# 12 Kernbotschaften

Migration und Integration sind zwei Seiten einer Medaille. Der Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) untersucht in seinen Jahresgutachten abwechselnd beide Seiten. Das im Mai vergangenen Jahres vorgestellte erste SVR-Jahresgutachten ‚Einwanderungsgesellschaft 2010' mit Integrationsbarometer richtete den Blick nach innen. Das als Integrationsgutachten konzipierte Jahresgutachten analysierte und bewertete die Integration und die Integrationspolitik in Deutschland vor internationalem Hintergrund. Bereichsspezifische Prozessbeobachtung, Politikanalyse und das Integrationsbarometer aus dem Alltag der Einwanderungsgesellschaft zeigten: Integration und Integrationspolitik in Deutschland sind besser als ihr Ruf im Land, auch im internationalen Vergleich.

Das hier vorgelegte zweite SVR-Jahresgutachten ‚Migrationsland 2011' mit Migrationsbarometer blickt nach innen und nach außen zugleich. Vor internationalem Hintergrund analysiert und bewertet es Zuwanderung, Ab- bzw. Auswanderung und Migrationspolitik in Deutschland. Ähnlich wie das Integrationsgutachten mit Integrationsbarometer 2010 kommt das Migrationsgutachten 2011 zu verhalten positiven Einschätzungen und Bewertungen: Die oft zu Recht kritisierte deutsche Migrationspolitik bewegt sich heute in zentralen Bereichen nicht mehr unsicher tastend auf Sonderkursen, sondern auf einem soliden europäischen Mittelweg. Die Bevölkerung in Deutschland ihrerseits ist, wie das Migrationsbarometer zeigt, über die Migrationsverhältnisse relativ gut informiert. Sie hat, trotz mancher Überzeichnungen in der ‚Sarrazin-Debatte', weithin pragmatische und differenzierte Ansichten über Zuwanderung, Ab- bzw. Auswanderung sowie klare Erwartungen an eine konzeptorientierte Zuwanderungspolitik.

Das Jahresgutachten ‚Migrationsland 2011' positioniert Deutschland im Kontext des internationalen Wanderungsgeschehens und im Vergleich der nationalen Steuerungskonzepte. Es analysiert den aktuellen Stand der Migrationsverhältnisse, erkennbare Trends sowie erwartbare Zukunftsprobleme und korrigiert gängige Fehleinschätzungen des globalen Wanderungsgeschehens. Gefragt wird, ob und in welcher Form Migration zur Bewältigung anstehender Probleme beitragen kann und wieweit dies durch migrationspolitische Konzepte gestaltbar ist: In welcher Größenordnung bewegt sich der zukünftige demografisch und durch den Arbeitsmarkt bedingte Bedarf an Neuzuwanderung? Welche Handlungsspielräume besitzt Deutschland bei der Steuerung künftiger Zuwanderungen? Welche Steuerungsinstrumente empfiehlt der SVR?

### Kernbotschaft 1:
### Quantitative Entwicklung – Verfestigung der negativen Wanderungsbilanz

Seinen lange politisch umstrittenen Status als Einwanderungsland hat Deutschland im statistischen Sinn längst verloren. Es ist heute ein demografisch alterndes Migrationsland mit hoher internationaler Wanderung und tendenziell negativer Wanderungsbilanz, das in der statistischen Mitte zwischen Ein- und Auswanderungsland liegt. Der Wanderungssaldo rutscht in die roten Zahlen: vor einigen Jahren noch knapp positiv, dann nur mehr annähernd ausgeglichen und nun schon zum zweiten Mal in Folge (2008 und 2009) negativ. Vor allem gegenüber Ländern mit hohem Lohnniveau wie der Schweiz, Norwegen, Kanada und den USA ist die deutsche Wanderungsbilanz schon länger anhaltend bzw. zunehmend negativ. Deutschland hat innerhalb von fünfzehn Jahren (1994 bis 2009) insgesamt 515.336 Staatsbürger mehr ans Ausland abgegeben, als im gleichen Zeitraum von dort zuwanderten. Aus diesem Saldo ist die verzerrende – weil statistisch als deutsche Rückwanderung erfasste – Zuwanderung von Spät-/Aussiedlern herausgerechnet.

In einem umlagebasierten Wohlfahrtsstaat mit demografisch alterndem und schrumpfendem Erwerbspersonenpotenzial sind ausgeglichene und sogar tendenziell negative Wanderungssalden ein gravierendes und langfristig wirkendes Zukunftsproblem. Dabei befindet sich Deutschland aktuell sogar noch in einer vergleichsweise komfortablen Situation: Einer bedingt durch die geburtenschwachen Jahrgänge der Kriegsgeneration (noch) relativ kleinen Gruppe von Rentnern steht mit den Babyboomern (noch) eine große Anzahl von Erwerbstätigen gegenüber. Gleichzeitig liegen die gesellschaftlichen Kosten für Erziehung, Bildung und Ausbildung der nachfolgenden Generation aufgrund geringer Geburtenzahlen

niedrig. Selbst unter diesen (noch) vorteilhaften Bedingungen beginnt der umlagebasierte Wohlfahrtsstaat bereits zu straucheln. Aber die Zukunft wird stürmisch sein, wenn das Auge im demografischen Orkan durchschritten ist. Konzeptorientiert gesteuerte Zuwanderung kann – als Ergänzung bildungs-, sozial- und arbeitsmarktpolitischer Reformen – einen wichtigen Beitrag zur Abfederung des nach vorliegenden Modellrechnungen klar absehbaren Fachkräftemangels leisten, der schon mittelfristig Millionenhöhe erreichen wird.

**Der SVR fordert, die neuen Wanderungsrealitäten in der öffentlichen und politischen Diskussion stärker zur Kenntnis zu nehmen. Die Vorstellung, Deutschland müsse sich vor Zuwanderung in größerem Umfang schützen, ist nicht nur empirisch falsch, sondern geradezu kontraproduktiv im Blick auf ein angestrebtes wirtschaftliches Wachstum und eine sozialverträgliche und langfristige Umgestaltung des Wohlfahrtsstaats. Gesteuerte Zuwanderung ist notwendig, wenn man den negativen Wanderungssaldo ausgleichen, den wachsenden Fachkräftemangel begrenzen, ökonomische Wachstumspotenziale nutzen und den auf Beitragszahler angewiesenen umlagebasierten Wohlfahrtsstaat lebensfähig halten will.**

*(Für weitere Informationen und Handlungsempfehlungen s. Kap. A.1, A.2.)*

### Kernbotschaft 2:
### Qualitative Tendenz – Braindrain aus Deutschland anhaltend

Deutschland hat ein hohes Ausbildungsniveau, kann aber viele seiner jungen Spitzenkräfte nicht halten. Es sind vor allem Qualifizierte im besten Erwerbsalter, die Deutschland als Ab- bzw. Auswanderer verlassen. Unter ihnen wächst auch die Zahl von hier aufgewachsenen, gut ausgebildeten jungen Menschen mit Migrationshintergrund. Die Konkurrenz im weltweiten Kampf um die ‚besten Köpfe' weiß dieses exzellente Personalangebot zu schätzen: Deutschland liegt nach Einschätzung von 1.200 weltweit durch die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft Ernst & Young befragten Führungskräften in forschungs- und entwicklungsintensiven Unternehmen auf Rang vier der Talentschmieden der Zukunft nach China, den USA und Indien. Mit einer entsprechenden Verstärkung der auf Deutschland gerichteten Abwerbestrategien ist zu rechnen.

Deutschland braucht deshalb einen doppelten Zuwachs an Attraktivität: einerseits Attraktivität im Innern als Mittel gegen Ab- bzw. Auswanderung von Qualifizierten; andererseits Attraktivität nach außen zur Förderung der Zuwanderung von Qualifizierten, die durch Steuerungskonzepte allein nicht zu bewerkstelligen ist. Ohne diesen doppelten Zuwachs an Attraktivität wird es für Deutschland schwer werden, die für Wirtschaft, Wohlfahrt und Wohlstand unabdingbar nötigen Qualifizierten im Innern zu halten und von außen zu holen.

**Der SVR fordert: Deutschland muss attraktiver werden, nicht nur für ausländische, sondern auch für die eigenen Spitzenkräfte. Er verlangt ein Ende des beschwichtigenden politischen Schönredens der offenkundigen Braindrain-Entwicklung und dringt auf eine sachgerechte Diskussion über Lösungsstrategien. Nötig dazu sind eine selbstkritische Auseinandersetzung mit den Motiven für diese Ab- bzw. Auswanderung und die Bereitschaft zur Revision von Bedingungen, die steigende Ab- bzw. Auswanderungen von Fachkräften und zu wenig ausgleichende Zuwanderungen bewirken. Die Klagen reichen von Überreglementierung und nicht zureichend flexiblen bzw. leistungsgerechten Einkommen über steile betriebliche Hierarchien, z. B. in Krankenhäusern, bis hin zu Neidkultur und einem überkomplizierten Steuer- und Abgabensystem, das im gehobenen Mittelstand Leistung nachgerade unter Strafe stelle, um nur einige Beispiele zu nennen. Deutschland muss sich ändern, wenn es im demografischen Wandel und im Kampf um die ‚besten Köpfe' zukunftsfähig bleiben will. Wenn das gelingt, könnte das Land ein Modellprojekt werden.**

*(Für weitere Informationen und Handlungsempfehlungen s. Kap. A.1, A.2.)*

### Kernbotschaft 3:
### Migrationspolitik in Deutschland – besser, aber noch nicht gut genug

Zuwanderungsregeln sind also nur ein Faktor unter mehreren, die die Attraktivität eines Landes im Wettbewerb um qualifizierte Zuwanderer bestimmen. Man darf deshalb von einer Reform der Zuwanderungssteuerung allein nicht zu viel erwarten. Dennoch ist die attraktive Gestaltung der Zutrittsregeln eine notwendige technische Voraussetzung für Erfolg in der international immer härter werdenden Konkurrenz um qualifizierte Arbeitskräfte. Hier war in den letzten Jahren eine positive Wende zu beobachten: Nach Jahrzehnten angstvoll-defensiver migrationspolitischer Agonie verfügt Deutschland heute über ein zunehmend funktionstüchtiges Instrumentarium der indirekten und direkten Zuwanderungssteuerung. Die Verbesserungen zeigen sich in einer langsam zunehmenden Zuwanderung von Hochqualifizierten aus Drittstaaten. Allerdings liegt der Zuzug auf zu niedrigem Niveau und es bedarf weiterer Reformschritte, insbesondere zur Förderung der Zuwanderung von Hochqualifizierten.

**Der SVR fordert die konsequente Weiterentwicklung einer umfassenden und konzeptorientierten Migrationspolitik unter Beachtung der Braindrain-Effekte, für die Zuwanderungssteuerung und Attraktivitätssteigerung zusammenwirken müssen. Das SVR-Migrationsbarometer zeigt, dass sich die Bevölkerung in Deutschland – ob mit oder ohne Migrationshintergrund – mit großer Mehrheit (58,7 % und 57,7 %) für mehr Fachkräftezuwanderung ausspricht (Abb. 5). Aufgegeben**

**werden sollte daher das parteipolitische wie behördliche Versteckspiel hinter angeblichen Sorgen der Bürger, das Handeln lähmt bzw. Nichthandeln legitimiert. Bausteine einer umfassenden und konzeptionell geschlossenen Migrationssteuerung werden in den folgenden Kernbotschaften vorgestellt.**

*(Für weitere Informationen und Handlungsempfehlungen s. Kap. A.4, A.5, A.6, A.7.)*

### Kernbotschaft 4:
### Künftige Zuwanderer – neue Herkunftsländer und Anwerbestrategien

Zuwanderung beseitigt nicht den gesellschaftspolitischen Transformationsdruck des demografischen Wandels. Aber eine gezielte Zuwanderungssteuerung kann die Anpassung an die Struktur einer demografisch alternden Bevölkerung erleichtern. Auf Zuwanderung als Instrument zur Abfederung der sozialpolitischen Folgen des demografischen Wandels zu verzichten wäre genauso töricht wie falsches Vertrauen auf Zuwanderung als Allheilmittel.

Deutschlands europäische Nachbarn und damit auch die ehemaligen Hauptherkunftsländer von Zuwanderern stehen demografisch ebenfalls ‚im Wandel' und fallen damit als Zuwanderungsquellen auf weite Sicht aus. Kurzfristig kann Deutschland aufgrund seines im Vergleich zu manchen europäischen Nachbarn hohen Lohnniveaus immer noch mit Zuwanderung rechnen. Langfristig aber dürften immer mehr von den heutigen Herkunftsländern der Zuwanderung ökonomisch aufholen und selbst zu Einwanderungsländern mit wachsendem Arbeitskräftebedarf werden. Deutschland wird deshalb zuwanderungspolitisch räumlich und strategisch Neuland betreten müssen. Die Rekrutierungsgebiete potenzieller Zuwanderungen werden sich in der Zukunft weiter nach Süden und Osten verlagern. Aber nicht nur die Zuwanderungsräume werden sich ändern, auch die Anwerbestrategien müssen heraus aus der deutschen Traumwelt vermeintlich selbstläufiger Faltblattinformationen und Formularangebote, deren Anziehungskraft sich nicht schon dadurch potenziert, dass man sie in Internetportale stellt.

**Der SVR fordert einen nicht durch Kulturpanik verblendeten, realistischen Blick auf mögliche neue Herkunftsgebiete künftiger Zuwanderung: Nordafrika (z. B. Marokko, Ägypten), Zentralasien (z. B. Usbekistan) oder Südostasien (z. B. Indien), die heute als Herkunftsgebiete noch unbedeutend sind, werden wahrscheinlich an Bedeutung gewinnen. Die institutionellen Verbindungen zu den künftig relevanten Herkunftsgebieten sollten ausgebaut werden, im Land aktive deutsche Institutionen als Sympathieträger für Deutschland wirken. Nötig dazu ist eine Verschränkung von Migrationspolitik, Außenhandelspolitik und insbesondere auswärtiger Kulturpolitik mit ihrem Brückenbauer-Konzept. Ein ganzes Potpourri an Handlungsoptionen bietet sich hier an: von der Förderung studentischer Mobilität über die Etablierung von Migrationsattachés in den Konsulaten und die Unterstützung der Kulturarbeit der Goethe-Institute bis hin zu Imagekampagnen, die nicht von behördlicher Fantasie allein getragen, sondern in Zusammenarbeit mit professionellen PR-Agenturen zu entwickeln sind. Bemühungen um die Vernetzung von abgewanderten deutschen Hochqualifizierten, insbesondere Wissenschaftlern, und die teuren, aber bislang wenig erfolgreichen Rückholprogramme sind kein Ersatz dafür.**

*(Für weitere Informationen und Handlungsempfehlungen s. Kap. A.3.)*

### Kernbotschaft 5:
### Ausländische Studierende – verkannte Idealzuwanderer

Wenig öffentliches Augenmerk findet bislang eine nachgerade ideale Zuwanderergruppe, die überdies wie kaum eine andere zugenommen und sich in den letzten zehn Jahren auf über 27.000 Personen verdoppelt hat. Ausländische Studienabsolventen besitzen alle Eigenschaften, die ansonsten erst in aufwändigen Zulassungsverfahren ermittelt werden müssen: Sie sind jung, akademisch gebildet, sprechen in der Regel gut Deutsch, sind mit den Institutionen des Landes vertraut, haben mitunter sogar schon Kontakte zu potenziellen Arbeitgebern. Sie verfügen also über alle Voraussetzungen für eine erfolgreiche Arbeitsmarktintegration. Bei ihrer Ab- bzw. Weiterwanderung hingegen entstehen aufgrund der fehlenden oder niedrigen Studiengebühren erhebliche fiskalische Kosten im Bildungsbereich ohne Reinvestition im Land. Auch deswegen sollte eine erfolgreiche ‚Bleibepolitik' für ausländische Hochschulabsolventen im Zentrum eines Migrationskonzepts stehen, das an den Interessen des Zuwanderungslandes orientiert ist. Hier wurde schon einiges erreicht, etwa durch die Abschaffung der Vorrangprüfung. Dieser Weg sollte konsequent fortgesetzt werden.

**Der SVR empfiehlt für eine effektive und nachhaltige ‚Bleibepolitik' gegenüber ausländischen Studienabsolventen eine Verdoppelung der nach Studienabschluss zur Jobsuche gewährten Aufenthaltsdauer von einem auf zwei Jahre. Hinzutreten sollte eine flexiblere Auslegung der Vorschrift, dass die nach Studienabschluss angenommene Tätigkeit der erworbenen Qualifikation entsprechen muss.**

*(Für weitere Informationen und Handlungsempfehlungen s. Kap. A.1, A.7.)*

### Kernbotschaft 6:
### Reform der Fachkräfteanwerbung – das Drei-Säulen-Modell des SVR

Das Instrumentarium zur Anwerbung ausländischer Hochqualifizierter wurde in den letzten Jahren schrittweise reformiert. Es ist aber noch zu wenig in der Realität des Arbeitsmarktes geerdet, zu bürokratisch und schwerfällig

bei der Vorrangprüfung sowie zu arbeitgeberbasiert und damit übervorsichtig ausgelegt. Man muss einen Arbeitsvertrag in der Tasche haben, um zuwandern zu dürfen, das Andocken an gegebene Erwerbsstrukturen muss garantiert sein. Problematisch ist dabei nicht das Verfahren als solches, sondern seine Ausschließlichkeit. Wer aus Angst vor einer ‚Zuwanderung in die Sozialsysteme' nur Migranten zulassen will, deren konkrete Einbindung in die Erwerbstätigkeit schon vertraglich vorverabredet ist, darf sich nicht wundern, dass andere nicht kommen. Nicht alles ist planbar: Innovationen, erfolgreiche neue Produkte, Unternehmensgründungen und neue Erwerbsperspektiven können nicht am grünen Tisch vorausberechnet werden. Das Unplanbare braucht Spielraum für seine Entfaltung, auch am Arbeitsmarkt.

**Der SVR empfiehlt zur Zuwanderungssteuerung im Hochqualifiziertensegment ein Drei-Säulen-Modell, das die einseitig arbeitgeberbasierte Ausrichtung modifiziert und um humankapitalorientierte Steuerungselemente ergänzt: Die erste Säule umfasst eine Senkung des für die Niederlassungserlaubnis notwendigen Mindesteinkommens von derzeit noch 64.800 auf ca. 40.000 Euro Jahresbrutto sowie eine Entbürokratisierung und Beschleunigung der Vorrangprüfung, die für die meisten Optionen temporärer Zuwanderung weiterhin obligatorisch ist. Die zweite Säule enthält verbesserte Bleibeoptionen für ausländische Studierende nach deren Studienabschluss in Deutschland. Die dritte Säule bildet ein zunächst begrenztes Punktesystem, das auf den unumstrittenen aktuellen Bedarf in den MINT-Berufen (Mathematik, Informatik, Naturwissenschaften, Technik) zugeschnitten ist.**

*(Für weitere Informationen und Handlungsempfehlungen s. Kap. A.7, A.10.)*

### Kernbotschaft 7:
### Temporäre Zuwanderung in niedrig qualifizierte Beschäftigung – Erfolgsfall der Migrationssteuerung

Den öffentlichen Diskurs beherrscht die Anwerbung von Hochqualifizierten. Bei weitem umfangreicher aber ist in Deutschland die befristete Zuwanderung in Bereiche niedrig qualifizierter Beschäftigung (2009: 294.828). Ein detaillierter und umfangreicher Katalog von Ausnahmen von dem seit 1973 gültigen allgemeinen Anwerbestopp erlaubt den temporären Zuzug von Niedrigqualifizierten. Von der Öffentlichkeit weitgehend unbemerkt funktionieren temporäre und saisonale Anwerbungen hier de facto fast wie zirkuläre Migrationsprogramme. Diese Angebote werden einerseits von Arbeitgebern aus arbeitsintensiven Bereichen wie Landwirtschaft, Bau- und Baunebengewerbe sowie von Privathaushalten in Deutschland genutzt, andererseits von Arbeitskräften vor allem aus dem östlichen Europa.

Die protektionistische Entscheidung, nach der EU-Erweiterung von 2004 die von der EU gewährte Übergangsfrist der Arbeitnehmerfreizügigkeit voll auszuschöpfen, hätte gerade für Unternehmen der Landwirtschaft und des Hotel- und Gaststättengewerbes zu gravierenden Problemen bei der Stellenbesetzung und damit zu immensen Wettbewerbsnachteilen führen können. Das verhinderte im Bereich der niedrig qualifizierten Beschäftigung das seit langem installierte umfassende und feingliedrige Steuerungssystem für die befristete Zulassung insbesondere von Saison- und Werkvertragsarbeitnehmern.

**Der SVR empfiehlt, die bewährten Instrumente der Zuwanderungssteuerung im Bereich niedrig qualifizierter Beschäftigung beizubehalten. Die Mehrzahl dieser Programme wird durch die 2011 bzw. 2014 einsetzende Freizügigkeit für Arbeitskräfte aus den neuen EU-Mitgliedstaaten zwar an Bedeutung verlieren. Sie sollten als bewährtes Steuerungselement aber erhalten bleiben, damit sie ohne Gesetzgebungs- und Verwaltungsaufwand zugeschaltet werden können, wenn neue Knappheiten in diesem Bereich auftreten.**

*(Für weitere Informationen und Handlungsempfehlungen s. Kap. A.8.)*

### Kernbotschaft 8:
### Familiennachzug – Integration und Restriktion

Nach dem befristeten Zuzug von ausländischen Arbeitskräften in niedrig qualifizierte Beschäftigungsbereiche bilden Familienmigranten traditionell die stärkste Zuwanderergruppe in Deutschland. Die 2007 erfolgte Erschwerung des Familiennachzugs war die konsequente Kehrseite eines stärker auf qualifizierte Zuwanderer ausgerichteten Migrationsmanagements. Das Dreieck der Pflicht zum Nachweis von ausreichendem Einkommen, Wohnraum und Mindestkenntnissen in der Landessprache als Voraussetzung für den Familiennachzug wurde in der öffentlichen Diskussion vielfach als besondere deutsche Härte und zudem als Widerspruch zum grundgesetzlich garantierten Schutz der Familie angegriffen. Es gehört indes mittlerweile zum europäischen Standardarsenal der Migrationspolitik. Die Diskussion wurde zusätzlich dadurch verzerrt, dass die Restriktionen nicht offen damit, sondern mit der Förderung präventiver Integration sowie mit der Erschwerung von Zwangsehen begründet wurden und überdies nicht alle Drittstaaten gleichermaßen unter diese Regelung fielen.

Die Spielräume des Gesetzgebers sind beim Nachzug zu Unionsbürgern und Ausländern aufgrund unionsrechtlicher Regelungen, völkerrechtlicher und grundgesetzlicher Verpflichtungen erheblich eingeschränkt. In der Praxis scheinen die Versuche restriktiver Regulierung beim Familiennachzug kaum gegriffen zu haben; denn die Visazahlen haben annähernd wieder das gleiche Niveau erreicht wie vor der Maßnahme (2009: 42.756

erteilte Visa). Im Ergebnis scheint beim Familiennachzug also – im Gegensatz zur Wirkung der Sprachprüfungen bei den Spätaussiedlern und der ‚Integrationsprognose' bei den jüdischen Zuwanderern aus der GUS – die präventive Komponente auf Kosten der restriktiven zu dominieren, abgesehen von der schwer abschätzbaren Zahl derjenigen, die möglicherweise durch die Angst vor Kursen und Prüfungen abgeschreckt wurden.

**Der SVR warnt vor der verbreiteten Illusion, der Familiennachzug könne ähnlich gesteuert werden wie die Zuwanderung z. B. von Hochqualifizierten. Familiennachzug findet statt, auch wenn dies bereichsweise eher zähneknirschend zur Kenntnis genommen wird. Angebote zur präventiven Integration im Ausgangsraum sowie zur begleitenden und nachholenden Integration im Aufnahmeland sind aber in jedem Falle hilfreich, um die Eingliederung auch von nachziehenden Partnern zu erleichtern. Die präventive Integrationsarbeit sollte beobachtet, evaluiert und nötigenfalls nachjustiert werden.**

*(Für weitere Informationen und Handlungsempfehlungen s. Kap. B.1, B.2, B.3, B.4.)*

### Kernbotschaft 9:
### Flucht und Asyl – nationale und internationale Aufgaben

Weltweit sind immer mehr Menschen von sog. neuen Kriegen und politischen Krisen, von lebensfeindlichen Umweltveränderungen und Armut bei starkem Bevölkerungswachstum betroffen. Diese einzelnen Faktoren lösen in aller Regel nicht unmittelbar Wanderungen aus, von direkter Bedrohung oder Vertreibung abgesehen. Bei Fluchtbewegungen wirken vielmehr meist ebenso viele wie verschiedene Faktoren zusammen. Das widerspricht dem Bild von monokausalen Fluchtursachen (‚Wirtschafts-' oder ‚Armutsflüchtlinge') und der Vorstellung von einer dadurch ausgelösten Massenfluchtwanderung nach Europa. Das Gros der globalen Fluchtwanderungen bleibt vielmehr innerhalb der Region oder sogar innerhalb des Herkunftslandes (‚Binnenflüchtlinge'). Die in Europa ankommenden Personen verteilen sich zudem ungleich auf die Mitgliedstaaten der Union.

**Der SVR fordert eine verstärkte Solidarität der europäischen Staaten bei der Aufnahme und Betreuung von Flüchtlingen und Asylsuchenden. Dringend erforderlich ist dazu ein funktionierendes ‚burden sharing' in Europa. Deutschland sollte ferner ein Resettlement-Programm einführen und damit ein flexibles Instrument zur Aufnahme besonders schutzbedürftiger Flüchtlinge aus Erstaufnahmestaaten schaffen.**

**Schließlich sollte der verbliebene nationalstaatliche Handlungsspielraum genutzt werden, um geduldeten Personen, die gut integriert sind und dauerhaft nicht zurückkehren können, eine Bleibeperspektive in Deutschland zu eröffnen. Personen im subsidiären Schutz sollte früher die Aufnahme einer Arbeit ermöglicht werden. Das wäre die Konsequenz der Einsicht, dass sich ab einer bestimmten Verweildauer das individuelle Interesse des Flüchtlings an einer gesicherten Aufenthaltsperspektive mit dem staatlichen Interesse an Integrationsförderung deckt.**

*(Für weitere Informationen und Handlungsempfehlungen s. Kap. C.1–C.10.)*

### Kernbotschaft 10:
### Irregularität – Grenzen der Gestaltbarkeit

Im internationalen Vergleich gibt es in Deutschland Schätzungen zufolge heute relativ wenig irregulär anwesende bzw. arbeitende Ausländer. Das hat mit der EU-Osterweiterung und einem hohen Kontrollniveau zu tun, vor allem aber mit den gut funktionierenden temporären und saisonalen Abkommen besonders mit osteuropäischen Staaten. Sie haben Deutschland im Bereich der Irregularität eine Menge Probleme erspart.

Irreguläre Zuwanderung und/oder Beschäftigung hat viele Gründe: dass eine im Land herrschende Arbeitskräftenachfrage zum gewünschten Preis nicht mit heimischen Arbeitskräften gedeckt werden kann; dass keine adäquaten Möglichkeiten der längerfristigen legalen Zuwanderung zu Erwerbszwecken bestehen; dass Unternehmen, die Arbeitnehmer irregulär beschäftigen, Sozialabgaben einsparen, ihre Gewinnmargen erhöhen und damit Wettbewerbsverzerrungen verursachen, die andere Unternehmen zu entsprechendem Anschlusshandeln nötigen können; dass schließlich irregulär beschäftigte Arbeitnehmer, indem sie auf soziale Sicherheit und kollektivvertragliche Löhne verzichten, sich einerseits besonders in der Landwirtschaft, im Bau- und Baunebengewerbe sowie in privaten Haushalten Wettbewerbsvorteile gegenüber legal Beschäftigten verschaffen und dabei andererseits trotz meist unterbezahlter Beschäftigung mehr Lohn erhalten können, als dies bei regulärer Beschäftigung nach Abzug von Steuern und Solidarbeiträgen möglich wäre.

Irreguläre Migration und irreguläre Beschäftigung von Ausländern kann man durch Verbote oder bedrohliche Strafkataloge zwar begrenzen, aber nicht abschaffen. Überdies ist das Kontrollgefüge in Deutschland im internationalen Vergleich ohnehin schon sehr hoch. Hoffnungen auf restriktive Effekte durch eine noch höhere Kontrolldichte sind teure Illusionen. Irregularität ist vielmehr ein strukturelles Phänomen. Es ist eng mit der Ausprägung europäischer Staaten als Wohlfahrtsstaaten verknüpft und auch Ausdruck eines unaufhebbaren immanenten Defizits von Zuwanderungssteuerung. Allerdings kann eine Kombination aus verschiedenen Schritten helfen, die Anreize zur irregulären Beschäftigung von Ausländern zu verringern und sicherzustellen, dass Migranten ohne Aufenthaltstitel nicht ausgebeutet werden.

**Der SVR empfiehlt, für Arbeitgeber die Anreize zu irregulärer Ausländerbeschäftigung zu reduzieren. Dazu sollten im Bereich unqualifizierter und gering entlohnter Beschäftigung die unmittelbar auf den Faktor Arbeit entfallenden Abgaben nach Möglichkeit gering gehalten werden. Empfohlen wird weiterhin, die gut funktionierenden legalen Möglichkeiten der Anwerbung von Arbeitskräften für niedrig qualifizierte Beschäftigungsbereiche zu nutzen. Nötig sind aber auch strukturelle Reformen im Bereich der sozialen Dienste, insbesondere mehr Angebote ganztägiger Kinderbetreuung und finanzierbare Möglichkeiten der häuslichen Pflege von Kranken und alten Menschen. Irregulär lebende Menschen sollten nicht aus Furcht vor Entdeckung oder Abschiebung darauf verzichten müssen, auch in der Irregularität bestehende Rechte in Anspruch zu nehmen, z. B. das Recht auf körperliche Unversehrtheit, auf den vereinbarten Lohn für geleistete Arbeit sowie für Kinder und Jugendliche das Recht auf Bildung.**

*(Für weitere Informationen und Handlungsempfehlungen s. Kap. A.9, D.2.)*

### Kernbotschaft 11:
### Humanität und Staatssouveränität – ‚Festung Europa'

Der meist irreguläre Weg nach Europa ist nicht nur teuer wegen der dazu in aller Regel nötigen Schlepperdienste, sondern oft auch lebensgefährlich. Die ‚Festung Europa' umgibt sich mehr und mehr mit einem wirksamen, teils sichtbar befestigten, teils unsichtbaren, aber mit modernster Informationstechnologie aufgerüsteten Schutzwall. Er weist Zuwanderer ab, die keine Chancen auf legalen Zugang haben und deswegen die Kontroll- und Abwehrmechanismen auf irregulären Wegen zu unterlaufen suchen. Das führt zu immer gefährlicheren Routen und lässt die ohnehin hohen Todeszahlen vor den Grenzen Europas noch weiter steigen.

Die nationale Flüchtlingspolitik wurde weitgehend auf die EU-Ebene verlagert. Die unangenehme Aufgabe der Grenzsicherung, die oft in Spannung zu humanitären Positionen steht, wird teils durch europäische, teils durch bilaterale Abkommen zunehmend auf Drittstaaten abgewälzt. Die Sicherung der EU-Außengrenzen wird dabei oft um den Preis fragwürdiger Kooperationen mit Staaten bzw. Regimen erzielt, die menschenrechtliche Standards verletzen. Die ‚Verteidigung' der europäischen Grenzen gegen ihre ‚Verletzung' durch irreguläre Zuwanderer und Flüchtlinge wird, insbesondere im Mittelmeer und im Atlantik, nicht nur in internationale Gewässer vorverlagert, sondern zum Teil sogar in die Küstengewässer von Drittstaaten.

Die EU beklagt zwar regelmäßig die Missachtung von Menschen- und Flüchtlingsrechten bei der Abwehr von irregulär nach Europa strebenden Zuwanderern in und mithilfe von Drittstaaten, die teilweise die Genfer Flüchtlingskonvention nicht unterzeichnet haben. Sie erklärt sich zugleich aber für nicht zuständig, wenn es sich um ein binationales Abkommen wie zwischen Italien und Libyen unter Gaddafi handelt. Im Übrigen ist man zwar mit den angewandten Methoden oft nicht einverstanden, allseits aber sehr wohl mit ihrem Effekt: der Abwehr irregulärer Zuwanderungen nach Europa. Der bei Redaktionsschluss sich abzeichnende Zusammenbruch der autokratischen Regime in Nordafrika, die die europäischen Abwehrstrategien mitgetragen haben, wird zeigen, welchen Herausforderungen sich die Festung Europa mit einer möglicherweise dann offenen Mittelmeerflanke wird stellen müssen.

**Der SVR fordert eine zureichende rechtsstaatliche und zivilgesellschaftliche Kontrolle der Grenzsicherung durch Drittstaaten. Das Gleiche gilt für die enorm wachsende europäische Grenzschutzagentur Frontex, die über ihre Selbstberichte hinaus nur geringer parlamentarischer Kontrolle unterliegt.**

**Trotz der immer weiter in Richtung auf die Herkunftsländer vorverlagerten Abwehrstrategien muss sichergestellt werden, dass der humanitären Aufgabe des Schutzes von bedrohten und verfolgten Personen entsprochen wird. Gerade weil die irreguläre Zuwanderung nach Europa eine Vielfalt von Einzelfällen umfasst, ist individuell zu prüfen, ob es sich um Flüchtlinge oder Asylsuchende handelt, die Anspruch auf ein geregeltes Verfahren haben. Dies kann mit zureichender Gründlichkeit nicht an Bord der vor den Küsten Europas operierenden Abfangflotte geschehen. Es muss entweder in Europa selbst erfolgen oder außerhalb Europas in Einrichtungen, die unter der Kontrolle des UNHCR stehen.**

**Das politische Versteckspiel hinter der angeblich in der Mehrheitsbevölkerung herrschenden ‚Das Boot ist voll'-Haltung sollte aufgegeben werden; denn ausweislich des Migrationsbarometers wünschen sich 48,5 Prozent der Deutschen ohne Migrationshintergrund eine großzügigere Aufnahme von Flüchtlingen und Asylsuchenden (Abb. 5).**

*(Für weitere Informationen und Handlungsempfehlungen s. Kap. C.8, C.10, D.1.)*

### Kernbotschaft 12:
### Migration und globale Entwicklung – Migrationsmanagement zum Vorteil aller?

In die zunehmend unter Legitimationsdruck geratene herkömmliche Entwicklungspolitik haben mittlerweile Instrumente der Migrationspolitik Eingang gefunden. Von einer Verschränkung der beiden Politikbereiche vor allem in Gestalt zirkulärer Migrationsprogramme erhoffen sich ‚entwicklungspolitische Migrationsoptimisten' verbesserte Steuerungsmöglichkeiten, eine Verringerung irregulärer Migration in die EU und vor allem eine Verbesserung der Situation in den Herkunftsländern durch Rücküberweisungen und Technologietransfer.

Eine im Auftrag des SVR erstellte Szenario-Simulation zeigt, dass zirkuläre Migrationsprogramme rechtlich möglich sind und positive Effekte für das Herkunftsland erzeugen können. Diese fallen jedoch relativ gering aus und hängen insbesondere von der Zahl der Rückkehrer, dem von ihnen überwiesenen oder mitgebrachten Kapital und der von ihnen ausgelösten Produktivitätssteigerung ab. Damit zirkuläre Migranten zurückkehren und sich initiativ wieder in den wirtschaftlichen Prozess ihres Landes einbringen, müssen in den Herkunftsstaaten entsprechende Rahmenbedingungen geschaffen werden. Rechtssicherheit, eine korruptionsfreie Bürokratie und positive wirtschaftliche Rahmenbedingungen sind dabei wesentliche Bausteine.

**Der SVR stellt fest, dass konzeptorientiertes Migrationsmanagement einen Beitrag zu einer effizienteren Entwicklungspolitik leisten kann. Angesichts der zunehmenden Abschottung der EU gegenüber Niedrigqualifizierten und Flüchtlingen sollten, auch aus normativen Gründen, Migrations- und Entwicklungspolitik stärker miteinander verbunden werden. Europäische und deutsche Handlungsspielräume für zirkuläre Migrationsprogramme sind vorhanden und sollten nachdrücklich genutzt werden. Zirkuläre Migrationsprogramme müssen in Mobilitätspartnerschaften eingebettet werden, die nicht nur die Interessen von Herkunfts- und Zielländern, sondern auch diejenigen der Migranten selbst berücksichtigen; denn nur dann kann mit deren Kooperationsbereitschaft gerechnet und die Zirkularität der Wanderungen sichergestellt werden.** Aber auch zirkuläre Migration ist nur ein Baustein in einem Gesamtkonzept für globales Migrationsmanagement, das im stande sein sollte, auf absehbare Herausforderungen der Zukunft angemessen zu reagieren.

*(Für weitere Informationen und Handlungsempfehlungen s. Kap. E.1, E.2, E.3, E.4.)*