentlichkeit und die Massenmedien sind sich einig, dass es sich um ein bedeutsames Thema handelt und Migrationsforscher, die sich lange Zeit darüber beklagten, dass das Thema keine hinreichende politische und öffentliche Beachtung finde,

Michael Bommès

Dr. phil., geb. 1954; Professor für Soziologie/Methodologie interkultureller und interdisziplinärer Migrationsforschung, Direktor des Instituts für Migrationsforschung und interkulturelle Studien (IMIS) der Universität Osnabrück, Neuer Graben 19/21, 49069 Osnabrück. mbommès@uos.de

sehen sich mittlerweile von einem fast schwindelerregenden Aktivismus in Bezug auf Migration und Integration umgeben. Seit Gerhard Schröders Green Card-Initiative und der 2001 eingesetzten Zuwanderungskommission hat eine Art Dauer-mobilisierung der politischen Verwaltungen auf allen föderalen Ebenen eingesetzt. Migration und Integration sind in Deutschland zu einem politischen Thema avanciert, das die Aufmerksamkeit der zentralen politischen Entscheidungsinstanzen gefunden hat. Ähnliches gilt in anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU); und zwar nicht nur so weit diese selbst Zuwanderungsländer sind, sondern ebenso auch in den Ländern, die eher zu den Auswanderungsländern zählen wie etwa Polen oder Rumänien, sich jedoch als neue Mitglieder der EU absehbar ihrerseits zu Zuwanderungsländern entwickeln werden bzw. gegenwärtig schon zugleich Aus- und Einwanderungsländer sind.

Der EU selbst sind seit dem Vertrag von Amsterdam (1997) immer mehr Zuständigkeiten in Fragen der Migration zugefallen. Dabei ist die Politik der europäischen Staaten und der EU geprägt durch eine Spannung zwi-

schen der Mobilisierung und Anwerbung von qualifizierten und hochqualifizierten Menschen, die man nicht zuletzt aufgrund der in den meisten Staaten schrumpfenden Bevölkerungen absehbar zu brauchen glaubt, und einer Politik der Abwehr von Menschen insbesondere aus Afrika, die nicht erwünscht sind. Letztere wird verfolgt durch eine schärfere Gangart gegenüber illegalen Migrantinnen und Migranten, durch Grenzsicherung und -ausbau sowie durch die Vorverlagerung der Grenze im Rahmen einer zunehmend auch an Migrationskontrolle ausgerichteten Mittelmeer- und Außenpolitik. Zudem setzt man in der EU wie in den einzelnen Staaten neue Hoffnungen in einen mehr beschworenen als nachgewiesenen Zusammenhang von Migration und Entwicklung.¹

Die unterschiedliche Art und Weise der Thematisierung von Migration und Integration, gleichgültig ob es die Vergangenheit, die Gegenwart oder die Zukunft betrifft, sind durch einen auffälligen Normativismus gekennzeichnet. Es geht stets um die Erfüllung jeweils unterstellter Erwartungen: je nach Blickwinkel also zum Beispiel darum, ob sich Migranten integriert und Wirtschaft und Staat von Migration profitiert haben oder ob Migranten Integrationschancen eröffnet bzw. verwehrt worden sind. Demgegenüber wird selten in eher deskriptiver und bestandsaufnehmender Absicht die Frage gestellt, wie sich Gesellschaft insbesondere in den Zuwanderungsregionen durch Migrationen verändert. Migrationen und Migranten sind auf verblüffende Weise Phänomene geblieben, welche die Gesellschaft wie von außen zu betreffen scheinen. Der Geschichte der Migranten wird bis in die dritten Generationen nachgespürt, und es wird gefragt, was aus ihnen unter dem Gesichtspunkt der Integration geworden ist, um daraus Schlüsse zu ziehen für eine Politik der „nachholenden Integration“ oder für eine zukünftige Migrationspolitik, um auf diese Weise nicht zu wiederholen, was aus heutiger Sicht als Fehler erscheint.

Dabei bedürfte die Frage, ob und wie sich Gesellschaften durch Migrationen und Niederlassungsprozesse von Zugewanderten selbst verändern, auch deshalb einer ausgear-

¹ Vgl. dazu Hein de Haas, *Migration and Development. A Theoretical Perspective*, International Migration Institute, Oxford 2008.

beiteten Antwort, weil sich nur so einschätzen lässt, wie bedeutsam solche Prozesse für die Entwicklung von Gesellschaften jenseits der Konjunkturen öffentlicher Aufmerksamkeit und Befürchtungen überhaupt sind. Zudem findet alle zukünftige Migration und Integration vor dem Hintergrund einer bereits abgelaufenen mehr als fünfzigjährigen Geschichte der Migration und Integration statt, durch die sich die Gesellschaft bereits verändert hat. In dem vorliegenden Text soll ein solcher Blickwinkel an einigen Beispielen der Veränderung der Gesellschaft in Europa durch Migration verdeutlicht werden. Man kann internationale Migration als Ursache, Teil und Folge der Weltgesellschaft verstehen. Dabei ist weder die Weltgesellschaft, noch ihre regionale Ausprägung in Europa in sich homogen verfasst. Nur zu deutlich unterscheiden sich die ökonomischen, politisch rechtlichen, sozialen und kulturellen Verhältnisse und entsprechend auch die Migrations- und Integrationsverhältnisse in Europa und seinen einzelnen Mitgliedsländern.

Die Frage nach der Veränderung der Gesellschaft durch Migration lässt sich nicht auf die Integrationsfrage verengen. Letztlich stehen die sozialstrukturelle Platzierung von Migranten, erfasst als Abweichung von den Durchschnittsverteilungen, ihre sozialen Beziehungen und ihre sozialen und kulturellen Loyalitäten im Zentrum. Daraus ergeben sich Antworten auf die Frage, wie sich durch Migrations- und Integrationsprozesse soziale Ungleichheitsbeziehungen und die sozialen Schichtstrukturen verändern und daraus gegebenenfalls veränderte, nicht zuletzt ethnische Konfliktkonstellationen resultieren.¹² Es ist aber eigentlich nicht viel darüber zu erfahren, ob und in welcher Weise Migrationen und die anschließenden Niederlassungsprozesse die Gesellschaft in ihren verschiedenen Bereichen der Ökonomie, der Politik, des Rechts, der Erziehung, der Gesundheit, des Sports, den Massenmedien, der Religion oder der Familie verändern, welche strukturellen Folgen daraus für sie resultieren und in welchem Ausmaß Gesellschaft daher durch Migration geprägt ist.

Einerseits sind die verschiedenen gesellschaftlichen Bereiche in Europa nach wie vor nationalstaatlich. Andererseits unterliegen sie

¹² Das steht im Zentrum der zahlreichen Arbeiten von Hartmut Esser seit seinem Buch „Aspekte der Migrationssoziologie“, Neuwied 1980.

einem Homogenisierungsdruck, der aus Prozessen der europäischen Integration und der Globalisierung resultiert. Die Migrations- und Integrationsverhältnisse sind in allen Staaten Europas durch Dynamiken geprägt, die insbesondere in der Nachfragestruktur ihrer Arbeitsmärkte sowie der Geschichte der einzelnen Nationalstaaten als Aus- und Einwanderungsländer, ihrer Staatsbildungsgeschichte, ihrer kolonialen Vergangenheit und ihren Politiken der Initiierung oder Abwehr von Migration sowie einer mehr oder weniger weit reichenden Integration begründet liegen. Auf dieser Grundlage und im Prozess seiner politischen Integration hat sich Europa insgesamt zu einem bedeutenden Einwanderungskontinent entwickelt. Entsprechend stellen sich seine Migrations- und Integrationsverhältnisse auf der einen Seite regional- und nationalspezifisch differenziert dar: Während sich ein Land wie Spanien neben Italien und Griechenland seit den 1990er Jahren zunehmend für Migranten geöffnet und sich so zu einem der Hauptzuwanderungsländer Europas entwickelt hat, haben die nordwesteuropäischen Staaten insbesondere rechtliche und administrative Strukturen der Abwehr und Kontrolle von Migration aufgebaut und diese auf EU-Ebene gehoben. Auf der anderen Seite sind die Zuwanderer jedes einzelnen Staates im Rahmen der europäischen Freizügigkeit und mit der Aufhebung der Binnengrenzen potentiell die Zuwanderer ganz Europas geworden.

Aber hat sich die Gesellschaft in Europa durch Migrations- und Integrationsprozesse verändert bzw. worin besteht strukturell gesehen ihre Bedeutung? Es liegt auf der Hand, dass sich Europa in der Zusammensetzung seiner Bevölkerung ethnisch erheblich verändert hat und damit kulturelle Pluralisierungsprozesse einhergegangen sind. Nachfolgend wird auf drei Zusammenhänge – Wirtschaft, Erziehung, Religion – eingegangen, an denen verdeutlicht werden soll, dass strukturelle Veränderungen, wie sie von Migrationen ausgehen, der Vergewisserung bedürfen, denn sie bezeichnen auch Bedingungen jeder künftigen Migrations- und Integrationspolitik in Europa und seinen Nationalstaaten.

Einflüsse auf die Wirtschaft

Die Bedeutung von Migration für Wirtschaft und Arbeitsmärkte ist, national und international wiederkehrend, Thema unter dem Ge-

sichtspunkt ihres ökonomischen Nutzens. Ganz unbestritten ist dabei, dass in allen europäischen Zuwanderungsländern in zahlreichen Beschäftigungsbereichen Migranten, seien sie Ausländer oder eingebürgert, zu einem stabilen Bestandteil der Erwerbstätigenbevölkerung geworden sind, seien dies mehr als 40 Prozent wie in Luxemburg, mehr als 20 Prozent wie in der Schweiz oder in Deutschland. Insbesondere Ökonomen haben dabei die Struktureffekte der Migration auf die Arbeitsmärkte Europas analysiert und auf ihre längerfristigen Effekte hingewiesen.¹³ Dazu gehörten in der Vergangenheit im Gefolge der Anwerbung von Arbeitsmigranten bzw. der postkolonialen Zuwanderung strukturkonservative Effekte in dem Sinne, dass aufgrund der Kostenvorteile durch ihre Beschäftigung in vielen Produktionsbereichen die erforderlichen Rationalisierungen und Modernisierungen der Produktionsstrukturen aufgeschoben wurden.¹⁴ Einhergehend mit gescheiterten Bildungskarrieren von Migrantenkindern wurde dadurch zugleich das durchschnittliche Qualifikationsniveau der verfügbaren Arbeitskräfte insgesamt gesenkt. Dem wird gegenübergestellt, dass Arbeitsmigranten meist härter arbeiten, höhere Sparleistungen erzielen, oftmals risikobereiter sind und als Unternehmensgründer auftreten sowie zudem erheblich zur Finanzierung der Sozialsysteme beitragen.¹⁵

Über solche eher makroökonomischen Effekte hinaus spielen Migranten für die Strukturentwicklungen unterschiedlicher Sektoren eine bedeutende Rolle: So haben in der Umstrukturierung und Europäisierung des Bau-sektors und seines Arbeitsmarktes die Rekrutierung sogenannter Werkvertragsarbeitnehmer in den frühen 1990er Jahren und die Nutzung des europäischen Rechts der Dienstleistungsfreiheit eine erhebliche Rolle insbe-

sondere bei der Reduzierung der Lohnkosten gespielt. Damit ging in zahlreichen europäischen Ländern eine Illegalisierung der Beschäftigungsverhältnisse in diesem Sektor einher. Folge dieser Migration auf der Basis der Werkvertragsarbeit und der europäischen Dienstleistungsfreiheit war in Deutschland eine Deregulierung institutioneller, branchenspezifischer Arrangements. Diese wiederum betrafen das Arbeits- und Sozialrecht, die Lohnhöhe und die reduzierten Beschäftigungschancen inländischer Arbeitskräfte gleichermaßen.¹⁶ Folge dieser Aushöhlung der Tarifstruktur war unter anderem die Einführung eines strukturfremden Elements – des Mindestlohns –, über dessen Einführung auch in anderen Sektoren mittlerweile öffentlich gestritten wird.

Auf verschiedene Weise spielen Migranten auch eine strukturell tragende Rolle in den Institutionen der Gesundheit, Betreuung und Pflege, abhängig von der Struktur ihrer wohlfahrtsstaatlichen Verfassung und der demographischen Struktur ihrer Bevölkerungen: So stützt sich der steuerfinanzierte National Health Service in Großbritannien angesichts eines notorischen Mangels an qualifiziertem Personal im Ärzte- und Pflegebereich strukturell auf die weltweite Rekrutierung entsprechend qualifizierter Arbeitsmigranten.¹⁷ In Ländern wie Deutschland, Österreich, Spanien oder Italien ruht die Finanzierung und die Organisation der Pflege einer wachsenden Zahl alter und pflegebedürftiger Menschen stillschweigend strukturell auf einer in ihrer Größenordnung schwer einzuschätzenden Zahl von informell bzw. illegal beschäftigten Migranten.

Für den landwirtschaftlichen Sektor in Europa gilt, dass dieser zu weiten Teilen von regulierter saisonaler oder illegaler Migration abhängt. Die niedrigen Entlohnungsverhältnisse auf den von den Saisonarbeitern aufgesuchten Arbeitsmärkten, die von den – zum Teil hochqualifizierten – Migranten aus vor allem osteuropäischen, nordafrikanischen

¹³ Vgl. Thomas Bauer/Klaus F. Zimmermann, *The Economics of Migration*, Cheltenham 2002.

¹⁴ So schon Hans-Joachim Hoffmann-Nowotny, *Soziologie des Fremdarbeiterproblems. Eine theoretische und empirische Analyse am Beispiel der Schweiz*, Stuttgart 1973.

¹⁵ Vgl. Michael Bomes/Holger Kolb, *Migrants' Work, Entrepreneurship and Economic Integration*, in: Rinus Penninx u. a. (eds.), *The Dynamics of International Migration and Settlement in Europe*, Amsterdam 2006, S. 99–131; Thomas Bauer u. a., *International Labor Migration, Economic Growth and Labor Markets. The Current State of Affairs*, RWI Discussion Paper, (2004) 20.

¹⁶ Vgl. dazu Michael Bomes u. a., *Organisational Recruitment and Patterns of Migration. Interdependencies in an Integrating Europe*, IMIS-Beiträge, (2004) 25; Uwe Hunger, *Der „Rheinische Kapitalismus“ in der Defensive*, Baden-Baden 2000.

¹⁷ Vgl. Madelon den Adel u. a., *Recruitment and the Migration of Foreign Workers in Health and Social Care*, in: M. Bomes u. a. (Anm. 6), S. 201–230.

oder lateinamerikanischen Ländern akzeptiert werden, haben vor allem einen strukturkonservierenden Effekt: die Aufrechterhaltung von Strukturen, die Unternehmen mithilfe niedriger Produktionskosten am Markt halten, die sonst kaum mehr bestehen könnten. Umgekehrt gelten regulierte saisonale Arbeitswanderungen integrationspolitisch als unbedenklich, da aufgrund ihres befristeten Charakters nicht mit Integrationsproblemen bzw. deren sozialen Folgekosten gerechnet wird. Die neuen Zuwanderungsländer wie Spanien und Italien haben es aber im Gefolge ihrer groß angelegten Legalisierungen noch vor sich, Antworten auf die Frage der dauerhaften Integration dieser Zuwanderungsbevölkerungen und ihrer Kinder zu finden.

Erziehung und Bildung

Eine zentrale Rolle kommt daher dem Erziehungssystem zu. Dabei stellt Europa sich die Frage der Integration der Migranten und ihrer Familien in einem anspruchsvollen Rahmen, den es sich mit der Lissabon-Strategie selbst gesetzt hat: Die „*Knowledge Based Society*“ („Wissengesellschaft“) soll sich wesentlich auf Innovation stützen. Erziehung und Ausbildung sollen dabei kulturell diversifizierte Populationen im Rahmen von lebenslangen Lernprozessen mit den erforderlichen Kompetenzen für kompetitive Arbeitsmärkte und den erforderlichen sozialen Kompetenzen ausstatten. Um die damit verbundene strukturelle Herausforderung des Erziehungssystems durch Migration angemessen zu erfassen, erfasst jedoch ein integrationspolitischer Blick auf die Migranten den Sachverhalt nur unzureichend.

Gegenwärtig bestimmen sowohl die weltweite Institutionalisierung der Erziehung als auch die Unwahrscheinlichkeit ihrer Realisierung die Problemlagen internationaler Ausbildungs- und Erziehungssysteme: Dem menschenrechtlich festgeschriebenen Anspruch auf Erziehung steht gegenüber, dass die dafür erforderlichen Ressourcen in vielen Ländern aufgrund der mangelnden Leistungsfähigkeit ihrer Staaten und regionalen Ökonomien kaum aufgebracht werden können. In Europa ist demgegenüber der Versuch, mit dem Ausbau der Bildungssysteme den Abbau von Bildungsbenachteiligungen und die Mitnahme der Unterschichten, die sich mittlerweile in wachsendem Maße aus Migranten zusammen-

setzen, zu befördern, insgesamt betrachtet weitgehend misslungen. Wo auf der einen Seite die organisierte Vermittlung von Kompetenz steht, steht auf der anderen Seite die Hervorbringung hoher Zahlen von niedrig Qualifizierten und funktionalen Analphabeten. In dieser Lage setzen die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) und die EU auf die Mobilisierung für Bildung durch Organisationslernen und neue Steuerungsmodelle. Diese sind angelegt im Modus des Dauerexperiments, in dem den Erziehungs- und Bildungsträgern gleichzeitig Anpassung oder Auswechslung ihrer Strukturen auf allen Ebenen abverlangt wird, um so eine in wachsendem Maße kulturell diversifizierte Klientel erfolgreich an Bildung heranzuführen.

Aber können die dafür erforderlichen sozialen, kulturellen und politischen Voraussetzungen geschaffen und die damit verbundenen Unsicherheiten bewältigt werden? Es ist in vielerlei Hinsicht ganz unsicher, wie Schulen als Organisationen und ihr Personal, ihre Schülerinnen und Schüler und deren Familien mit den Erwartungen einer verbesserten kognitiven (definiert als *literacy*) und sozialen Kompetenzvermittlung (verstanden als Fähigkeit des Umgangs mit kultureller Vielfalt) zurecht kommen: Dauerhaft evaluierte Organisationen lernen zwar, sich im geforderten Output-design aufzustellen. Den Umgang mit der konstitutiven Unsicherheit der Erziehung nimmt ihnen aber keine Evaluation ab: Trägt geforderte oder durchgesetzte Einsprachigkeit zur sozialen Bindekraft der Schule bei oder bedeutet sie die Abwertung der Herkunftssprache der Schüler und ihrer Kultur? Wie viel und welche Art von inter-, pluri- oder fremdkulturellem Wissen soll zum Gegenstand des Unterrichts und der Wissensvermittlung gemacht werden? Unterstützt dies das interkulturelle Reflexionsvermögen oder steigert es möglicherweise das Stereotypenrepertoire?⁸ Befördert die Orientierung an der Zielsetzung der Schriftsprachvermittlung eine unverzichtbare soziale Verkehrskompetenz und damit die Integration von Migrantenkindern⁹ oder ist dies Ausdruck von nationalstaatlich vermitteltem Dominanzhabitus und

⁸ Vgl. Isabell Diehm/Frank-Olaf Radtke, *Erziehung und Migration: Eine Einführung*, Stuttgart 1999.

⁹ Vgl. Utz Maas, *Sprache und Migration*, IMIS-Schriften, Göttingen 2008 (im Erscheinen); Hartmut

von Homogenisierungszwängen? Wie geht das Personal in Schulen mit der Erfahrung von Unsicherheit und Inkompetenz in mehrsprachig und plurikulturell zusammengesetzten Klassen um? Kann man Toleranz und Offenheit für Diversität als normatives Programm der Erziehung in der Schule auflegen und damit moralisch zur Geltung bringen? Oder basiert moralische Kommunikation unvermeidlich auf der Mitteilung von Achtung oder Missachtung und tendiert damit zur Zerstörung der Grundlage von Erziehung? Gegenwärtig steht in zahlreichen europäischen Ländern die Mobilisierung der Familien von Migrantenkindern für Bildung im Zentrum der öffentlichen Diskussion. Aber wie verhält sich dies zu den Übergriffen der Schule auf Familien, die mit dieser Rücksichtslosigkeit ihre eigenen Probleme löst, wie dies vor mehr als zwanzig Jahren schon Rita Süßmuth festgestellt hat?¹⁰ Und was ist, wenn sich dies insbesondere nachteilig auf die sogenannten bildungsferneren Schichten und damit auch auf die Migranten auswirkt?

Der Umgang mit Differenz in den Schulen und Hochschulen erzeugt unvermeidlich strukturelle Unsicherheit. Sie haben ihre Ausgangsgrundlage in dem historisch durchgesetzten Anspruch des Einbezugs aller. Scheitern und relative Misserfolge, die strukturell und wohl unaufhebbar zur Geschichte des modernen Bildungssystems gehören, gewinnen angesichts der gewachsenen Bedeutung von Bildung und Ausbildung für die Chancen auf Arbeitsmärkten an sozialer Brisanz. Sie begründen angesichts der Diskrepanz zwischen erzeugten Hoffnungen und Erwartungen durch eine aktivistische Mobilisierung für Bildung bei struktureller Unwahrscheinlichkeit ihrer Realisierung potentielle Anomiekonflikte,¹¹ die in Europa in Gestalt der Bil-

dungs- und Arbeitsmarktmarginalisierung der Zuwandererbevolkerungen sichtbar werden. Solche Konflikte machen sich bemerkbar an den Banlieue-Rebellionen von französischen Einwandererjugendlichen, aber auch an den Gewaltpraktiken von Jugendlichen aus einzelnen Zuwanderergruppen in Deutschland und anderen europäischen Einwanderungsländern. Strukturelle Unwahrscheinlichkeit heißt nicht Unmöglichkeit. Aber das Wissen darum verlangt eine tiefergehende Klärung der Art und Weise, in der die strukturellen Grundlagen des Bildungssystems, seine Programme, die Kompetenz seines Personals und seine Binnengliederung durch die Internationalisierung und kulturelle Pluralisierung seines Publikums herausgefordert sind.

Die Rolle der Religion

Der Wandel der religiösen Verhältnisse in Europa durch Migration schlägt sich wiederkehrend in öffentlicher Beunruhigung nieder. Der Islam in Europa wurde und wird jedoch bis in die Gegenwart auch in der Forschung funktionalistisch auf die Frage nach der Bedeutung für die soziale Integration von Migranten verkürzt. Dieser Kurzschluss von Religion und Integration in Europa lag auch deshalb nahe, weil in Ländern wie Frankreich und Deutschland die größten Einwanderergruppen Muslime, und umgekehrt die meisten Muslime Einwanderer sind: Ihre Fremden sind Muslime und ihre Muslime sind die Fremden. In dem Maße, in dem die Integration der nachwachsenden Generationen misslingt, wird islamische Religionszugehörigkeit damit zum Synonym für misslingende Integration.

Durch die Fokussierung auf Integration wurde lange Zeit versäumt, einen strukturell langfristig bedeutsamen Sachverhalt angemessen zu erfassen, nämlich die Herausbildung des Islam in Europa zur wichtigsten Religion nach dem Christentum. Die in den verschiedenen Staaten unterschiedlich weit fortgeschrittene, oftmals zerbrechliche und öffentlich nur widerstrebend anerkannte Institutionalisierung des Islam in Europa ruft den europäischen Nationalstaaten ihre Geschichte der Differenzierung von Politik, Recht und Reli-

inter- und transkultureller Kommunikation, Bielefeld 2007, S. 231–240. *Anm. d. Red.:* Anomie bezeichnet den Mangel an sozialen Normen und Regeln.

Esser, Sprache und Integration, Frankfurt/M.–New York 2006.

¹⁰ In: Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen, Landes-Kinderbericht: Bericht der Landesregierung über die Situation des Kindes in Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf 1981; vgl. zudem Hartmann Tyrell, Die Anpassung der Familie an die Schule, in: Jürgen Oelkers/Heinz Elmar Tenorth (Hrsg.), Pädagogik, Erziehungswissenschaft und Systemtheorie, Weinheim 1987, S. 102–124.

¹¹ Vgl. Rudolf Stichweh, Inklusion und Exklusion in der Weltgesellschaft – Am Beispiel der Schule und des Erziehungssystems, in: Antje Gunsenheimer (Hrsg.), Grenzen, Differenzen, Übergänge: Spannungsfelder

gion in Erinnerung.¹² Die Beziehungen zwischen Religionen und Nationalstaaten in Europa sind verankert in historischen Kompromissen: Die Geschichte des Verlaufs der Differenzierung zwischen Politik/Staat, Recht und Religion und die daraus resultierenden Strukturbildungen – zum Beispiel in Großbritannien (anglikanische Staatskirche), Frankreich (*laïcité*), den Niederlanden (Versäulung) und in Deutschland (Konkordat, Kirchen als öffentlich-rechtliche Körperschaften) – bilden die jeweiligen Kontexte, in die hinein die Entwicklung des Islams platziert worden ist und aus dem heraus seine jeweiligen Ausprägungen zu erklären sind. Dabei stellt die Ankunft des Islam in Europa diese Kompromisse zugleich auf den Prüfstand.

Geleitet durch eine einseitige integrationspolitische Perspektive ist den strukturellen Effekten der unübersichtlichen Institutionalisierungsprozesse einer Weltreligion durch Migration in Europa sowohl für die Gesellschaft als auch für künftige Migrations- und Niederlassungsprozesse lange Zeit zu wenig Aufmerksamkeit geschenkt worden. Aber auch bei mittlerweile gestiegener Aufmerksamkeit werden in Wissenschaft und Politik sehr europäisch geprägte Annahmen mitgeschleppt.¹³ Die muslimische Religiosität der Migranten gilt tendenziell als Zeichen unvollständiger Integration, denn für die einen steht sie im Widerspruch zu einem christlich interpretierten Europa, für die anderen aber zu einem liberal säkularen Selbstverständnis, das die öffentliche Artikulation eines religiösen Selbstverständnisses ausschließt. In seiner Einigkeit im ständig erneuerten Fundamentalismusverdacht gegenüber dem Islam, getragen von Christen ebenso wie von liberalen Säkularen, verbirgt Europa dabei seine eigene Zerrissenheit zwischen einer christlichen und liberal säkularen Selbstinterpretation, wie sie im Streit über die

¹² Vgl. Jocelyne Cesari, *When Islam and Democracy Meet: Muslims in Europe and in the United States*, New York 2004; Brigitte Maréchal u. a. (Hrsg.), *Muslims in the Enlarged Europe*, Leiden 2003; Joel S. Fetzer/J. Christopher Soper, *Muslims and the State in Britain, France and Germany*, Cambridge 2005; Jytte Klausen, *The Islamic Challenge Politics and Religion in Western Europe*, Oxford 2005.

¹³ Für einen Vergleich mit den USA siehe José Casanova, *Einwanderung und der neue religiöse Pluralismus. Ein Vergleich zwischen der EU und den USA*, in: *Leviathan*, (2006) 3, S. 182–207.

Präambel des mittlerweile gescheiterten europäischen Verfassungsvertrags nur zu deutlich wurde.

Ein wirkliches Interesse für die Auswirkungen des Islam auf die gesellschaftlichen Strukturen in Europa erfordert eine doppelte Blickrichtung: Einerseits geht es um ein Verständnis der Herausforderungen des Islam selbst durch die gesellschaftlichen Strukturen in den europäischen Staaten und die Bestimmung der Potentiale, die es ihm erlauben, in Europa als Weltreligion einen Platz neben anderen zu finden und die Position einer marginalisierten Minderheitenreligion zu verlassen.¹⁴ Andererseits geht es gleichzeitig um eine Vergegenwärtigung der Herausforderung des Islam für die etablierten gesellschaftlichen Strukturen in Europa. Ein selbstgenügsames europäisches Verschanzen hinter sei es christlichen, sei es säkularen Werten ist eher Ausdruck der Verweigerung einer Reflexion der blinden Flecken der eigenen Tradition. Im Kern konfrontiert dies die Europäer mit der Frage, wie liberal sie im Umgang mit einer Pluralität von Religionen sind – wohlfeile Unvereinbarkeitsvermutungen des Islam mit „der europäischen Kultur“ ebenso wie einseitige Fundamentalismuszuschreibungen¹⁵ sind Hinweise darauf, dass eine solche Liberalität keineswegs zwangsläufig ist.

Abschließend bleibt festzuhalten: Internationale Migrations- und Niederlassungsprozesse verändern die Gesellschaft in Europa selbst, ihre Folgen sind nicht auf die Frage der gelingenden und misslingenden Integration beschränkt. Das gilt nicht nur für die Wirtschaft, die Erziehung und die Religion, sondern betrifft ebenfalls Politik, Recht, Gesundheit, die Massenmedien oder den Sport. Sich ihrer zu vergewissern, ist auch erforderlich, weil sie Bedingung zukünftiger Migrations- und Integrationsprozesse sind.

¹⁴ Das ist das Motiv der Arbeiten von Werner Schifauer; vgl. ders., *Die Gottesmänner*, Frankfurt/M. 2000.

¹⁵ Der Islam hat hier bekanntlich kein Monopol; „der heutige Diskurs über den Islam (. . .), in dem alles in einen Topf geworfen wird, (wirkt) wie ein Echo des Diskurses“ des antikatholischen Nativismus republikanisch gesinnter Protestanten in Amerika über den Katholizismus im 19. Jahrhundert; José Casanova, *Aggiornamenti? Katholische und muslimische Politik im Vergleich*, in: *Leviathan*, (2006) 3, S. 305–320.

Ausbildung und Migration in Ostmitteleuropa

„Nichts ist seltener, als einen hervorragenden Deutschen in seinem Lande zu sehen; alle gehen fort, um sich im Auslande auszuzeichnen, die Mittelmäßigen bleiben zurück, vom Schuster bis zum Philosophen.“
Johann Wolfgang von Goethe, 1830¹

Goethes Beobachtungen muten seltsam aktuell an; die Wanderung qualifizierter Menschen scheint kein

Phänomen der Neuzeit zu sein. Offenbar hat es sie zu allen Zeiten gegeben. Und dennoch: als jüngst die offiziellen Zahlen zur Auswanderung Deutscher aus Deutschland erschienen – 155 290 hatten ihrer Heimat 2006 den Rücken gekehrt –, war der Aufschrei von Vertreterinnen und Vertretern aus Politik und Wirtschaft groß. Wie im Vorjahr war der Saldo deutscher Migranten negativ; 2005 hatte das

Land überhaupt zum ersten Mal seit 1968 einen Wanderungsverlust unter seinen Staatsbürgern zu verzeichnen.²

In den Jahren dazwischen hatte es stets mehr Zuzüge als Wegzüge gegeben, was unter anderem auf die Zuwanderung so genannter Aussiedler aus der Sowjetunion, ihren Nachfolgestaaten und Ländern wie Polen oder Rumänien zurückzuführen war. Betrug ihre Zahl in den Jahren 1989/90 377 055 bzw. 397 073, so kamen 2005 noch 35 522 so dass die Auswanderung Deutscher aus Deutschland durch diese Gruppe nicht mehr wie in den Vorjahren kompensiert wer-

den konnte.³ Und nicht selten waren diejenigen, die kamen, geringer qualifiziert, als jene, die gingen.

So mancher Politiker war über die Zahl 155 290 erschrocken und forderte in reflexartiger Empörung sogleich Gegenmaßnahmen. Dabei wurde gern ausgeblendet, dass es auch eine beträchtliche Rückwanderung deutscher Staatsbürger gab, dass sehr viele der jetzt Abwandernden eines Tages zurückkehren werden, dass Migration nicht zwangsläufig Verlust bedeuten muss, da der im Ausland erworbene Erfahrungsschatz deutscher Rückkehrer häufig gewinnbringend in die heimische Wirtschaft reinvestiert werden kann, und dass es sich bei dem zu beobachtenden Wanderungsstrom um eine im allgemeinen äußerst heterogene Grundgesamtheit verschiedener Alters-, Berufs- und Qualifikationsgruppen handelte. Von den in der Summe enthaltenen Ruhestandsmigranten oder den in ihre Heimat zurückkehrenden, vom Leben in Deutschland enttäuschten Spätaussiedlern war keine Rede. Denn interessant sind in dieser Rechnung vor allem die Hochqualifizierten und die ausgebildeten Facharbeiter.

Was einige verkürzt und vereinfacht als Gefahr für den Wirtschaftsstandort Deutschland ausgemacht haben, erweist sich für die Wissenschaft als gigantischer und doch zugleich wenig beachteter Forschungskomplex. Die „Differenzierung von Migranten hinsichtlich ihrer Qualifikation ist (...) ein vergleichsweise unbearbeitetes Feld“.⁴ Und so schwer es aufgrund der Erhebungsmethoden fällt, Auswanderungsgründe, Qualifikationsniveau und die dahinter stehenden exakten Zahlen zu erfassen, so schwer wird es denn auch sein, einen fest zur Auswanderung Entschlossenen von seiner Absicht abzubringen. Denn zu den neoklassischen Migrationsgründen, wie der Erhöhung des Einkommens, kann durchaus auch bloße Neugier auf fremde Länder und Kulturen oder einfache Abenteuerlust treten.⁵ Letzteres darf wohl insbesondere vielen Studierenden unterstellt werden, doch selbst für diese der Forschung so

¹ Zit. nach: Ingeborg Fleischhauer, Die Deutschen im Zarenreich, Erfstadt 2005, S. 5.

² Vgl. Andreas Ette/Leonore Sauer, Auswanderung aus Deutschland, Wiesbaden 2007, S. 30.

³ Quelle: Bundesverwaltungsamt.

⁴ A. Ette/L. Sauer (Anm. 2), S. 11.

⁵ Vgl. ebd., S. 11–15.

Peter Jurczek
Dr. phil., Dr. rer. nat. habil., geb. 1949; Professor für Sozial- und Wirtschaftsgeographie an der TU Chemnitz, Thüringer Weg 9, 09126 Chemnitz.
peter.jurczek@phil.tu-chemnitz.de

Michael Vollmer
M. A., geb. 1981; wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Politische Theorie und Ideengeschichte an der TU Chemnitz, Thüringer Weg 9, 09126 Chemnitz.
michael.vollmer@phil.tu-chemnitz.de

nahe Bildungsklientel gibt es zum Teil große Wissenslücken. Gerade hier handelt es sich jedoch um Menschen, die auch später, als Absolventen, sehr viel mobiler sind und häufiger den Weg ins Ausland (zurück)finden als geringerqualifizierte Gleichaltrige.

Der Anteil der deutschen Emigranten mit einem Hochschulabschluss liegt auf der Grundlage der Zahlen der Zielländer bei ca. 28 Prozent. Damit waren die Auswanderer im Mittel höher qualifiziert als der Durchschnitt der deutschen Bevölkerung, von der heute rund 20 Prozent als hochqualifiziert gelten. Gut 42 Prozent der Auswanderer verfügten über die Hochschulreife – in Deutschland haben diese insgesamt 57 Prozent.¹⁶ Auch waren deutsche Auswanderer im Schnitt jünger als die Gesamtbevölkerung; die Ruhestandswanderung war mit einem Anteil von rund 14 Prozent von geringerer Bedeutung, wengleich es in den vergangenen Jahren auch hier einen kontinuierlichen Anstieg gegeben hat. Das für die Wirtschaft interessante Kontingent ist jedoch insbesondere die Gruppe der 25 bis 40 Jahre alten Menschen. Ihr Anteil an den Fortziehenden lag bei rund 40 Prozent, womit sie im Verhältnis zu ihrem viel geringeren Anteil an der Gesamtbevölkerung deutlich überrepräsentiert war.¹⁷ Bevorzugte Ziele waren die Schweiz, die 2006 die Liste der beliebtesten Auswanderungsländer anführte, die USA, Österreich, Polen, Großbritannien, Spanien und Frankreich, wobei davon auszugehen ist, dass alle diese Länder vom Beitrag deutscher Gastarbeiter profitiert haben. Wie für die Auswanderer aus Deutschland gilt jedoch auch hier die Erkenntnis, dass „zur Einwanderung von Migranten aus hochentwickelten Industriestaaten (...) nur spärliche Forschungsergebnisse vor[liegen]“.¹⁸

Es soll an dieser Stelle nicht weiter auf Details eingegangen werden, aber es gilt einige Grundtendenzen der Migrationsbewegung festzuhalten. Da ist die Tatsache, dass es Auswanderung auch aus einem hochindustrialisierten und wohlhabenden Land wie Deutschland gibt, dass es sie in der Vergangenheit gab und dass es sie auch in Zukunft geben wird. Die absoluten Auswanderungszahlen sind

dabei heute noch nicht einmal höher als beispielsweise in den 1950er Jahren. Nun kann man diese Entwicklung und den vordergründigen Verlust von „Humankapital“ für den deutschen Arbeitsmarkt, dessen Flexibilisierung womöglich der gleiche Politiker in einer anderen Sonntagsrede gefordert hat, beklagen – man könnte aber auch in Erwägung ziehen, dass sich die Migrationsströme im Zeitalter der Globalisierung quantitativ und qualitativ verändern, da sich für den Einzelnen auch Chancen und Möglichkeiten auf tun. Wenn dies der Fall ist, stellt sich die Frage, ob Deutschland nicht längst von einer derartigen Zirkulation (hoch)qualifizierter Kräfte profitiert, denn die Gesetzgebung erlaubt es zum Beispiel den Ausländern der alten EU-14 schon heute, sich im Lande niederzulassen, sich Arbeit zu suchen und es wieder zu verlassen. Könnte Deutschland aus diesem Austausch dann nicht vielleicht sogar noch größeren Profit ziehen, wenn es die Grenzhürden für qualifizierte Auswanderer aus den neuen EU-Staaten Ost- und Ostmitteleuropas schneller abbaute als geplant?

Osteuropäische Potentiale

Der Blick auf Osteuropa verrät einiges über die dort vorhandenen Potentiale, die Deutschland produktiv nutzen könnte. Zwar existieren für Hochqualifizierte, für Forscher, Selbstständige und Studierende aus den neuen EU-Staaten längst Sonderregelungen, aber noch immer hält Deutschland über weite Strecken an der Regulierung seines Arbeitsmarktes für EU-Neubürger fest.¹⁹ In jüngster Vergangenheit ist viel über die Begrenzung der Zuwanderung und die Zurückweisung von Neuankömmlingen, mittlerweile aber auch über die Integration von Ausländern in die Mehrheitsgesellschaft diskutiert worden. Mirjana Morokvasic hatte in diesem Zusammenhang bereits 1994 darauf hingewiesen, dass sich die Politik aus verschiedensten Gründen der Steuerung und Kanalisierung der Mobilitäten zuwenden müsse. „Andernfalls läuft sie Gefahr, eine Erscheinung außer acht zu lassen, die zunehmend an Umfang gewinnt und die dynamischsten Schichten und womöglich die bestqualifizierten aller Mi-

¹⁶ Vgl. ebd., S. 52.

¹⁷ Vgl. ebd., S. 37.

¹⁸ Ebd., S. 5.

¹⁹ Vgl. Nico Fickinger, Die „Blue Card“ würde in Deutschland wenig ändern, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) vom 12. 9. 2007.

granten umfaßt“,¹⁰ schrieb sie damals, und vermutlich hatte sie damit recht.

Im Vorfeld der EU-Erweiterungsrunde vom Mai 2004 und danach ist häufig nur von den Risiken für den deutschen Arbeitsmarkt gesprochen worden, die eine Öffnung für osteuropäisches Personal zur Folge hätte. Von einem Anstieg der Kriminalität war die Rede, von dem zum Sturm auf die deutschen Sozialsysteme bereitstehenden Millionenheer, von hunderttausenden potentieller Billiglohnarbeiter, die den einheimischen Beschäftigten die Arbeitsplätze streitig machen könnten und von zahlreichen Unternehmern, die ihre Produktionskapazitäten nach Osteuropa verlagern würden. So wie etwa in der Landwirtschaft die Spargelfelder, würden bald auch andere Wirtschaftsbereiche von der materiell genügsameren Konkurrenz aus dem Osten dominiert werden, hieß es. Derartigen Ängsten wurde damals mit einer weitgehenden Einschränkung der Arbeitnehmerfreizügigkeit für Angehörige aus den neuen EU-Staaten begegnet. Der auf maßgebliches Betreiben von Deutschland und Österreich zustande gekommenen Vereinbarung schlossen sich die meisten der damals noch 15 Mitgliedsländer an. Angesichts der hohen Arbeitslosigkeit in Deutschland, der schwachen Inlandskonjunktur und der durch die angekündigten Arbeitsmarktreformen verunsicherten Bevölkerung ist diese Regelung nicht nur nachvollziehbar, sondern sie schien auch dem Wunsch der Mehrheit im Lande zu entsprechen.

Heute stellt sich die Situation anders dar; die in den dunkelsten Farben gezeichneten Szenarien sind nicht eingetreten. Weder hat es einen wirtschaftlichen Exodus noch einen unkontrollierbaren Ansturm osteuropäischer Menschenmassen auf Deutschland gegeben. Dabei ist anzunehmen, dass diejenigen, die unbedingt hätten einreisen wollen, dies trotz bestehender Restriktionen versucht hätten, zumal sich ja jetzt auch die Grenzen durchlässiger gestalteten. Den meisten Menschen in Ostmittel- und Osteuropa darf wohl unterstellt werden, dass sie nicht bereit sind, die sozialen Strukturen, in denen sie leben, dau-

erhaft hinter sich zu lassen. Die – wenn man es so nennen mag – „seelische Verwurzelung“ der Menschen mit dem Raum und der eigenen Kultur darf auch hier nicht unterschätzt werden. Dieser Punkt vermag sogar die Rückkehr deutscher Auswanderer nach Deutschland ein Stück weit zu erklären. Was in der Vergangenheit jedoch beobachtet werden konnte, war eine ausgeprägte Pendelmigration, bei der es sich um zeitlich begrenzte, nicht selten aber um wiederholte Wanderbewegungen von Menschen aus dem Osten handelte.¹¹ Wenngleich es hier durchaus endgültige Migrationen von Ost nach West gegeben hat, so spricht doch einiges dafür, dass sehr viele der im Westen Europas arbeitenden Osteuropäer, von deren Arbeit derzeit besonders die irische und die britische Wirtschaft profitieren, eines Tages in ihre Heimat zurückkehren werden.

Inzwischen zeigt sich auch die deutsche Wirtschaft in vielen Bereichen ausgesprochen dynamisch. Die Arbeitslosigkeit sinkt, und einige Wirtschaftszweige melden einen Fachkräftemangel. Stimmen derer, die eine Lockerung der Regelung zur Arbeitnehmerfreizügigkeit fordern, werden lauter und erzeugen doch zugleich einen Kanon skeptischer Widersprüche aus verschiedenen Partei-, Gewerkschafts- und Funktionskreisen. Gebetsmühlenartig werden immer wieder Warnungen vor der Billiglohnkonkurrenz aus dem Osten wiederholt – die Chancen, welche die Mobilität dieser Menschen für deutsche Unternehmen mit sich bringen könnten, werden dabei allzu häufig außer acht gelassen. Womöglich spielt aber gerade hier mangelnde Erfahrung mit dem materiell schwer quantifizierbaren Gewinn einer „Zirkulation des Humankapitals“ – des eigenen wie des fremden – eine Rolle im Meinungsfindungsprozess. Dass Deutschland in der Vergangenheit von Pendelbeziehungen mit den ostmitteleuropäischen Staaten profitiert hat, steht außer Frage. Man denke nur an die vielen Saisonernthelfer, die Arbeiten verrichteten, für die sich kaum ein Deutscher bereit gefunden hätte. Dabei handelt es sich auch hier nicht um ein Phänomen der Neuzeit. Als in den Jahren nach dem deutsch-französischen Krieg

¹⁰ Mirjana Morokvasic, Pendeln statt auswandern. Das Beispiel der Polen, in: Mirjana Morokvasic/Hedwig Rudolph (Hrsg.), Wanderungsraum Europa. Menschen und Grenzen in Bewegung, Berlin 1994, S. 166–187, S. 185.

¹¹ Vgl. Catherine Wihol de Wenden, Europa als Schnittpunkt von Migrationsströmen aus dem Osten und dem Süden, in: M. Morokvasic/H. Rudolph (Anm. 10), S. 62–73.



von 1870/71 Millionen Deutsche auf der Suche nach einem besseren (und leichteren) Leben von Ost nach West unterwegs waren, rissen sie Lücken in die Arbeitskräfteversorgung, die schon damals „(. . .) spürbar genug [waren], um die Gutsbesitzer zur Anwerbung von Saisonarbeitern zu zwingen“. Und diese kamen „aus Polen, Masuren, Litauen, Böhmen und wurden nur für die Zeit der Ernten verpflichtet; unter Bedingungen, die, was ihre Löhne und ihre Unterkunft betraf, jeder Beschreibung spotteten, ihnen aber immer noch ein besseres Auskommen gewährten als in ihrer Heimat“.¹² Wenngleich sich das Bild Deutschlands und Europas seitdem gründlich gewandelt hat, so mag uns dies seltsam vertraut anmuten. Neben armen Bauern kamen damals aber auch osteuropäische Eliten ins Land – so gehörte zum Beispiel Karlsruhe zu den Lieblingsaufenthaltsorten westlich orientierter Russen.

Von dieser Elitenzirkulation sollte das heutige Deutschland noch stärker profitieren. Auf ihrer Klausurtagung in Meseberg im August 2007 hat die Bundesregierung aufgrund der günstigen ökonomischen Entwicklung den Beschluss gefasst, osteuropäischen Ingenieuren den Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt zu erleichtern. Seit November vergangenen Jahres entfällt für sie die individuelle Vorrangprüfung, die deutschen Bewerbern bis dahin einen Einstellungsvorteil verschaffte. Ausländischen, in Deutschland ausgebildeten Studenten sollte zudem die Chance eingeräumt werden, mindestens ein Jahr lang nach einer Arbeitsstelle in hiesigen Unternehmen zu suchen, in denen sie dann für drei Jahre arbeiten dürfen.¹³ Dass trotz der vorläufig bis 2009 weiter bestehenden Einschränkung der Arbeitnehmerfreizügigkeit Konzessionen an bestimmte Berufsgruppen gemacht wurden, wirft natürlich die Frage auf, wie der „Humankapitalmarkt“ im Osten Europas eigentlich aussieht.

Ost- und ostmitteleuropäische Bildungspotentiale

Es gibt Indikatoren, die einen Vorgeschmack auf das Qualifizierungsniveau der Menschen

¹² Siegfried Fischer-Fabian, *Herrliche Zeiten. Die Deutschen und ihr Kaiserreich*, Wien 2006, S. 305.

¹³ Vgl. *Osteuropäische Ingenieure dürfen früher ins Land*, in: FAZ vom 24. 8. 2007, S. 9.

Tabelle 1: Sprachkompetenz ost- und ostmitteleuropäischer Schüler

	Durchschnittliche Zahl der erlernten Fremdsprachen je Schüler		Fremdsprachen und Anteil der Schüler, die diese im Jahr 2004 erlernten (in Prozent)		
	2000	2004	Englisch	Französisch	Deutsch
Bulgarien	1,3	1,4	69,3	13,0	23,4
Estland	2,1	2,1	92,3	3,7	30,2
Lettland	1,6	1,7	95,2	1,5	24,6
Litauen	1,7	1,7	85,3	5,0	27,8
Polen	1,6	1,4	79,6	5,8	46,0
Rumänien	1,9	1,9	91,7	86,0	11,3
Slowenien	1,3	1,3	84,7	3,6	37,6
Slowakei	1,2	1,3	68,9	4,2	46,7
Tschechien	1,2	1,2	75,8	4,8	38,2
Ungarn	0,9	1,1	60,8	3,2	47,0
Deutschland	1,2	1,2	94,2	23,3	–

Quelle: Eurostat

aus Ost- und Ostmitteleuropa geben. Deutsche Auswanderer zog es, wie oben erwähnt, besonders häufig in die deutsch- und englischsprachigen Länder. Insofern ist davon auszugehen, dass entsprechende Sprachkenntnisse bzw. die sprachlich vertraute Umgebung bei der Wahl des Wanderungsziels eine gewisse Rolle spielen. Hieraus mag sich auch erklären, warum es – von Polen abgesehen – keine größeren Migrationsströme von Deutschen nach Osteuropa gegeben hat, denn die Zahl derer, die Polnisch, Tschechisch oder vielleicht sogar eine der baltischen Sprachen sprechen, ist hierzulande eher gering. Dass aber die Menschen im Osten zu einem hohen Anteil die Sprachen des Westens erlernen und häufig fließend sprechen, macht diese Länder als potentiell interessantes Rekrutierungsfeld interessant. Bereits die Sprachkenntnisse vieler Jugendlicher sind bemerkenswert, wobei zu beachten ist, dass auch die großen russischen Minderheiten im Baltikum zur Multilingualität der dortigen Bevölkerungen beitragen.

Fast alle Schüler in den ost- und ostmitteleuropäischen Ländern erlernen die englische Sprache (*Tabelle 1*). In Estland, Lettland und Rumänien werden wie in Deutschland Werte von mehr als 90 Prozent erreicht, während Französisch in fast allen neuen EU-Staaten ein Schattendasein fristet. Das trifft jedoch nicht für die deutsche Sprache zu, sieht man einmal von Rumänien ab, dessen ehemals große deutsche Gemeinde in Auflösung begriffen ist. Beinahe jeder zweite ungarische, polnische oder slowakische Pennäler lernte im Jahre 2004 Deutsch in der Schule. Die Anzahl der Schüler, die in ihrer Schulkarriere mit Deutsch in Berührung kommen, liegt prozentual sogar noch über diesen Werten, wenngleich Deutsch gegenüber Englisch in den vergangenen Jahren auch an Bedeutung

verloren hat. Fremdsprachenkompetenz allein sagt freilich noch nichts über den tatsächlichen Zustand der Bildungssysteme in diesen Ländern aus. Auch ist sie nur ein Baustein in der Bildung der Menschen. Allerdings vermögen Sprachqualifikationen – zunächst einmal theoretisch – den Handlungs- und Aktionsraum all jener zu erweitern, die über sie verfügen. Dass es deutsche Auswanderer neben dem deutschsprachigen besonders häufig ins englischsprachige Ausland zieht, mag unter anderem daran liegen, dass hierzulande nahezu alle Schüler frühzeitig mit Englisch in Berührung kommen.

Insofern muss Deutschland ein Interesse daran haben, dass Deutsch seine Stellung im Osten behauptet und wieder ausbaut, denn im Kampf um die besten Köpfe konkurriert das Land mit der Englisch sprechenden Welt. Dass das osteuropäische Qualifikationspotential dabei auch über die Sprachqualifikationen hinaus für die Wirtschaft interessant ist, zeigen die Ausbildungs- und Studentenzahlen.

Bedeutung des tertiären Bildungssektors

Da der Bildungsgrad des Einzelnen und der Bildungsstand der Gesellschaft Einfluss auf die Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit der Volkswirtschaft haben, ist der Faktor Bildung auch für ausländische Investoren relevant. Ein Mangel an qualifiziertem Personal kann sich da sehr schnell negativ auf die Standortwahl auswirken.¹⁴ Insofern muss Deutschland ein Interesse an gut ausgebildetem Personal haben, und in Zeiten des Mangels ist der Blick auf den Osten Europas nur legitim. Die Vermutung, dass sich eine stärkere transnationale Personalzirkularität positiv auf den Wirtschaftsstandort auswirken kann, liegt nahe.

Dies gilt insbesondere für die „angehenden“ Hochqualifizierten: die Studierenden. Staaten wie Estland oder Tschechien weisen hier beispielsweise einen hohen Anteil an Studentinnen und Studenten der Naturwissenschaften, der Mathematik und der Informatik auf. Hierzulande erreichte dieser Wert mit 14,6 Prozent aller Studierenden kaum mehr. Ähnlich hoch war er in den für das verarbei-

tende Gewerbe interessanten Bereichen Ingenieurwesen, Fertigung und Bauwesen, wohingegen Länder wie Bulgarien oder Litauen auf prozentual weitaus höhere Anteile verweisen können. Diese Zahlen lassen zwar noch keine Wertung über die Motivation der Studierenden und die Qualität ihrer Ausbildung zu. Sie vermitteln jedoch den Eindruck, dass im Bewusstsein der Menschen der Lösung technischer und ingenieurwissenschaftlicher Probleme ein hoher, möglicherweise höherer Stellenwert zukommt als bei uns. Auffallend hoch ist auch der Anteil der Studierenden in den Erziehungswissenschaften, was sich unter anderem damit erklären lässt, dass in vielen Ländern ein entsprechendes Studium Voraussetzung für die Aufnahme des Erzieherberufes ist.

Der Anteil der 25- bis 29-Jährigen mit einem Hochschulabschluss war im Jahre 2004 höher als der unter den 30- bis 34-Jährigen. Das heißt, dass sich in jüngster Vergangenheit prozentual mehr junge Menschen eines Altersjahrgangs für die Aufnahme eines Studiums entschieden und dieses auch erfolgreich beendet haben, als noch vor einigen Jahren. Dies gilt insbesondere für Länder wie Litauen, Polen oder Rumänien. Im Vergleich zum Jahre 1998 ist der Anteil der Absolventen einer tertiären Bildungseinrichtung in vielen der neuen EU-Staaten um mehr als die Hälfte gestiegen. Ein Grund dafür mag die steigende Zahl mehrfacher Studienabschlüsse sein, aber auch die Zahl der Promotionen hat in den vergangenen Jahren zugenommen.¹⁵ Offenbar sehen auch junge Osteuropäer durch ein abgeschlossenes Studium bessere Chancen auf den – trotz des rasanten Wirtschaftswachstums teilweise noch immer angespannten – Arbeitsmärkten ihrer Länder. Während ihrer Ausbildung bleiben sie jedoch häufig unter sich, denn der Anteil ausländischer Kommilitonen ist in den neuen Mitgliedsländern ausgesprochen gering. Ost- und ostmitteleuropäische Hochschulen scheinen für ausländische Studierende wenig attraktiv zu sein.¹⁶ Offensichtlich hat nicht nur die Poli-

¹⁵ Vgl. Birgitta Andren, *Bildung und Weiterbildung*, Luxemburg 2005, S. 6–7.

¹⁶ Vgl. Peter Jurczek, *Hochschulkooperationen im deutsch-tschechischen Grenzgebiet – Vorläufer zur Entwicklung eines europäischen Wirtschaftsraumes auf regionaler Ebene*, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.), Jahrbuch des Föderalismus 2007, Baden-Baden 2008*, S. 549–564.

¹⁴ Vgl. Christina Anger/Axel Plünnecke/Susanne Seyda, *Bildungsarmut – Auswirkungen, Ursachen, Maßnahmen*, in: *APuZ*, (2007) 28, S. 39–45.

Tabelle 2: Absolventen 2003

	Alle Studienfächer		Naturwissenschaften, Mathematik und Informatik		Ingenieurwesen, Fertigung und Bauwesen	
	Anzahl der Absolventen	Frauenanteil in Prozent	Zahl der Absolventen	Frauenanteil in Prozent	Zahl der Absolventen	Frauenanteil in Prozent
Bulgarien	47 277	58,5	2 132	55,9	7 432	38,2
Estland	9 877	69,5	776	44,6	914	40,8
Lettland	20 763	69,0	1 307	46,8	1 484	29,9
Litauen	34 454	65,4	1 735	47,8	5 983	32,2
Polen	477 785	65,1	19 050	51,0	36 110	23,8
Rumänien	136 580	57,3	7 632	64,2	24 912	31,8
Slowenien	13 931	61,0	476	39,3	2 120	22,4
Slowakei	31 852	55,8	2 809	41,2	4 870	30,5
Tschechien	47 178	55,2	3 467	38,7	7 244	24,7
Ungarn	67 606	62,2	1 969	33,2	5 617	24,3
Deutschland	304 773	53,0	28.562	34,9	51 718	17,2

Quelle: Eurostat

tik gewisse Berührungsgänge mit einem der übrigen EU gleichgestellten Osten. Beim Thema Gleichberechtigung sollte auch den Absolventinnen Aufmerksamkeit zuteil werden, denn in allen ost- und ostmitteleuropäischen EU-Staaten beendeten mehr Frauen als Männer ihr Studium erfolgreich (Tabelle 2). In Deutschland betrug ihr Anteil 53 Prozent im Jahr 2003; in allen anderen Ländern des Untersuchungsraumes lag die Quote zum Teil weit darüber, und das auch in den so häufig als männerlastig definierten Studiengängen wie den Ingenieurwissenschaften.

Die hohe Zahl tertiärer Bildungsabschlüsse in Polen kann nicht erstaunen, da es derzeit noch eine günstigere demographische Struktur aufweist als Deutschland.¹⁷ In den vergangenen Jahren konnten hier nicht alle jungen Menschen in den Arbeitsmarkt integriert werden – die Quote der Jugendarbeitslosigkeit blieb überproportional hoch, sodass nicht wenige ihr Glück im Ausland suchten. Viele gingen nach Großbritannien, das seinen Arbeitsmarkt nach der EU-Osterweiterung nicht abschottete. Zwischen 500 000 und einer Million Polen sollen bis heute den Weg über den Kanal gefunden haben; vermutlich weitere 200 000 halten sich derzeit in Irland auf. Genaue Zahlen gibt es nicht, da die Erfassungsmethoden aufgrund der Meldeformalitäten an Grenzen stoßen. Es lassen sich dabei aber durchaus Parallelen zum deutschen Auswanderungsstrom erkennen, denn die meisten wollen nicht dauerhaft im Gastland bleiben, sondern nach ein paar Jahren in ihre Heimat zurückkehren. Dabei ist die Mehrheit der nach Großbritannien gewanderten Polen sowohl sehr jung als

¹⁷ Quelle: Statistisches Bundesamt.

auch sehr gut ausgebildet.¹⁸ Dass viele von ihnen nicht in ihrem erlernten Beruf arbeiten können – dafür befinden sich einfach zu viele in Großbritannien – heißt, dass die hier am Beispiel der Polen beschriebene Dynamik womöglich sehr viel produktiver gestaltet werden könnte, wenn das Stellenangebot auf Ebene der gesamten EU nur entsprechend groß wäre. Ein riesiges Potential bleibt so für Deutschland ungenutzt, denn die Einschränkung der Arbeitnehmerfreizügigkeit hat dazu beigetragen, dass die mobilsten Arbeitskräfte aus Ostmitteleuropa heute in andere Länder gehen.¹⁹ Und unter den Mobilsten befinden sich – wie bereits an den deutschen Auswanderern ersichtlich – besonders viele junge und hochqualifizierte Menschen, die sich zu behaupten wissen und ihren Gastländern in den allermeisten Fällen nicht auf der Tasche liegen werden.

Zusammenfassung

Die Zahl der aus Deutschland auswandernden Deutschen hat in den vergangenen Jahren zwar zugenommen. In den meisten Fällen handelte es sich aber nicht um eine dauerhafte, sondern um eine temporäre Auswanderung, denn die Mehrheit kehrt in aller Regel nach einer gewissen Zeit zurück. Insofern erscheint es angemessener, von Zirkularität denn von Wanderungsverlusten zu sprechen. Überdurchschnittlich häufig wird der Migrationsstrom dabei von jungen, gut ausgebildeten und sprachbegabten Menschen dominiert, die durch ihren Auslandsaufenthalt ihren Erfahrungshorizont erweitern und positiv zur ökonomischen Entwicklung ihres Gastlandes beitragen. Es stellt sich also die Frage, ob nicht auch Deutschland als Zielgebiet noch sehr viel stärker von dieser Entwicklung profitieren könnte. Dass „eine Politik des Protektionismus und der Abkopplung (...) die Gefahr in sich [birgt], dass die heimische Wirtschaft nicht nur vom Kapital- und Wissensstrom abgeschnitten wird, sondern auch mobile Produktionsfaktoren (Kapital, qualifizierte Arbeitskräfte) durch Abwanderung verliert“,²⁰ ist in nahezu allen politischen

¹⁸ Vgl. Olaf Sundermeyer, Heimkehr der Generation Europa, in: www.spiegel.de (20. 10. 2007).

¹⁹ Vgl. Thilo Großer, Aus Ost wird West, in: Capital (2007) 15, S. 46–49.

²⁰ Ludwig Schätzl, Steuerbarkeit globaler wirtschaftlicher Prozesse durch räumliche Planung?, in: Aka-

Kreisen zwar Konsens. Gleichzeitig sind sich die meisten Entscheidungsträger aber darin einig, dass der deutsche Arbeitsmarkt auch weiterhin des Schutzes bedarf. Dem mögen die Erfahrungen mit der Einwanderung aus dem Süden in die alte Bundesrepublik zugrunde liegen. Dabei wird jedoch übersehen, dass sich diese Zuwanderung erheblich von der zu erwartenden aus Ostmitteleuropa unterscheidet, denn nie zuvor gab es dort so viele so gut ausgebildete Menschen wie derzeit.

In jüngster Vergangenheit fanden sie in Deutschland noch häufig ein Auskommen im Kraftfahrzeugbereich, im Baugewerbe oder in der Landwirtschaft – dabei könnten viele sehr viel mehr als das. Zumeist handelte es sich um eine kurzfristige Arbeitsaufnahme, mit der nicht unbedingt der Wunsch nach einer dauerhaften Existenz in Deutschland einherging.¹²¹ So verhält es sich auch mit den in Großbritannien und Irland tätigen Gastarbeitern, insbesondere den Polen. Ein Großteil von ihnen will nach ein paar Jahren Arbeit im Gastland in die Heimat zurückkehren; viele pendeln zwischen Polen und ihrem Arbeitsort und denken nicht daran – wohl auch aus Raum- und Kulturverbundenheit –, ihre Familien nachzuholen. Dauerhafte Zuwanderung wird es zwar auch hier geben, aber die in den politischen Debatten so häufig geschürten Ängste vor einer Einwanderungsflut aus Osteuropa waren wohl überzogen und erweisen sich heute als eher unbegründet. Dass derzeit ein polnischer Strom an Arbeitskräften insbesondere nach Großbritannien tendiert, mag der Tatsache geschuldet sein, dass die meisten der alten EU-Staaten an der Einschränkung der Arbeitnehmerfreizügigkeit festhalten und die räumlich-transnationale Bevölkerungsbewegung so auf wenige Ziele beschränkt bleibt. Bei diesen Migranten handelt es sich um die mobilsten, die nicht selten die am besten qualifizierten sind und die Goethe'schen Bildungsideale vom lebenslangen Lernen, vom Perspektiv- und Berufswechsel in sich tragen. Angesichts dessen sollte gründlich und vor allem unaufgeregt geprüft werden, ob Deutschland durch seine

Abschottungspolitik nicht die besten Arbeitskräfte verloren gehen. Wir haben jedoch gesehen, dass der Osten Europas ein Potential bereit hält, für das Deutschland ein besonderes Interesse entwickeln sollte, damit flexible, gut ausgebildete, intelligente und lernbereite (junge) Menschen künftig nach Deutschland kommen. Einige Berufs- und Qualifikationsgruppen sind uns, wie der Meseberg-Beschluss gezeigt hat, bereits jetzt sehr willkommen. Anderen, nicht minder qualifizierten Kräften werden bislang noch derartige Erleichterungen verwehrt. Dabei gälte es, den Blick auf das Qualifikationspotential des europäischen Ostens zu richten, denn das scheint hierzulande nach wie vor eine große Unbekannte zu sein – unbekannt wie so viele Aspekte der europäischen Migrationsdynamik. Dies gilt ganz besonders für die in der Forschung noch immer so stiefmütterlich behandelte Bildungsmigration, die zugleich stetigen Veränderungen unterliegt.

Wir haben uns in unserer Darstellung vorwiegend auf den Bereich der universitären Bildung beschränken müssen; die Zahlen für die ausgebildeten Facharbeiter sind hier noch gänzlich unberücksichtigt, aber es sollte deutlich geworden sein, vor wem uns die derzeitige Arbeitsmarktregelung zu „schützen“ versucht. Es ist sogar wahrscheinlich, dass die derzeitigen Restriktionen nicht nur die besten Arbeitskräfte von Deutschland fernhalten, sondern dass auch diejenigen, die mittels Sonderregelungen bereits heute kommen dürfen, unnötig von einem Arbeitsaufenthalt im Land abgeschreckt werden. Insofern gilt es, das statische Denken – das heißt die Annahme, dass per se jeder, der nach Deutschland kommt, dauerhaft bleiben will – zu revidieren und zu akzeptieren, dass es Arbeitswanderungen immer gegeben hat und dass es sie immer geben wird. Aus dieser Perspektive scheint die geltende Einschränkung der Arbeitnehmerfreizügigkeit überholt zu sein. Es ist anzunehmen, dass ihre Nichtverlängerung über das Jahr 2009 hinaus einer ähnlichen Zirkularität Vorschub leisten könnte, wie sie bereits zwischen Deutschland und den zumeist westlichen Zielländern deutscher Auswanderer besteht – damit eben nicht mehr nur die Besten gehen, sondern auch kommen.

demie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.), Kooperation im Prozess des räumlichen Strukturwandels. Wissenschaftliche Plenarsitzung 1999, Hannover 2000, S. 31–39.

¹²¹ Vgl. M. Morokvasic (Anm. 10), S. 166–187.

Die Ukraine im europäischen Migrationssystem

Mit der Unabhängigkeitserklärung im August 1991 trat die im äußersten Westen der vormaligen Sowjetunion gelegene Ukraine als ein neues Migrationsland auf den Plan. Zunächst entwickelten sich die Wanderungsbewegungen in der Ukraine vor dem Hintergrund der auseinanderbrechenden UdSSR und der dramatischen wirtschaftlichen und sozialen Transformation des Landes.¹

Barbara Dietz

Dipl.-Volkwirtin, Dr. phil., geb. 1949; Leiterin des Arbeitsbereiches Migration und Integration am Osteuropa Institut Regensburg, Landshuter Straße 4, 93047 Regensburg. dietz@osteuropa-institut.de

Vor allem die Jahre unmittelbar nach der Staatsgründung waren durch sehr hohe Aus- und Einwanderungen gekennzeichnet, die in erster Linie von politischen und ethnischen Motiven getragen wurden. Damals führte die Konstituierung eines unabhängigen ukrainischen Staates zur Rückkehr von Ukrainern aus anderen Regionen der vormaligen Sowjetunion, insbesondere aus Russland, Kasachstan und Weißrussland, was aufgrund der unionsinternen Migrationspolitik vorher nicht möglich gewesen wäre.² Im Gegenzug verließen vor allem Russen in den ersten Jahren nach der Unabhängigkeit die Ukraine in Richtung Russland, da sie eine ökonomische und soziale Verschlechterung ihrer Situation befürchteten.

Im Verlauf der 1990er Jahre veränderten sich sowohl die Motive als auch die Richtung der Migrationen in der Ukraine: Der Anteil an Arbeitsemigranten stieg und eine wachsende Zahl von westlichen Staaten, vor allem in der Europäischen Union (EU), wurden zu Adressaten ukrainischer Zuwanderer.³ Dieser Trend verstärkte sich mit den Osterweiterungen in den Jahren 2004 und 2007, als sich die Grenzen der EU nach Osten schoben, und somit ein neuer Migrationsraum entstand. In diesem geopolitischen Kontext nimmt die

Ukraine eine besondere Lage ein: Im Osten grenzt sie an Russland und im Westen an die neuen EU-Staaten Rumänien, Slowakei, Ungarn und Polen. Die Nähe zu diesen ökonomisch erfolgreicherer Nachbarn erklärt, dass die Ukraine nicht nur (Arbeits)migranten in die EU und nach Russland sendet, sondern dass sie auch zum Schwerpunkt von Transitwanderungen geworden ist.

Im Westen hat die neue (Arbeits)migration aus der Ukraine ein starkes Medieninteresse gefunden, das sich jedoch auf die dramatischen Aspekte dieser Wanderungen, wie zum Beispiel Menschenhandel oder Zwangsprostitution konzentriert. Das Spektrum der neuen Migrationen aus der Ukraine in die EU ist aber sehr viel breiter: Es schließt Aussiedler und jüdische Kontingentflüchtlinge in Deutschland ebenso ein, wie saisonale Arbeitskräfte, Studierende und Personen, die im Zuge der Familienzusammenführung in EU-Staaten einreisen. Bemerkenswert ist zudem, dass die Migrationen in der Ukraine globale Trends spiegeln, wie beispielsweise eine Feminisierung der Wanderungen, einen hohen Anteil kurzfristiger Migrationen und die zeitnahe Etablierung als Emigrations- und Transitregion. Diese Entwicklungen nimmt der vorliegende Aufsatz zum Anlass, die Hintergründe, Motive und Charakteristika der Migrationsbewegungen aus der Ukraine in die EU aufzuzeigen.

Wichtige Begriffe der Migrationsforschung

<i>Internationale Migration</i>	Räumliche Bewegung (Wanderung) über nationale Grenzen
<i>Arbeitsmigration:</i>	Wanderung, um eine bezahlte Tätigkeit aufzunehmen
<i>Emigration:</i>	Auswanderung aus der Sicht des Herkunftslandes
<i>Immigration:</i>	Einwanderung aus der Sicht des Adressatenlandes
<i>Migrationssaldo:</i>	Einwanderung minus Auswanderung (Wanderungssaldo)
<i>Kurzfristige Migration:</i>	Entsprechend internationaler Konvention werden darunter Wanderungen verstanden, die weniger als ein Jahr dauern

¹ Vgl. Barbara Dietz, Migration policy challenges at the new Eastern borders of the enlarged European Union: The Ukrainian case. Arbeiten aus dem Osteuropa-Institut München, Nr. 267, Juli 2007.

² Vgl. Olga Malynovska, Caught between East and West. Ukraine struggles with its Migration Policy, Migration Information Source 2006.

³ Vgl. Kerstin Zimmer, Arbeitsmigration und demographische Krise, in: Ukraine-Analysen, 20 (2007), S. 2–4.



Tabelle 1: Einwanderung ukrainischer Staatsbürger in EU-Staaten und in Staaten, die 2004 Mitglieder der EU wurden (in Tausend)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Deutschland*	13,7	12,5	14,1	15,3	18,2	20,5	20,6	17,7	15,0	10,9
Italien	–	–	1,0	2,6	4,1	5,1	8,1	–	11,2	–
Spanien	–	–	0,2	0,6	6,3	11,0	10,8	9,1	10,3	–
Portugal	–	–	–	–	–	45,2	17,5	4,1	1,9	1,6
Tschech. Rep.	1,1	1,4	1,5	1,6	1,1	2,8	10,7	15,5	16,3	23,9
Ungarn	1,4	1,4	1,8	2,4	2,4	2,5	2,1	2,6	3,6	2,0
Slowakei	–	–	–	–	–	–	–	0,7	0,7	0,6
Polen	–	–	0,9	2,6	3,4	4,8	6,9	8,4	10,2	9,8

* Aussiedler sind in diesen Daten nicht enthalten

– keine Angaben

Quelle: OECD, International Migration Outlook, Paris 2007, S. 303–316.

Zahlen und Fakten

Wie bei den meisten internationalen Wanderungsbewegungen ist es auch im Falle der Ukraine nicht leicht, sich ein Bild vom tatsächlichen Umfang der aktuellen Migrationen zu machen. Werden die offiziellen statistischen Angaben in der Ukraine zu Grunde gelegt, dann ergeben sich vergleichsweise niedrige Auswanderungszahlen seit 1996, als die Wanderungsbewegungen innerhalb der vormaligen Sowjetunion an Dynamik verloren. Besonders auffällig ist, dass sowohl Emigrationen als auch Immigrationen in der Ukraine seit diesem Zeitpunkt kontinuierlich abnehmen und dass seit 2005 sogar weniger Menschen das Land verlassen als zuwandern. Diese Entwicklung lässt sich in erster Linie dadurch erklären, dass die ukrainische Statistik nur solche Personen als Emigranten definiert, die das Land auf der Basis einer permanenten Ausreisegenehmigung verlassen. Wer ein Touristenvisum oder ein Visum zum Familienbesuch erhält, aufgrund eines bilateralen Abkommens zur Arbeitsmigration oder zu Studienzwecken ins Ausland geht, gilt offiziell nicht als Emigrant und wird auch nicht in der Migrationsstatistik registriert. Vieles deutet jedoch daraufhin, dass es gerade die kurzfristigen, häufig illegalen Arbeitsmigranten aus der Ukraine sind, die den Hauptanteil der jüngsten Zuwanderungen aus der Ukraine in der EU ausmachen.

Gegen Mitte der 1990er Jahre registrierten Medien und wissenschaftliche Studien erstmals eine zunehmende, überwiegend kurzfristige (Arbeits)wanderung von Ukrainern in

Länder der EU und solche Staaten, die nach den Osterweiterungen EU-Mitglieder wurden. Auch offizielle Daten, wie zum Beispiel die von der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) herausgegebenen Statistiken bestätigen die zunehmende Einwanderung ukrainischer Staatsbürger in die EU (Tabelle 1).⁴

Mit Ausnahme Deutschlands lassen sich die bevorzugten europäischen Immigrationsziele der ukrainischen Arbeitswanderung zwei Regionen zuordnen: den südeuropäischen EU-Staaten und den neuen osteuropäischen Mitgliedsländern der EU. Andere europäische Staaten haben bislang noch vergleichsweise wenige Erfahrungen mit ukrainischen Migranten gesammelt, obwohl auch in den Niederlanden und Großbritannien seit kurzem über eine steigende Zahl ukrainischer Arbeitsmigranten berichtet wird.⁵ Es muss nicht lange nach Gründen gesucht werden, um die Wanderung ukrainischer Arbeitskräfte in die EU zu erklären. Das Pro-Kopf-Einkommen des vergleichsweise armen EU-Staates Polen war im Jahr 2005 immer noch mehr als doppelt so hoch wie das der Ukraine. Zudem ist es für viele ukrainische Bürgerinnen und Bürger schwer, einen Job zu finden, obwohl die offizielle Arbeitslosenrate vergleichsweise niedrig ist (neun Prozent im Jahre 2003, nach Standards der International Labour Organization). Im Jahr 2003 waren jedoch weniger als 60 Prozent der Ukrainer im arbeitsfähigen Alter beschäftigt, was darauf hinweist, dass zahlreiche Personen nicht mehr als arbeitssuchend registriert sind.⁶ Neben der Beschäftigung in der Schattenwirtschaft wird die Arbeitsmigration als Möglichkeit gesehen, trotz der Engpässe auf dem heimischen Arbeitsmarkt ein Einkommen zu erzielen.⁷ Weiterhin spielt eine Rolle, dass es in

⁴ Vgl. Irina Pribytkova, Transnational Labour Migration: Ukrainian Perspective, in: Kristina Iglicka (ed.), Transnational Migration Dilemmas, Warsaw 2006.

⁵ Vgl. Trades Union Congress, Gone West – the harsh reality of Ukrainian at work in the UK, London 2004; Stepan Shakno/Catehlijne Pool, Reverse effects of restrictive immigration policy. Ukrainian migrants in the Netherlands, in: www.migrationon line.cz/e-library/?x=1963625 (30. 6. 2008).

⁶ Vgl. Jan J. Rutkowski/Stefano Scarpetta mit Arup Baerji/Philip O'Keefe/Gaëlle Pierre/Milan Vodopivec, Enhancing Job Opportunities. Eastern Europe and the Former Soviet Union, Washington 2005.

⁷ Vgl. Alexander Danzer/Lars Handrich, Should I stay or should I go? Ukrainian migration in economic



vielen Ländern der EU eine starke Nachfrage nach Arbeitskräften auf dem zweiten Arbeitsmarkt gibt, die besonders Migranten anspricht. Dies bezieht sich auf Beschäftigungen im Bausektor, in der Landwirtschaft und im Dienstleistungsgewerbe, wo saisonale, gering qualifizierte und gering bezahlte Arbeitskräfte gesucht werden.

Ukrainische Immigranten in der EU

Ukrainische (Arbeits)migranten sind in der EU mittlerweile keine Seltenheit mehr. Eine bedeutende Rolle spielen sie in der Tschechischen Republik und in Polen, wo sie jeweils an erster Stelle der Einwanderungsbevölkerung stehen. In der Slowakei und in Ungarn rangiert die Ukraine als zweitwichtigstes Herkunftsland von Immigranten. Auch in Italien, Griechenland, Portugal und Spanien sind Ukrainer vertreten, obwohl ihre Zahl in einigen dieser Staaten in den vergangenen Jahren geringfügig abgenommen hat (*Tabelle 2*). In Deutschland stehen ukrainische Zuwanderer mittlerweile auf dem achten Platz der ausländischen Bevölkerung, noch vor traditionellen Einwanderungsgruppen wie Spanier und Portugiesen. Festzuhalten ist allerdings, dass die OECD-Statistiken nur legal im Land lebende Immigranten registrieren. Die tatsächliche Zahl der Ukrainer in EU-Staaten dürfte aber aufgrund von illegalen Aufenthalten deutlich höher sein.

Aufgrund der geographischen Nähe, der Einbindung in die EU und der im Vergleich zu ihren östlichen Nachbarn stabilen ökonomischen Entwicklung verwundert es nicht, dass die neuen osteuropäischen Mitgliedsstaaten der EU ukrainische Migranten anziehen.¹⁸ Diese Attraktivität ist auch dadurch zu erklären, dass diese Länder ebenso wie die Ukraine früher dem Warschauer Pakt angehörten. Neben vergleichsweise engen politischen Beziehungen existierte zwischen diesen Staaten und der Ukraine bis 2003 keine Visumpflicht (im Falle der Slowakei bis 2000). Diese Situation erleichterte den Grenzver-

perspective, IER Policy Paper, W11, Kiev 2007; Barbara Dietz, Migrationen in der Ukraine: Hintergründe und Trends. Ergebnisse einer Haushaltsbefragung, Osteuropa-Institut Regensburg, Kurzanalysen und Informationen, (2007) 29.

¹⁸ Vgl. Claire Wallace, *Opening and Closing Borders. Migration in East-Central Europe*, in: *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 15 (2002) 1, S. 89–109.

Tabelle 2: Ukrainische Staatsbürger in EU-Staaten und in Staaten, die 2004 EU-Mitglied wurden (in Tausend)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Deutschland	40,0	51,4	63,8	76,8	89,3	103,5	116,0	126,0	128,1	130,7
Italien	1,3	1,9	3,1	6,5	9,1	12,6	14,8	117,2	93,4	107,1
Griechenland	–	–	3,8	6,1	2,5	6,4	11,3	10,2	13,1	12,2
Portugal	–	–	–	–	–	46,4	62,0	64,8	65,8	44,9
Spanien	–	–	–	–	–	–	26,2	–	47,6	–
Tschech. Rep.	46,3	43,4	52,7	65,9	50,2	51,8	59,1	62,3	78,3	87,8
Ungarn	12,0	7,2	9,9	11,0	8,9	9,8	9,9	13,1	13,9	15,3
Slowakei	3,0	3,5	3,8	3,9	4,3	4,8	4,7	4,9	4,0	3,7
Polen	–	–	–	–	–	–	9,9	–	–	–

– keine Angaben

Quelle: OECD, *International Migration Outlook*, Paris 2007, S. 303–316.

kehr, den Kleinhandel und die saisonale Arbeit in grenznahen Gebieten für ukrainische Bürger erheblich. Auch wird die Wanderung von Ukrainern in die angrenzenden osteuropäischen EU-Staaten durch die steigende Nachfrage nach saisonalen Arbeitskräften in der Landwirtschaft und im Bauwesen gefördert, die durch heimische Kräfte nicht mehr gedeckt werden kann. Dazu kommt, dass es historisch etablierte Minderheitenbeziehungen zwischen der Ukraine, Polen und Ungarn gibt. Im ukrainischen Transkarpatien, nahe der Grenze zu Ungarn, leben beispielsweise 151 000 ethnische Ungarn, während die polnische Minderheit in der Ukraine etwa 140 000 Personen ausmacht. In Polen wiederum sind 312 000 Personen registriert, die in der Ukraine geboren wurden.¹⁹ Aus der Sicht der Migrationsforschung stellen die durch Diasporagruppen etablierten Netzwerkbeziehungen eine starke Unterstützung grenzüberschreitender Wanderungen dar.¹⁰

Obwohl ukrainische Staatsbürger zu der wichtigsten Immigrantengruppe in Polen, Ungarn, der Tschechischen und der Slowakischen Republik zählen, unterscheiden sich ihre Migrationsmuster im Ländervergleich. Ukrainische Arbeitsmigranten in der Tschechischen Republik sind in erster Linie männ-

¹⁹ Vgl. OECD, *International Migration Outlook*, Paris 2007.

¹⁰ Vgl. Douglas S. Massey/Joaquim Arango/Graeme Hugo/Ali Kouaouci/Adela Pellegrino/J. Edward Taylor, *Worlds in Motion. Understanding International Migration at the End of the Millennium*, Oxford 2005.

lich, haben eine vergleichsweise gute Ausbildung und arbeiten dort teilweise über einen längeren Zeitraum, obwohl ihre Familien im Heimatland bleiben. In Polen, Ungarn und der Slowakei sind die ukrainischen Immigranten vor allem mit saisonaler, kurzfristiger und gering qualifizierter Arbeit beschäftigt.¹¹ Eine Dominanz männlicher Immigranten – wie in der Tschechischen Republik – ist jedoch nicht zu beobachten.

Im Kontext internationaler Migrationsbewegungen ist es eine spannende Frage, warum ukrainische Arbeitsmigranten in südeuropäische EU-Staaten wie Portugal, Spanien, Italien und Griechenland gingen, obwohl keine ökonomischen, ethnischen, kulturellen oder politischen Beziehungen zwischen diesen Staaten und der Ukraine existierten und eine vergleichsweise große geographische Distanz zu überwinden war. Auch sind die südeuropäischen EU-Staaten nicht die ökonomisch erfolgreichsten EU-Länder, was sich als Erklärung für die neue Ost-West-Migration anbieten könnte. Dennoch sind die existierenden Einkommensunterschiede zwischen der Ukraine und den südlichen EU-Staaten groß genug, um für Arbeitsmigranten attraktiv zu sein. Zudem gab es zwei weitere Motive, die eine Wanderung von Ukrainern in diese Regionen auslösten: die große Nachfrage nach flexiblen, gering qualifizierten Arbeitskräften in der Landwirtschaft, am Bau, im Tourismus und bei Haushaltsdienstleistungen und die vergleichsweise wenig regulierte Zuwanderung in diesen Staaten.¹²

Während traditionelle internationale Arbeitsmigrationen – zum Beispiel die so genannte Gastarbeiterbewegung nach West- und Nordeuropa – zu einer Dominanz von Männern in der Immigrant*innenbevölkerung führte, ist dies bei der ukrainischen Bevölkerung in den EU-Staaten nicht immer der Fall. Zwar leben mehr ukrainische Männer als Frauen in der Tschechischen Republik und in Portugal, wo die Nachfrage nach Immigranten im Baugewerbe und in der Landwirt-

schaft hoch ist. Dagegen kamen überwiegend ukrainische Immigrant*innen nach Italien und Griechenland, was sich durch die Beschäftigungsmöglichkeiten im Haushalt und in der Pflege erklärt.¹³

Während Immigrationen aus der Ukraine in ost- und südeuropäischen EU-Staaten ein neues Phänomen darstellen, reichen die Migrationsbeziehungen zwischen Deutschland und der Ukraine bereits in die 1950er Jahre zurück, als die Aussiedlerbewegung aus der vormaligen Sowjetunion – und damit auch aus der ukrainischen Sowjetrepublik – ihren Anfang nahm.¹⁴ Seit der Unabhängigkeit der Ukraine sind allein 40 000 Spätaussiedler mit ukrainischem Pass nach Deutschland eingereist. Zudem nimmt Deutschland seit 1991 jüdische Immigranten aus den Nachfolgestaaten der Sowjetunion im Rahmen der Kontingentflüchtlingsregelung auf, die vor dem Hintergrund ethnischer bzw. religiöser Verfolgung getroffen wurde.¹⁵

Neben Russland, Weißrussland und Moldawien ist die Ukraine das wichtigste Sendeland jüdischer Kontingentflüchtlinge. Aufgrund der Aufnahmeregelungen für (Spät)aussiedler und jüdische Kontingentflüchtlinge hatten die Zuwanderungen aus der Ukraine nach Deutschland bis zur Mitte der 1980er Jahre einen überwiegend ethnischen oder religiösen und politischen Hintergrund. Allerdings kam es in den vergangenen Jahren auch vermehrt

¹³ Die steigende Zahl beschäftigter Frauen hat in den entwickelten Industrieländern dazu geführt, dass die Nachfrage nach Hilfen im Haushalt, in der Kinder- und Altenpflege stark gestiegen ist. Vgl. Barbara Ehrenreich/Arlie R. Hochschild (eds.), *Global Women: Nannies, Maids, and Sex Workers in the New Economy*, New York 2002.

¹⁴ Das deutsche Grundgesetz garantierte für die Angehörigen der deutschen Minderheit in Osteuropa und der vormaligen Sowjetunion das Recht auf Einreise nach Deutschland und auf die deutsche Staatsbürgerschaft. Zur Entwicklung der Aussiedlerbewegung vgl. Barbara Dietz, *Aussiedler in Germany: From Smooth Adaptation to Tough Integration*, in: Leo Lucassen/David Feldman/Jochen Oltmer (eds.), *Paths of Integration. Migrants in Western Europe (1880–2004)*, Amsterdam 2006.

¹⁵ Vgl. Barbara Dietz, *Gemeinsames Erbe – plurale Tendenzen. Aussiedler und Juden aus der ehemaligen Sowjetunion in Deutschland. Ein Vergleich*, in: Julius H. Schoeps/Karl E. Grönzinger/Willi Jasper/Gert Mattenklott (Hrsg.), *Menora. Jahrbuch für Deutsch-jüdische Geschichte 2004*, Band 15, *Russische Juden und Transnationale Diaspora*, Berlin–Wien 2005.

¹¹ Vgl. Dusan Drbohlav/Eva Janska, *Current Ukrainian and Russian Migration to the Czech Republic: Mutual Similarities and Differences*, in: Agata Gorny/Paolo Ruspini (eds.), *Migration in the New Europe. East-West Revisited*, Basingstoke 2004.

¹² In den vergangenen Jahren verschärfte die südeuropäischen EU-Staaten die Kontrolle der Zuwanderung.

zu Arbeitswanderungen sowie Migrationen aufgrund von Ausbildung und Familienzusammenführungen.

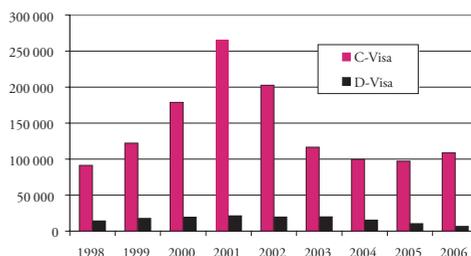
Legale versus illegale Wanderungen

Aufgrund der wirtschaftlichen Transformation in der Ukraine und der damit einhergehenden Verschlechterung der ökonomischen Situation verstärkte sich der Druck zur Arbeitsmigration. Da es aber nur wenige Möglichkeiten der legalen Arbeitsmigration für ukrainische Staatsbürger gibt, sind illegale Wanderungen bzw. illegale Arbeitsaufnahmen im Ausland relativ weit verbreitet. In den meisten Fällen reisen die nicht legal beschäftigten Arbeitsmigranten auf legalen Wege ein, zum Beispiel mit einem Besuchervisum, und nehmen dann eine nicht genehmigte Beschäftigung auf. Es kommen aber auch illegale Grenzübertritte vor; oder Migranten bleiben und arbeiten nach Ablauf eines gültigen Visums im Ausland. Diese Formen von Arbeitswanderung sind nur schwer zu erfassen. Es gibt lediglich Schätzungen über (illegale) Arbeitsmigranten und Daten der Legalisierung. Bei diesen Dokumentationen muss jedoch davon ausgegangen werden, dass sie den tatsächlichen Umfang illegaler Wanderungen und Arbeitsaufnahmen unterschätzen.

Im Jahr 2003 gingen die ukrainischen Botschaften davon aus, dass in Portugal und in der Tschechischen Republik jeweils 150 000 Ukrainer, in Italien 200 000 und in Polen 300 000 Ukrainer illegal beschäftigt waren.¹⁶ Neben diesen Angaben liegen aus den südlichen EU-Staaten Informationen zur Legalisierung von illegal tätigen Immigranten vor. Die vergleichsweise hohe Zahl von Ukrainern, die in den vergangenen Jahren von Legalisierungen in südeuropäischen EU-Staaten profitierten, weist daraufhin, dass es mittlerweile eine beachtliche nicht legale Zuwanderung aus der Ukraine in die EU gibt. 1998 legalisierte Griechenland beispielsweise 9 800 Ukrainer, Portugal vergab im Jahr 2001 befristete Aufenthaltstitel an 63 500 ukrainische

¹⁶ Zudem wird geschätzt, dass in Russland etwa eine Million ukrainische Arbeitsmigranten einer (illegalen) Tätigkeit nachgingen. Vgl. Serge Cipko, Ukraine. Contemporary Migration from Ukraine, in: Roger Rodriguez Rios (ed.), Migration Perspectives Eastern Europe and Central Asia, Geneva 2006.

Abbildung: In der Ukraine erteilte C- und D-Visa für die Einreise nach Deutschland 1998–2006



C-Visa: kurzfristige Schengenvisa mit einer Aufenthaltsdauer von max. 90 Tagen/Halbjahr, Reisezwecke wie z. B.: Geschäftsaufenthalt, Tourismus, Familienbesuch etc.

D-Visa: nationale Visa für verschiedene Aufenthaltszwecke, z. B. Familiennachzug, Studenten, Au-pairs, etc.

Quelle: Auswärtiges Amt.

Immigranten und Italien gewährte 100 100 Ukrainern im Jahr 2002 die befristete Aufnahme.¹⁷ Allerdings wird die Legalisierung von Migranten, die in der EU einer nicht legalen Tätigkeit nachgehen, in den EU-Staaten kontrovers diskutiert. Während sich die nord- und westeuropäischen Mitgliedsstaaten gegen eine Legalisierungspraxis aussprechen, wird sie von den südlichen EU-Staaten vergleichsweise häufig angewendet. Das wesentliche Argument gegen Legalisierung ist, dass sie als Anreiz für weitere (nicht legale) Immigrationen angesehen werden könnte. Dagegen führen Staaten mit hoher nicht legaler Immigration an, dass die damit einhergehenden Probleme, wie zum Beispiel steigende ökonomische und soziale Spannungen, verzerrte Konkurrenz und eine oft unter inhumanen Bedingungen lebende und arbeitende Bevölkerungsgruppe, nur mit dem Mittel der Legalisierung zu beherrschen sind. Ein Beispiel für die Praxis der legalen Einreise von Ukrainern in die EU, die allem Anschein nach illegale Beschäftigungsverhältnisse begünstigte, war die Erleichterung des Visumverfahrens für Besucher aus der Ukraine in Deutschland.¹⁸ Bereits kurz nach Einführung des Verfahrens im Jahr 2000 stieg die Zahl der Touristenvisa für ukrainische Staatsbürger deutlich an, um nach der Rücknahme der neuen Praxis im Jahr 2003 wieder auf das Niveau von 1999 zu fallen (Abbildung).

In einer Reihe von Fällen wurden die deutschen Touristenvisa jedoch von ukrainischen Arbeitsmigranten genutzt, um nach legaler Einreise in südlichen EU-

¹⁷ Vgl. OECD, International Migration Outlook, Paris 2005.

¹⁸ Diese wurde durch einen neuen Erlass des Auswärtigen Amtes zur Visavergabe („im Zweifel für die Reisefreiheit“) am 3. März 2000 eingeführt.

Staaten, vor allem in Portugal, Italien oder Spanien, zu arbeiten.¹⁹ Während der Legalisierung in Portugal im Jahre 2001 wurde beispielsweise festgestellt, dass zahlreiche illegal beschäftigte Ukrainer mit einem Schengenvisum aus Deutschland nach Portugal gekommen waren.²⁰ Eine Befragungsstudie in den Niederlanden ergab ebenfalls, dass viele illegal arbeitende Ukrainer über ein Touristenvisum für Deutschland verfügten.²¹ Es gibt jedoch kaum Hinweise darauf, dass die Erleichterung der Visumerteilung zu einer deutlichen Erhöhung von ukrainischen Immigranten in Deutschland geführt hätte. Dies macht deutlich, dass Änderungen der Visapolitik in einem EU-Staat die Einreiseoptionen in andere EU-Staaten maßgeblich beeinflussen können.

Während Menschenhandel, Prostitution und ausbeuterische Arbeitsverhältnisse die Presseveröffentlichungen zur ukrainischen Migration in die EU dominieren,²² zeigt eine von der International Organization for Migration initiierte Untersuchung, dass diese Migrationsformen zwar ein Problem darstellen, aber nicht vorherrschend sind.²³ Danach wurde die Zahl der in die Prostitution gezwungenen Menschen aus der Ukraine auf ca. 15 000 Personen geschätzt, und es wurde davon ausgegangen, dass etwa 100 000 Personen aus der Ukraine unter extrem schlechten, ausbeuterischen Bedingungen im Ausland arbeiten.

Fazit

Seit ihrer Unabhängigkeit ist die Ukraine Teil des internationalen Migrationssystems, wobei die Bedeutung der Arbeitsmigration seit der

¹⁹ Auch Menschenschmuggler und -händler nutzen nicht selten Touristenvisa um Personen aus der Ukraine in EU-Staaten zu bringen. Vgl. S. Cipko (Anm. 16).

²⁰ Vgl. Maria I. Baganha/Maria L. Fonseca, *New Waves: Migration from Eastern to Southern Europe*, Lisbon 2005.

²¹ Vgl. Stepan Shakno/Catehlijne Pool, *Reverse effects of restrictive immigration policy. Ukrainian migrants in the Netherlands*, in: www.migrationonline.cz/e-library/?x=1963625 (30. 6. 2008).

²² Vgl. zum Beispiel Thomas Urban, *Hinter tausend Fenstern*, in: *Süddeutsche Zeitung* vom 15. 3. 2006; Florian Klenk, *Nackte Gewalt*, in: *Die Zeit* vom 28. 9. 2006.

²³ Vgl. *Growth from Knowledge, Human trafficking survey: Belarus, Bulgaria, Moldova, Romania, and Ukraine*, Kiev 2006.

Mitte der 1990er Jahre zugenommen hat. Neben traditionellen Immigrationsländern wie zum Beispiel Russland, wurden auch EU-Staaten – unter anderem Polen, die Tschechische Republik, die Slowakei, Ungarn, Italien und Portugal – zu Adressaten ukrainischer Arbeitswanderungen. Allerdings sind diese Migrationen aufgrund der hohen Barrieren in den westlichen Ländern häufig kurzfristig oder zirkulär. Zudem spielen illegale Wanderungen bzw. die illegale Beschäftigung von ukrainischen Arbeitsmigranten in vielen Staaten der EU eine Rolle. Unstrittig ist, dass wirtschaftliche Motive in den vergangenen Jahren im Zentrum der Wanderungsentscheidungen der Ukrainer standen. Der vergleichsweise hohe Anteil an weiblichen Migranten belegt die Einbindung der Ukraine in Wanderungsformen des Postindustrialismus, die neben Kurzfristigkeit durch eine starke Zunahme von Migrantinnen im Bereich der häuslichen Dienstleistungen, der Pflege und der Kinderbetreuung gekennzeichnet ist.

Während Russland über die Anwerbung von Arbeitskräften nachdenkt und in der EU die Regelung künftiger Arbeitswanderungen aus den neuen Nachbarstaaten im Osten auf der Agenda steht, hat sich die Ukraine in dieser Diskussion noch kaum positioniert. Dabei ist sie in besonderer Weise von den Risiken internationaler Wanderungen betroffen, zum Beispiel durch die legal ungesicherte Position vieler ukrainischer Arbeitskräfte im Ausland und die möglicherweise negativen demographischen und sozialen Folgen der Abwanderung. Allerdings stehen diesen Risiken auch erhebliche wirtschaftliche Gewinne unter anderem in Form der mittlerweile beträchtlichen Geldtransfers ukrainischer Arbeitsmigranten gegenüber. Der Internationale Währungsfonds geht davon aus, dass ukrainische Migranten allein 2006 insgesamt 830 Millionen Dollar in ihre Heimat schickten. Daher sollte es im Interesse der Ukraine sein, sich in Kooperation mit den Adressatenländern für legale Formen der Arbeitsmigration einzusetzen. Strebt die ukrainische Regierung allerdings eine Reduzierung der Arbeitswanderungen an, kann diese nur gelingen, wenn im Land soziale und wirtschaftliche Bedingungen geschaffen werden, die das Bleiben belohnen und eine Rückkehr für Arbeitsmigranten attraktiv machen.

APuZ

Nächste Ausgabe 37–38/2008 · 8. September 2008

USA

Andrew B. Denison

Vor den Wahlen

Jakob Schissler

US-Präsidenten: „Real Men“ oder „Sissies“?

Josef Braml

Defizite der Vorbild-Demokratie USA

Helga Haftendorn

Die außenpolitischen Positionen von Obama und McCain

Stormy Mildner

Das handelspolitische Erbe der Bush-Administration

Stephan Bierling

US-Wirtschaft unter George W. Bush

Herausgegeben von
der Bundeszentrale
für politische Bildung
Adenauerallee 86
53113 Bonn.



Redaktion

Dr. Katharina Belwe
Dr. Hans-Georg Golz
Johannes Piepenbrink
(verantwortlich für diese Ausgabe)

Telefon: (0 18 88) 5 15-0
oder (02 28) 9 95 15-0

Internet

www.bpb.de/apuz
apuz@bpb.de

Druck

Frankfurter Societäts-
Druckerei GmbH
Frankenallee 71–81
60327 Frankfurt am Main.

Vertrieb und Leserservice

- Nachbestellungen der Zeitschrift
Aus Politik und Zeitgeschichte
- Abonnementsbestellungen der
Wochenzeitung einschließlich
APuZ zum Preis von Euro 19,15
halbjährlich, Jahresvorzugspreis
Euro 34,90 einschließlich
Mehrwertsteuer; Kündigung
drei Wochen vor Ablauf
des Berechnungszeitraumes

Vertriebsabteilung der
Wochenzeitung *Das Parlament*
Frankenallee 71–81
60327 Frankfurt am Main.
Telefon (0 69) 75 01-42 53
Telefax (0 69) 75 01-45 02
parlament@fsd.de

Die Veröffentlichungen
in *Aus Politik und Zeitgeschichte*
stellen keine Meinungsäußerung
der Herausgeberin dar; sie dienen
der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Für Unterrichtszwecke dürfen
Kopien in Klassensatzstärke herge-
stellt werden.

ISSN 0479-611 X

Migration in Europa APuZ 35–36/2008

Mely Kiyak

3–6 **Europa: Die Villa mit fünf Sternen**

Europa ist eine Villa mit fünf Sternen, die der ständigen Renovierung bedarf. Sie hat herrschaftliche Aufgänge, aber auch Dienstboteneingänge. Manche Zimmer haben einen herrlichen Blick, andere sind dunkel, muffig und nass. Dennoch ist Europa für viele Flüchtlinge eine konfuse Sehnsucht.

Jürgen Gerhards · Silke Hans

6–13 **Die Grenzen Europas aus der Perspektive der Bürger**

Die Erweiterungspolitik der EU findet nur zum Teil die Unterstützung ihrer Bevölkerung. Während zum Beispiel die Schweiz, Norwegen und Island als Mitgliedsländer in der EU willkommen wären, sprechen sich die Menschen in vielen Ländern der EU eher gegen einen Beitritt der Balkanländer und der Türkei aus.

Petra Bendel

14–19 **Europäische Migrationspolitik: Ein stimmiges Bild?**

Im Juni und Juli 2008 legten die Kommission und die französische Ratspräsidentschaft neue Papiere zur Vereinheitlichung der Migrationspolitik der Europäischen Union vor. Es ist jedoch unwahrscheinlich, dass sich daraus ein kohärentes Konzept entwickelt: Zu stark sind nationale Eigeninteressen.

Michael Bommers

20–25 **Migration und die Veränderung der Gesellschaft**

Internationale Migrations- und Niederlassungsprozesse verändern die Gesellschaft in Europa selbst, ihre Folgen sind nicht auf die Frage der gelingenden und misslingenden Integration beschränkt. An einigen Beispielen wird exemplarisch die Veränderung der Gesellschaft in Europa durch Migration verdeutlicht.

Peter Jurczek · Michael Vollmer

26–32 **Ausbildung und Migration in Ostmitteleuropa**

Während sich die Politiker in Deutschland noch darüber streiten, wie das Land am besten vor Arbeitsmigranten aus Ostmitteleuropa geschützt werden kann, ist dort eine Generation herangewachsen, auf welche die überstrapazierte Schablone vom unqualifizierten Billiglohnarbeiter nicht passt.

Barbara Dietz

33–38 **Die Ukraine im europäischen Migrationssystem**

Seit ihrer Unabhängigkeit und insbesondere seit der Osterweiterung der Europäischen Union hat sich die Ukraine verstärkt zu einem Sendeland von Arbeitsmigranten in verschiedene EU-Staaten entwickelt. Schwerpunkte bilden Deutschland, die neuen osteuropäischen Mitgliedsländer und Südeuropa.