

ReformKompass Migration

Einwanderungssteuerung, Willkommenskultur und Beteiligung



IMPRESSUM

© 2014 Bertelsmann Stiftung, Gütersloh
Verantwortlich: Dr. Orkan Kösemen
Lektorat: Heike Herrberg
Gestaltung: Dietlind Ehlers
Umschlagfoto: Thomas Kunsch

Kontakt
Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Straße 256
33311 Gütersloh
Telefon: +49 5241 81-0
Fax: +49 5241 816-81131

Dr. Orkan Kösemen
Project Manager
Programm Integration und Bildung
Telefon: +49 5241 81-81429
Fax: +49 5241 81-681429
E-Mail: orkan.koesemen@bertelsmann-stiftung.de

Der ReformKompass Migration nutzt für die strategische Analyse das Instrument ReformKompass. Weitere Informationen zu diesem Strategieinstrument, Fallstudien, unterstützende Werkzeuge und Lehrmaterialien finden Sie unter www.reformkompass.de.

INHALT

- 4 Vorwort –
Ziel und Weg zu einer erfolgreichen Migrationspolitik
[Jörg Dräger](#)
- 7 Die Umsetzung von Reformen im Politikfeld Migration –
eine Skizze für Deutschland
[Orkan Kösemen](#)
- 36 Die Rot-Weiß-Rot-Karte in Österreich –
Inhalt, Implementierung, Wirksamkeit
[Heinz Faßmann](#)
- 48 Governance von Migration und Integration –
internationale Erfahrungen und Empfehlungen für Deutschland
[Dietrich Thränhardt](#)
- 61 Die Autoren
- 62 Executive Summary

VORWORT – ZIEL UND WEG ZU EINER ERFOLGREICHEN MIGRATIONSPOLITIK

Migrationspolitik ist ein anspruchsvolles Thema im politischen Geschäft. Seit mehr als drei Jahrzehnten ist dies ein Politikfeld, in dem Fortschritte erkennbar sind, kohärente Reformen aber ausblieben. Ein Musterbeispiel dafür ist die doppelte Staatsbürgerschaft: Die Reform des Staatsbürgerschaftsrechts Ende der 1990er-Jahre ermöglichte zwar die deutsche Staatsbürgerschaft für Kinder von rechtmäßig in Deutschland lebenden Ausländerinnen und Ausländern, aber der anschließende Streit führte zur Einführung der Optionspflicht, die die Möglichkeit doppelter Staatsbürgerschaft wieder einschränkte. Die aktuelle Große Koalition versprach dann, die Optionspflicht abzuschaffen, schränkte das aber wiederum ein: Um von der Optionspflicht ausgenommen zu werden, müssen Kinder von Ausländern nicht nur in Deutschland geboren, sondern auch hier aufgewachsen sein. Eine kohärente, konsequent am »ius soli«, also am Geburtsortsprinzip orientierte Gestaltung eines modernen Staatsbürgerschaftsrechts sieht anders aus.

So ist Migrationspolitik hierzulande trotz der Fortschritte weitgehend eine Baustelle geblieben, deren öffentliche Bedeutung im Laufe der Zeit aber stetig zunahm. Die Bezeichnung als »Querschnittsthema« oder »Megathema« sind nur zwei Beispiele, die das wachsende Gewicht von Migrationsfragen für die Politik unterstreichen. Wie jedes langlebige Politikfeld hat auch die Migrationspolitik in Deutschland eine Entwicklung durchgemacht, die sich besonders in der Wortwahl spiegelt: von der Gastarbeiter- und Ausländerpolitik über die Integrationspolitik hin zur künftigen Inklusions- und Beteiligungspolitik von Mitbürgern mit sogenanntem Migrationshintergrund.

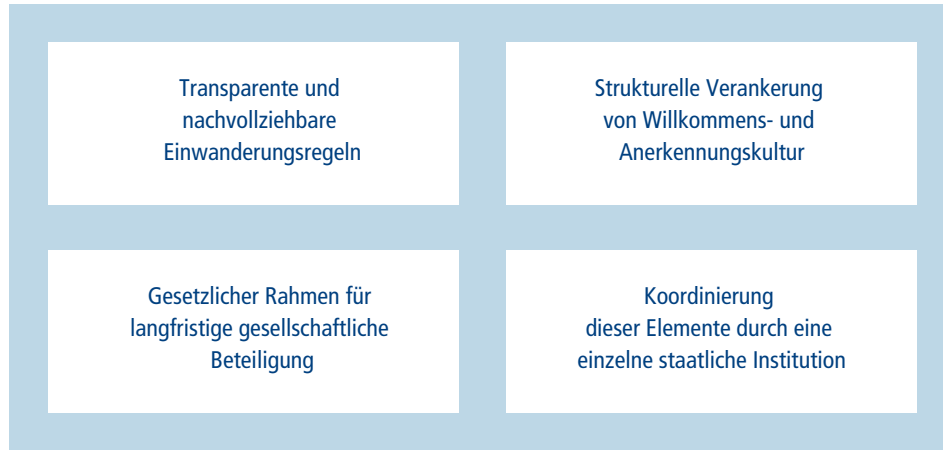
Mit der Bedeutung eines Themas steigt aber auch das Erregungspotenzial, welches Lösungen in der Politikumsetzung erschwert. Die Asyldebatte in den frühen 1990ern, die Anti-Doppelpass-Kampagnen einige Jahre später oder die aktuelle Debatte um die EU-Binnenwanderung stehen beispielhaft für unkontrollierbare

Eigendynamiken, die grundlegende politische Prozesse hemmen können. Politische Akteure agieren in einem Spannungsfeld verschiedenster Einflussfaktoren – der öffentlichen Meinung, Verwaltung, Machtlogik, Koalitionsrason, Finanzierbarkeit, Parteibasis, aber auch zufälliger Ereignisse –, sodass Baustellen in der Migrationspolitik uns nicht überraschen sollten.

Es gibt in dem Politikfeld Migration diverse Schauplätze, die je nach politischer Konjunktur oder Tages-thema in das Blickfeld der Öffentlichkeit gelangen. Die dazugehörigen Stichworte lauten demographischer Wandel, Fachkräftemangel, Willkommenskultur, EU-Binnenwanderung, Flüchtlingspolitik, Integration, Staatsbürgerschaft, Partizipation sowie kulturelle und religiöse Vielfalt. Es ist verständlich und nachvollziehbar, dass sich bei dieser Themenkomplexität und den Verästelungen der Mehrebenenpolitik (Kom-mune – Bundesland – Staat – EU) die Fortschritte bei der Umsetzung einer zeitgemäßen Migrationspolitik eher auf das Nachjustieren und die Ergänzung bereits gewachsener Strukturen beschränken.

Deutschland fehlt nach wie vor eine robuste und umfassende Migrationsarchitektur, die weltweit attraktiv ist und mit Ländern wie Kanada oder Australien konkurrieren könnte – aus ökonomischer wie auch gesellschaftspolitischer Sicht. Eine moderne Migrationspolitik muss Zuwanderer herholen, hier halten und zu selbstbestimmten Mitbürgern machen, unabhängig davon, ob sie als Hochqualifizierte, Familiennachzügler oder Flüchtlinge ins Land kommen. Sie muss auf die Bedürfnisse der zukünftigen Einwanderer und auch die der bereits im Land lebenden Migrantinnen und Migranten ausgerichtet sein. Und zu guter Letzt muss eine moderne Migrationspolitik die kontroverse gesellschaftliche Debatte über Multikulturalität entschärfen, die in Teilen der Bevölkerung existierenden Befürchtungen zerstreuen und Vielfalt im Selbstverständnis des Landes als positives Narrativ verankern. Migration ist eine Tatsache, die unabhängig davon existiert, ob eine

Elemente einer umfassenden Migrationsarchitektur



| BertelsmannStiftung

Gesellschaft sich dazu bereit fühlt oder nicht. Es liegt an Politik und Zivilgesellschaft, sie positiv im Sinne aller zu gestalten und die Öffentlichkeit mit den Herausforderungen und Chancen zu konfrontieren.

Die Idee einer Migrationsarchitektur kann als Orientierung für eine umfassende Reform der Migrationspolitik dienen. Eine umfassende Migrationsarchitektur für eine einheitliche und attraktive Migrationspolitik umfasst vier Elemente:

- Transparente und nachvollziehbare Einwanderungsregeln. Das Nebeneinander von »Blaue Karte EU«, Beschäftigungsverordnung und Einzelbestimmungen sollte beendet werden. Jede interessierte Person muss die Möglichkeit haben, vorab die Erfolgchancen auf eine Einwanderungserlaubnis abzuschätzen und die Gründe dafür nachzuvollziehen. Deutschland braucht ein einfaches Visa-System, das die Vorteile eines Punktesystems und eines arbeitgebergesteuerten Ansatzes verbindet und je nach Zielgruppe klare Pfade der Einwanderung und Niederlassung vorsieht. Ein möglicher Ansatz ist das in diesem Band vorgestellte Konzept der »Schwarz-Rot-Gold«-Karte (Seite 34).
- Eine strukturell verankerte Willkommens- und Anerkennungskultur. Willkommenskultur sollte nicht nur verkündet werden, sondern muss für Migrantinnen und Migranten greifbar sein. Im Zuwanderungskontext bedeutet dies ein einheitliches System von zentralisierten Dienstleistungen (sogenannten Migrationsdiensten), um das Zurechtkommen in Deutschland so einfach wie möglich zu machen. Diese Dienstleistungen dürfen nicht zersplittert oder unzureichend angeboten werden, sondern müssen sich an den Bedürfnissen der Migranten orientieren und allen Einwanderern zugänglich sein, egal ob diese von außerhalb der EU kommen oder EU-Bürger sind, egal ob Fachkräfte, Studierende, Familiennachzügler oder Flüchtlinge. Diese Migrationsdienste umfassen zum Beispiel eine allgemeine Beratung und Orientierungshilfe, die Vermittlung von Sprachkursen, Behördengänge aus einer Hand, die Anerkennung von Qualifizierungen, Visa-Formalitäten für Familienangehörige und Unterstützung bei der Einschulung der Kinder, verbunden mit einem wertschätzenden und dienstleistungsorientierten Kundenumgang.
- Einen gesetzlichen Rahmen für langfristige gesellschaftliche Beteiligung. Ziel jeder Einwanderung sollte es sein, aus Migranten so bald wie möglich engagierte Mit- und Staatsbürger zu machen. Dazu gehört eine zügig und nach transparenten Regeln vergebene Niederlassungserlaubnis sowie die Beseitigung von individuellen Einbürgerungshemmnissen, was die Ermöglichung der doppelten Staatsbürgerschaft als Regelfall mit einschließt.
- Eine administrativ umsetzungsstarke institutionelle Aufhängung des Themas auf Regierungsebene. Eine einzige staatliche Institution sollte alle Dienstleistungen und Regeln koordinieren und die Position der Regierung in der Migrationspolitik widerspruchsfrei nach außen kommunizieren. Dies kann ein eigenes Integrationsministerium sein oder bei einem bestehenden Ministerium konzentriert werden, das nicht rein sicherheitsorientiert ist.

Die Umsetzung einer solchen Migrationsarchitektur ist anspruchsvoll. Eine erfolgreiche Implementierung erfordert eine strukturierte, sorgfältig geplante und strategische Herangehensweise. Es muss nicht nur eine klare Vorstellung über das Ziel geben, sondern auch über den Weg dahin. Dazu hat die Bertelsmann Stiftung ein entsprechendes Modell entwickelt: den »ReformKompass – Das Strategieinstrument für politische Reformprozesse«. Er hilft bei der Orientierung in vielschichtigen Reformfeldern und bei der Planung und Umsetzung konkreter Maßnahmen. Der ReformKompass ist somit ein Instrument für die Planung der eigenen Reformschritte.

Mit dem vorliegenden »ReformKompass Migration – Einwanderungssteuerung, Willkommenskultur und Beteiligung« möchten wir dieses Instrument auf den Bereich der Migrationspolitik anwenden, also einen Bereich, der angesichts der Komplexität der mit Migration und Integration verbundenen Prozesse und Aspekte eine besondere strategische Herangehensweise erfordert. Dazu skizziert Orkan Kösemen in »Die Umsetzung von Reformen im Politikfeld Migration – eine Skizze für Deutschland« die entsprechenden Handlungsfelder einer umfassenden Migrationsreform und zeigt die zentralen Erfordernisse auf, die für ihre Umsetzung relevant sind.

Der Band wirft zudem einen Blick über Deutschland hinaus. Auch wenn Deutschland längst nicht mehr integrations- und migrationspolitisches Entwicklungsland ist, kann es immer noch viel von den Erfahrungen anderer Länder lernen. Heinz Faßmann zeichnet in seinem Beitrag »Die Rot-Weiß-Rot-Karte in Österreich – Inhalt, Implementierung, Wirksamkeit« den Reformprozess in Österreich nach, der 2011 zur Änderung der Einwanderungssteuerung führte. Hier wird deutlich, wie wichtig das Einbinden der Sozialpartner für den Erfolg der Reform (in diesem Fall eines Teilbereichs der Migrationspolitik, der Zuwanderungssteuerung) ist. Wenn sich die wichtigsten Akteure über den Reformbedarf einig sind, können durch faire Aushandlungsprozesse auch ursprünglich entgegengesetzte Positionen in Einklang gebracht werden. Es wird aber auch deutlich, dass zu strenge Regelungen bei der Umsetzung die Wirksamkeit einer gelungenen Reform abschwächen können.

Abschließend wertet Dietrich Thränhardt in »Governance von Migration und Integration – internationale Erfahrungen und Empfehlungen für Deutschland« die administrative Gestaltung der Migrationspolitik in verschiedenen OECD-Staaten aus. Seine Ausführungen verdeutlichen, dass eine erfolgreiche Migrationspolitik eine Verankerung in einem durchsetzungs- und res-

ourcenstarken Ministerium erfordert. Ebenso ist in diesem Politikbereich eine ministerielle Verlagerung weg von der Sicherheitsorientierung hin zu einem stärkeren Fokus auf Arbeit und Soziales wünschenswert, da diese die Kernbereiche einer erfolgreichen Migrationspolitik darstellen.

Wir sind überzeugt, dass eine zukunftsorientierte Einwanderungspolitik bereits heute geplant und gestaltet werden muss: ganzheitlich in der Durchführung, umfassend hinsichtlich der Bedürfnisse und robust gegenüber den normalen politischen Ausschlägen des täglichen parlamentarischen Betriebs und der öffentlichen Debatten. Es ist notwendig, die Dauerbaustelle zu verwandeln: in ein bezugsfertiges Haus mit solider Architektur.

Dr. Jörg Dräger
Vorstandsmitglied der Bertelsmann Stiftung

DIE UMSETZUNG VON REFORMEN IM POLITIKFELD MIGRATION – EINE SKIZZE FÜR DEUTSCHLAND

ORKAN KÖSEMEN

Am 17. Dezember 2013 wurde das Kabinett der Regierung aus CDU/CSU und SPD vereidigt. Die Koalition hat eine Bundestagsmehrheit aus 504 von 631 Parlamentssitzen. Im Bundesrat fehlen ihr für eine einfache Mehrheit zwar acht Stimmen, eine Übereinkunft mit den Grünen ergäbe aber dennoch eine Zweidrittelmehrheit (Stand Juli 2014). Dies ist eine komfortable Position, um Politik zu gestalten und in komplexen Politikfeldern Weichenstellungen vorzunehmen. Zumal eine gemeinsame Politik der Großen Koalition gerade in umstrittenen Bereichen einen breiteren gesellschaftlichen Konsens erwirken kann als Beschlüsse einer Regierung, die nur aus einem politischen Lager stammt. Dies trifft besonders auf die Migrationspolitik zu.

In den vergangenen 20 Jahren wurden alle größeren Beschlüsse auf diesem Feld zwischen Regierung und Opposition ausgehandelt und dabei ging es auch um konkurrierende Gesellschaftsbilder. Häufig verliefen diese Verhandlungen in den üblichen Bahnen parlamentarischer Arbeit, manchmal wurden sie aber auch konfrontativ in der Öffentlichkeit ausgetragen. Das markanteste Beispiel hierfür war zweifellos die geplante Reform des Zuwanderungsgesetzes 2001/2002 der damaligen rot-grünen Bundesregierung, die im Bundesrat scheiterte und anschließend mit den Oppositionsparteien CDU/CSU und FDP neu ausgehandelt werden musste, bevor sie 2005 in Kraft trat. Diese Zeit war auch der Höhepunkt der innenpolitischen Polarisierung in der Migrationspolitik. Das Thema ist weiterhin nicht frei von politischen Konflikten, die allmähliche Veränderung in der allgemeinen Tonlage ist jedoch spürbar. Das Feld der Migrationspolitik wandelt sich zusehends vom gesellschaftlichen Kampfplatz früherer Tage zu einem Ort der ergebnisorientierten, wenn auch langsamen Gestaltung.

Das Beispiel der Zuwanderungsreform von 2005 verdeutlicht die Schwierigkeit von politischen Gestaltungs-

prozessen, die inhaltlich in die Breite gehen, bei denen viele verschiedene Akteure Mitspracherecht haben und es jenseits der Politikformulierung auch um das Erringen der öffentlichen Deutungshoheit geht. Am Ende unterscheidet sich das Resultat oft von den ursprünglichen Ideen der Reforminitiatoren und es beginnt eine Zeit der Nachjustierungen. So ist auch das Staatsbürgerschaftsgesetz von 2000 heute noch Gegenstand politischer Auseinandersetzungen und die Einwanderungsgesetzgebung ist trotz abgeschlossener »Reform« laufend Änderungen unterworfen.

Jede neue Regierungskonstellation verkörpert den Anspruch eines Neubeginns, insbesondere wenn sie wie die jetzige mit einer satten Parlamentsmehrheit ausgestattet ist. Die Frage, ob eine Migrationsreform notwendig ist, wird jeder politische Akteur wahrscheinlich anders beantworten. Solange aber die Migrationspolitik (also Einwanderung, Integration, Inklusion und Staatsangehörigkeit) in Deutschland mit Blick auf die institutionelle und politische Zuständigkeit zersplittert bleibt und konzeptionell nach politischer Wetterlage modifiziert wird, ist allein schon die Idee, an einer allumfassenden Reform für eine abgestimmte Migrationspolitik aus einer Hand zu arbeiten, ein Fortschritt.

Der vorliegende Beitrag möchte diese Idee weiterentwickeln, indem er eine mögliche, zukünftige Migrationsreform und ihre Inhalte im Rahmen der gegenwärtigen politischen Konstellation und aus Sicht der Regierung zu skizzieren versucht. Somit wird das Thema Migrationsreform hier aus drei Blickwinkeln betrachtet: aus der Sicht der qualitativen Politikanalyse, der fachlichen Migrationsexpertise und der praktischen Politikberatung. Alle drei Ebenen sind wichtig, um Ziele, Umsetzung und öffentliche Vermittlung von Reformen zu bestimmen. Als Vorlage für die Planung der Reform dient der »ReformKompass – Das Strategieinstrument«, den die Bertelsmann Stiftung entwickelt hat, um Reformpro-

zesse besser verstehen zu können. Der ReformKompass ist ein hilfreiches Ordnungsschema, um politische Prozesse im Voraus zu planen oder rückwirkend zu analysieren. Hierbei wird der Reformprozess in fünf Handlungsfelder aufgeteilt: strategische Kerngruppe, Agenda Setting, Formulierung und Entscheidung, Umsetzung sowie die fortlaufende Erfolgskontrolle. Interessierte können unter www.reformkompass.de alle Facetten des Strategieinstruments erkunden.

Derart komplexe Reformvorhaben sind generell nur schwer zu steuern. Das liegt auch an existierenden Rahmenbedingungen, die die Reformakteure nicht direkt beeinflussen können. Die gegenwärtigen Mehrheitsverhältnisse sind wie eingangs erwähnt eine gute Ausgangsbasis für eine große Migrationsreform. Die erfolgreiche Umsetzung einer Migrationsreform bleibt aber trotzdem weiterhin sehr schwierig. Jede Reform bedarf einer inhaltlichen Reformlogik, die ein Ziel festlegt und den besten Weg für dessen Erreichen plant. Nur spielen dann möglicherweise bei den einzelnen Reformschritten singuläre Entscheidungsmuster eine Rolle, die das Ergebnis verändern, unabhängig davon, ob es sich dabei um Verwaltungslogik, Finanzierungslogik, Parteilogik oder Föderalismuslogik handelt. Alle diese Einflüsse können nicht von vornherein bestimmt und in der Reformplanung berücksichtigt werden. Auf der anderen Seite befreit das die Reformakteure jedoch von der Bürde (und der idealisierten Vorstellung), auf alle Reformfragen und -herausforderungen im Voraus eine Antwort haben zu müssen.

Die Existenz so einer Blackbox mit Unwägbarkeiten zwischen dem Beginn der Reform und ihrem Ziel spricht nicht grundsätzlich gegen eine Reformplanung. Vielmehr verdeutlicht sie die Notwendigkeit eines Fahrplans, ohne den eine Reform bereits im Vorfeld zum Scheitern verurteilt ist. Diese Skizze stellt einen möglichen Fahrplan für solch ein Unterfangen dar und ist als Planungshilfe oder alternativ als Denkanstoß zu verstehen. Es bleibt jedoch die Aufgabe der Politik, den Pfad in Richtung einer modernen Migrationspolitik zu beschreiten und dabei die vorhandenen Unwägbarkeiten zu überwinden.

DIE REFORMSKIZZE GLIEDERT SICH WIE FOLGT:

Abschnitt 1 (Der lange Weg von den Gastarbeitern zur Willkommenskultur) betrachtet die Gesetzesänderungen der letzten 20 Jahre, um Muster und ihre Ursachen bei der Veränderung der deutschen Migrationspolitik zu identifizieren. Dieses Wissen dient als Hintergrund für die Reformskizze hinsichtlich ihrer Inhalte und Prozesse.

Abschnitt 2 (Szenarien der Migrationspolitik: Was bringt uns die Zukunft?) beleuchtet innenpolitische Faktoren und Akteure, die eine Migrationsreform beeinflussen, sowie mögliche Entwicklungspfade in der Migrationspolitik. Hierbei wird das wahrscheinlichste Entwicklungsszenario sowie der Best und Worst Case aus der Logik einer ganzheitlichen Migrationspolitik vorgestellt. Der Best Case dient als angestrebtes Reformergebnis dieser Reformskizze.

Abschnitt 3 (Die Reforminhalte: Weg von der Dauerbaustelle Migration) erklärt die notwendigen Eigenschaften für ein erfolgreiches Reformziel (konkret, nachprüfbar und in Einzelschritte unterteilt) und formuliert auf dieser Basis das Ziel der Reformskizze: die Einwanderungszahlen von Fachkräften aus Drittstaaten langfristig und nachhaltig zu erhöhen. Es folgen Vorschläge für die Inhalte einer konsistent gedachten Migrationsreform, bei der die Einzelschritte zum Reformziel führen.

Die Abschnitte 4 bis 8 gehen gemäß dem Konzept des ReformKompasses Schritt für Schritt eine künftige Migrationsreform durch. Die einzelnen Abschnitte behandeln die Zusammensetzung der Steuerungsgruppe der Reform, die Agenda, in welche die Reform eingebettet werden sollte, die interne Klärung von Reformziel, Reformkommunikation und Profilierungsmöglichkeiten, die praktische Umsetzung der Einzelschritte der Reform sowie die fortlaufende Erfolgskontrolle.

Abschnitt 9 (Fazit und Zusammenfassung: Eine Migrationspolitik für morgen) fasst die Erkenntnisse aus der Reformskizze zusammen, die für das Gelingen einer Migrationsreform von Bedeutung sind.

1. DER LANGE WEG VON DEN GASTARBEITERN ZUR WILLKOMMENSKULTUR

Die Wahrnehmung von Politik – besonders in der Retrospektive – ist auch immer eine selektive Wahrnehmung der Ereignisse. Vieles im politischen Prozess läuft unterschwellig ab, manchmal ist die flankierende Rhetorik imposanter als die Wirkung politischer Vorhaben oder unscheinbare Veränderungen führen zu spürbaren Effekten bei den Betroffenen. Gefragt nach den »Wendepunkten« in der deutschen Migrationspolitik, werden Experten, Journalisten oder interessierte Bürgerinnen und Bürger wahrscheinlich verschiedene Ereignisse nennen, die ihnen in Erinnerung geblieben sind: der Asylkompromiss 1992, das neue Staatsangehörigkeitsrecht 2000 oder die Zuwanderungsreform 2005. Möglicherweise wird ihnen auch nur die letzte große

BEISPIEL

DIE ZUWANDERUNGSREFORM 2000 – 2005

In der deutschen Migrationspolitik gab es im Jahr 2000 mit der Unabhängigen Kommission Zuwanderung (»Süssmuth-Kommission«) einen Versuch der damaligen Bundesregierung, externe Expertise mit öffentlichkeitswirksamer Kommunikation zu verbinden, um Vorschläge für eine grundlegende Reform zu erarbeiten. Der Auftrag der Kommission lautete, den Zuwanderungsbedarf zu ermitteln, Wege der Zuwanderungssteuerung und -begrenzung zu erarbeiten und ein Integrationskonzept zu entwickeln. Die Kommission legte 2001 ihren Abschlussbericht vor, der eine allgemeine Liberalisierung vorsah und unter anderem für eine kohärente Migrationspolitik mit klar formulierten Zielen plädierte. Darüber hinaus schlug sie einen vom Gesetzgeber permanent eingesetzten »Zuwanderungsrat« (als Beratungsgremium der Bundesregierung) vor sowie die Bündelung und Koordinierung der Migrationspolitik allein beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Bericht der Unabhängigen Kommission »Zuwanderung« 2001). Verschiedene inhaltliche Punkte flossen in das spätere Zuwanderungsgesetz von 2005 ein, andere, insbesondere die strukturellen und gesamtpolitischen Vorschläge, blieben aber außen vor. Das hatte mehrere Gründe:

1) Der damalige Innenminister Otto Schily (SPD) hat vor dem Hintergrund der Terroranschläge vom 11. September 2001 in New York das geplante Zuwanderungsgesetz unter Sicherheitsaspekten verschärft (Amann 2001). 2) Strukturfragen sind auch immer Machtfragen und es ist realpolitisch kaum vorstellbar, dass ein Bundesinnenminister freiwillig die Befugnisse über die Migrationspolitik abgibt, vor allem nicht an eine nachgeordnete Behörde. 3) Viele Vorschläge fielen den ideologischen Differenzen mit der damaligen parlamentarischen Opposition zum Opfer. »Die Empfehlungen seien kein Zuwanderungsbegrenzungs-, sondern ein Zuwanderungserweiterungs-Konzept« (»Süssmuth übergibt Zuwanderungsbericht« 2001), lautete der Widerstand von CDU/CSU zum Abschlussbericht der Süssmuth-Kommission, und eine Zuwanderung würde sogar »aus rein demographischen Gründen [...] positiv diskutiert« (ebd.). So wurde vieles im späteren Vermittlungsausschuss wieder gestrichen, zum Beispiel auch der bereits 2003 eingesetzte Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration (»Das Zu-

wanderungsgesetz und seine Geschichte« 2009), der in seinem ersten Jahresbericht ein Einwanderungskontingent von 25.000 Personen empfohlen hatte (»Wir brauchen 25.000 qualifizierte Zuwanderer« 2004). Letztlich scheiterte der Versuch einer allumfassenden Reform an einer Kombination aus externen Gründen (sicherheitspolitischen Bedenken), an der Kommunikationsherausforderung, in Zeiten von Arbeitslosigkeit generell die Zuwanderung zu erleichtern, und an der ideologischen Instrumentalisierung des Themas durch die Opposition.

Tabelle 1: Übersicht ausgewählter Gesetzesänderungen in der Migrationspolitik

Liberalisierung und Restriktion bei Einwanderung, Arbeitsmarktzugang, Einbürgerung, Asyl, Religionsfreiheit und Gleichbehandlung

1953	Das Bundesvertriebenengesetz regelt die Einwanderung, Einbürgerung und Versorgung von Aussiedlern.	1997	Verschärfung der benötigten Sprachkenntnisse für die Einwanderung als Aussiedler.
1955–1968	Anwerbeabkommen mit Italien, Spanien, Griechenland, Türkei, Marokko, Südkorea, Portugal, Tunesien und Jugoslawien.	2000	Neues Staatsangehörigkeitsrecht: Reduzierung der Mindestaufenthaltsdauer für Einbürgerungen von 15 auf 8 Jahre. Einführung des Geburtsortsprinzips mit Koppelung an die Optionspflicht. Eine Ausbürgerung aufgrund verschwiegener oder später angenommener Mehrstaatigkeit wird jetzt möglich. Wiedereinführung von ausreichenden Sprachkenntnissen als Einbürgerungsbedingung.
1973	Erlass des Anwerbestopps für die Arbeitsmigration aus den Gastarbeiterländern.	2000	Einführung des Greencard-Einreiseprogramms für IT-Spezialisten (angewandt bis 2004).
1991	Neufassung des Ausländergesetzes: Einführung einer Mindestaufenthaltsdauer von 15 Jahren (bzw. sechs Jahre Schulaufenthalt) für Einbürgerungen bei gleichzeitigem Regelanspruch für Einbürgerungen. Wegfall der Überprüfung von Sprachkenntnissen bei Einbürgerungen. Einführung der Anwerbestoppausnahmereverordnung. Personen mit jüdischer Abstammung dürfen aus den GUS-Staaten als Kontingentflüchtlinge einwandern.	2004	Mehrere Bundesländer erlassen ein Kopftuchverbot für Lehrerinnen an öffentlichen Schulen.
1992	Neufassung des Asylverfahrensgesetzes (»Asylkompromiss«) mit Einführung des Prinzips von sicheren Dritt- und Herkunftsländern.	2005	Neues Zuwanderungsgesetz: Vereinfachung der Aufenthaltstitel (Zusammenführung von vier Titeln auf zwei). Eine neue Beschäftigungsverordnung bündelt alle Arten der Arbeitsmigration. Verlängerung der Aufenthaltsdauer für die Arbeitssuche von ausländischen Universitätsabsolventen von 6 auf 12 Monate. Einführung einer Härtefallkommission für ausreisepflichtige Ausländer. Einführung von verpflichtenden Integrationskursen (Sprach- und Orientierungskurs) für bestimmte Migrantengruppen. Die Einwanderung von Personen mit jüdischer Abstammung aus den GUS-Staaten wird erschwert.
1993	Reduzierung der Einbürgerungsgebühr von 5.000 DM (bzw. 75% des Monatseinkommens) auf 500 DM. Umwandlung des Regelanspruchs bei Erfüllung der Einbürgerungsbedingungen in einen Rechtsanspruch.	2006	Einführung des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (Umsetzung einer EU-Richtlinie).
1993	Einführung der Personenfreizügigkeit (Niederlassungsfreiheit und Arbeitnehmerfreizügigkeit) für Unionsbürger im Rahmen der Grundfreiheiten der Europäischen Union.		

Quellen: Thränhardt 1999, Butterwegge 2007, Schneider 2007, Storz und Wilmes 2007, Bundesregierung 2010 und eigene Recherchen

2007	Veränderung des Zuwanderungsgesetzes – Verschärfung der Regelungen für Familiennachzug. Erhöhung der Grenze für verurteilte Straftaten, die eine Einbürgerung verhindern. Die Einwanderung von Personen mit jüdischer Abstammung aus den GUS-Staaten wird durch ein neues Punktesystem geregelt.
2008	Einführung von Einbürgerungstests.
2010	Die Personenfreizügigkeit für Bürger aus osteuropäischen EU-Staaten, die 2004 beigetreten sind, tritt in Kraft.
2012	Einführung »Blaue Karte EU« als erleichterte Einwanderungsmöglichkeit für qualifizierte Ausländer parallel zur bisherigen Regelung (Umsetzung einer EU-Richtlinie). Weitere Verlängerung der Aufenthaltsdauer für die Arbeitssuche ausländischer Universitätsabsolventen auf 18 Monate. Erleichterungen bei der Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen.
2013	Beschlossene Modifizierung der Optionspflicht. Beschlossene Erleichterung für Asylbewerber (keine Residenzpflicht, schnellerer Zugang zum Arbeitsmarkt, kürzere Bearbeitungszeiten, keine Kettenduldung) und Einstufung mehrerer Balkanstaaten als sichere Drittstaaten.
2014	Die Personenfreizügigkeit für Bürger aus Bulgarien und Rumänien tritt in Kraft.

öffentliche Debatte oder die jüngste Gesetzesänderung einfallen. Den Überblick über die vielen Änderungen in der Migrationspolitik zu behalten ist nicht einfach und spielt in der politischen Wahrnehmung zum Thema Migration oft auch keine Rolle. Wir müssen uns aber das große Bild anschauen, um wiederkehrende Muster in den politischen Veränderungen zu identifizieren – und um zu verstehen, welche Strecke die deutsche Politik in ihrem Verständnis von Migrationspolitik bisher zurückgelegt hat.

Die Übersicht in Tabelle 1 stellt eine Auswahl der Gesetzesänderungen in der deutschen Migrationspolitik der letzten Jahrzehnte dar, ist somit also eine komprimierte Darstellung dieser »Reformgeschichte«. Es wird deutlich: Trotz diverser Reformen seit den frühen 1990er-Jahren ist die Migrationspolitik »work in progress« und dabei langwierig – und eben nicht die Summe einzelner, weniger Meilensteine. Das ist an sich nichts Nachteiliges, denn dadurch bieten sich Möglichkeiten für eine kontinuierliche Erfolgskontrolle. Das Ganze verkehrt sich allerdings oft ins Gegenteil, nämlich in ein ständiges Reagieren und Nachjustieren in Bezug auf externe Ereignisse oder aktuelle politische Debatten, die nicht immer rational geführt werden. Demgegenüber steht das Ideal des großen Wurfs, der Lösungen für alle Herausforderungen bietet und die ideologischen Kämpfe auf dem betreffenden Politikfeld befrieden soll. Die politische Realität in Deutschland im Feld der Migrationspolitik liegt meistens zwischen diesen beiden Polen. Die Zuwanderungsreform von 2005 war der bisher letzte Versuch, eine größere Reform in diesem Bereich durchzuführen (siehe Kasten auf Seite 9).

Aus der Tabelle 1 lassen sich im Hinblick auf die bisherige Entwicklung der deutschen Migrationspolitik folgende Aussagen treffen:

- Insgesamt geht der Trend in Richtung Erleichterung von Einwanderung und des Arbeitsmarktzugangs für Migranten, einer Stärkung der Migrantenrechte und Verbesserung der Situation von Flüchtlingen. Doch ist dies keine lineare Entwicklung, sondern wird durch wiederholte Rückschritte unterbrochen, ist also eher ein Prozess à la »zwei Schritte vor, ein Schritt zurück«.
- Dazu passt, dass jede größere Gesetzesänderung (Ausländergesetz, Staatsangehörigkeitsrecht, Zuwanderungsgesetz) immer zugleich Elemente von Liberalisierung und Restriktion kombiniert hat. Dies drückt exakt die grundsätzliche Ambivalenz der deutschen Politik in Migrationsfragen aus: einzelne Elemente zu modifizieren, aber insgesamt den Status quo nicht über die Maßen und vor allem nicht konzip-

Tabelle 2: Nettoeinwanderung nicht deutscher Personen aus der Europäischen Union nach Deutschland 2004–2012

Jahr	Nettoeinwanderung aus EU-Staaten	Nettoeinwanderung insgesamt	EU-Anteil an gesamter Nettoeinwanderung
2013	303.893	459.160	66,2%
2012	275.476	387.149	71,2%
2011	215.725	302.858	71,2%
2010	99.010	153.925	64,3%
2009	18.156	27.506	66%
2008	11.695	10.685	109,4%*
2007	73.261	99.003	74%
2006	61.644	74.693	82,5%
2005	60.944	95.717	63,7%
2004	13.494	55.217	24,4%

Nettoeinwanderung sind Zuzüge minus Fortzüge; 2004–2006: EU25, 2007–2012: EU27

* 2008 war der Wanderungssaldo aus Nicht-EU-Staaten negativ

Quellen: Statistisches Bundesamt 2013, 2014, eigene Berechnungen

BertelsmannStiftung

tionell kohärent verändern zu wollen. Das Motto des Zuwanderungsgesetzes, »Fördern und Fordern«, steht stellvertretend für diese Vorgehensweise in der migrationspolitischen Gesetzgebung.

- Viele der entscheidenden Erleichterungen gehen auf die Umsetzung von EU-Richtlinien zurück. Hier ist die Personenfreizügigkeit von zentraler Bedeutung. Aber auch das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG) und die Blaue Karte EU für die Einwanderung von ausländischen Fachkräften sind migrationspolitische Errungenschaften, die ohne die EU-Mitgliedschaft Deutschlands in dieser Form aus innenpolitischen Erwägungen niemals erfolgt wären. Der Widerstand gegen die Einführung des AGG sowie die europaweit längsten Übergangszeiten bei der Arbeitnehmerfreizügigkeit für osteuropäische EU-Bürger sind Ausdruck der wirkenden Beharrungskräfte (Preuß 2010; Fraczek 2014). Ohne die Vertiefung der Integration durch die Europäische Union wäre die migrationspolitische Bilanz Deutschlands weit aus weniger positiv. Hier hat die Europäische Kommission durch stetige Richtlinienarbeit de facto eine Harmonisierung herbeigeführt, obwohl die EU-Regierungs- und Staatschefs dies für den Migra-

tionsbereich explizit nicht vorgesehen hatten (Ghelli 2014).

Auch wenn sich die Migrationsdebatte der letzten zwei Jahrzehnte eher um Menschen aus Nordafrika, der Türkei, dem Balkan oder aber um Flüchtlinge im Allgemeinen drehte, war die Einwanderung nach Deutschland seit Beginn der 2000er-Jahre faktisch ein Resultat der europäischen Personenfreizügigkeit. So stammt seit 2005 die Nettozuwanderung von Personen ohne deutsche Staatsangehörigkeit im Durchschnitt zu zwei Dritteln aus EU-Staaten (siehe Tabelle 2). Die absoluten Zahlen der Nettoeinwanderung haben sich mit der aktuellen Finanzkrise zwar erhöht, doch der hohe Anteil von EU-Migration innerhalb der Gesamteinwanderung nach Deutschland ist in etwa gleich geblieben (Statistisches Bundesamt 2013, 2014). Der größte Teil der EU-Einwanderung der letzten Dekade stammt aus Süd- und Osteuropa.

Trotz der in Teilen der Öffentlichkeit als Bedrohung wahrgenommenen Steigerung der Einwanderung im Allgemeinen stellen die absoluten Zahlen weiterhin kein Problem für die Aufnahmefähigkeit eines Landes mit über 80 Millionen Einwohnern dar. Es liegt in der Natur der europäischen Freizügigkeit, dass diese Ein-

wanderung (bzw. innereuropäische Mobilität) nicht steuerbar ist und starken Schwankungen unterliegt. Daher ist es insbesondere für Deutschland von großer Bedeutung, eine bundesweit einheitliche Migrationspolitik anzuwenden, die auch flächendeckende Migrationsdienste für alle Einwanderergruppen beinhaltet, um besser mit zeitlich oder regional auftretenden Einwanderungsspitzen umgehen zu können.

Neben der europäischen Vertiefung sind externe politische Ereignisse immer ein maßgeblicher Faktor für die Ausrichtung deutscher Migrationspolitik gewesen: Die Ölkrise der 1970er-Jahre beendete die Anwerbepolitik für Gastarbeiter, der Bürgerkrieg im ehemaligen Jugoslawien veränderte die Asylpolitik, der Zusammenbruch des Ostblocks war Auslöser für die Einwanderung von Aussiedlern und jüdischen Kontingentflüchtlingen, die Anschläge vom 11. September 2001 haben zu einer Vermischung von Migrations- und Sicherheitspolitik geführt. Die aktuelle Debatte über EU-Binnenmigration ist schließlich eine Konsequenz aus der aktuellen Finanzkrise in Europa.

Politik funktioniert häufig nach dem Prinzip, erst im akuten Notfall spürbar gegenzusteuern. In der Migrationspolitik führte dies zu verschiedenen tiefgreifenden Entscheidungen, die möglicherweise in dem Moment kurzfristig sinnvoll waren, aber keinem langfristigen Plan entsprachen und sich teilweise sogar widersprechen (z. B. Ausbau von Migrationsdiensten für eine Zuwanderergruppe, Kürzungen bei einer anderen) oder mittelfristig kontraproduktiv wirken (z. B. auf Abwehrzielende Politikumsetzung bei der ersten Einwanderergeneration führt zu Integrationsdefiziten bei ihren Nachkommen).

Wir sehen also, dass die Migrationspolitik der letzten Jahrzehnte vielen verschiedenen Faktoren unterlag – Parteipolitik, Wahltaktik oder politische Ideologie sind hierbei noch gar nicht berücksichtigt. Auf der legislativen Seite sind die Errungenschaften der bisherigen Migrationspolitik unterm Strich positiv zu bewerten, aber wie sieht es mit der öffentlichen Debatte über Migration aus? Hier ist die Entwicklung ähnlich wie bei den Gesetzen: durchwachsen mit Ausschlägen pro Vielfalt und contra Migration, aber im Gesamttrend geht es in Richtung Akzeptanz der neuen gesellschaftlichen Vielfalt und eines Perspektivwechsels, der für eine erfolgreiche Integrationspolitik erstmals auch die Aufnahmebevölkerung in der Verantwortung sieht.

Ob nun Gesetze dem Verlauf von öffentlichen Debatten folgen oder andersherum die öffentliche Debatte mit Gesetzesvorhaben in andere Bahnen gelenkt wird, ist ein klassischer politikwissenschaft-

licher Disput. Die Wechselwirkungen sind erfahrungsgemäß intensiv und vieles hängt vom Geschick (und der Intention) der beteiligten Politikerinnen und Politiker ab. Dass wir in Deutschland trotz langjähriger Einwanderungsskepsis inzwischen mehr über Willkommenskultur als, wie in der Vergangenheit, über deutsche Leitkultur sprechen, hat einen banalen Grund: An der gesellschaftlichen Realität, die ethnisch und religiös zunehmend vielfältiger wird, kommt niemand vorbei, der ernsthaft lösungsorientierte und damit mehrheitsfähige Politik anstrebt.

2. SZENARIEN DER MIGRATIONS POLITIK: WAS BRINGT UNS DIE ZUKUNFT?

Prognosen in der Politik sind immer schwierig und Entwicklungsmuster der Vergangenheit müssen nicht notwendigerweise auch für die Zukunft gelten – insbesondere wenn externe Schocks und die Tagespolitik eine unkalkulierbare Rolle spielen. Es ist aber sinnvoll, verschiedene Entwicklungsszenarien zu entwerfen, um Konsequenzen von möglichen zukünftigen Entwicklungen zu antizipieren und dementsprechend den migrationspolitischen Reformbedarf zu definieren. Die Betrachtung von Szenarien hilft dem handelnden politischen Akteur also bei der Beantwortung folgender Fragen: Welche Entwicklung tritt wahrscheinlich ein? Was bedeutet dies für meine Interessen? Und wo sollte ich ansetzen, um negative Konsequenzen wahrscheinlicher Entwicklungen zu begrenzen?

Neben den beiden oben genannten externen Faktoren (internationale Ereignisse und Vertiefung durch die EU) gibt es in der deutschen Innenpolitik drei treibende Faktoren, die die Migrationspolitik beeinflussen. Die relevanten Akteure gruppieren sich mit ihren eigenen Gestaltungs- und Machtzielen um diese Faktoren herum:

- Kommunen und Städte, die pragmatische Lösungen vor Ort benötigen und dementsprechend agieren. Dies betrifft insbesondere den Themenkomplex der Migrationsdienste (also Sprachkurse, Orientierungshilfen, Arbeitsvermittlung, Sozialarbeit, Zugang zu Bildung, Sensibilisierung für migrantischen Kundenkontakt, Anerkennung von ausländischen Qualifikationen etc.). In den letzten zehn Jahren haben immer mehr Kommunen erkannt, dass es eines strategischen ressortübergreifenden und partizipativen Gesamtansatzes der Integrationspolitik vor Ort bedarf, um der Querschnittsaufgabe Integration/Migration gerecht zu werden. Die erprobten Lösungsansätze finden anschließend ihren Weg in

Tabelle 3: Mögliche Szenarien in der deutschen Migrationspolitik

<p>Szenario 1 Wahrscheinlichstes Szenario</p>	<p>»Fragmentierte Stellschraubenpolitik« Eine Veränderung des Status quo wird durch Veto-Player blockiert und Kontroll- und Ausnahmeregelungen in der Migrationspolitik werden je nach Partikularinteresse eingeführt. Das Prinzip einer transparenten und einfachen Einwanderungssteuerung wird fallen gelassen, die Notwendigkeit hierfür bestritten. Niemand möchte die Kosten für ein neues System flächendeckender Migrationsdienste tragen. Dadurch kommt es zu fragmentierten regionalen Lösungen, die sich in Durchführung und Wirkung stark voneinander unterscheiden. Aufgrund des Nachfragedrucks der Wirtschaft wird die »Blaue Karte EU« als Schnellspurregelung parallel zur alten Gesetzgebung weiter ausgebaut und mit begrenzten Migrationsdiensten (und nur für bestimmte Zuwanderergruppen) in ausgewählten Regionen etabliert. Im Bereich Staatsbürgerschaft und Antidiskriminierung werden nur kleinere Gesetzes- und Praxisanpassungen durchgeführt.</p>
<p>Szenario 2 Best Case im Sinne einer ganzheitlichen Migrationspolitik</p>	<p>»Der große Wurf« Die Einwanderungssteuerung wird von Grund auf reformiert, um die gegenwärtige Attraktivität des Landes aufgrund der ökonomischen Lage voll auszunutzen und zu verstetigen. Veto-Player werden eingebunden und kompensiert. Der rechtliche Rahmen wird neu definiert und die langfristige Niederlassung als Ziel zukünftiger Einwanderung formuliert, die doppelte Staatsbürgerschaft ohne Ausnahmen eingeführt. Auf Länderebene verständigen sich die Akteure auf einheitliche Migrationsdienste, die eigens finanziert werden. Die beteiligten Parteien kommunizieren die positiven gesellschaftlichen und ökonomischen Effekte einer modernen Einwanderungspolitik und erweitern Antidiskriminierungsmaßnahmen.</p>
<p>Szenario 3 Worst Case im Sinne einer ganzheitlichen Migrationspolitik</p>	<p>»Rückschlag« Die politischen Aktivitäten beim Thema Einwanderungssteuerung zielen vornehmlich auf Symbolik und bleiben reine Appelle. Willkommenskultur wird zu einer leeren Phrase, die jeder Akteur benutzt, die aber substanzlos bleibt. Nach anfänglicher, lockerer Auslegung der Einwanderungsregelungen schlägt das Pendel zurück aufgrund externer Schockfaktoren oder politischer Instrumentalisierung von angeblicher »Armutseinwanderung« und »kultureller Überfremdung« zwecks innenpolitischer Ziele. Die Konsequenz ist ein Rückfall hinter den gegenwärtigen Status quo. Migrationsdienste bleiben die Ausnahme, die EU-Binnenwanderung bleibt aufgrund der europäischen Gesetzgebung weiterhin möglich, wird aber durch Zusatzregelungen erschwert, Einbürgerungsgesuche werden mit weniger Kulanz behandelt, Gleichstellungsmaßnahmen bleiben Lippenbekenntnisse.</p>

die jeweilige Landespolitik und, abhängig von der politischen Konstellation und der Durchsetzungsfähigkeit der Landesakteure, später teilweise auch in die bundespolitische Rahmengesetzgebung. Häufig geht es dabei um Fragen der Finanzierung.

- Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbände, die aufgrund des vorhandenen oder erwarteten Fachkräftebedarfs an einer Erweiterung und Vereinfachung von Einwanderung interessiert sind, seien es Fachkräfte mit Studienabschluss oder Berufsausbildung (z. B. Industrie oder Pflegebereich), oder auch ungelernte Kräfte (z. B. Landwirtschaft, Dienstleistung, Baugewerbe). Dies umfasst den Themenkomplex der Einwanderungssteuerung. Normalerweise spielen hierbei die Gewerkschaften auch eine Rolle und werden im Rahmen der Sozialpartnerschaft mit eingebunden.
- Parteien auf Landes- und Bundesebene, die sich durch Positionierung beim Thema Migration Aufmerksamkeit, Deutungshoheit oder Wählerstimmen erhoffen (unabhängig davon, ob sie sich dafür oder dagegen positionieren; für eine detaillierte Analyse siehe Kösemen 2014). Hier spielen aber auch normative Aspekte eine Rolle, wie etwa Fragen der Gleichbehandlung, von Lebensentwürfen oder des gesellschaftlichen Zusammenhalts. Dies manifestiert sich häufig in den Themenkomplexen Staatsbürgerschaft und Antidiskriminierung. Der Faktor Parteipolitik ist zwar diffuser, dafür aber wirkungsmächtiger als die anderen beiden, da die Parteipolitik indirekt ebenfalls eine große Rolle bei der Formulierung und Umsetzung von Gesetzen spielt (Parteien besetzen maßgeblich die Spitzen von Verwaltungen und Behörden), die öffentliche Agenda maßgeblich mitbestimmt, andererseits aber auch NGOs und andere zivilgesellschaftliche Akteure mit Meinungsbildern in Parteien hineinwirken.

Der in der öffentlichen Debatte jetzt häufiger benutzte Begriff »Willkommenskultur« ist kein explizit strukturelles oder legislatives Element von Migrationspolitik, sondern steht für die Idee, dass Migrationspolitik in ihrer Umsetzung wohlwollend und nicht widerwillig gestaltet werden soll. Simpler ausgedrückt, geht es um die Kundenorientierung gegenüber der Zielgruppe der Migranten mit ihren Bedürfnissen. Somit kann Willkommenskultur in alle, in manche oder in keine der oben genannten Faktoren Eingang finden, ganz abhängig vom jeweils handelnden Akteur und seiner Vorstellung von Migrationspolitik.

In Tabelle 3 werden drei mögliche Szenarien im Hinblick auf zentrale Elemente von Migrationspolitik (Migrationsdienste, Einwanderungssteuerung, Staats-

bürgerschaft und Antidiskriminierung) aufgezeigt. Das erste – wahrscheinlichste – Szenario basiert auf der Beobachtung der migrationspolitischen Entwicklung in Deutschland der letzten zwei Jahrzehnte, wie sie in Tabelle 1 dargelegt ist, und symbolisiert die langsame Bewegung auf dem Pfad in Richtung Liberalisierung, die aber thematisch punktuell und mit Ausnahmen versehen bleibt. Es trägt den Titel »Fragmentierte Stellschraubenpolitik«, kann aber auch als »muddling through« bezeichnet werden. Das zweite Szenario mit dem Titel »Der große Wurf« stellt die Situation einer ganzheitlich gedachten Gesamtreform der Migrationspolitik dar, bei der alle relevanten Akteure am selben Strang ziehen (Best Case). Das dritte Szenario, »Rückschlag«, ist der Gegenentwurf hierzu, unter der Annahme, dass aufgrund bestimmter Ereignisse oder politischer Konstellationen die Migrationsdebatte eine negative Kehrtwende nimmt, mit den entsprechenden Konsequenzen für die Migrationspolitik (Worst Case).

Was ist die Konsequenz aus diesen Szenarien hinsichtlich des Reformbedarfs in Deutschland? Keines der drei Szenarien bedeutet ein Ende von Migrationspolitik, sie führen nur zu unterschiedlichen Resultaten. In der Migrationspolitik gibt es »harte« (also quantifizierbare) Determinanten wie Einwanderungszahlen, Einbürgerungszahlen, Bleibequote von ausländischen Absolventen, Aufenthaltsdauer von Eingewanderten, Quote von Familiennachzügen, Anteil von Stellen in Mangelberufen, die mit ausländischen Fachkräften besetzt sind, Chancengerechtigkeit beim Zugang zu Bildung und Arbeit. Darüber hinaus gibt es »weiche« (also qualitative) Determinanten wie Zugehörigkeitsgefühl, Beteiligung am öffentlichen Leben, zivilgesellschaftliches Engagement, Identifikation mit dem Land, Wahrnehmung von Inklusion/Exklusion. Wir können davon ausgehen, dass viele dieser Determinanten bei Szenario 1 stagnieren oder sich nur leicht verbessern, bei Szenario 2 sich spürbar verbessern und bei Szenario 3 sich merklich verschlechtern werden.

Die weitere Reformschizze orientiert sich daher an Szenario 2 (Best Case im Sinne einer ganzheitlichen Migrationspolitik) als angestrebtem Reformergebnis, da es stärkere Verbesserungen bei mehr Determinanten der Migrationspolitik verspricht, als es bei den anderen Szenarien der Fall wäre. Dies entspricht auch der Logik, dass die punktuelle und situationsabhängige Migrationspolitik der Vergangenheit zu keiner signifikanten Veränderung der Resultate in der Breite führen kann, da dieses Politikfeld in Fragen der Inhalte, Ausführung und Entscheidungsfindung stark fragmentiert ist. Außerdem verspricht nur eine ganzheitliche Reform

nachhaltige und langfristige positive Effekte in ihrem Politikfeld. Dies entspricht ebenfalls der normativen Erwartung an jede progressive Migrationsreform: als Einwanderungsland attraktiv und weltoffen werden, Einwanderung bedarfsgerecht wie auch humanitär steuern und allen Bürgerinnen und Bürgern unabhängig von ihrer Herkunft Chancengerechtigkeit und persönliche Entfaltung- wie auch Teilhabemöglichkeiten bieten.

3. DIE REFORMINHALTE: WEG VON DER DAUERBAUSTELLE MIGRATION

Eine breit angelegte, ganzheitlich gedachte Migrationsreform erreicht am ehesten das Ziel, die am Ende von Abschnitt 2 genannten Migrationsdeterminanten durchgängig zu verbessern. Dies hätte nicht nur den Zweck, alle Bereiche, die mit Migration in Verbindung stehen (z. B. Arbeitsmarkt, Demographie, Bildung, Beteiligung), im Allgemeinen zu verbessern, sondern auch den Zustand der langwierigen und immer wiederkehrenden Nachjustierungen in der Gesetzgebung zu überwinden. Bezeichnungen wie legislative »Dauerbaustelle« oder politische »Rückzugsgefechte« sind in Anbetracht der migrationspolitischen Entwicklungen der letzten Jahrzehnte zulässig.

Die Begründung einer Reform und die Formulierung ihrer Ziele sind zwei Faktoren, die unweigerlich miteinander in Verbindung stehen. Sie werden gemeinsam erdacht, geplant und formuliert, häufig auch in wechselnder Reihenfolge. Der Unterschied zwischen einer allgemeinen politischen Absichtserklärung und der Kommunikation einer beabsichtigten Reform sollte die Deutlichkeit der angestrebten Ziele sein: »Willkommenskultur stärken« ist kein Reformziel, sondern höchstens Konsequenz einer erfolgreichen Reform, ebenso »Migranten besser integrieren« oder »Teilhabemöglichkeiten für Migranten schaffen«. Diese Aussagen sind bewusst vage gehalten, weil Kritiker wie auch Unterstützer von aktiver Migrationspolitik sich darin wiederfinden können und zudem die Nachprüfbarkeit solcher Forderungen schwierig bleibt.

»Den Anteil von erfolgreichen Gymnasiasten unter Migranten erhöhen«, »die Bleibequote von ausländischen Hochschulabsolventen nach dem Studium erhöhen« oder »die Zahl der eingewanderten Fachkräfte erhöhen« sind hingegen geeignete, weil überprüfbare und somit Verbindlichkeit erfordernde Reformziele. Unklare Ziele führen zu unklaren Ergebnissen. Das zentrale Reformziel sollte daher konkret bestimmt sein, nachprüfbar sein und in Einzelschritte unterteilt wer-

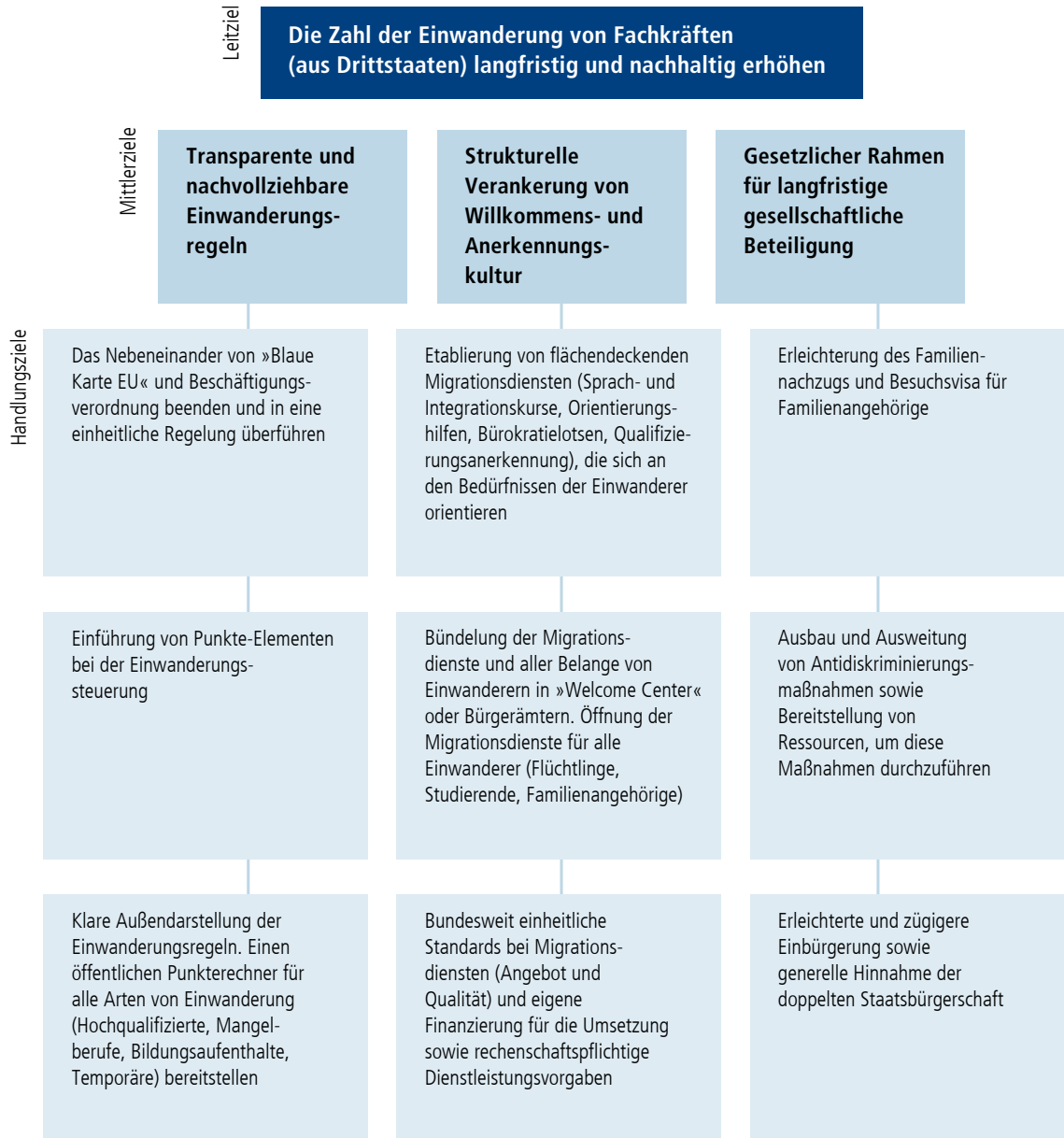
den können (für Korrekturmaßnahmen, aber auch für das Erreichen von Zwischenerfolgen); Beteiligte sollten wissen, worauf sie hinarbeiten, Adressaten sollten verstehen, welche Veränderungen auf sie zukommen und welchen Nutzen sie haben werden. Alle diese Faktoren kommen in der einen oder anderen Phase der Reformdurchsetzung zum Tragen.

Für die Migrationsreform, die in diesem Beitrag skizziert wird, haben wir die Erhöhung der Fachkräfteeinwanderung als übergeordnetes Leitziel gewählt. Dafür sprechen verschiedene Gründe:

- Der demographische Wandel und der damit einhergehende Fachkräftebedarf sind bereits seit einiger Zeit in der öffentlichen Debatte präsent.
- Fachkräfteeinwanderung ist in erster Linie ein ökonomischer Vorteil und daher positiv konnotiert; der daraus resultierende Wohlstandsgewinn (bzw. der dadurch abgewendete Wohlstandsverlust) ist im Prinzip gut für die Allgemeinheit.
- Es gibt in Form der Arbeitgeberverbände bereits eine gut organisierte Interessengruppe, die sich dafür einsetzt und besonders in den migrationskritischen, konservativen politischen Kreisen Einfluss hat.
- Die bereits bestehende Einwanderungsregelung über die Blaue Karte EU hat keine nennenswerten Ergebnisse geliefert, da sie zwar die legalen Hürden zur Einwanderung herabsetzt, jedoch die verwaltungstechnischen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen nicht verbessert (»Die Blue Card ist ein Flop« 2014).
- Die momentan erlebte EU-Binnenmigration aus Südeuropa ist krisenbedingt nur temporär und aufgrund der dort ähnlichen demographischen Situation mittelfristig keine Lösung,
- Es ist ein Ziel, auf das sich alle Beteiligten der Bundesregierung politisch einigen können.

Nicht zuletzt hat dieses Reformziel eine zusätzliche taktische Dimension: Das Argument für Fachkräfteeinwanderung basiert zwar zu einem großen Teil auf der Idee der ökonomischen Notwendigkeit, doch von den Regelungen und Strukturen, die aufgrund der Mittler- und Handlungsziele hierfür eingeführt werden müssten, würden idealerweise dann alle Migrantinnen und Migranten in Deutschland profitieren – also nicht nur zukünftige Fachkräfte, sondern auch bereits hier lebende Migranten, unabhängig von ihrer Qualifikation und unabhängig davon, ob sie Familiennachzügler, EU-Binnenmigranten oder Flüchtlinge sind. So wird möglicherweise über den Umweg des Nützlichkeitsarguments letztlich mehr erreicht, als wenn das Reformziel humanitär oder gesellschaftspolitisch formuliert wäre, da in

Abbildung 1: Zielpyramide für eine Migrationsreform



diesen Fällen der Widerstand von migrationskritischen Kreisen größer sein würde.

Die Zielpyramide (Abbildung 1) beinhaltet die genaue Ausformulierung des Reformziels Fachkräfteeinwanderung mit seinen davon abgeleiteten Mittlerzielen (also den allgemeinen Anforderungen in den verschiedenen migrationspolitischen Bereichen) und den erforderlichen Handlungszielen (also den expliziten Maßnahmen, deren Umsetzung für das Erreichen der Mittlerziele erforderlich ist).

Natürlich müssen die Handlungsziele für eine Reform dieses Ausmaßes weiter verfeinert und mit konkreten Inhalten für die jeweiligen Verwaltungsebenen gefüllt werden. Das würde aber nicht nur den Rahmen dieses Beitrags sprengen, sondern ist letztlich auch das Ergebnis von Aushandlungsprozessen zwischen den Akteuren einer Reform und sollte daher nicht von vornherein ausformuliert sein. Die Zielpyramide dient zur Veranschaulichung, welche Fülle verschiedener Aspekte hinter einer Migrationsreform stecken, die den Anspruch haben, tatsächliche Veränderungen in der Breite zu bewirken. Zwei Beispiele zur weiteren Präzisierung der Bereiche Migrationsdienste (Ausländerbehörden) und Einwanderungssteuerung (»Schwarz-Rot-Gold«-Karte) sind als Orientierungshilfe im Anhang (Seite 33–35) aufgeführt.

4. DIE STRATEGISCHE KERNGRUPPE: AKTEURE EINER MIGRATIONSREFORM DER GROSSEN KOALITION

Die strategische Kerngruppe – kurz Strategieguppe – sind die maßgeblichen Personen im Zentrum der Reform. Sie halten alle Fäden in der Hand und sind der eigentliche Reformmotor. Sie sollten sich über die grundlegenden Ziele der Reform einig sein und sie nach innen (Partei, Fraktion) wie nach außen (Interessenverbände, Öffentlichkeit) vertreten und Überzeugungsarbeit leisten. In der Strategieguppe bündelt sich interne und externe Expertise, sie entscheidet über den Reformtakt, die Reformkommunikation und das Einbinden von Unterstützern und Kritikern. Die personelle Konstellation in Bezug auf inhaltliches Wissen, Einfluss, zwischenparteiliche Balance sowie öffentliche Glaubwürdigkeit ist wichtig. Diese Personen müssen Zustimmung für die Reform aufbauen und Entscheidungen durchsetzen. Ein Risiko zu Beginn jeder Reform ist das Entsenden von Blockierern in die Strategieguppe durch einflussreiche Veto-Player, die das Vorhaben nicht verhindern konnten und nun ein mittelfristiges Scheitern anstreben. Auch daher ist es sinnvoll, die Gruppe eher klein zu halten

und potenzielle Blockierer so einzubinden, dass sie wenig Einfluss ausüben können.

Die gegenwärtige Regierungskonstellation kommt einer ausgewogenen Zusammensetzung der Strategieguppe entgegen: zwei Volksparteien, die allen relevanten Ministerien im Bereich der Migrationspolitik in etwa gleich vorstehen. Dass zudem die CSU das für Migrationspolitik zentrale Innenministerium nicht mehr hält, ist für eine gemeinsame Reform inhaltlich wie kommunikativ vorteilhaft, da sie als Partei eher migrationskritisch auftritt und nicht die Rolle einer Reformtreiberin übernehmen kann. Tabelle 4 zeigt die Verteilung der gesetzgeberischen und operativen Verantwortlichkeiten in der Migrationspolitik auf Bundesebene. Die Menge der aufgeführten Bundesministerien belegt, dass Migrationspolitik in der Tat ein Querschnittsthema ist.

Zwei Ministerien fallen jedoch als dominante Akteure auf: das Bundesinnenministerium des Inneren (BMI) und das Bundesarbeitsministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) mit ihren jeweils nachgeordneten Behörden, dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) bzw. der Bundesagentur für Arbeit (BA). Die Spitzen dieser zwei Ministerien sollten daher den Kern der Strategieguppe ausmachen; die beiden nachgeordneten Behörden stellen die interne Expertise für die Reform zur Verfügung. Die Strategieguppe sollte zudem durch Vertreter des Kanzleramts und der Bundesbeauftragten für Migration, Flüchtlinge und Integration ergänzt werden. Der direkte Draht zur Bundeskanzlerin ist wichtig – als politische Rückversicherung in schwierigen Momenten, aber auch als Beleg, dass die Reform »Chefsache« ist. In dieser Viererkonstellation wäre in der Strategieguppe eine ministerielle und parteipolitische Parität zwischen CDU und SPD vorhanden.

Neben der Strategieguppe und den inhaltlich zuarbeitenden Arbeitsgruppen aus dem BAMF und der BA ist noch eine weitere Schnittstelle mit den anderen beteiligten, aber nicht zentralen Akteuren wie den übrigen Ministerien notwendig. Diese kann es in Form eines regelmäßig tagenden Staatssekretärsausschusses geben, dem neben Innen- und Arbeitsministerium auch die übrigen Ministerien aus Tabelle 4 angehören. Ein Ausschuss dieser Art ist nicht unüblich und wurde zum Beispiel bereits in der Frage der EU-Binnenmigration temporär eingerichtet (BMAS 2014). Diese drei festen Kreise (Reformzentrale/Strategieguppe, interne Expertise/BAMF-BA und ministerielle Schnittstelle/Staatssekretärsausschuss) bilden den strukturellen Kern des Reformvorhabens.

Tabelle 4: Verteilung der migrationspolitischen Verantwortungen in Deutschland auf Bundesebene

Relevanter Migrationsbereich	Verantwortliches Ministerium und/oder nachgeordnete operative Behörde
Staatsangehörigkeit	Bundesministerium des Innern, Bundesministerium für Justiz
Einreise und Einwanderungssteuerung	Bundesministerium des Innern
Flüchtlinge und Asyl	Bundesministerium des Innern, Bundesamt für Flüchtlinge und Migration
Arbeits- und Niederlassungserlaubnis	Bundesministerium des Innern, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Bundesagentur für Arbeit
Arbeitsvermittlung und berufliche Weiterbildung	Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Bundesagentur für Arbeit
Fachkräfteeinwanderung	Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bundesministerium für Wirtschaft
Migrationsdienste	Bundesamt für Flüchtlinge und Migration
Antidiskriminierung	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Antidiskriminierungsstelle des Bundes
Stadtentwicklung und Quartiersmanagement	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit
Anerkennung ausländischer Abschlüsse	Bundesministerium für Bildung und Forschung
Deutschkurse im Ausland (für Familiennachzug)	Auswärtiges Amt, Goethe-Institute
Visavergabe	Auswärtiges Amt, Auslandsvertretungen

Zu den Aufgaben der Strategiegruppe gehört neben der Festlegung der Reforminhalte und der Steuerung des Reformprozesses aber auch, wie schon erwähnt, das Einbinden von Unterstützern und Kritikern. Daher ist es wichtig, dass die Mitglieder der Gruppe regelmäßig in ihre eigenen Parteien und Fraktionen (und im Falle der CDU in die Fraktionsgemeinschaft mit der CSU) hineinhorchen, um über aufkommende Widerstände gegenüber den Reforminhalten frühzeitig im Bilde zu sein. So ein Frühwarnsystem sollte die Parteiführungen und die Fraktionsspitzen mit einbeziehen.

Daneben müssen gerade in einem föderal, pluralistisch und kooperativ geordneten demokratischen System wie in Deutschland viele weitere Akteure mitgenommen und eingebunden werden. Hier bieten sich temporäre Arbeitskontexte an, wie etwa Kommissionen, Arbeitsgruppen, Workshops oder andere Foren des Austausches und der Information. Diese Schnittstellen dienen verschiedenen Zwecken: NGOs, Migrantenvertretungen, Universitäten und Wissenschaftsinstitutionen können als externe Expertise und Ideengeber einbezogen werden; kommunale Dachverbände (z.B. der Deutsche Städtetag), Träger von sozialen Diensten sowie Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände können im Zeichen der Interessenpluralität ihre Erwartungen und Forderungen einbringen. Und schließlich müssen politisch einflussreiche Akteure der Exekutive und Legislative, wie Bundesrat/Länderregierungen, die eigene Bundespartei und Bundestagsfraktion (einschließlich der CSU im Falle der CDU) sowie bestehende Fachministerkonferenzen (z.B. die Integrations- und Innenministerkonferenz) mit ihren Interessen berücksichtigt werden. Die große Herausforderung (und Aufgabe) für jede Strategiegruppe ist es, so viel Unterstützung wie möglich zu akkumulieren, ohne dass dadurch der inhaltliche Kern der Reform verändert wird.

5. AGENDA SETTING: DER GANG DURCH DAS VERMINTE TERRAIN DER MIGRATIONSDEBATTE

Die Formulierung eines klaren Reformziels (Erhöhung der Fachkräftezuwanderung aus Drittstaaten) und die Gründung einer arbeitsfähigen Strategiegruppe sind nur die ersten Herausforderungen in einem Reformprozess. Eine weitaus größere Aufgabe ist es, für das Ziel auch öffentliche Zustimmung oder sogar Rückenwind zu bekommen. Bei großen Reformen ist die Stimmungslage naturgemäß eher diffus, es gibt je nach Interessen Pro- und Contra-Stimmen, verbunden mit einer gewis-

sen allgemeinen Scheu vor allzu großen Veränderungen. Niemand möchte zu den Verlierern einer Reform gehören, und gesellschaftliche Veränderungen bergen für einzelne Gruppen immer die Gefahr, dass öffentliche Güter möglicherweise zu ihren Ungunsten umverteilt werden. Das Feld der Migration ist hier besonders anfällig für Pauschalurteile, Generalisierungen und die Artikulierung von Wohlstandsängsten.

In öffentlichen Debatten kommt es häufig vor, dass negative Einzelfälle (z.B. Missbrauch beim Bezug von Arbeitslosengeld II, Nebeneinkünfte von Politikern) als die Regel dargestellt und auf dieser Basis gleich fundamentale Änderungen gefordert werden. Das Thema Migration ist jedoch prädestiniert für derart undifferenzierte Debatten, da neben den oben genannten Faktoren auch noch Fragen von kultureller, religiöser oder ethnischer Zugehörigkeit eine Rolle spielen. So sind Befürchtungen, die Vorteile für eine fremde Gruppe (in diesem Fall z.B. Migranten, Ausländer, Muslime, Roma, Flüchtlinge) könnten auf Kosten der Mehrheit gehen und seien deshalb ungerechtfertigt oder prinzipiell mit Argwohn zu betrachten, Teil der Debattenlandschaft. Daher ist das Agenda Setting – also das Thematisieren der Reforminhalte in der öffentlichen Diskussion mit dem Zweck ihrer Beeinflussung – bei einer Migrationsreform eine noch weitaus größere Herausforderung, als sie es schon bei anderen Reformvorhaben wäre.

Darüber hinaus dürfen die politischen Botschaften, die die Reform vorantreiben und begleiten, im Laufe des Reformprozesses nicht die tatsächlichen Inhalte verdrängen und an ihre Stelle treten – die Folge wäre reine Symbolpolitik. Im Bereich Migration existiert dieses Risiko ebenfalls, da das Reformthema nicht nur äußerst viele Politikbereiche betrifft, sondern auch Emotionen entfachen kann, die schnell in eine negative Debatte münden, welche dann mit platten Losungen geführt wird. Am Ende gilt: Die Resultate der Reform müssen substanzieller sein als nur Slogans. Die Beantwortung der folgenden Fragen ist für das Agenda Setting einer Migrationsreform entscheidend:

WIE SOLL DAS REFORMVORHABEN KOMMUNIKATIV UND THEMATISCH EINGERAHM SEIN (FRAMING)?

Die drei Szenarien in Tabelle 3 zeigen die Bandbreite der möglichen Entwicklungen im Bereich der Migrationspolitik. Das Ziel einer Reform sollte sein, so nah wie möglich an das Best-Case-Szenario heranzukommen. Der Best Case ist kein Selbstläufer, denn in der

politischen Realität lassen sich alle drei Szenarien inhaltlich begründen, auch und insbesondere, wenn die Reformakteure die selbst gesteckten Ziele verfehlen und die Reformergebnisse kommunizieren müssen. Ein Risiko jeder Reform ist, dass ihre Blockade durch einen oder mehrere Akteure zu suboptimalen Ergebnissen führt und anschließend alle Beteiligten diese Ergebnisse loben, um ein Scheitern nicht eingestehen zu müssen.

Das Framing ist aus zwei Gründen wichtig: Es dient als ein Leitmotiv für die Überzeugung und Gewinnung von Unterstützung und es bietet während des Reformprozesses eine Möglichkeit zum Korrekturabgleich zwischen den einzelnen Entscheidungen und deren Auswirkungen auf das angestrebte Reformziel. Das Framing sollte darüber hinaus ein Zukunftsthema aufgreifen und dadurch Reformbereitschaft fördern. In der Migrationspolitik bietet sich hierfür das Thema des demographischen Wandels an, also die konstruktive Gestaltung von Migration als eine der notwendigen Maßnahmen, um positive Effekte für Wohlstand und Gesellschaft zu erzielen, die aufgrund der Überalterung der Bevölkerung zu schwinden drohen.

Die Konzentration auf das Nützlichkeitsargument ist bei Teilen der migrationspolitischen Akteure umstritten, da es sozialpolitische und auch humanitäre Elemente von Migrationspolitik in den Hintergrund rückt. Tatsache ist aber, dass beim Thema Migration Wohlstandsängste stärker ausgeprägt sind als sonst und daher der Rückgriff auf »egoistische« Argumente größeren Erfolg verspricht, eine Reform durchzusetzen, die letztlich auch humanitäre und sozial- sowie gesellschaftspolitische Elemente umfassen soll (und muss). Nur dürfen diese Elemente während des Reformprozesses nicht verloren gehen oder wegverhandelt werden. Dieses Deutungsmuster (»zukünftigen Wohlstand und inneren Frieden sichern«) wird die Reform besser gegen kulturpessimistische, ausländerfeindliche oder antimodernistische Argumente absichern, als wenn die Reform direkt für eine progressivere Migrationspolitik im Zeichen besserer »Integration« wirbt.

WELCHE REFORMASPEKTE WERDEN VORANGESTELLT?

Das Thema »demographischer Wandel« ist bereits seit einiger Zeit in der Öffentlichkeit präsent, muss also nicht erst neu platziert werden. Darüber hinaus hat es den entscheidenden Vorteil, dass es alle Bevölkerungsgruppen in der einen oder anderen Form in ihrer Lebensrealität betrifft: Das Thema umfasst die Bereiche

Arbeit, Soziales, Gesundheit/Pflege, Wohnen, Bildung, Infrastruktur und öffentlicher Dienst – die alle auch bei einer großen Migrationsreform eine Rolle spielen. Das bedeutet im Umkehrschluss, dass die Vermeidung der negativen Effekte des demographischen Wandels allen zugutekommen wird. Die argumentative Kette (1.) »der demographische Wandel bedroht unseren Wohlstand, (2.) daher benötigen wir Migration, (3.) diese muss jedoch aktiv mit Regeln, Strukturen und einem gesellschaftlichen Klima begünstigt werden« soll mögliche Neiddebatten (wer sind die Gewinner, wer die Verlierer der Reform?), aber auch antimigrantische Reflexe (»die nehmen uns was weg«) verringern, denn bei einer erfolgreichen Reform profitieren nicht nur Migranten, sondern die Gesamtbevölkerung.

Während der Reform muss den Akteuren der Spagat gelingen, einerseits das Reformziel »Mehr ausländische Fachkräfte« und die damit verbundenen Mittlerziele (siehe Abbildung 1) voranzutreiben, und andererseits kontinuierlich die zu erwartenden Vorteile der Reform für die Öffentlichkeit zu kommunizieren. So eignet sich das Mittlerziel »Transparente und nachvollziehbare Einwanderungsregeln« für die Schlagwörter Bürokratieabbau und bessere Steuerung von Migration, das Mittlerziel »Strukturelle Verankerung von Willkommens- und Anerkennungskultur« hingegen für bessere Kundenorientierung bei Bürgerämtern sowie bessere Integration von allen in Deutschland lebenden Migranten. Ideologisch aufgeladene Teile der Reform sollten kommunikativ eher in den Hintergrund rücken, was insbesondere das dritte Mittlerziel »Gesetzlicher Rahmen für langfristige gesellschaftliche Beteiligung« betrifft, also Fragen der doppelten Staatsbürgerschaft und Antidiskriminierungspolitik. Beides sind Themen, die überproportional viel Widerstand produzieren können, jedoch unerlässlich sind, um ausländische Fachkräfte langfristig an Deutschland zu binden und allen Migranten ein Signal der Zugehörigkeit zu senden.

WELCHER ZEITPUNKT IST GUT, UM DAS REFORMTHEMA VORANZUTREIBEN?

Für Reformvorhaben ist es einfacher, wenn die Bevölkerung bereits den Handlungsdruck wahrnimmt und ein Gefühl der Reformnotwendigkeit herrscht (»sense of urgency«) oder sich ein Gelegenheitsfenster für eine politische Kursänderung ergibt (z.B. die Fukushima-Katastrophe). Beides ist für eine Migrationsreform derzeit nicht vorhanden: Gelegenheitsfenster in diesem Bereich sind eher negativer Natur, die von Rechtspopulisten und Migrationskritikern hochgespielt und

politisch instrumentalisiert werden (z. B. jugendliche U-Bahn-Schläger, höhere Flüchtlingszahlen, angeblicher Sozialmissbrauch, Konflikte in sozial schwachen Stadtvierteln). Ein Handlungsdruck ist zwar faktisch vorhanden, wird aber in der Öffentlichkeit als solcher nicht ausreichend wahrgenommen.

Das hat verschiedene Gründe. Mit der Einführung der Blauen Karte EU für Zuwanderer aus Drittstaaten bei gleichzeitigem Anstieg der Binnenwanderung aus EU-Staaten hat die vorherige Bundesregierung das Gefühl vermittelt, die Einwanderungsregeln seien nun ausreichend reformiert und die gegenwärtige Einwanderung sei ausreichend. Der geringe Erfolg der Blauen Karte EU (2.500 Neuzuwanderer im ersten Jahr der Einführung, Sachverständigenrat 2014: 50) ist auch darin begründet, dass diese Senkung der Einwanderungshürden nur der erste Schritt zu einer einheitlichen Migrationssteuerung ist. Die Einwanderungssteuerung ist weiterhin unübersichtlich und die restlichen Elemente, die Einwanderung begünstigen – siehe die Mittler- und Handlungsziele in Abbildung 1 – wurden gar nicht verfolgt. Die EU-Binnenwanderung ist krisenbedingt nur »geliehene« Einwanderung, die zwar momentan von der Öffentlichkeit als ausreichend wahrgenommen wird, aber wenig an der langfristigen Situation ändern wird. Letzteres kann nur die Einwanderung aus Drittstaaten leisten – deren Anteil an der Gesamteinwanderung bleibt jedoch hinter den Erwartungen zurück (siehe Tabelle 2).

Somit ist es notwendig, dass die Reformakteure die Wahrnehmung der Themen stetig aufbauen und immer in den Kontext des demographischen Wandels einbetten, beispielsweise nahe am jährlichen Pflegebericht oder Rentenversicherungsbericht der Bundesregierung platzieren. Es gibt genug Beispiele, mit denen das eher abstrakte Thema »Überalterung der Gesellschaft« in die Lebenswelt der Wähler transferiert werden kann: Pflegenotstand und Pflegekosten, Schulschließungen, Vereinssterben und Wegfall von ehrenamtlich Engagierten (Feuerwehr), Entvölkerung von Regionen, höhere Rentenbeiträge bei einer schwächeren Rentenentwicklung. Die Bündelung dieser Botschaften lässt sich auf die Formel zuspitzen: »Das sind die Folgen, wenn wir den demographischen Wandel nicht in den Griff bekommen«.

Damit die Reformakteure selbst das Tempo der öffentlichen Diskussion und das Setzen von thematisch relevanten Höhepunkten bestimmen können, muss die Reformkommunikation kontinuierlich und ohne Widersprüche verlaufen. Die Koalitionsdisziplin wird wahrscheinlich auf die Probe gestellt werden, insbe-

sondere wenn die CSU auf Mobilisierungsversuche von Rechtspopulisten gegen die Reform reagiert, indem sie selbst als Hüterin von migrationskritischen Positionen auftritt. Hier müssen die Reformakteure früh über Kompensationsmöglichkeiten nachdenken, zumal der Ausweg, selbst migrationskritisch aufzutreten, keine Lösung darstellt. Ist erst mal der »Geist aus der Flasche«, lässt sich die Empörungsspirale nur noch schwer zurückdrehen, und im Zweifel stimmen migrationskritische Protestwähler immer für das »Original«, welches stets schriller auftreten und mehr fordern kann als eine Regierungspartei.

WER IST DIE ZIELGRUPPE DER REFORMKOMMUNIKATION?

Es gibt in Deutschland eine nicht zu unterschätzende Minderheit von rund 20 bis 25 Prozent der Bevölkerung, die Migration, Vielfalt und multikulturellen Gesellschaftsaspekten feindlich gegenüberstehen und dementsprechend den Positionen der extremen Rechten, der neuen Rechten und der populistischen Rechten zustimmen, auch wenn nur ein geringer Teil von ihnen diese Parteien wählt (Decker, Kiess und Brähler 2014: 44). Diesen Bevölkerungsanteil wird keine Migrationsreform überzeugen können, die grundsätzlich zu mehr Einwanderung führt. Dagegen steht ein ungefähr gleich großer Anteil der Bevölkerung, der ausländerfeindliche Einstellungen ablehnt (Decker, Kiess und Brähler 2012: 29 f.). Diese Menschen müssen erwartungsgemäß nicht mehr von Deutschlands Zukunft als progressivem Einwanderungsland überzeugt werden. Die Reformkommunikation muss sich folglich in erster Linie auf den Rest der Bevölkerung konzentrieren, nämlich jene Personen, die bei Migrationsfragen das breite Meinungsspektrum von kritisch bis wohlwollend in ihren verschiedensten Abstufungen vertreten. Diese breite – letztlich noch nicht festgelegte – Mitte gilt es für die Reform zu gewinnen.

Bei näherer Betrachtung lassen sich bestimmte Gruppen finden, bei denen die Reformkommunikation explizit ansetzen sollte: So geht regelmäßig aus Umfragen hervor, dass eher ältere Menschen und Menschen aus ländlichen sowie strukturschwachen Gebieten Migranten kritischer gegenüberstehen. Ebenso tun sich mittelständische Unternehmen schwer, sich für ethnische und religiöse Vielfalt zu öffnen (Köppel und Krislin 2008). Paradoxiertweise sind das drei Gruppen, die von den Folgen des demographischen Wandels verstärkt betroffen sein werden. Hier muss die Reformkommunikation ansetzen und die vorhersehbaren negativen Konsequenzen

zen des demographischen Wandels für diese Gruppen anhand expliziter Beispiele aus dem Leben aufgreifen (siehe oben) und mit der Migrationsreform als Lösung verknüpfen. Zusammengefasst bedeutet das: betroffene Gruppen aus der Bevölkerung identifizieren und die Migrationsreform anhand von Storytelling-Elementen als mögliche Lösung für die Probleme darstellen, die künftig auf sie zukommen. Die Darstellung sollte nicht abstrakt oder rein zahlenbasiert erfolgen, sondern mit Alltagsbezug.

WIE HOCH IST DAS PROFILIERUNGSPOTENZIAL FÜR DIE BETEILIGTEN AKTEURE?

Ohne Zweifel werden die gesellschaftspolitischen Aspekte einer progressiven Migrationsreform den konservativen Teil der Koalition – also CDU und CSU – vor größere Herausforderungen stellen als den sozialdemokratischen. Mehr Migrantenrechte und mehr ethnische und religiöse Vielfalt sind nicht selbstverständlicher Bestandteil ihrer politischen Grundüberzeugung und werden von Teilen ihrer Basis abgelehnt. Hier existiert ein politischer Gewissenskonflikt, da ein zentraler Reformtreiber die Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbände sind (siehe Abschnitt 2), die den Konservativen traditionell näherstehen. Das trifft auch auf konservativ geführten Kommunen zu, die Lösungen für die Folgen des demographischen Wandels fordern. Daher ist es wichtig, im Rahmen einer Migrationsreform den beteiligten konservativen Akteuren ihre politischen Erfolge zu gönnen und ihnen Anreize für ihre Unterstützung anzubieten, damit sie trotz emotionaler Distanz zu den Reformzielen mitziehen – solange der Kern der Reform nicht infrage gestellt wird. Das bedeutet, manchmal auch progressive Migrationsregeln konservativ umzudeuten (statt wie bisher umgekehrt restriktive Migrationsregelungen als positive Neuerung darzustellen, wie die Einschränkung des Ehegattennachzugs zum Schutz vor Zwangsehen). Die CSU könnte sich sogar in der Rolle des *Advocatus Diaboli* oder eines Watchdogs innerhalb der Reformakteure profilieren, der die Befindlichkeiten der konservativen Kreise achtet. Dies funktioniert aber nur, wenn sich die Christsozialen dieser Rolle bewusst sind und den eigentlichen Reformkern auch mittragen.

Die CDU, die beim Migrationsthema in den letzten Jahren eine zaghafte, wenn auch mehr symbolische als programmatische Öffnung betrieben hat, muss als Volkspartei staatstragender als ihre bayerische Schwesterpartei auftreten: Mit der Migrationsreform, die den demographischen Wandel entschärft, hat sie eine Op-

tion, ihre Kernklientel (ältere Menschen, Landbevölkerung, Mittelstand) mit dem Thema Einwanderung versöhnen zu können. Auch kann die emotionale Distanz der Basis zum Thema verringert werden, indem die konservativen Reformakteure herausstellen, dass eine Migrationsreform auf allen Ebenen (siehe Abbildung 1) letztlich der beste Weg ist, um Migranten zu aktiven Staatsbürgern zu machen, die sich zu Deutschland bekennen, und die Integrationsprobleme der Vergangenheit weiter zu mindern. Dieser »Staatspathos« sollte jedoch überparteilich bleiben und keine kulturellen oder ethnischen Aspekte beinhalten.

Vor einer ideologisch geprägten Profilierung einzelner Reformakteure ist zu warnen. Die Beispiele aus Großbritannien und Frankreich haben die Gefahren verdeutlicht: Premierminister Gordon Brown rief 2007 öffentlich zur Findung eines nationalen Mottos auf, das die britischen nationalen Werte ausdrücken sollte, und die französische Regierung unter Präsident Nicolas Sarkozy startete 2009 verschiedene Bürgerforen, um über die nationale Identität zu diskutieren. Beide Versuche gerieten außer Kontrolle, mussten abgebrochen werden und haben die öffentliche Meinung zur Einwanderung – besonders in Frankreich – weiter nach rechts verschoben. Letztlich haben davon nur die Rechtspopulisten profitiert (Wüpper 2010; Lyall 2008).

Die Sozialdemokraten können mit einer Migrationsreform der Großen Koalition politisch naturgemäß einfacher punkten, müssen aber auf ihren arbeiter-nahen Flügel Rücksicht nehmen. Mögliche Widerstände aus der Partei sind daher weniger gesellschaftspolitisch, sondern mehr arbeitsmarktpolitisch begründet. Die Einführung eines flächendeckenden Mindestlohns sollte aber diesen Konflikt weitgehend eindämmen. Die SPD ist bei der Migrationsreform dennoch darauf angewiesen, auf der einen Seite die Gewerkschaften mit an Bord zu holen, die ihre Interessen im Arbeitsmarktbereich gewahrt wissen möchten; auf der anderen Seite muss die Reform so konzipiert und kommuniziert sein, dass auch Migrantinnen und Migranten, die bereits in Deutschland leben (ebenso Kommunen mit einem hohem Migrantenanteil), davon profitieren. Durch die Reform darf in der öffentlichen Wahrnehmung keine Unterscheidung zwischen neuen und alten Migranten entstehen. Das widerspricht der Grundidee einer Gesamtreform der Migrationspolitik und ebenso einem linken Verständnis von Sozialpolitik.

6. FORMULIERUNG UND ENTSCHEIDUNG: DEN KUCHEN VERGRÖßERN UND GERECHT AUFTEILEN

Der englische Begriff »enlarge the pie« stammt aus der Verhandlungstheorie und steht für die Idee eines integrativen Verhandlungsansatzes. Hierbei konzentriert man sich nicht primär auf die Positionen der einzelnen Beteiligten, sondern legt die Interessen offen, die hinter diesen Positionen stehen. Anschließend werden Lösungen gesucht, die, soweit möglich, diesen Interessen gerecht werden. Man verhandelt also nicht, um seine eigene Position durchzubringen, sondern um gemeinsam alle Interessen zu berücksichtigen – der Verhandlungskuchen wird vergrößert. Das hat den Vorteil, dass das Kooperationsklima gestärkt wird, langfristige Kooperationen möglich werden und man sich die Erfolge gegenseitig gönnt. Demgegenüber steht der klassische Verhandlungsansatz, in dem verschiedene Positionen aufeinanderprallen und man sich am Ende in der Mitte trifft, nachdem beide Seiten Abstriche gemacht haben. Es wird um Details gestritten und es folgt ein Kompromiss, der beide Seiten unbefriedigt zurücklässt (Spangler 2003).

Der Kompromiss zur Abschaffung der Optionspflicht bei den Verhandlungen zur Großen Koalition ist ein gutes Beispiel für solch ein Ergebnis: Erst wurde die Abschaffung verhandelt, beschlossen und verkündet, nachträglich aber über das Wort »aufgewachsen« gestritten (»Für in Deutschland geborene und aufgewachsene Kinder ausländischer Eltern entfällt in Zukunft der Optionszwang [...]«. »Deutschlands Zukunft gestalten« Koalitionsvertrag 2013: 105). Der inzwischen beschlossene Gesetzesentwurf stellt wahrscheinlich beide Seiten nicht zufrieden und hat auch das Problem des Verwaltungsaufwands und der Einbürgerung unter Vorbehalt nicht gelöst. Es ging hauptsächlich darum, durch Details den politischen Erfolg des Gegenübers zu schmälern, und nicht darum, ein bestehendes Problem zu lösen oder ein gemeinsames Verständnis des Problems und der dahinterliegenden Interessen herzustellen.

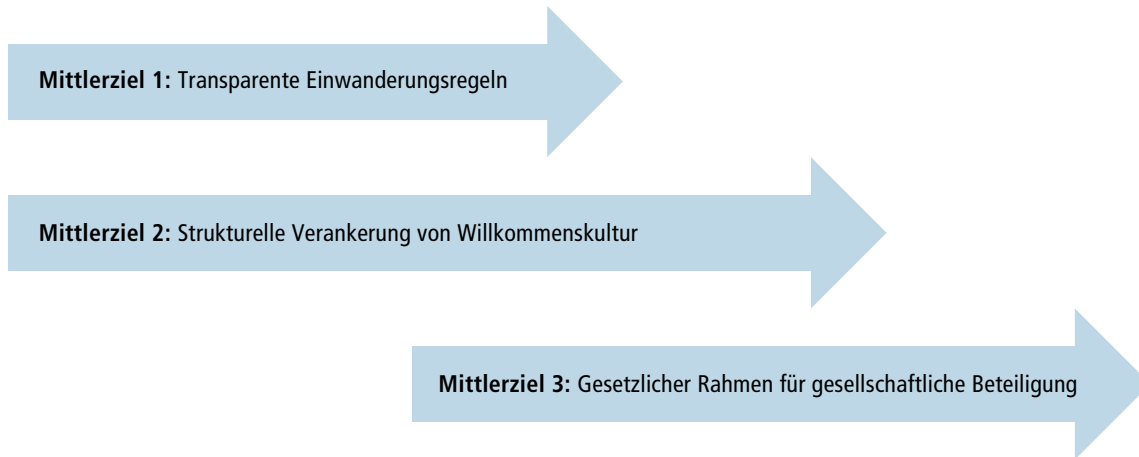
Eine breit angelegte Migrationsreform würde diese Art der Verhandlungsführung nicht überleben. Daher ist es notwendig, nach der prinzipiellen Einigung über die Erhöhung der Zahl der ausländischen Fachkräfte als Reformziel (um die Folgen des demographischen Wandels abzuschwächen), die Interessen der einzelnen Reformakteure und der mit ihnen verbundenen Interessengruppen intern offenzulegen und die einzelnen Mittler- und Handlungsziele (siehe Abbildung 1) durchzugehen: Sind beteiligte Interessen und anvisierte Ziele

kompatibel? Können sie kommunikativ kompatibel gemacht werden? Wo können interessengeleitete Veränderungen vorgenommen werden, ohne dass der Reformkern verändert wird? Welche roten Linien existieren und wie können die anderen Beteiligten kompensiert werden, falls durch rote Linien Zwischenziele eingeschränkt werden? Beispiele für Interessen, die eine Rolle bei der Ausgestaltung der Reform spielen, könnten folgende sein: Die CSU möchte Rechtspopulisten keine Profilierungsmöglichkeiten bieten; die CDU befürchtet eine Entfremdung ihrer konservativen Basis und dass migrantische Neuwähler ein Wählerreservoir für die SPD darstellen; die SPD ist darauf bedacht, dass die Gewerkschaften nicht gegenüber den Arbeitgeberinteressen vernachlässigt werden und Langzeitarbeitslose nicht die Verlierer der Reform werden.

All das zusammengenommen bedeutet, dass die Reformakteure ein Vertrauensverhältnis untereinander aufbauen müssen, bevor der Reformprozess beginnt. Sie müssen überdies die jeweils anderen Interessen kennen und respektieren. Und schließlich müssen alle Beteiligten bereit sein, aktiv und produktiv bei der Reformumsetzung mitzuwirken. Profilierung durch die Reform soll das gemeinsame Ziel sein, nicht die Profilierung auf Kosten der Reform oder der anderen Reformakteure. Es ist vor allem die Aufgabe der Strategiegruppe, diese Punkte im Blick zu behalten (siehe Abschnitt 4). Somit ist das auch ein Test, ob die personelle Zusammensetzung der Gruppe den Anforderungen entspricht. Von Vorteil ist, dass die weiteren hauptsächlichen Treiber der Reform – Kommunen und Wirtschaftsverbände (siehe Abschnitt 2) – auf beide Regierungslager verteilt sind und daher ein verbindendes und kein trennendes Element darstellen.

Trotz der hilfreichen Rahmenbedingungen – die Große Koalition hat eine Regierungsmehrheit, der demographische Wandel ist der Öffentlichkeit als künftige Herausforderung bekannt, die Reformtreiber vertiefen die Kluft zwischen den Lagern nicht weiter und die europäischen Richtlinien begünstigen eine progressive Migrationspolitik – müssen CDU/CSU mehr emotionale Hürden überwinden und politische Risiken eingehen als die SPD, falls die Reform mehr sein soll als nur das Bisherige zu modifizieren. Letztlich kann eine Reform dieses Ausmaßes nur mit konsequenter, konservativer Beteiligung gesellschaftlich verankert und zu einer breiten Akzeptanz durch die Öffentlichkeit gebracht werden. Die Alternative sind politische Grabenkämpfe, die sich über Jahrzehnte hinziehen und die Akteure von der Bewältigung der Herausforderungen im Migrationsbereich abhalten. Für die Konservativen bietet sich

Abbildung 2: Reihenfolge und Umsetzungsbeginn der einzelnen Mittlerziele



| BertelsmannStiftung

durch die konstruktive Beteiligung an einer Migrationsreform die Möglichkeit, als authentische moderne Volkspartei wahrgenommen zu werden und den Grundstein für zukünftige migrantische Wählerstimmen zu legen.

7. UMSETZUNG: DIE RICHTIGE REIHENFOLGE SICHERT EINEN WEICHEN EINSTIEG IN DIE REFORM

Nachdem die Reformakteure sich auf Reformziele, Agenda und Profilierungsmöglichkeiten geeinigt haben, beginnt die Umsetzung. Eine Reform dieser Größenordnung kann nicht in einem einzigen Schritt vollzogen werden. Ein Vorgehen in mehreren, teils parallel und unterschiedlich langen Phasen (also entsprechend den drei Mittlerzielen: transparente Einwanderungsregeln, strukturelle Verankerung von Willkommenskultur und Gesetzesrahmen für gesellschaftliche Beteiligung) hat mehrere Vorteile: Die Akteure können die Reihenfolge der Mittlerziele bestimmen und so einen weichen Einstieg in den Reformprozess vollführen, sodass erst die abstrakten, dann die greifbaren und kostenintensiven und schließlich die umstrittenen Mittlerziele umgesetzt werden. Zudem können die verschiedenen Treiber und Verbündeten gemäß ihrem Einfluss und ihren Interessen für die verschiedenen Mittlerziele genutzt werden. Und schließlich lassen sich hierdurch Teile der Reform, über die ein Dissens zwischen den Reformakteuren be-

steht, nach hinten verschieben. Je länger die Akteure gemeinsam den Reformprozess erfolgreich betreiben, dabei Vertrauen aufbauen und sich gemeinsam profilieren, desto einfacher wird es am Ende sein, die verbliebenen Meinungsverschiedenheiten aufzulösen.

WAS SIND DIE HERAUSFORDERUNGEN BEI DER UMSETZUNG UND IN WELCHER REIHENFOLGE SOLLTEN DIE REFORMZIELE ANGEANGEN WERDEN?

Die drei Mittlerziele verursachen unterschiedliche finanzielle und politische Kosten und die einzelnen Reformvorhaben sollten entsprechend getaktet werden. Die Verankerung von transparenten Einwanderungsregeln verursacht die geringsten Kosten und ihre Umsetzung erfordert den geringsten Aufwand aller drei Mittlerziele. Es geht weitgehend um eine Vereinheitlichung und Vereinfachung bestehender Gesetze, die sich zudem auf die Bundesebene beschränken. Dieses Mittlerziel wirkt in der öffentlichen Wahrnehmung eher abstrakt. Natürlich muss hier erst internes (und ggf. externes) Know-how abgerufen und die Verwaltung angehalten werden, die Regelungen dem Reformsinn entsprechend neu zu formulieren. Hauptaufgabe wird sein, den kommunikativen Reformstart so zu gestalten, dass in die Öffentlichkeit (aber auch ins Ausland) ein positives Signal gesendet wird, ohne dass sich gleich Widerstand möglicher Reformgegner formieren kann.

Es kommt hier der Reform zugute, dass die Wirtschaftsverbände als Treiber ein starkes Interesse an diesem Mittlerziel haben und in dieser Reformphase öffentlichkeitswirksam eingebunden werden können.

War das erste Mittlerziel eher eine gesetzgeberisch-kommunikative Herausforderung, ist das zweite – flächendeckende, einheitliche Migrationsdienste – ein komplizierter Mix aus inhaltlichem Verwaltungsfeintuning (Art und Umfang der Migrationsdienste und ihre Koordinierung) und Aushandlungsprozessen auf mehreren Ebenen, weil die Bundesländer als ausführende Ebene dieser Dienstleistungen maßgeblich involviert sind (Verantwortlichkeiten für die Migrationsdienste, Einigung über einheitliche Standards, Zustimmung im Bundesrat). Zudem werden für die Umsetzung dieses Mittlerziels erhöhte finanzielle Ressourcen benötigt. Daher sollten die Verhandlungen zwischen den Reformakteuren und den Vertretern der Länder über die Kostenaufteilung und den gesetzlichen Rahmen einheitlicher Angebotsstandards so bald wie möglich begonnen werden, im besten Fall bereits parallel zur Umsetzung des ersten Mittlerziels.

Ein zügiges Vorankommen ist wichtig, denn die ersten fassbaren Ergebnisse sollten nach der öffentlichen Formulierung der neuen Einwanderungsregelungen erfolgen, damit der Reformprozess in Umsetzung und Außenkommunikation nicht erlahmt. So wäre beispielsweise die Eröffnung der ersten Welcome Center für Migranten in verschiedenen Großstädten die persönlich erlebbare wie auch medial kommunizierbare Fortsetzung des Reformprozesses. Und je früher diese Phase der Reform beginnt, desto früher können die Reformakteure mit verwertbaren Ergebnissen rechnen, während sie am dritten Mittlerziel arbeiten (siehe Abbildung 2). Es ist anzunehmen, dass eine Übereinkunft erst nach einer längeren Dauer erzielt werden kann. Hier sollten die kommunalen Verbände als Reformtreiber genutzt werden, um die Landesakteure auf Reformkurs zu bringen. Unabhängig davon wird der Bund finanzielle Zugeständnisse machen müssen – letztlich ist es auch eine Geldfrage, ob die Bundesländer in diese Reformumsetzung einwilligen.

Das dritte Mittlerziel – langfristige gesellschaftliche Beteiligung – ist in seiner verwaltungstechnischen Umsetzung nicht schwerer als eine transparente Einwanderungsregelung, birgt aber für die beteiligten Reformakteure die höchsten politischen Kosten aller Mittlerziele. Hinter diesem Ziel stecken Maßnahmen wie der Ausbau der Antidiskriminierungspolitik, erleichterter Familiennachzug, zügigere Einbürgerung und die Hinnahme der doppelten Staatsbürger-

schaft – alles Aspekte, die in Teilen der Öffentlichkeit wie auch im konservativen Regierungslager auf große Vorbehalte stoßen. Es fehlt die generelle Einsicht, dass dies notwendige Maßnahmen in einer Migrationsreform sind, um das Reformziel langfristig und nachhaltig zu sichern. Ohne sie wird Deutschland nur einen kleinen Teil der neuen Einwanderer länger an sich binden und auch sonst das Zusammenleben in einer zunehmend vielfältigeren Bevölkerung nicht spannungsfrei gestalten können.

Ein weiteres Problem ist die schwierige Messbarkeit der Effekte, die dieses Mittlerziel entfaltet. Mittlerziel 1 erhöht die Einwanderungszahlen, Mittlerziel 2 schafft praktische Entlastung in den Kommunen, aber die positiven gesellschaftlichen Effekte von Mittlerziel 3, wie etwa Entwicklung eines Zugehörigkeitsgefühls oder Selbstwahrnehmung als vollberechtigte Staatsbürger, sind nur schwer greifbar und setzen erst nach einem längeren Zeitraum ein. Obwohl die Mehrheit von Migrationsforschern die oben genannten Aspekte als notwendig für eine moderne Einwanderungsgesellschaft erachtet, werden sie von Teilen der Politik gering geschätzt, wenn nicht sogar teilweise aktiv bekämpft. Höhere Einbürgerungszahlen oder Familiennachzüge sind gute Zeichen dafür, dass Einwanderer in Deutschland heimisch werden. Diese relativ einfach zu erhebenden Indikatoren sind jedoch nur eingeschränkt brauchbar, um die Öffentlichkeit von den positiven Effekten einer Migrationsreform zu überzeugen, da es sich dabei um Konfliktfelder des aktuellen Migrationsdiskurses handelt. Es gibt darüber hinaus auch keine starken Treiber für dieses Mittlerziel. Stiftungen und sozial orientierte NGOs, die sich für diese Belange einsetzen, haben nicht denselben politischen Einfluss wie Industrieverbände, Gewerkschaften oder kommunale Dachverbände.

Hier ist der politische Wille der Reformakteure gefordert, für das Gelingen der Gesamtreform auch Widerstände in den eigenen Reihen bzw. in der eigenen Wählerschaft zu überwinden. Eine Möglichkeit ist der Umweg über die Europäische Union. In Abschnitt 1 wurde deutlich, dass die EU sich zu einer maßgeblichen Determinante in der Migrationspolitik entwickelt hat, unabhängig davon, ob die jeweilige Regierung die Vorgaben nur widerwillig erfüllte oder wie in anderen Politikbereichen (z.B. innere Sicherheit) selbst in die europäischen Entscheidungsprozesse eingespeist hat, um nationale Widerstände zu umgehen.

Die Beispiele des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG) und der Blauen Karte EU zeigen, dass wichtige Wegmarken der deutschen Migrationspolitik

ohne vorherige politische Debatten und abseits der öffentlichen Wahrnehmung implementiert wurden. Das hatte rein pragmatische Gründe, da die Handelnden die Neuerungen auf Basis von EU-Richtlinien sowieso umsetzen mussten und sie sich womöglich nicht allzu offensiv mit einer Politik schmücken wollten, die eigentlich nicht in ihre politische Agenda passte. Dieses Vorgehen könnten sich die Reformakteure auch bei umstrittenen Aspekten der Migrationsreform zunutze machen: erst allgemein für die Idee werben, noch keine Details kommunizieren, um nicht Widerstand in den eigenen Reihen zu provozieren, damit Teile der Reformakteure ihr Gesicht wahren können, und im Anschluss an die Implementierung kräftig für die Neuerungen werben, sie also den eigenen Überzeugungen gemäß umdeuten.

Somit ist die EU nicht nur eine maßgebliche Determinante von Migrationspolitik, sondern auch eine Handlungschance in Momenten, in denen das Reformvorhaben durch nationale Akteure gebremst wird. Reformskeptiker können dadurch eingebunden werden, dass ihnen bei einzelnen Reforminhalten eine europäische Lösung angeboten wird, die ihre Befürchtung nachteiliger Effekte der Reform abmildert oder ihre Interessen besser bedient. Es kann daher nützlich sein, bestimmte Reformteile über EU-Richtlinien in die deutsche Politik einfließen zu lassen, also die EU als Trittbrett zu nutzen. Unabhängig davon wird es aber keinen Erfolg haben, den migrationspolitischen Realitätsrahmen (Personenfreizügigkeit und Gleichbehandlung aller Unionsbürger), den die EU vorgibt, nationalstaatlich durchbrechen zu wollen. Dafür sind die Prozesse und Entscheidungsmuster auf der europäischen Ebene zu komplex und unterliegen viel zu langen Zeitläufen.

WELCHE ELEMENTE SOLLTE EINE KONTINUIERLICHE REFORMKOMMUNIKATION BEINHALTEN?

Die öffentliche Reformkommunikation beginnt mit der Einbettung der Reform in das Überthema des demographischen Wandels (siehe Abschnitt 5). Der zweite Schritt ist die regelmäßige Kommunikation der verschiedenen Erfolge im Rahmen der Mittlerziele (z.B. Erhöhung der Zahl der eingewanderten Fachkräfte, Auslastung der Welcome Center, Steigerung der Einbürgerungsquote), verknüpft mit narrativen Elementen, die das Thema der Öffentlichkeit näherbringen (z.B. Porträts von neu eingewanderten, Alltag in einem Welcome Center, Ablauf von Einbürgerungsfeiern), und Informationen über die positiven Auswirkungen für den Rest der Bevölkerung (z.B. Mittelstand erhöht seine Produktion und schafft

weitere Arbeitsplätze im Umland; Schulen in bevölkerungsarmen Regionen müssen nicht mehr geschlossen werden; die eigenen älteren Verwandten erhalten eine bessere Pflegebetreuung; vakante Landarztstellen können wieder besetzt werden). Der dritte Schritt ist der schwierigste, nämlich das Schaffen einer allgemeinen, positiven Stimmung in der Öffentlichkeit, die Einwanderung jenseits der ökonomischen Notwendigkeiten begrüßt.

Auf den ersten Blick scheint dies ein Widerspruch zu der wirtschaftszentrierten Reformargumentation rund um Demographie und Fachkräftebedarf zu sein. Es ist jedoch elementar für die Implementierung des dritten Mittlerziels, auch um zu verhindern, dass in der öffentliche Migrationsdebatte während der Reform zwischen angeblich volkswirtschaftlich »nützlichen« und »weniger nützlichen« Migranten unterschieden wird – eine Unterscheidung, die weder der gesellschaftlichen Akzeptanz von ethnischer Vielfalt dient, noch die emotionale Distanz zwischen der jetzigen migrantischen und der restlichen Bevölkerung zu mindern hilft. Beides sind jedoch Voraussetzungen für eine erfolgreiche Einwanderungsgesellschaft. Hier muss die Reformkommunikation die Gratwanderung schaffen, den Nutzen für Deutschland durch Einwanderung hervorzuheben, ohne Migranten als reine Erfüllungsgehilfen für die Bekämpfung ökonomischer Engpässe erscheinen zu lassen, sondern als Mitbürger, die das Land mitgestalten werden.

Die Reformgegner aus dem rechtspopulistischen und rechtskonservativen Bereich werden versuchen, die öffentliche Debatte mit kulturellen Argumenten zu führen, also nicht die Einwanderungssteuerung direkt bekämpfen, sondern fordern, nur Migranten einzuwandern zu lassen, die nach ihrer Meinung kulturell mit Deutschland kompatibel seien. Der Versuch, eine Diskussion dieser Art totzuschweigen, funktioniert nicht (und schon gar nicht, diese angeblichen Bedenken aufzugreifen und damit das reformfeindliche Argument weiter zu stärken). Die Reformakteure sollten dahingehend argumentieren, dass sich Deutschland gesellschaftlich kontinuierlich verändert (hat) und kulturelle Selektionskriterien daher niemals der gesellschaftlichen Realität entsprechen können und darüber hinaus nicht allgemein auf ganze ethnische Gruppen anwendbar sind.

Die Diskussion sollte nicht darüber geführt werden, was Deutschland gegenwärtig oder in der Vergangenheit angeblich definiert(e), sondern was für eine Gesellschaft wir in Zukunft sein wollen: Also nicht darüber, ob und welche Migranten angeblich zu Deutschland passen, sondern wie wir als moderne Einwanderungsgesellschaft alle Migranten zu akti-

ven und bekennenden Staatsbürgern machen können. Wo ein gesellschaftlicher Konsens über Chancen- und Beteiligungsgerechtigkeit unabhängig von ethnischer Herkunft besteht, spielen Argumente über kulturelle Unterschiede in der öffentlichen Debatte keine große Rolle mehr.

WIE SOLLTE EIN DIALOG ZWISCHEN REFORMAKTEUREN UND BÜRGERN GESTALTET WERDEN?

Gerade das Thema Migration kann in der Öffentlichkeit eine destruktive Eigendynamik entwickeln, falls Veränderungen nicht behutsam und unter Einbezug der Interessen der betroffenen Bürger (bzw. sich betroffenen fühlenden Bürger) erfolgen. Die Proteste gegen das geplante Asylbewerberheim in Berlin-Hellersdorf 2013 sind nur ein Beispiel, bei dem Rechtsextremisten die Enttäuschung der lokalen Bevölkerung nutzen konnten, um die öffentliche Debatte zu vergiften (Roth 2013). Ein Bürgerdialog ist insgesamt wichtig und bei einer Reform dieser Größenordnung auch notwendig, um die Unentschlossenen zu überzeugen; nur müssen einige Punkte dabei bedacht werden. Die Reformakteure sollten keine allgemeine Diskussion über Migration, Ausländer oder Identität entfachen – dies lädt nur die migrationskritischen Akteure ein, die Agenda zu kapern, und am Ende wird die gesamte Diskussion von Vorurteilen dominiert, die eine Reform unmöglich erscheinen lassen. Die Unkontrollierbarkeit solcher Debatten zeigt das in Abschnitt 5 genannte Beispiel aus Frankreich.

Wo das Reformthema abstrakt ist, sollte auch abstrakt und technisch argumentiert werden, etwa bei der Einwanderungssteuerung, den jährlichen Einwanderungszahlen oder den erwarteten ökonomischen Vorteilen. Wo die Bevölkerung direkt betroffen ist, sollte lokal über die erwarteten und tatsächlichen Veränderungen diskutiert werden, wie etwa über Viertel, in die neue Migranten einziehen, Gegenden, in deren Nähe die Infrastruktur für die Migrationsdienste errichtet wird, oder mit arbeitssuchenden Einheimischen in Regionen mit Fachkräftebedarf. Und in Bereichen, in denen es emotional wird, wie bei den Themen Doppelpass oder Diskriminierung, sollten die Reformakteure emotional-positiv Gegenbilder in die kontrollierte Debatte einbringen: also das oben genannte Zukunftsbild eines modernen Deutschlands entwerfen – als eine Art visionären Überbau für die Migrationsreform. Dieses Vorgehen kann den kommunikativen Fehler verhindern, emotionale Debatten nüchtern-technisch oder lokale Debatten abstrakt zu führen.

8. FORTLAUFENDE ERFOLGSKONTROLLE: DIE REFORM AUF KURS HALTEN

In den vorigen Abschnitten wurden die einzelnen Reformbausteine (Mittlerziele) erläutert, die in verschiedenen Bereichen und in unterschiedlicher Reihenfolge umgesetzt werden. Einmal angestoßen, müssen diese Reformstränge von der Strategieguppe während der gesamten Zeit auf ihren Verlauf, ihren Fortschritt und ihre Auswirkungen hin überprüft werden – es geht also um die fortlaufende Erfolgskontrolle. Die einzelnen Reformstränge sind:

- die kontinuierliche Kommunikation, angepasst an die einzelnen Mittlerziele und die jeweiligen betroffenen bzw. interessierten Zielgruppen und unter Einbeziehung der entsprechenden Reformtreiber;
- die Verhandlungen mit den Akteuren, die nicht zu den eigentlichen Reformakteuren gehören, die aber für die Umsetzung notwendig sind – also die Bundesländer/Kommunen im Fall der Migrationsdienste bzw. der Bundesrat bei zustimmungspflichtigen Gesetzen oder weitere Bundesministerien/Behörden, die nur zu Einzelaspekten der Reform in Bezug stehen;
- die Änderung der Gesetze und Regelungen im Sinne der Reform – also dass die Verwaltung als planende und gesetzesvorbereitende Einheit die Grundlagen für die einzelnen Mittlerziele juristisch auch ergebnisorientiert formuliert und das interne Fachwissen der beteiligten Reformakteure berücksichtigt wird;
- die Umsetzung der praktischen Mittlerziele im Sinne der Reform – also dass die ausführende Verwaltung besonders im Umgang mit Migranten die Idee der Willkommenskultur lebt, etwa bei den Migrationsdiensten, in den Ausländerbehörden, bei den Visa-vergabestellen;
- die Messung der Effekte und Auswirkungen der bereits umgesetzten Mittlerziele und die Überprüfung, ob sie dem Reformsinn entsprechen;
- die Rückkopplung des Reformverlaufs mit den anderen Reformakteuren, den beteiligten politischen Parteien und ihrer Parteibasis, damit möglicherweise neu oder erneut entstehende Konflikte frühzeitig identifiziert werden können.

Dies sind Herausforderungen, die in ihrer Summe einen enormen Aufwand an »Beaufsichtigung« erfordern. Der Arbeitsstab der Strategieguppe wird wahrscheinlich dabei an die Grenzen seiner Möglichkeiten stoßen. Als Lösung bietet sich an, ihn um eine Monitoring-Einheit zu ergänzen, die in einem der maßgeblich beteiligten Bundesministerien angesiedelt ist. Die natürliche Wahl

hierfür wäre aus inhaltlichen Gründen das Arbeits- und Sozialministerium. Das entspräche auch der weitgehenden Meinung von Migrationsforschern, die sich für eine zentrale Koordinierung der bisher bundesweit zersplitterten Migrationspolitik in eben diesem, nicht sicherheitspolitisch orientierten, Ministerium aussprechen (Kotte 2013).

Für die Umsetzung einer Migrationsreform, die die Fachkräfteeinwanderung erhöhen soll, ist diese Notwendigkeit noch größer. Zumal es auch nach Abschluss der Reform sinnvoll wäre, die migrationspolitische Zuständigkeit an einer Stelle zu bündeln und die Erfolge der Reform nicht durch Beibehaltung der verschiedenen Verantwortlichkeiten zu riskieren. Aber wie bereits im Beispielkasten zur Zuwanderungsreform 2005 erwähnt, sind Strukturfragen auch Machtfragen und Reforminhalte laufen Gefahr, prinzipiell abgeblockt zu werden, wenn sie als Bedrohung für ministeriellen oder politischen Einfluss wahrgenommen werden. Ein potenzielles viertes Mittlerziel »Bündelung der migrationspolitischen Zuständigkeiten in einer staatlichen Institution« wäre daher zwar wünschenswert, sollte aber kein offizieller Teil der Reform sein, um nicht die Gesamtreform zu gefährden. Während der Reform muss sich zeigen, ob die Monitoring-Einheit und die Stabsstelle der Strategiegruppe der Ausgangspunkt für eine Entwicklung sind, die am Ende zu einer Konzentration der Zuständigkeiten in einer einzelnen staatlichen Behörde führen kann. Ob dies letztendlich auch passiert, ist jedoch eine politische Entscheidung.

Die fortlaufende Erfolgskontrolle der einzelnen Reformstränge wird darüber hinaus von einer Ambivalenz überschattet, die sich aus dem Zeitrahmen der Reform ergibt: dem Spannungsfeld zwischen authentischem Reformnarrativ und quantifizierbaren Erfolgsmeldungen. Nach den ersten Reformschritten wird eine längere Zeit vergehen, bis eine bestimmte festgelegte Zahl ausländischer Fachkräfte eingewandert ist und sich auch für Deutschland als neue Heimat entschieden hat. Der Zeitunterschied zwischen anfänglichen Reformkosten und späterem Reformergebnis ist für Akteure, die Wahlzyklen unterworfen sind, generell ein Problem. Bei Migration verstärkt sich dieser Effekt, da Konflikte oder Entfremdungen bei Einwanderung kurzfristig und lokal spürbar sind (Veränderung in der Nachbarschaft), die Vorteile aber abstrakt bleiben und eher mittel- und langfristig einsetzen (kreatives Potenzial und Wirtschaftswachstum). Daher ist es von zentraler Bedeutung zu kommunizieren, dass die Migrationsreform genauso langwierig und nur schwer greifbar ist wie etwa der demographische Wandel, dessen

Konsequenzen es abzumildern gilt. Es muss klar werden: Es gibt Herausforderungen und Probleme, die wir anpacken müssen. Diese (Reform-)Reise hat das große Ziel, die Zukunft zu verändern – und das wird dauern.

Diese – zugegeben – eher unscharfe Aussage steht natürlich im Gegensatz zur Benennung quantifizierbarer Erfolgsmeldungen, die den positiven Verlauf der Reform untermauern sollen. Sie sollten als Ausdruck der Reformwirkung so schnell wie möglich vorliegen und kommuniziert werden. Hier schließt sich der Kreis, der mit der Benennung eines klaren Reformziels (Erhöhung der Fachkräfteeinwanderung) begonnen wurde. Es wird jedoch eine gewisse Zeit dauern, bis beispielsweise die Zahl ausgestellter Arbeitsgenehmigungen an ausländische Fachkräfte in Mangelberufen spürbar steigt, bis ein Zuwachs an ausländischen Studierenden und ihrer Bleibequote registriert werden kann oder die Abschwächung der Bevölkerungsabnahme im Vergleich zu den Jahren vor Reformbeginn – alles Beispiele für die mögliche Darstellung der Ergebnisqualität der Migrationsreform, zusätzlich zu der bereits in Abschnitt 7 (kontinuierliche Reformkommunikation) erwähnten Auslastung der Welcome Center oder der Steigerung von Einbürgerungszahlen.

Letztlich müssen im Laufe des Reformprozesses weitere Indikatoren entwickelt werden, um die Effekte der bereits umgesetzten Reformteile nachzuprüfen und darzustellen. Dazu gehört auch ein staatliches Instrument, das den Fachkräftebedarf so weit wie möglich ermittelt bzw. aktualisiert und im Rahmen der Reformkommunikation transparent macht. Insgesamt kann dieser gesamte Themenkomplex aufgrund der großen Bandbreite der Reformvermittlung auch als eine Art des Erwartungsmanagements (der Öffentlichkeit sowie der Reformakteure) bezeichnet werden. Vom Gesamtnarrativ über Maßnahmenfolge hin zum Reformziel wird das große Bild mithilfe von einzelnen, kleineren Schritten gezeichnet und der Fortschritt der Reform nachgewiesen.

Es reicht aber nicht aus, nur die einzelnen Aspekte für das Erreichen der Mittlerziele einzuleiten und anschließend das Resultat zu messen. Es muss auch der Zwischenschritt, also die sinngemäße Umsetzung der ausführenden Verwaltung, überprüft werden. So hat sich herausgestellt, dass gerade an der Schnittstelle zwischen Verwaltung und Bürger (bzw. Kunde) die Schritte nicht immer im Sinne der Gesetzesvorgaben umgesetzt werden (Greive 2014). Der Ausbau von Migrationsdiensten und Antidiskriminierungsmaßnahmen dürfen nicht nur auf dem Papier erfolgen, sondern müssen unabhängig vom jeweiligen Träger und der Finanzierungs-

quelle effektiv eine Veränderung im Sinne der Dienstleistungsorientierung herbeiführen. Ansonsten wird das Resultat immer hinter den Erwartungen bleiben. Die Monitoring-Einheit kann durch Befragung der Zielgruppen oder durch externe Evaluationsberichte den Bedarf weiterer Anpassungen ermitteln und die gewonnenen Erkenntnisse in den Reformprozess einspeisen. Die aktuelle Studie »Wirkungsanalyse des rechtlichen Rahmens für ausländische Fachkräfte« (BMW 2014) ist ein gutes Beispiel für eine Wirkungsmessung in diesem Bereich.

9. FAZIT UND ZUSAMMENFASSUNG: EINE MIGRATIONSPOLITIK FÜR MORGEN

Trotz des viel zitierten »Prognosen sind schwierig, besonders wenn sie die Zukunft betreffen« werden in vielen Bereichen weiterhin Prognosen erstellt, mit der Hoffnung, aus früheren Erfahrungen zu lernen, und dem Wunsch, die nächste Entscheidung auf Basis von akkuraten Informationen besser zu treffen. Auch der vorliegende Beitrag folgt diesem Pfad, jedoch mit einer doppelten Bürde: Er skizziert nicht nur mögliche Inhalte einer künftigen Migrationspolitik, sondern plant zudem aus der Sicht der Akteure, die für die Umsetzung infrage kommen, obwohl sie sich noch gar nicht entschieden haben, dass eine Migrationsreform notwendig ist.

Die Migrationspolitik in Deutschland ist inzwischen besser als ihr Ruf. Sie hat sich – wenn auch selten gradlinig und ohne Widersprüche – in den letzten 20 Jahren weiterentwickelt. Häufig geschah dies jedoch nicht aus der Überzeugung, die Migrationspolitik »zukunftsfest« zu machen: Eher war es ein Reagieren auf die veränderte Realität im Land und ein positives Nebenprodukt der Integration Deutschlands in die Europäische Union. Trotzdem nimmt in der deutschen Migrationsdebatte die Selbstbeschäftigung häufig mehr Raum ein als die Problemlösung, mit dem Resultat, dass die Migrationspolitik hinter ihren Möglichkeiten bleibt und – was noch schwerer wiegt – auch hinter unseren eigenen Ansprüchen, Deutschland als modernes und plurales Land im Herzen Europas zu interpretieren. Zu diesem Anspruch gehört eben auch eine Migrationspolitik, die vorwärtsgewandt ist und zukünftige Herausforderungen antizipiert und sich nicht rückwärtsgewandt auf die Nachkorrektur vergangener Politik beschränkt. Letztlich wurde bisher versäumt, die Migrationspolitik gemäß einer kohärenten Gesamtstrategie zu gestalten.

Die allgemeine Furcht der Politik, die Bevölkerung mit einer großen Reform zu überfordern, ist nachvoll-

ziehbar. Dennoch ist das Gelegenheitsfenster für eine Migrationsreform vorhanden und sollte genutzt werden: Die ideologischen Grabenkämpfe der 1980er- und 1990er-Jahre haben sich abgeschwächt, Deutschland befindet sich in einer Phase der Stabilität und des relativen Wohlstands, ethnische und religiöse Vielfalt ist zu einem unübersehbaren Teil der Bevölkerung geworden und rechtspopulistische Erfolge, die es in weiten Teilen Europas gibt, sind hierzulande bisher auf Bundesebene ausgeblieben. Es ist zu hoffen, dass die jetzige Bundesregierung die Chance nutzt, die Migrationspolitik von Grund auf zu reformieren und die unbeständige migrationspolitische Gesetzgebung der letzten Jahrzehnte zu beenden. Das ist keine leichte Aufgabe, aber sie ist auch nicht unmöglich. Die Erkenntnisse der hier skizzierten Migrationsreform, die sich in den folgenden zehn Punkten zusammenfassen lassen, sollen hierbei helfen.

1. Eine Migrationsreform sollte ganzheitlich gedacht werden, um die Zersplitterung der Kompetenzen und Verantwortlichkeiten zu beenden, aber auch, um alle Aspekte einer modernen Migrationspolitik abzudecken. Die wirtschaftlichen Argumente einer Migrationssteuerung sind ein guter Hebel, um öffentliche Unterstützung für die Reform zu gewinnen, doch ohne flankierende gesellschaftspolitische Maßnahmen und Angebote kann keine Migrationspolitik erfolgreich sein.
2. Die Reform muss ein klar formuliertes, nachvollziehbares und nachprüfbares Ziel haben, mit strukturierter Reformteilen (Mittler- und Handlungsziele), die zum Hauptziel führen und alle Aspekte von Migrationspolitik abdecken – also »die Zahl der eingewanderten Fachkräfte erhöhen« als Hauptziel und »transparente Einwanderungsregeln, strukturelle Verankerung von Willkommenskultur und gesetzlicher Rahmen für gesellschaftliche Beteiligung« als drei Mittlerziele (Details siehe Abschnitt 3 und Abbildung 1).
3. Die beteiligten Reformakteure – in diesem Fall die Große Koalition – müssen sich jenseits von Symbolpolitik über den Sinn und das Ziel der Reform bewusst sowie damit einverstanden sein.
4. Die Umsetzung der Reform benötigt eine politisch und machttaktisch adäquat besetzte Strategiegruppe, die als Schaltzentrale die Reform plant, das Know-how organisiert, interne Konflikte befriedet, mit externen Akteuren verhandelt und die Reformkommunikation passend zu den einzelnen Umsetzungsschritten vorantreibt. So eine Strategiegruppe sollte sich idealerweise zusammensetzen aus den Spitzen des Arbeits- und Innenministeriums, ihren

nachgeordneten Behörden Arbeitsagentur und Bundesamt für Migration und Flüchtlinge sowie dem Kanzleramt.

5. Die Reform muss in eine breite Agenda eingebettet sein, die nicht notwendigerweise das Thema Migration in den Vordergrund setzt, sondern die Vorteile für die gesamte Bevölkerung hervorhebt, um klassische Gegenreflexe oder eine Mobilisierung gegenüber Einwanderung zu vermeiden. Das Thema Demographie hat so eine breite Agenda, die für die hier skizzierte Migrationsreform ausgewählt wurde.
6. Die Reformakteure sollten sich durch die Reform und ihre Erfolge profilieren wollen (und auch entsprechend ihrer politischen Ausrichtung Profilierungsmöglichkeiten bekommen) und nicht auf Kosten der Reform oder der anderen Akteure.
7. Die Umsetzung der einzelnen Reformteile sollte in einer Erfolg versprechenden Reihenfolge geschehen, also erst die abstrakten, dann die vor Ort fassbaren und anschließend die politisch umstrittenen Ziele. Die externen Akteure, die Teile der Reformen mit umsetzen müssen (Länder/Kommunen), sollten frühzeitig eingebunden und die Finanzierung frühzeitig geklärt werden, damit die Reformresultate nicht erst verspätet sichtbar werden.
8. Die verschiedenen Reformtreiber und Unterstützer (Arbeitgeberverbände, Kommunale Dachverbände, parteiinterne Arbeitsgruppen, NGOs aus den Bereichen Migration und Menschenrechte, Träger von Migrationsdiensten) sollten gemäß ihren jeweiligen Eigeninteressen bei den einzelnen Reformteilen eingesetzt werden, um eine größtmögliche öffentliche Akzeptanz für die Reform zu sichern.
9. Die Reform muss von einer kontinuierlichen Kommunikation begleitet werden, die in ihrer Art den jeweiligen Reformteilen entspricht, also abstrakt oder lokal spürbar. Die allgemeine Reformkommunikation sollte sich auf die unentschlossene Mitte sowie auf die direkt von der Reform betroffenen Bevölkerungsgruppen konzentrieren und, wo möglich, die Reformvorteile mit Beispielen aus der Lebensrealität verknüpfen.
10. Parallel zu allen Phasen des Reformprozesses sollte die Strategieguppe mithilfe einer Monitoring-Einheit kontinuierlich den Erfolg der Maßnahmen überprüfen. Hierbei sollte nicht nur die Wirkung der einzelnen Reformbemühungen gemessen werden, sondern auch, ob die Umsetzung in den Verwaltungen dem Reformsinn entspricht. Ein Instrument zur laufenden Bedarfsermittlung bei bestimmten migrationspolitischen Kennzahlen (z. B. genauer Fachkräf-

tebedarf) ist ebenfalls von Nutzen. Darüber hinaus ist ein regelmäßiges Erwartungsmanagement der beteiligten Reformakteure wie auch der Öffentlichkeit notwendig, um frühzeitig Enttäuschungen oder Konflikten vorzubeugen.

LITERATUR

- Amann, Susanne. »Offener Brief für Zuwanderungsrecht«. taz 26.9.2001. www.taz.de/1/archiv/print-archiv/printressorts/digi-artikel/?ressort=in&dig=2001/09/26/a0037&cHash=1655ae8d63 (Download 5.8.2014).
- Bericht der Unabhängigen Kommission »Zuwanderung«. »Zuwanderung gestalten – Integration fördern«. 4.7.2001. www.bmi.bund.de/cae/servlet/contentblob/123148/publicationFile/9076/Zuwanderungsbericht_pdf.pdf (Download 5.8.2014).
- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.). ReformKompass I – Das Strategieinstrument für politische Reformprozesse. Gütersloh 2013. www.reformkompass.de/uploads/tx_itao_download/Broschuere_Politik.pdf (Download 5.8.2014).
- BMAS – Bundesministerium für Arbeit und Soziales. »Staatssekretärsausschuss legt Zwischenbericht vor«. 25.3.2014. www.bmas.de/DE/Themen/Soziales-Europa-und-Internationales/Meldungen/ausschuss-sicherungssysteme-zwischenbericht.html (Download 5.8.2014).
- BMWi – Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (Hrsg.). Wirkungsanalyse des rechtlichen Rahmens für ausländische Fachkräfte. Berlin 2014. www.bmwi.de/DE/Mediathek/publikationen,did=641160.html (Download 5.8.2014).
- Bundesregierung. »Entwicklung der jüdischen Zuwanderung nach Deutschland«. Drucksache 17/2965, 17.9.2010. <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/029/1702965.pdf> (Download 5.8.2014).
- Butterwegge, Carolin. »Von der »Gastarbeiter«-Anwerbung zum Zuwanderungsgesetz«. Grundlagendossier Migration. Bundeszentrale für politische Bildung, 15.3.2005. www.bpb.de/gesellschaft/migration/dossier-migration/56377/migrationspolitik-in-der-brd (Download 5.8.2014).
- »Das Zuwanderungsgesetz und seine Geschichte«. DGB 25.2.2009. www.dgb.de/themen/++co++94d9d17e-3c1f-11df-7b76-00188b4dc422 (Download 5.8.2014).
- Decker, Oliver, Johannes Kiess und Elmar Brähler. Die stabilisierte Mitte – Rechtsextreme Einstellungen in Deutschland 2014. Leipzig 2014. www.amadeu-antonio-stiftung.de/w/files/pdfs/mitte_leipzig_internet.pdf (Download 5.8.2014).
- Decker, Oliver, Johannes Kiess und Elmar Brähler. Die Mitte im Umbruch – Rechtsextreme Einstellungen in Deutschland 2012. Bonn 2012. www.fes-gegen-rechtsextremismus.de/pdf_12/mitte-im-umbruch_www.pdf (Download 5.8.2014).
- »Deutschlands Zukunft gestalten«. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. 18. Legislaturperiode. tagesschau.de 27.11.2013. www.tagesschau.de/inland/koalitionsvertrag136.pdf (Download 5.8.2014).
- »Die Blue Card ist ein Flop«. FAZ 1.1.2014. www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftspolitik/auslaendische-arbeitskraefte-die-blue-card-ist-ein-flop-12733200.html (Download 5.8.2014).

- Fraczek, Jennifer. »Angst vor den Ärmsten in Europa«. DW 2.1.2014. www.dw.de/angst-vor-den-%C3%A4rmsten-in-europa/a-17338621 (Download 5.8.2014).
- Ghelli, Fabio. »Was entscheidet die EU in Sachen Einwanderung?« Mediendienst Integration 22.5.2014. <https://mediendienst-integration.de/artikel/europawahl-eu-richtlinien-integration-migration.html> (Download 5.8.2014).
- Greive, Martin. »Behörden verhindern Fachkräftezuwanderung«. Welt Online 13.6.2014. www.welt.de/politik/deutschland/article129009197/Behoerden-behindern-Fachkraefte-Zuwanderung.html (Download 5.8.2014).
- Köppel, Petra, und Carolin Krislin. Diversity Management durch die Hintertür – Über das wirtschaftliche Potenzial von kultureller Vielfalt im Mittelstand. Gütersloh 2008. www.synergyconsult.de/pdf/Diversity_Management_durch_die_Hintertuer.pdf (Download 5.8.2014).
- Kösemen, Orkan. »Wenn aus Ausländern Wähler werden: Die ambivalente Rolle der Parteien bei der Repräsentation von Migranten in Deutschland«. Vielfältiges Deutschland – Bausteine für eine zukunftsfähige Gesellschaft. Hrsg. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh 2014. https://mediendienst-integration.de/fileadmin/Dateien/Parteien_und_Migranten_-_Koesemen_30_Mai_2013_final.pdf (Download 5.8.2014).
- Kotte, Hans-Hermann. »Neue Heimat für die Integration«. Mediendienst Integration 21.10.2013. <http://mediendienst-integration.de/artikel/neues-ministerium-fuer-integration-auf-bundesebene.html> (Download 5.8.2014).
- Lyll, Sarah. »Britain seeks its essence, and finds punch lines«. New York Times 26.1.2008. www.nytimes.com/2008/01/26/world/europe/26motto.html?pagewanted=all&_r=0 (Download 5.8.2014).
- Morehouse, Christal. »Die ›Schwarz-Rot-Gold‹-Karte für internationale Fachkräfte – Deutschland braucht ein neues Gesamtkonzept für Zuwanderung«. Vielfältiges Deutschland – Bausteine für eine zukunftsfähige Gesellschaft. Hrsg. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh 2014.
- Preuß, Roland. »Vom Nachteil zum Vorteil«. Süddeutsche Zeitung 17.5.2010. www.sueddeutsche.de/karriere/allgemeines-gleichbehandlungsgesetz-vom-nachteil-zum-vorteil-1.592031 (Download 5.8.2014).
- Ramm, Beate. »»Ausländerbehörde – Ihr Partner!« – Institutionalisierte Willkommenskultur«. Deutschland, öffne dich! Willkommenskultur und Vielfalt in der Mitte der Gesellschaft verankern. Hrsg. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh 2013.
- Roth, Anna-Lena. »Streit über Asylbewerberheim in Berlin«. Spiegel Online 21.8.2013. www.spiegel.de/politik/deutschland/streit-um-neues-asylbewerberheim-in-berlin-eskaliert-a-917669.html (Download 5.8.2014).
- Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (Hrsg.). Jahresgutachten 2014 mit Integrationsbarometer. Berlin 2014. www.svr-migration.de/content/wp-content/uploads/2014/04/SVR_JG_2014_WEB.pdf (Download 5.8.2014).
- Schneider, Jan. »Rückblick: Zuwanderungsgesetz 2005«. Grundlegendossier Migration. Bundeszentrale für politische Bildung. 15.5.2007. www.bpb.de/gesellschaft/migration/dossier-migration/56351/zuwanderungsgesetz-2005?p=all (Download 5.8.2014).
- Spangler, Brad. Integrative or Interest-Based Bargaining. Boulder 2003. www.beyondintractability.org/essay/interest-based-bargaining (Download 5.8.2014).
- Statistisches Bundesamt (Destatis). Bevölkerung und Erwerbstätigkeit – Vorläufige Wanderungsergebnisse 2013. Wiesbaden 2014.
- Statistisches Bundesamt (Destatis). »Bevölkerung und Erwerbstätigkeit – Wanderungen. Fachserie 1, Reihe 1.2, 2007 bis 2012«. Wiesbaden 2013.
- Storz, Henning, und Bernhard Wilmes. »Die Reform des Staatsangehörigkeitsrechts und das neue Einbürgerungsrecht«. Grundlegendossier Migration. Bundeszentrale für politische Bildung. 15.5.2007. www.bpb.de/gesellschaft/migration/dossier-migration/56483/einbuengerung?p=all (Download 5.8.2014).
- »Süssmuth übergibt Zuwanderungsbericht«. RP-Online 4.7.2001. www.rp-online.de/politik/suessmuth-uebergibt-zuwanderungsbericht-aid-1.2249980 (Download 5.8.2014).
- Thränhardt, Dietrich. Die Reform der Einbürgerung in Deutschland. 1999. www.fes.de/fulltext/asfo/00229003.htm (Download 5.8.2014).
- »Wir brauchen 25.000 qualifizierte Zuwanderer«. FAZ 19.10.2004. www.faz.net/aktuell/politik/inland/zuwanderungsrat-wir-brauchen-25-000-qualifizierte-zuwanderer-1194317.html (Download 5.8.2014).
- Wüpper, Gesche. »Frankreichs Nationaldebatte stigmatisiert Ausländer«. Die Welt 9.2.2010. www.welt.de/politik/ausland/article6306935/Frankreichs-Nationaldebatte-stigmatisiert-Auslaender.html (Download 5.8.2014).

BEISPIEL

MIGRATIONSDIENSTE – AUSLÄNDERBEHÖRDEN ALS INSTITUTIONALISIERTE WILLKOMMENSKULTUR

Bis Ende der 1990er-, Anfang der 2000er-Jahre, teils bis in die Gegenwart, wurden die Ausländerbehörden überwiegend als reine Ordnungsbehörden wahrgenommen und auf ihre Funktion als Abschiebeinstanz für abgelehnte Asylbewerber reduziert. Bis heute gehören daher in den wenigsten Kommunen Integrationsaufgaben zu den selbstverständlichen Aufgaben der Ausländerbehörde. Der Grad der Entwicklung ist hier völlig unterschiedlich ausgeprägt. Zurzeit werden die Aufgaben von Ausländerbehörden in Deutschland heterogen definiert und ausgeführt. Viele Großstädte, aber auch ländliche Regionen haben sich bereits vor Jahren experimentierfreudig in das Neuland einer fortschrittlichen Integrations- und Ausländerpolitik vorgewagt.

Angestoßen durch politisches Umdenken ihrer Bürgermeister und Landräte, unterstützt von engagierten Machern und Machern in der Verwaltung, konnten bereits etliche Kommunen die Möglichkeiten einer institutionalisierten Willkommenskultur in der Ausländerbehörde erfolgreich ausprobieren und verstetigen. Nach und nach hat sich in diesen Integrationslaboren in den letzten zehn bis 15 Jahren geradezu eine Revolution vollzogen. Diese Kommunen können heute zu Recht darauf hinweisen, dass ihre Erfahrungen und Ergebnisse nun in die Konzepte des politischen Mainstreams einfließen und ihre multiplikatorische Kraft entfalten.

Es waren viele Jahre und viele mutige Schritte nötig, um in den Beispielmunicipien aus Nordrhein-Westfalen, eine Willkommens- und Anerkennungskultur in den Ausländerbehörden zu etablieren. Die Eckpunkte dafür lauten: Aufenthalts- und Asylrecht mit Integrationsaufgaben verknüpfen, die Organisationsstrukturen und Abläufe reformieren, neue Leitbilder und Ziele entwerfen, durch Mitarbeiterschulungen in interkultureller Kompetenz das Selbstverständnis der Belegschaften verändern und moderne Qualitätssicherung einführen. Wesentlicher Motor für eine interkulturelle Öffnung der Verwaltung insgesamt ist die Einstellung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern mit Migrationshintergrund. Dies gilt natürlich besonders im Hinblick auf ein besseres Verstehen in den Ausländerbehörden. Das Ergebnis sind Ausländerbehörden mit Willkommenskultur, in denen die Besucherinnen und Besucher »Kunden« sind – mehr auf

Augenhöhe, stärker serviceorientiert, verlässlicher, transparenter.

Der Weg dahin ist vielfach ähnlich: Zu Beginn werden politische Aufträge erteilt, Ratsbeschlüsse gefasst und entsprechende Leitbilder oder ressortübergreifende Gesamtkonzepte entwickelt. Nach und nach ändern sich Wege und Ziele der praktischen Arbeit vor Ort in Ämtern und Institutionen. Mitarbeiter werden durch interkulturelle Schulungen sensibilisiert. Immer mehr Kolleginnen und Kollegen mit Migrationshintergrund wirken nach innen und nach außen an der interkulturellen Öffnung mit. Fallmanager und Lotsen erkennen die Potenziale der ihnen Anvertrauten und suchen nach maßgeschneiderten Lösungen für jede und jeden Einzelne/n. Und schließlich sorgt modernes Qualitätsmanagement dafür, dass die Leistungen der Ausländerbehörde klar definiert und überprüfbar sind. So entsteht eine umfassende Willkommenskultur, die im idealen Fall wie eine Kampagne oder Corporate Identity die ganze Stadt erfasst.

(Auszug aus Ramm 2013)

BEISPIEL

DIE »SCHWARZ-ROT-GOLD«-KARTE: EIN NEUES STEUERUNGSKONZEPT FÜR DIE ZUWANDERUNG VON FACHKRÄFTEN

Das Regelsystem, mit dem Deutschland die Arbeitsmigration aus Drittstaaten steuert, ist bürokratisch und kompliziert. Der Kernbestand dieser Regeln folgt bis heute der 1973 beschlossenen Axiomatik des »Anwerbestopps«, dessen Hauptanliegen es war, Einwanderung nach Deutschland bis auf wenige Ausnahmen (z. B. Familiennachzug und Zuwanderung aus humanitären Gründen) nicht mehr zu ermöglichen. Zwar wurde der Anwerbestopp 2012 formal aufgehoben, doch beherrscht sein Geist nach wie vor große Teile der Rechtsgrundlagen, die hierzulande die Beschäftigung von Drittstaatlern bestimmen – Abwehr war die Regel, Zulassung die Ausnahme. Das ist zweifellos ein Grund dafür, dass Einwanderer aus diesen Weltregionen seit Jahren nur einen sehr geringen Anteil der Nettozuwanderung nach Deutschland ausmachen.

Mit der »Schwarz-Rot-Gold«-Karte hat die Bertelsmann Stiftung 2013 der Öffentlichkeit einen Vorschlag vorgelegt, wie dieses Regelwerk vereinfacht werden kann. Kernidee des Konzeptes ist eine im Vergleich zur Anwerbestopp-Logik grundsätzlich andere Sicht auf das Einwanderungsgeschehen: Deutschland ist ein Einwanderungsland und wird es mit Blick auf die demographischen Herausforderungen und den wachsenden Fachkräftebedarf künftig in einem noch stärkeren Maße sein. Das SRG-Konzept will Einwanderer deshalb nicht abwehren, sondern ihnen vielmehr klare Wege aufzeigen für ein Leben hierzulande.

Im Zentrum dieses stark bedarfsorientierten, strategischen Gesamtkonzeptes zur Steuerung der Arbeitsmigration steht die Idee für:

- ein neues Visasystem, das interessierten Drittstaatlern die Zugangsvoraussetzungen nach Deutschland einfach und transparent erläutert und in dessen Mittelpunkt die Schwarz-Rot-Gold-Karte (SRG-Karte) steht, sowie
- ein umfassendes Angebotssystem für Einwanderer (Total Migration Package), das auch Wege zum Erwerb der Staatsbürgerschaft umfasst und damit die Willkommenskultur stärkt.

Ein Steuerungsmodell ist – das zeigen insbesondere Erfahrungen aus Ländern wie Kanada oder Schweden, die seit langem über ein umfassendes Gesamtkonzept der Einwanderungssteuerung verfügen – vor allem dann für die international umworbene hochqualifizierte Arbeitnehmer attraktiv, wenn seine Regelungen für Zuwanderungswillige auch ohne detaillierte Kenntnisse der jeweiligen Rechtskultur einfach zu verstehen sind. Die Prinzipien, nach denen Zuwanderungsgruppen Perspektiven im Land eröffnet werden, müssen demnach fair, transparent und im internationalen Wettbewerb um die »besten Köpfe« konkurrenzfähig sein. Vor diesem Hintergrund plädiert das SRG-Konzept für

- Kriterien, die für vier verschiedene Migrantengruppen (Hochqualifizierte, Engpassfachkräfte, Studierende, temporäre Migranten) die Voraussetzungen für die Zuwanderung mithilfe eines Punktesystems klar definieren und eine mittel- bis langfristige verlässliche Planungsperspektive für diese Menschen eröffnen (Niederlassungs- und Staatsbürgerschaftsrecht), sowie
- eine stärker institutionalisierte Willkommens- und Anerkennungskultur, die Zugewanderten und ihren Familienangehörigen das Leben in der neuen Heimat erleichtert (Unterstützung beim Spracherwerb, Hilfe bei der Wohnungssuche, Kindergartenplätzen, Behördengängen, etc.) und ihnen signalisiert, dass sie integraler Bestandteil der Gesellschaft sind.

Für diese vier Gruppen eröffnen sich unterschiedliche Perspektiven in Deutschland. Die mit den weitreichendsten Aufenthaltsrechten versehene SRG-Karte richtet sich gezielt an Hochqualifizierte und Engpassfachkräfte, also jenen Personenkreis, an dem Deutschland aus volkswirtschaftlichen Überlegungen das stärkste Interesse hat. Menschen, die aus Bildungs-/Weiterbildungsmotiven nach Deutschland kommen, erhalten ein begrenztes Visum (Bildungskarte) mit der Option, sich bei Erfüllung bestimmter Voraussetzungen auch für ein dauerhaftes Visum, die SRG-Karte, bewerben zu können. Temporäre Migranten schließlich, die saisonale Engpässe auf dem Arbeitsmarkt beseitigen oder sich aus anderen Gründen für eine gewisse Periode in Deutschland aufhalten, wird ein zeitlich befristetes Visum in Aussicht gestellt (Zeitkarte).

Abbildung 3: Zukunftsgerichtetes Modell der Arbeitsmigration für Deutschland

Arbeitsmigration				
Zielgruppe	Hochqualifizierte	Mangelberufe	Bildungszuwanderer	Temporäre Migranten
Ziel	Aufbau von Humankapital	Beseitigung von langfristigen Engpässen	Aufbau von Humankapital	Beseitigung von langfristigen Engpässen
Steuerungsmethode	Punkte nach qualitativen Kriterien, u. a. Jobangebot (»Hybridsystem«)	Punkte nach qualitativen Kriterien, u. a. Jobangebot (»Hybridsystem«)	Bei Studienplatzengpässen ggf. Quoten, Anreize zum Verbleib	Quantitative Obergrenzen und Vorrangprüfung
Dauer der Aufenthaltsgenehmigung	Niederlassung	Niederlassung	Befristeter Aufenthalt und mögliche Verlängerung	Befristeter Aufenthalt
Visatyp	Schwarz-Rot-Gold-Karte		Bildungskarte	Zeitkarte
Aufenthaltsziel	Einbürgerung		Rückkehr	

Durch die Hinzunahme einiger weiterer Kriterien (Alter, schulische und berufliche Qualifikation sowie Berufserfahrung, Familienstand, Sprachkenntnisse, Beziehungen zu Deutschland und Jobangebot) lässt sich sehr präzise eine Rangfolge innerhalb der jeweiligen Bewerbergruppen bestimmen. (Auszug aus Morehouse 2014)

Quelle: Eigene Darstellung

| BertelsmannStiftung

DIE ROT-WEISS-ROT-KARTE IN ÖSTERREICH – INHALT, IMPLEMENTIERUNG, WIRKSAMKEIT

HEINZ FASSMANN

Am Ende der 2010er-Jahre hat sich die österreichische Migrations- und Integrationspolitik neu formiert. Sie ist noch lange nicht vollständig ausgereift, aber sie ist konzeptioneller und kohärenter als zuvor. Die RWR-Karte trägt dazu bei. Sie ist ein gut austariertes Hybrid-Instrument, das verschiedene Verfahren der Zuwanderungssteuerung kombiniert. Über Inhalt, Implementierung und Wirksamkeit informiert dieser Beitrag.

VORBEMERKUNG

Die Rot-Weiß-Rot-Karte (RWR-Karte) wurde in Österreich im Rahmen der Novellierung des Ausländerbeschäftigungsgesetzes (AuslBG) und des Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetzes (NAG) geschaffen und zum Juli 2011 in Kraft gesetzt. Die RWR-Karte stellt nicht ein spezifisches Instrument der Zuwanderungssteuerung dar, sondern ist vielmehr eine Art »Dachmarke« der Steuerung von unterschiedlichen Zuwanderungen (vgl. Kreuzhuber und Hudsky 2011). Diese Steuerung umfasst unterschiedliche Kriterien der Zuwanderung für Hochqualifizierte, für Schlüsselkräfte und für Personen in Mangelberufen, wobei ein damit gekoppeltes Punktesystem personenbezogene Mindeststandards festlegt. Zusätzlich wurden mit der RWR-Karte ausländische Absolventen österreichischer Universitäten erfasst, denen ein halbes Jahr legalen Aufenthalts eingeräumt werden soll, um sich einen ausbildungsadäquaten Arbeitsplatz zu suchen.

Im vorliegenden Bericht werden Inhalte, Implementierungsschritte und Wirksamkeiten der RWR-Karte vorgestellt. Im Detail soll der Text Antworten auf vier zentrale Fragen offerieren:

- Auf welche migrations- und integrationspolitische Ausgangslage wurde mit der Einführung der RWR-Karte reagiert? Welche Ziele wurden mit ihr verknüpft? Welchen Herausforderungen sollte mit der Karte begegnet werden?

- Welche Institutionen (Ministerien, Interessenvertretungen etc.) haben in Österreich die Implementierung der RWR-Karte gefördert und vorangetrieben und von welchen Seiten gab es besonders viel Widerstand?
- Wie wurde die RWR-Karte eingeführt? War die Einbindung verschiedener Interessengruppen bei der Ausgestaltung der Bestimmungen zweckdienlich oder eher kontraproduktiv mit Blick auf das intendierte Ziel?
- Wie wirkt die Karte seit ihrer Einführung im Jahr 2011? Kann die Implementierung als Erfolg bezeichnet werden oder lässt sich Unzufriedenheit feststellen?

Der Text stützt sich auf die einschlägige Literatur, auf systematische Medienberichte und auf ausgewählte Expertengespräche.¹ Er endet mit einer knappen Empfehlung für eine mögliche Einführung einer Schwarz-Rot-Gold-Karte in Deutschland.

1. DAS DACHINSTRUMENT: DIE ROT-WEISS-ROT-KARTE

In diesem Abschnitt geht es zunächst um die Beantwortung der Frage nach der Ausgangslage (»Auf welche migrations- und integrationspolitische Ausgangslage wurde mit der Einführung der RWR-Karte reagiert?«). Im Anschluss daran wird die RWR-Karte selbst erläutert. Das ist zwar nicht erkenntnisleitend, muss aber dennoch der Vollständigkeit halber dargestellt werden.

STEUERUNGSPOLITISCHE AUSGANGSLAGE

Die Zulassung ausländischer Arbeitskräfte in Österreich wurde über viele Jahrzehnte primär im Rahmen des Ausländerbeschäftigungsgesetzes geregelt, welches in seiner Grundkonzeption aber kein »Einwanderungs-

1 Die Recherche und systematische Aufarbeitung der Medienberichte zur RWR-Karte hat Maria Luzia Enengel durchgeführt. Ihr ist dafür sehr herzlich zu danken.

gesetz« war und ist, denn es regelte nicht die Zuwanderung und Niederlassung, sondern immer nur die Zulässigkeit einer Beschäftigung. Hauptverantwortlich dafür ist und war der Bundesminister für Arbeit und Soziales, der sehr häufig aus dem gewerkschaftlichen Flügel der Sozialdemokratie stammte, sobald es eine Regierungskonstellation gab, welche die Sozialdemokratie inkludierte.

Aufgrund dieser traditionellen Verankerung wurde das politische Handeln eher durch die Sorge um einen funktionierenden inländischen Arbeitsmarkt geprägt und weniger durch den Wunsch, das Arbeitskräfteangebot durch zusätzliche Zuwanderung zu erhöhen. Das ist verständlich, denn die gewerkschaftliche Position bei der Durchsetzung von Interessen (z. B. bei Lohnverhandlungen) wird eben nicht dadurch gestärkt, dass viele Arbeitswillige vor den Toren der Unternehmen stehen. Ganz im Gegenteil: Der Schutz des inländischen Arbeitsmarktes vor zusätzlicher Konkurrenz aus dem Ausland, das sogenannte Primat der Inländerbeschäftigung, war seit den 1920er-Jahren ein Leitmotiv gewerkschaftlicher Politik in Österreich und ist es – mit Einschränkung – bis heute.

Im Österreich der 1960er-Jahre war diese Position nicht mehr haltbar, denn es herrschte Hochkonjunktur, und aufgrund der hohen Geburtenzahlen zogen sich auch viele ihre Kinder betreuenden Mütter wieder vom Arbeitsmarkt zurück. Dem deutschen Vorbild folgend, wurde auch in Österreich die Gastarbeiterpolitik installiert. Diese sah eine zeitlich begrenzte Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte vor, die dann enden sollte, wenn die im Zusammenhang mit der konjunkturellen Entwicklung stehenden »Lücken« auf dem Arbeitsmarkt wieder geschlossen waren. Die Lücken entstanden aufgrund des Rückgangs des Arbeitskräfteangebots, einer guten konjunkturellen Entwicklung und der Mobilität der inländischen Arbeitskräfte, die die weniger attraktiven Teile des Arbeitsmarktes verließen (Industrie, Baugewerbe, Tourismus). Die Sozialpartner haben diese Lücken identifiziert und sogenannte Gastarbeiterkontingente definiert, deren Idee es war, ohne große Einzelfallüberprüfung eine bestimmte Anzahl an Arbeitskräften mit meist unspezifischen Qualifikationen nach Österreich einreisen zu lassen. Das arbeitgeberbasierte Verfahren der Anwerbung blieb dennoch gewahrt: Vor der Einreise musste die Verwertbarkeit feststehen und eine Arbeitsplatzzusage vorhanden sein.

Die Geschichte der Gastarbeiterwanderung muss hier nicht weiter erzählt werden. Tatsache ist, dass die Idee der flexiblen, zu- und abwandernden Arbeitskräfte sich in dieser Art nicht realisiert hat, und Tat-

sache ist auch, dass mit der konjunkturellen Krise nach 1973, dem Eintritt geburtenstarker Jahrgänge in den Arbeitsmarkt und der »Rückkehr« der sie betreuenden Mütter (und selten Väter) die quantitativen Lücken nicht mehr beobachtbar waren. Aus einer Anwerbspolitik wurde eher eine Zuwanderungsverhinderungspolitik – und das über viele Jahrzehnte.

Anfang der 1990er-Jahre erfuhr diese Zuwanderungsverhinderungspolitik ihre ersten Risse. Die geburtenschwachen Jahrgänge der in den 1970er-Jahren Geborenen betraten den Arbeitsmarkt. Gleichzeitig war nach dem Fall des Eisernen Vorhangs der Zuwanderungsdruck erheblich und die bestehenden Steuerungsinstrumente waren dysfunktional. 1993 trat ein neues Niederlassungsgesetz in Kraft und brachte einen neuen Ansatz der Steuerung. Das Niederlassungsgesetz zeigte erstmals Ansätze eines echten Einwanderungsgesetzes, welches gleichzeitig auch die Notwendigkeit von Integration betonte. Die Antragstellung erfolgte aus dem Ausland, es gab Quotierungen über die maximale Anzahl der in einem Jahr zuwandernden Personen, und die Bedeutung des Ausländerbeschäftigungsgesetzes als alleiniges Steuerungsinstrument der Zuwanderung wurde zurückgedrängt. Mit der Quotierung der freien Zuwanderungsplätze eines Jahres wurde ein Instrument geschaffen, welches unabhängig von einer Individualüberprüfung oder einer kollektiven Zulassung ausländischer Arbeitskräfte eine übergeordnete Richtgröße einer jährlichen Zuwanderung vorgab. »Eine Aufenthaltsberechtigung kann nur ausgestellt werden, wenn der entsprechende Quotenplatz verfügbar ist. Die schwerpunktmäßig qualitative Steuerung durch die arbeitsmarktpolitischen Kriterien des AuslBG wird damit durch den quantitativen Steuerungsmechanismus der fremdenrechtlichen Zuwanderungsquoten ergänzt« (Nowotny 2007: 64).

In der Realität erwies sich die Quotensteuerung der Zuwanderung aber als zu grob und zu undifferenziert. Darüber hinaus entfiel – im Wesentlichen aus politischen und rechtlichen Gründen (Stichwort Art. 8 EMRK »Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens«) – der größte Teil der Quoten auf den Familiennachzug von Migrantinnen und Migranten und auf einige wenige Schlüsselkräfte. Die Zuwanderungsquote für »normale« Erwerbstätige war praktisch nicht existent. Insgesamt erwies sich das Quotensystem aber auch als politisch konfliktär. Jede Änderung der einmal im Jahr veröffentlichten Quote, gleichgültig ob Kürzung oder Erhöhung, stellte, um ein Bild aus dem Sport zu verwenden, einen aufgelegten Elfmeter für die Opposition dar. Die medial intensiv diskutierte Quote – eigentlich eine festgelegte

Zahl an maximaler Zuwanderung eines Jahres aus Drittstaaten – wurde politisch entweder von rechts oder von links heftig kritisiert.

Aber auch realpolitisch erwies sich insbesondere die Familiennachzugsquote als integrationspolitisch nachteilig. Wer seine Familie nachholen wollte, musste, wenn die Familiennachzugsquote gleichzeitig erschöpft war, warten oder auch den Weg der Einbürgerung wählen, um damit als österreichischer Staatsbürger seine Familie quotenfrei nachholen zu können. Dazu kam manchmal die Notwendigkeit des langen Freihaltens von Quotenplätzen. »Wenn einem Antrag ein Quotenplatz gegenübersteht, dieser jedoch aus inhaltlichen Gründen abgewiesen wird (z. B. kein gesicherter Unterhalt), so muss der Quotenplatz dennoch so lange für den Antrag freigehalten werden, bis über ihn rechtskräftig entschieden ist. [...] Die endgültige Quotenvergabe für ein Kalenderjahr verzögert sich so erheblich« (Schumann 2007: 76).

DIE RWR-KARTE

Die Rot-Weiß-Rot-Karte bricht mit der Quote. Das Quotensystem ist zwar noch immer gültiges Recht, die Bedeutung für den Arbeitsmarkt ergibt sich aber nur mehr indirekt über die Familienzusammenführung, bei welcher eine RWR-Karte »plus« erteilt wird und damit sofort unbeschränkter Arbeitsmarktzugang besteht. Im Rahmen der Zuwanderung über die RWR-Karte gibt es – rein theoretisch – keine quantitative Obergrenze. Das ist natürlich eine akademische Feststellung, denn mit Zuwanderung in erheblicher Zahl würden manche Bedingungen nicht mehr erfüllbar sein (Arbeitsplatzzusage); sie ist dennoch notwendig, um auf den radikalen Wandel aufmerksam zu machen.

Was ist die RWR-Karte? Sie ist ein »gut austariertes Hybrid-Instrument« (Kolb und Klausmann 2013), das verschiedene Verfahren der Zuwanderungssteuerung kombiniert. Mit der Karte sollen gezielt qualifizierte Arbeitskräfte aus Nicht-EU-Staaten für Österreich angeworben werden. Die Steuerung erfolgt über Kriterien und nicht über Quoten, und die Zielgruppe fokussiert sich auf besonders Hochqualifizierte, Fachkräfte in Mangelberufen, sonstige (un-)selbstständige Schlüsselkräfte (denen kein Inländer mit vergleichbarer Qualifikation gegenübersteht) sowie Studienabsolventinnen und -absolventen.

- Besonders Hochqualifizierte sind Personen, die gut ausgebildet sind, wenn möglich im MINT-Bereich, Berufserfahrungen vorweisen können und gleichzeitig relativ jung sind. Wenn diese Personen dazu

noch in Österreich studiert haben und Deutsch oder Englisch auf Niveaustufe A2 sprechen, dann gibt es bereits mehr als 70 Punkte aus einer standardisierten Punkteliste und sie erhalten ein Aufenthaltsvisum für sechs Monate zur Arbeitssuche. Personen können also einreisen, ohne über eine feste Arbeitsplatzzusage zu verfügen, und sie erhalten dann eine RWR-Karte, wenn sie einen Job gefunden haben. Damit hat Österreich erstmals das bisher arbeitgeberdominierte Anwerbeverfahren gebrochen und eine humankapitalorientierte Steuerung zugelassen. Wer über genügend Humankapital verfügt, dem wird es schon gelingen, einen Arbeitsplatz zu finden – so lautet dabei die Grundüberlegung. Deutschland kennt mit dem § 18c des Aufenthaltsgesetzes eine nicht unähnliche Möglichkeit, aber die »Verpackung« ist unzweifelhaft weniger reizvoll.

- Die zweite Zielgruppe sind Fachkräfte in Mangelberufen. Für sie müssen drei Bedingungen erfüllt sein: Berufsausbildung in einem Mangelberuf, der in einer Verordnung festgelegt wird, ein Arbeitsplatzangebot mit der Bereitschaft des Arbeitgebers, das spezifische Mindestentgelt zu bezahlen, und 50 von maximal 75 Punkten. Die Kriterien sind abermals Berufsausbildung, Berufserfahrung, Alter und Sprachkenntnisse. Die sogenannte Fachkräfteverordnung wird vom Bundesministerium (BM) für Arbeit und Soziales im Einvernehmen mit dem BM für Wirtschaft jährlich festgelegt und umfasst Berufe wie Fräser, Dreher, Ingenieure für Maschinenbau, Starkstrom, Datenverarbeitung, aber auch Krankenpfleger oder Krankenschwestern. Wer zum Beispiel 29 Jahre alt und von Beruf Starkstromtechniker ist, über einige Berufsjahre verfügt und Deutsch auf Niveaustufe A1 spricht, hat die erforderlichen 50 Punkte bereits erreicht. Zusätzlich benötigt die zuwanderungsbereite Person aber eine Arbeitsplatzzusage. Das Instrument »Fachkräfte in Mangelberufen« stellt also eine arbeitgeberbasierte Steuerung dar, die es in Deutschland auch gibt, nämlich über die Mangelberufe mit reduziertem Mindesteinkommen laut Blue Card und der neuen Beschäftigungsverordnung.
- Die dritte Zielgruppe der erwünschten Zuwanderung sind Schlüsselkräfte. Drei Bedingungen müssen diese erfüllen: Das Unternehmen zahlt das gesetzlich festgelegte Mindestentgelt (für über 30-Jährige: monatlich 2.664 Euro (2013) brutto; für unter 30-Jährige: monatlich 2.220 Euro), das Arbeitsmarktservice (AMS) kann dem Unternehmen keine gleich qualifizierte Arbeitskraft, die beim AMS Arbeit suchend vorgemerkt ist, vermitteln (Arbeitsmarktprüfung)

und es werden mindestens 50 Punkte erreicht. Mit einer entsprechenden Berufsausbildung, dem richtigen Alter oder den Sprachkenntnissen kann man die erforderliche Punktzahl relativ leicht erreichen, und wenn das dennoch nicht gelingt, gibt es für Profisportler und Profitrainer 20(!) Extrapunkte. Aufgrund dieser Sonderpunkte wird dieses Instrument auch benützt, um Sportlern einen legalen Aufenthalt zu ermöglichen.²

- Die vierte Zielgruppe sind schließlich die Studienabsolventinnen und -absolventen einer österreichischen Universität aus Drittstaaten. Sie müssen ein Diplomstudium zumindest ab dem zweiten Studienabschnitt oder ein Masterstudium an einer österreichischen Universität, Fachhochschule oder akkreditierten Privatuniversität absolviert und erfolgreich abgeschlossen haben. Sie dürfen sich bis zu sechs Monate nach Ablauf ihrer Aufenthaltsbewilligung als Studierende zur Arbeitssuche in Österreich aufhalten. Können Studienabsolventen innerhalb dieser sechs Monate ein ihrem Ausbildungsniveau entsprechendes Beschäftigungsangebot eines konkreten Unternehmens durch einen Arbeitsvertrag nachweisen, erhalten sie eine Rot-Weiß-Rot-Karte ohne Arbeitsmarktprüfung. Dabei gilt, dass das monatliche Mindestbruttoentgelt 1.998 Euro betragen muss und weitere Voraussetzungen, die auch für die anderen Gruppen gelten (ortsübliche Unterkunft, Krankenversicherungsschutz usw.), erfüllt sind. Die Regelung gilt nicht für Personen, die nur ein Bachelorstudium in Österreich absolviert haben.

Alle Schlüsselkräfte, Fachkräfte sowie Studienabsolventinnen und -absolventen, die eine RWR-Karte erhalten, und alle in Österreich bereits dauerhaft niedergelassenen Drittstaatsangehörigen können ihre Ehegatten, eingetragenen Partner/innen und Kinder bis 18 Jahre (Familiennachzug/Kernfamilie) mitnehmen/nachholen, wenn diese vor der Einreise Deutschkenntnisse auf A1-Niveau des europäischen Referenzrahmens für Sprachen nachweisen können und ein ausreichendes Familieneinkommen für den Lebensunterhalt gesichert ist (Ausnahme: Familienangehörige von Hochqualifizierten und Inhabern einer Blauen Karte EU müssen keine Deutschkenntnisse vor Einreise nachweisen).

2. CHRONOLOGIE, AKTEURE UND PROZESS

Im Folgenden werden drei Fragen beantwortet: Wie stellt sich die Chronologie der RWR-Karte dar? Welche Institutionen (Ministerien, Interessenvertretungen etc.)

waren daran beteiligt, haben die Implementierung der Karte gefördert und vorangetrieben, und auf welchen Seiten gab es besonders viel Widerstand? Und welche entscheidenden Prozessschritte können identifiziert werden?

CHRONOLOGIE

Den Beginn der »Geschichte der RWR-Karte« festzulegen, ist willkürlich. Die Kritik am alten Steuerungssystem setzte bald nach dessen Implementierung ein und ab einem bestimmten Zeitpunkt wurde sie massiv und deutlich vernehmbar. 2007 präsentierte die Industriellenvereinigung (IV)³ ein Positionspapier für eine neue Migrations- und Integrationspolitik in Österreich, welches die sogenannten Quoten (zahlenmäßige Obergrenzen der jährlichen Zuwanderung) ablehnte. Der Zuzug qualifizierter Personen aus Drittstaaten soll – so die Vorstellung – auf einem klaren und transparenten Punktesystem basieren, das die Zuerkennung von dauerndem Aufenthalt und uneingeschränktem Zugang zum Arbeitsmarkt zur Folge hat. Unbürokratische Zuwanderung von Familienangehörigen wird als Grundlage für eine gelingende Integration erachtet.

Im Herbst 2008 wurde von der Wirtschaftskammer Österreich (WKO), der Industriellenvereinigung (IV) und bemerkenswerterweise auch von der »International Organisation for Migration« (IOM) das gemeinsam erstellte Positionspapier »Zukunft gestalten – ein zukunftsorientiertes Migrationsmodell« präsentiert. Ein kriteriengeleitetes und bedarfsorientiertes Zuwanderungssystem sei notwendig, so der Grundtenor, auch um dem Fachkräftemangel entgegenzuwirken und die Folgen der demographischen Entwicklung handhabbar zu machen. Ein Punktesystem soll Transparenz bringen und sich den Bedürfnissen des österreichischen Arbeitsmarktes anpassen. Die festgelegten Kriterien sollen zum Beispiel Ausbildung, Berufserfahrung oder auch Sprachkenntnisse umfassen.

Nach der Neuwahl des Parlaments im Herbst 2008 beschlossen SPÖ und ÖVP, eine Große Koalition zu bilden. Die Koalition einigte sich auf ein umfassendes Regierungsprogramm (287 Seiten) mit dem Titel »Gemeinsam für Österreich«, in dem zur Überraschung der politischen Beobachter das 2008 vorgestellte Zuwanderungssystem aufgenommen wurde, wenn auch in zwei unterschiedlichen Kapiteln und mit differierenden Akzentsetzungen. Einmal tauchte das kriteriengeleitete Zuwanderungssystem im Kapitel »Arbeitsplätze und Standortpolitik« auf (Seite 29) und ein zweites Mal im Kapitel »Inneres, Justiz und Landesverteidigung« (Seite 105).

- 2 Der Anteil der Sportler darf aber auch nicht überbewertet werden. Insgesamt gehen nur 11 % aller erteilten RWR-Karten an Sportler. In der Kategorie »Sonstige Schlüsselkräfte« geht jede 6. RWR-Karte an Sportler. Seit Einführung der RWR-Karte gab es insgesamt 377 positive AMS-Gutachten für Sportler (Stichtag 30.6.2013).
- 3 Die Industriellenvereinigung (IV) ist eine Interessengemeinschaft der österreichischen Industrie mit freiwilliger Mitgliedschaft. Die Wirtschaftskammer Österreich (WKO) ist dagegen eine Interessengemeinschaft aller Unternehmen Österreichs, nicht nur der Industrie. Die Mitgliedschaft ist verpflichtend.

Festgelegt wurde im Regierungsprogramm jedenfalls, dass eine Kommission unter Beteiligung von Sozialpartnern und Industriellenvereinigung mit der Ausarbeitung der Kriterien beauftragt werden sollte. Diese Absicht wurde realisiert, die Kommission trat sehr rasch nach der Regierungsbildung zusammen und präsentierte schließlich im Oktober 2010 nach langen Verhandlungen, die zeitweise auch zu scheitern drohten, ihre Grundsätze der RWR-Karte. In den darauf folgenden Monaten erfolgten die legislative Umsetzung und weitere »Feinkorrekturen«. Im Ministerrat wurde die RWR-Karte im Februar 2011 einstimmig beschlossen. Die parlamentarische Behandlung im Ausschuss für Arbeit und Soziales wurde daraufhin zügig durchgeführt und das Gesetz im Plenum im Mai 2011 mit Stimmen der SPÖ und ÖVP verabschiedet. Am 1. Juli 2011 trat die RWR-Karte in Kraft.

WICHTIGE AKTEURE

Welche Akteure waren im Zusammenhang mit der Diskussion über die RWR-Karte wichtig und welche Grundpositionen vertraten sie?

Der Motor hinter der RWR-Karte und insgesamt einer liberalen Zuwanderungspolitik sind und waren die Industriellenvereinigung (IV) und die Wirtschaftskammer Österreich (WKO). Ihre Interessenlage ist eindeutig: Sie fürchten Knappheiten des Arbeitskräfteangebots und wollen Situationen verhindern, die zur Restriktion eines möglichen Wachstums führen, weil zu wenige oder zu wenig qualifizierte Arbeitskräfte vorhanden sind. Ein quantitativ flexibles, gut ausgebildetes und nicht zu teures Arbeitskräfteangebot ist für die Arbeitgeberseite sicher ein Idealzustand und dafür treten die genannten Institutionen ein. Sie weisen regelmäßig auf den Fachkräftemangel hin und sehen mit Sorge den demographischen Wandel sowie die Abnahme der neu auf den Arbeitsmarkt tretenden Geburtskohorten, denn genau diese Situation würde das unternehmerische Wachstum begrenzen.

Die IV und die WKO lancierten ab 2007 in zahlreichen Presseaussendungen das Fehlen einer Diskussion über ein neues Zuwanderungssystem und forderten nicht nur die Einführung des kriteriengeleiteten und bedarfsorientierten Zuwanderungssystems, sondern grundsätzlich auch einen »migrationspolitischen Paradigmenwechsel«. Internationalität sei insgesamt zu fördern, die Anerkennung ausländischer Abschlüsse zu erleichtern und die politischen Kompetenzen in den Bereichen Migration und Integration seien institutionell zu bündeln, so der Grundtenor.

Fürchten die unternehmernahen Interessengruppen und die ÖVP die Knappheit des Arbeitskräfteangebots, so sind die Institutionen, die Arbeitnehmerinteressen vertreten, genau daran interessiert: Ein knappes Arbeitskräfteangebot stärkt die »bargaining power« der Gewerkschaften, eine »industrielle Reservearmee«, die – bildhaft gesprochen – vor den Toren der Unternehmen auf Einlass wartet, schwächt sie. Gewerkschaft, Arbeiterkammer und die SPÖ treten daher für eine Regulierung des Arbeitsmarktes ein und für eine Begrenzung des Zuzugs. Gleichzeitig wollen sie eine Einhaltung tariflicher Mindestlöhne erreichen und »Schwarzarbeit« außerhalb des sozialpolitischen Ordnungsrahmens verhindern.

Eine Konstante anderen Inhalts stellte die Argumentation der Freiheitlichen Partei Österreichs dar und nach ihrer Spaltung auch die des BZÖs (Bündnis für Österreich), wobei das BZÖ meist weniger radikal den Standpunkt vertrat. Die Argumentation der rechtspopulistischen Parteien bestand meistens in einem »zu viel«: Österreich habe jetzt schon zu viele Zuwanderer und eine weitere Öffnung des Arbeitsmarktes führe nicht nur zu steigender Arbeitslosigkeit, sondern gefährde auch den kulturell definierten Kern des Staates.

Ist den Rechtspopulisten alles zu viel im Bereich der Zuwanderung, so ist den Grünen und zivilgesellschaftlichen Institutionen (Caritas, Diakonie, SOS Mensch und andere) vieles zu restriktiv und zu sehr am ökonomischen Eigennutzen Österreichs ausgerichtet. Gemeinsam war am Anfang der Diskussion Mitte des vergangenen Jahrzehnts die Forderung nach Einführung eines Punktesystems zur Steuerung der Zuwanderung aus Drittstaaten. Kanada erschien allen als Vorbild; die Grünen haben dabei Pionierarbeit geleistet. Während die beiden rechtspopulistischen Parteien sich davon absetzten, empfanden die Grünen die RWR-Karte als einen Schritt in die richtige Richtung, aber im Detail zu wenig großzügig. Was sie im Wesentlichen kritisierten, waren Regelungen außerhalb der RWR-Karte, wie die Saisonarbeiterregelung, die ihrer Ansicht nach nur für billige und rechtlose Arbeitskräfte sorgt.

Die für die Zuwanderung zuständigen Ressorts, das Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (BMAK) sowie das Bundesministerium für Inneres (B.M.I.), sind ebenfalls als Akteure zu bezeichnen, auch wenn ihnen diese Rolle auf dem Papier nicht zusteht. Die Ministerien sollten verlängerter Arm der politischen Führung sein und das ausführen, was gesetzlich oder programmatisch vorgegeben wird. In der Praxis kommt den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Ministerien aber eine wichtige Rolle zu, weil sie den

Diskussionsprozess durch ihre Sacherfahrung beeinflussen und für die Formulierung einer Gesetzesvorlage hauptverantwortlich zeichnen. Damit steuern sie im Detail, wie eine bestimmte Regelung zu verstehen ist und welche Bedingungen an die RWR-Karte gebunden sind.

DER PROZESS DER REALISIERUNG DER RWR-KARTE

Wie hat der Prozess der Beschlussfassung der RWR-Karte funktioniert und warum war er erfolgreich? Ohne ins Spekulative abzugleiten, sind die folgenden drei Prozessschritte als wesentlich identifizierbar.

DIE VORBEREITUNGEN

Die Vorbereitungen zur RWR-Karte dauerten mehrere Jahre. Sie bestanden im Wesentlichen darin, das Terrain der Einführung aufzubereiten. Immer wieder wurde von den treibenden Kräften – der Industriellenvereinigung (IV) und der Wirtschaftskammer (WKO) – auf den kommenden Facharbeitermangel aufmerksam gemacht und eine Flexibilisierung des Zuwanderungsregimes gefordert. Die Instrumente waren dabei Studien, Pressekonferenzen, Presseaussendungen und öffentliche Veranstaltungen. 2007 präsentierte – wie schon erwähnt – die IV ein Positionspapier für eine neue Migrations- und Integrationspolitik in Österreich, 2008 wurde von WKO, IV und der IOM das gemeinsam erstellte Positionspapier »Zukunft gestalten – ein zukunftsorientiertes Migrationsmodell« vorgestellt. Beide Papiere bildeten sicherlich die wesentlichsten Wegbereiter.

Diese Aktivitäten – die Studien, Pressekonferenzen, Presseaussendungen und öffentlichen Veranstaltungen – fielen auf fruchtbaren Boden, denn mit der Forderung nach etwas Neuem war immer auch eine Kritik am Bestehenden verbunden, und Kritik wird in den Medien dankbar aufgegriffen. Die Medien erwiesen sich im Folgenden als Verbündete und nahmen dabei eine fast unersetzbare Rolle ein. Es wäre naiv zu glauben, hier ist das zu lösende Problem und das sind die politischen Kräfte, die darauf reagieren. In Wirklichkeit handelt es sich bei vielen sachpolitischen Auseinandersetzungen um eine Art »Dreiecksverhältnis«: Die Proponenten, die auf ein Problem aufmerksam machen, müssen die Medien überzeugen, und erst wenn dies gelingt, reagieren die politischen Kräfte und greifen ein Problem auf. Das soll nicht verallgemeinert werden, aber dennoch reagieren Parteien und Regierungen oft mehr auf die in Medien dargestellte Realitätsbeschreibung als auf die Realität selbst.

Die Medien konnten in der Frage aber nicht nur aufgrund des kritischen Impetus gewonnen werden, denn der drohende Facharbeitermangel ist nicht lediglich eine politische Fiktion, sondern kann auch mit wissenschaftlichen Methoden (z. B. durch Prognosen über die zukünftige Entwicklung des Arbeitskräfteangebots) objektiv nachgewiesen werden. Bestimmte Realitätsbeschreibungen verdichteten sich und wurden durch die mediale Berichterstattung zu einem wesentlichen Treiber.

DER VORENTSCHEIDERPROZESS

Bevor eine formelle politische Willensbildung einsetzt, werden in der Regel Institutionen aktiv, die zusammengefasst eine Vorentscheiderstruktur bilden und auf einem zunächst informellen Weg Meinungen austauschen und Entscheidungen vorbereiten (vgl. Kleinfeld, Zimmer und Willems 2007). Im konkreten Fall der RWR-Karte bildeten die Sozialpartner eine solche Vorentscheiderstruktur, die den Weg der formellen Willensbildung präformierte. Das bereits erwähnte, 2008 vorgestellte Positionspapier der IV (»Zukunft gestalten – ein zukunftsorientiertes Migrationsmodell«) war dabei Grundlage der Verhandlungen mit den Vertreterinnen und Vertretern der Interessen von Arbeitnehmerschaft und Arbeitgeberseite.

Im Rahmen dieses Vorentscheiderprozesses haben die Sozialpartner in weiterer Folge die Aufnahme der Forderung, die Zuwanderung aus Drittstaaten neu zu regeln, in das Regierungsprogramm 2008 empfohlen. Sie haben dabei sich selbst in die Kommission, die die genauen Kriterien ausarbeiten sollte, hineinreklamiert. Das gemeinsame Ergebnis wurde schließlich 2010 präsentiert und bildete in der Folge die Grundlage der Legisten im BMASK und BM.I, um ein entsprechendes Gesetz zu formulieren, welches schließlich im Parlament 2011 beschlossen wurde.

DER SCHLÜSSEL ZUR REALISIERUNG

Der entscheidende Punkt auf dem Weg zur Realisierung war sicherlich die Aufnahme der Neugestaltung der Zuwanderung aus Drittstaaten in das Regierungsprogramm der Großen Koalition (SPÖ/ÖVP) im Herbst 2008. Den Weg haben die Gespräche der Sozialpartner im Vorfeld geebnet. Warum sich die Interessenvertretung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer am Vorentscheiderprozess beteiligt hat, bleibt bis zu einem gewissen Grad Spekulation. Ob es eine Folge des allgemeinen beeinflussten Stimmungsbildes war (»in

der Sache muss etwas geschehen») oder ob es der Tradition der österreichischen Sozialpartner entsprach, dass man die politischen Wünsche des Gegenübers ernst nimmt und darüber spricht, oder ob es schließlich die anvisierte Junktimierung mit einem härteren Vorgehen bei Lohndumping und Schwarzarbeit war, bleibt dahingestellt. Letzteres war jedenfalls, ohne ins Spekulative abzugleiten, ein Schlüssel, vielleicht der entscheidende Schlüssel zur Realisierung der RWR-Karte.

Es muss dabei erwähnt werden, dass die Gewerkschaft, die Arbeiterkammer und die SPÖ Erwartungen hatten, dass nach Wegfall der Übergangsbestimmungen eine Zuwanderung größeren Stils einsetzen würde, die das Lohngefüge massiv beeinflussen und die Arbeitslosenquoten ansteigen lassen würde. Die Gewerkschaft, die Arbeiterkammer und die SPÖ fürchteten eine unkontrollierte Zunahme des Arbeitskräfteangebots, denn dabei würde ihre politische Verhandlungsmacht den Sozialpartnern gegenüber massiv erodiert werden. Die Junktimierung der RWR-Karte mit den Fragen von Lohndumping und Schwarzarbeit war daher für die Interessenvertretung der Arbeitnehmerschaft von großer Bedeutung und insgesamt ein kluger Schachzug im Sinne der Sache.

3. IMPLEMENTIERUNG

Die dritte erkenntnisleitende Frage zielt auf die Einführung der RWR-Karte ab. Wie wurde sie implementiert? War die Einbindung verschiedener Interessengruppen bei der Ausgestaltung der Bestimmungen zweckdienlich oder eher kontraproduktiv mit Blick auf das intendierte Ziel?

DER KONTEXT

Die Implementierung der RWR-Karte fiel in eine wirtschafts- und gesellschaftspolitisch schwierige Zeit. Die Folgen der Finanz- und Wirtschaftskrise waren alles andere als ausgestanden. Die öffentlichen Verunsicherungen über die Zukunft des Euro, der wirtschaftlichen Entwicklung und des Wirtschaftsstandortes Österreich stellten sicher nicht die optimalen Rahmenbedingungen dar – angesichts steigender Arbeitslosenzahlen klingen Aussagen über einen drohenden Fachkräftemangel weniger überzeugend und weit hergeholt.

In so einem Kontext war die Berichterstattung über den Fachkräftemangel und die RWR-Karte gedämpft. Bevor die Finanz- und Wirtschaftskrise Österreich erreichte, wurden im Schnitt monatlich 15 bis 20 Presse-

aussendungen über die APA (Austria Presse Agentur) lanciert, am Höhepunkt der Krise sank diese Zahl auf null bis fünf, um dann ab 2011 wieder auf zehn bis 15 anzusteigen. Die RWR-Karte wurde über Presseaussendungen von Parteien, Interessengruppen und zivilgesellschaftlichen Einrichtungen nach ihrer Einführung zehn- bis 15-mal thematisiert, also nicht allzu häufig.

IMPLEMENTIERUNGSSCHRITTE

Die RWR-Karte wurde ohne große »Vorwarnung« und auch ohne begleitendes Konzept der Popularisierung eingeführt. Darin liegt eine Herausforderung. Wie kann ein kleines Land ein spezialisiertes Instrument der Zuwanderungssteuerung schaffen und gleichzeitig sicher sein, dass davon die Welt Kenntnis nimmt? Auf dem Radar der qualifizierten Wanderungsbereiten befinden sich nicht Österreich – und wohl auch nicht Deutschland –, sondern die klassischen Einwanderungsstaaten, allen voran die USA. Die Greencard ist weltweit bekannt, die RWR-Karte, 2011 eingeführt, mit Sicherheit nicht. Was waren die wesentlichen Implementierungsschritte?

- Im Herbst 2011 ist das »offizielle« Migrationsportal der Bundesregierung (www.migration.gv.at) in Betrieb gegangen. Dieses Migrationsportal stellt in einer übersichtlichen Form die Bedingungen der Einreise dar und bietet auch einen Punktrechner an. Jeder Benutzer, jede Benutzerin kann dabei »spielerisch« selbst überprüfen, ob er oder sie geeignet wäre, eine RWR-Karte zu erhalten. Die Homepage ist auf Deutsch und Englisch verfügbar, insgesamt aber eher technisch und weit weniger einladend als beispielsweise die Homepage make-it-in-germany.com.⁴
- In den Jahren 2011, 2012 und 2013 fanden unterschiedliche Veranstaltungen zur RWR-Karte statt. Diese hatten meist informativen Charakter und wurden von den Sozialpartnern organisiert. Das BM.I und das BMASK waren in vielen Fällen beteiligt. Ob es eine Veranstaltungsreihe in den potenziellen Herkunftsländern einer qualifizierten Drittstaatszuwanderung gegeben hat (z.B. Ukraine, Serbien, Türkei und anderen), entzieht sich meiner Kenntnis. Ebenso offen bleibt die Frage, ob die verschiedenen Veranstaltungen konzeptiv geplant und aufeinander abgestimmt waren.⁵
- Schließlich wurden die Konsularabteilungen in den österreichischen Botschaften informiert und geschult. Ebenso wurden die Behörden, die mit der Exekution des österreichischen Fremdenrechts befasst sind (Bezirkshauptmannschaften, Magistratsabtei-

4 Vergleiche auch den Außenauftritt der Wirtschaftskammer Österreichs: www.advantage-austria.org/international/zentral/business-guide-oesterreich/Knotenseite_Arbeiten.en.html

5 Der Wirtschaftsminister und die Präsidentin der Wirtschaftskammer machen jedenfalls öfter darauf aufmerksam, dass die RWR-Karte vor allem in den Zielländern stärker beworben werden muss. Eine Art »National Branding« soll entwickelt werden, um die Marke Österreich als attraktives Zielland hervorzuheben: http://diepresse.com/home/politik/innenpolitik/759546/Zuwanderung_Minister-will-RotWeissRot-Card-beworben.

Tabelle 1: Erteilte Aufenthaltstitel im Rahmen der RWR-Karte

Aufenthaltstitel	2011 (2. Halbjahr)	2012	2013 (1. Halbjahr)
RWR-Karte (§ 41/1) besonders Hochqualifizierte	20	73	23
RWR-Karte (§ 41/2/1) Fachkraft in Mangelberufen	1	113	139
RWR-Karte (§ 41/2/2) sonstige Schlüsselkraft	323	840	335
RWR-Karte (§ 41/2/3) StudienabsolventIn	17	38	22
RWR-Karte (§ 41/2/4) selbstständige Schlüsselkraft	14	13	9
Blaue Karte EU	36	116	41
Summe	411	1.193	569

Quelle: eigene Zusammenstellung

| BertelsmannStiftung

lungen), in Kenntnis gesetzt. Darüber hinaus erhielten und erhalten das B.M.I und das B.M.A.S.K über die zuständigen erstinstanzlichen Behörden durch zahlreiche Bürgeranfragen (telefonisch, per E-Mail, persönlich) eine Rückkopplung über die Praxis der Implementierung.

4. ERFAHRUNGEN UND REFLEXIONEN

Die vierte Frage lautet: Wie wirkt sich die Karte seit ihrer Einführung im Jahr 2011 aus, und kann die Implementierung als Erfolg bezeichnet werden oder lässt sich Unzufriedenheit feststellen? Die Antwort ist also zu differenzieren: Zuerst wird die empirisch feststellbare Entwicklung kurz dargestellt und dann eine Reflexion über Erfolg oder Misserfolg.

ERFAHRUNGSWERTE SEIT DER IMPLEMENTIERUNG

Seit der Einführung der RWR-Karte wurden etwa 2.000 Aufenthalts- und Arbeitsgenehmigungen ausgestellt, der Großteil davon für die dritte Gruppe, die »sonstigen Schlüsselkräfte«. Darunter fallen auch Arbeitnehmer, an die man bei der Einführung vermutlich nicht gedacht hat: So sind bisher mehr als 200 Sportlerinnen und Sportler mit einer entsprechenden RWR-Karte ausgestattet worden. »Fachkräfte in Mangelberufen« ist die zweitwichtigste Kategorie mit steigender Tendenz,

wobei das auch damit zusammenhängt, dass die Mangelberufsverordnung erst 2012 erlassen wurde. Als eher symbolisch müssen die bisher ausgestellten RWR-Karten für die »besonders Hochqualifizierten« beurteilt werden, die ohne Arbeitsplatzzusage einreisen durften, die Studienabsolventinnen und -absolventen, die innerhalb der Sechsmonatsfrist einen ausbildungsadäquaten Arbeitsplatz gefunden haben, und die »selbstständigen Schlüsselkräfte«.

Insgesamt spielt die Karte beim Thema »Zuwanderung« eine untergeordnete Rolle. Bei einer Bruttowanderung von 144.000 Personen im Jahr 2012 sind 1.200 RWR-Karten eine zu vernachlässigende Größe. Muss daher die RWR-Karte als Misserfolg bezeichnet werden?

ERFOLG ODER MISSERFOLG?

Die RWR-Karte ist zweifellos ein Schritt in die richtige Richtung. Ihre Steuerungskapazität wurde und wird aber medial überschätzt, denn sie kann nur einen kleinen Teil der Zuwanderung beeinflussen, nämlich die Neuzuwanderung zum Zwecke der Erwerbstätigkeit aus Drittstaaten. Das wird meistens übersehen. Aber die RWR-Karte ist interessant, denn sie bricht in der praktischen Konsequenz erstmals in der langen Geschichte der österreichischen Migrationspolitik mit dem Prinzip »Zuwanderung nur bei Arbeitsplatzzusage«.⁶

Die politischen Parteien sind sich jedenfalls uneinig bei der Beurteilung der Frage, ob die RWR-Karte einen

6 Rechtlich ist diese Aussage nicht korrekt, denn ohne Job gibt es keine RWR-Karte. Daran kann auch die sechsmontatige Aufenthaltsmöglichkeit für Studienabsolventen (es handelt sich um ein Aufenthaltsrecht sui generis und keinen Aufenthaltstitel) und auch das Job-Seeker-Visum für besonders Hochqualifizierte nichts ändern.

Erfolg oder einen Misserfolg darstellt. Der zuständige Sozialminister Hundstorfer sieht die RWR-Karte trotz der von ihm als gering eingestuften Inanspruchnahme als Erfolg: Da gehe es um ein bedarfsorientiertes Zuwanderungssystem, meint er, und wegen der Konjunkturlage gebe es im Moment eben keinen höheren Bedarf auf dem Arbeitsmarkt. Anders sehen das die Grünen, wobei sie die Schuld nicht dem Instrument selbst geben, sondern dessen Kalibrierung und damit den ihrer Ansicht nach zu restriktiven Kriterien.

Der Generalsekretär der rechten und ausgesprochen zuwanderungsskeptischen FPÖ beurteilt die RWR-Karte als unreformierbaren Flop. Für die Wirtschaftskammer Österreich ist die RWR-Karte ein Vorzeigemodell, um das Österreich von vielen anderen Ländern beneidet werde. Die Industriellenvereinigung schließt sich der Meinung an, moniert zugleich aber einen Verbesserungsbedarf: »Auch wenn wir überzeugt sind, dass dem kriteriengeleiteten System die Zukunft gehört, müssen wir weiter an der administrativen Umsetzung und zeitlichen Optimierung des Antragsprozesses arbeiten« (Industriellenvereinigung, 28. Juni 2013).

Aus eigener Wahrnehmung und zahlreichen Erfahrungen mit der RWR-Karte sind neben der Pauschalbewertung folgende detaillierte Beurteilungen abzugeben, wobei sich einige auf das Instrument selbst, andere auf den Implementierungsprozess beziehen:

ERWARTUNGEN BEEINFLUSSEN BEURTEILUNGEN

Erwartungen steuern die nachträgliche Bewertung. Wer davon ausgeht, dass der nächste Tag verregnet sein wird, freut sich über ein wenig Sonnenschein zwischen den Regenspausen. Wer dagegen einen Sonnentag erwartet, wird den zeitweiligen Regen als störend empfinden. Erwartungshaltungen definieren die Bewertung.

Es ist schwierig zu beurteilen, wer »Schuld« hatte an der zu hohen Erwartungshaltung. Tatsache ist, dass die zuständigen Minister bei der Vorstellung der RWR-Karte Zahlen aus einer Studie zitierten und diese ohne Wenn und Aber in den Raum stellten. Diese Studie von Donau UK/IHS wurde von der Wirtschaftskammer und der Industriellenvereinigung in Auftrag gegeben, doch bezog sich darin die Zahl »bis zu 8.000« Bewilligungen auf das Jahr 2030 – dies bleibt allerdings stets unerwähnt (auch wenn man darauf hinweist). Sieht man in die Originalstudien, fällt es schwer, diese Erwartungswerte nachzuvollziehen. Auch hätte eine gewisse Sachkenntnis über die Zusammensetzung der Zuwanderung Skepsis

erzeugen müssen, ob eine Zahl von 8.000 qualifizierten Zuwanderern aus Drittstaaten realistisch ist.

2012 betrug die Zuwanderung nach Österreich rund 144.000. Davon waren etwa 80.000 Zuzüge aus der EU, die nichts mit der RWR-Karte zu tun haben, ebenso wenig die 15.000 rückkehrenden Österreicher und die 17.000 Asylwerber. Nicht in den Anwendungsbereich der RWR-Karte fallen auch die 13.000 Familienangehörigen aus Drittstaaten, die 6.000 Saisonarbeitskräfte aus Drittstaaten sowie die 11.000 sonstigen Zuzügler, hauptsächlich Studierende und einige wenige Forscher und Au-Pairs. Es bleiben damit rund 1.000 Schlüsselarbeitskräfte aus Drittstaaten, die definitiv zur Klientel der RWR-Karte zählen, und wohl auch einige Forscher aus der Kategorie der sonstigen Zuzüge – in der Summe wohl nicht viel mehr als 1.500. Geht man davon aus, dass man diese 1.500 Zuzüge vielleicht um ein Drittel steigert, weil die Karte eben eine gewisse Attraktivität hat, dann kommt man zu einer Zahl von rund 2.000 RWR-Karten.

Das kann sich klarerweise ändern. Wenn die Angehörigen der Babyboomer-Generation in den Ruhestand wechseln, wird ein Mehr an Zuwanderung notwendig sein, um zumindest das Arbeitskräfteangebot konstant zu halten. Diese Situation wird mit 2015 beginnend eintreten und ab 2020 voll durchschlagen. Ein bis dahin erprobtes und bekanntes Zuwanderungsinstrument, wie es die RWR-Karte darstellt, wird ausgesprochen nützlich sein. Daher sollte dieses Instrument auch nicht vorschnell als erfolglos stigmatisiert werden. Es muss klar sein, dass der Referenzmaßstab, der für Erfolg oder Misserfolg verwendet wird, entscheidend ist.

RWR-KARTE OHNE BÜROKRATISCHE REFORM

Die Rot-Weiß-Rot-Karte soll einen schnellen Aufenthaltstitel für begehrte Fachkräfte aus Nicht-EU-Ländern sichern. Tut sie aber nicht, sagen viele Unternehmen. Schuld daran ist die Bürokratie, lautet der generelle Vorwurf. Der ist nicht unbegründet. Die RWR-Karte hat weder die Bearbeitungsschritte verändert noch die ausführenden Stellen personell ausgestattet, und sie hat die Idee der »Willkommenskultur«, die bei den Botschaften beginnt und bei den das Fremdenrecht exekutierenden Einrichtungen in Österreich endet, nicht gleichzeitig implementieren können.

Besonders drastisch ist die Situation in Wien. Rund 40 Prozent der Neuzuwanderung eines Jahres konzentriert sich auf die österreichische Hauptstadt. Die zuständige Magistratsabteilung – die MA 35 für Einwanderung, Staatsbürgerschaft und Standesamt – ist jährlich mit 110.000 Verwaltungsverfahren im Bereich Zuwan-

derung befasst. Auch wenn die Anträge zur RWR-Karte dabei nur einen verschwindend kleinen Anteil ausmachen, unterscheidet sich deren Verfahrensdauer nicht von anderen Verwaltungsakten und braucht somit oft mehrere Monate. Ein eigener »Track« für die RWR-Karte wurde nicht eingerichtet, die Verfahren sind aus Sicht der Einreichenden oft mühsam.

Diese hohe Konzentration der Zuwanderung auf eine Stadt mit den entsprechenden Folgen ist mit Deutschland nicht zu vergleichen. Zuwanderung verteilt sich in Deutschland sehr viel stärker und zwar auf die großen Städte und die industriellen Reviere im Westen. Vergleichbar ist jedoch die Ambition, eine »Willkommenskultur« zu verbreiten, die nicht durch bürokratische Hemmnisse konterkariert wird. Das ist in der Tat notwendig, denn viele Hochqualifizierte sehen weder Deutschland noch Österreich als Wunschland Nummer eins, sondern eben die USA, Kanada, Australien, Großbritannien und vielleicht die skandinavischen Staaten – und sie lassen sich dort durch die ebenfalls bestehende Bürokratie nicht abschrecken.

MARKETINGSTRATEGIE FÜR DIE RWR-KARTE UND DEN STANDORT ÖSTERREICH

Die bürokratische Umsetzung ist wichtig, aber nicht allein entscheidend. Gerade für qualifizierte Zuwanderer sind die rechtlichen Regelungen und die bürokratische Abwicklung nicht das entscheidende Kriterium für die Attraktivität eines Landes. Sie werden damit fertig, egal wie komplex das Verfahren auch ist, oder sie werden von dem aufnehmenden Unternehmen dabei unterstützt. Bedeutsamere Kriterien für Attraktivität sind nicht rechtliche Faktoren, wie etwa die im Land erzielbaren Einkommen (Humankapitalrendite), die Entwicklungsmöglichkeiten der eigenen beruflichen Karriere, die Leistungsfähigkeit und internationale Kompatibilität des Bildungswesens für mitreisende Kinder, günstige Lebenshaltungskosten, ein attraktiver Wohnungsmarkt, Sicherheit im öffentlichen Raum und ein kulturell anregendes Leben.

Umgekehrt heißt das auch: Zuwanderungssteuerung ist mehr, als nur ein Gesetz oder eine Verordnung zu verabschieden, sondern erfordert ein pro-aktives politisches Handeln. Das schließt die Außenpolitik ebenso mit ein wie Forschung und Wissenschaft. Dahingehend ist die Schaffung der RWR-Karte auch erst der Anfang und nicht das Ende und darin liegt auch eine der Ursachen für eine kritische Zwischenbilanz.

Die RWR-Karte wurde, wie schon erwähnt, ohne große »Vorwarnung« eingeführt. Die interessierte

Öffentlichkeit war mehr oder minder überrascht, dass Österreich nach Jahrzehnten einer eher traditionell ausgerichteten und defensiven Politik der Migrationsabwehr nun ein System einführte, welches im Bereich der Migrationssteuerung als modern und offensiv gilt. Das Umschalten von Migrationsabwehr auf Migrationsoffensive funktioniert aber nicht ohne Weiteres: In den Arbeitsämtern, in den Botschaften und in den Institutionen, die mit dem Vollzug des Fremdenrechts beschäftigt sind, sitzen eben auch nur Menschen, die jahrelang darauf trainiert waren, restriktive und abwehrende gesetzliche Regelungen zu exekutieren. Der Schalter lässt sich nicht einfach umlegen. Eine begleitende und öffentlichkeitswirksame Implementierungsphase, die ein Erklären des Umschwungs zum Inhalt gehabt hätte, hat es nicht gegeben.

IM DETAIL ZU STRENG

Ein weiterer Kritikpunkt betrifft Regelungen im Detail. In diesem Punkt haben die Grünen mit ihrer Kritik durchaus Recht. Manche Regelungen hätten realitätsnäher formuliert werden müssen. Ein Beispiel:

Die RWR-Karte sieht vor, wie oben schon kurz beschrieben, dass Studierende aus Drittstaaten während ihres Studiums ohne Bedarfsprüfung teilzeitbeschäftigt arbeiten dürfen. Nach erfolgreicher Beendigung ihres Masterstudiums bekommen sie, wenn weitere Voraussetzungen erfüllt sind (v. a. ihre Selbsterhaltungsfähigkeit), eine Aufenthaltsberechtigung für sechs Monate zugesprochen. In dieser Zeit können sie sich einen ausbildungsadäquaten Arbeitsplatz suchen, der ein monatliches Bruttoeinkommen von zumindest 1.998 Euro offeriert. Wenn das gelingt, wird die RWR-Karte für Studienabsolventinnen und -absolventen ausgestellt.

Diese Regelung ist zu streng. Sie gilt nur für Absolventen von Masterstudiengängen. Warum diese Regelung nicht auch für Absolventen eines Bachelorstudiums gilt, bleibt unklar. Denn aus der Systemlogik von Bologna muss man eindeutig feststellen, dass der Bachelor den Abschluss eines akademischen Studiums darstellt. Und außerdem wäre eine Erweiterung auf Bachelor alles andere als quantitativ bedrohlich. Von 35.000 Abschlüssen an Österreichs Universitäten entfallen rund 500 auf ein Bachelorstudium, welches von Drittstaatsangehörigen absolviert wurde.

Die Regelung ist aus einem zweiten Grund zu streng. Aus einer Trackingstudie der Absolventen der Universität Wien (Kronbichler 2012) geht hervor, dass Graduierte ein Einstiegsgehalt von rund 1.530 Euro brutto (im Median) erzielen. Die Bezüge steigen nach einem hal-

ben Jahr im Median leicht auf 1.600 Euro. Dabei ergibt sich eine deutliche Differenzierung nach Fächergruppen: Absolventinnen und Absolventen der Betriebswirtschaft, der MINT-Fächer und der Rechtswissenschaften verdienen deutlich mehr, Absolventen von GSK-Fächern oft deutlich weniger. Auf alle Fälle stellt das erforderliche Einkommen von 1.998 Euro für viele eine deutliche Hürde dar. Auch ist zu berücksichtigen, dass am Beginn der Berufslaufbahn Werkverträge oder Verträge als freie Dienstnehmer stehen, die jedoch nicht ausreichend sind. Erforderlich ist eine Anstellung als unselbstständig Beschäftigte.

Es gibt für Studienabsolventen schließlich noch eine dritte Schwierigkeit: In den Zeitraum von sechs Monaten für die Jobsuche wird die Verfahrensdauer mit eingerechnet. Geht man von einem Behördenweg von acht Wochen aus, bedeutet das, dass de facto nur vier Monate zur Verfügung stehen. Eine Ausweitung des Zeitraums für die Jobsuche von sechs auf zwölf Monate erscheint daher zielführend. Ebenso zu kritisieren ist die Verwaltungspraxis, wonach Studienabsolventen in den sechs Monaten nach Abschluss ihres Studiums nur dann arbeiten dürfen, wenn sie bereits zuvor während des Studiums gearbeitet haben. Ansonsten wird keine Beschäftigungsbewilligung erteilt, da sie sich, aus der Sicht der Arbeitsmarktverwaltung und aufgrund einer Vorgabe des Sozialministeriums, auf die Jobsuche konzentrieren sollen.

Abermals spürt man den gewerkschaftlichen Reflex, das Arbeitskräfteangebot aus interessenspolitischen Gründen heraus knapp zu halten und Ansätze einer möglichen Ausweitung zu verhindern. Das wird aber dem Instrument und der politischen Ambition nicht gerecht. Die RWR-Karte wird daran gemessen, ob es gelungen ist, die Zuwanderung Hochqualifizierter zu forcieren, und sie wird als Misserfolg gewertet, wenn das nicht gelingt. Das heißt sicherlich nicht »öffnet die Tore«, aber mehr qualifizierte Zuwanderer zulasten der unqualifizierten.

AUSBlick

Am Ende der 2010er-Jahre hat sich eine österreichische Migrations- und Integrationspolitik formiert. Sie ist noch lange nicht vollständig ausgereift, aber sie ist konzeptioneller und kohärenter als zuvor. Die RWR-Karte trägt dazu bei. Sie ist ein »gut austariertes Hybrid-Instrument« (Kolb und Klausmann 2013), das verschiedene Verfahren der Zuwanderungssteuerung kombiniert. Mit der Karte sollen gezielt qualifizierte Arbeitskräfte aus Nicht-EU-Staaten für Österreich angeworben werden. Die Steu-

erung erfolgt über Kriterien und nicht über Quoten, und die Zielgruppe fokussiert sich auf besonders Hochqualifizierte, Fachkräfte in Mangelberufen, sonstige (un-)selbstständige Schlüsselkräfte (denen kein Inländer mit vergleichbarer Qualifikation gegenübersteht) sowie Studienabsolventinnen und -absolventen.

Deutschland verfügt mit dem bestehenden rechtlichen Regularium über sehr ähnliche Instrumente. Der § 18c des Aufenthaltsgesetzes sieht beispielsweise vor, dass ausländische Akademiker ein halbes Jahr lang in Deutschland einen Job suchen können, wenn sie ihren Lebensunterhalt selbst finanzieren. Die neue Beschäftigungsverordnung ermöglicht den Zuzug nicht akademischer Fachkräfte, die in Mangelberufen arbeiten. Die Blue Card beinhaltet bei erstmaliger Erteilung einen zunächst auf vier Jahre befristeten Aufenthaltstitel, den Drittstaatsangehörige mit Hochschulabschluss oder vergleichbarer Qualifikation erhalten können, um einer ihrer Qualifikation angemessenen Beschäftigung nachzugehen.⁷ Absolventinnen und Absolventen deutscher Hochschulen erhalten eine Niederlassungserlaubnis für 18 Monate, um einen ausbildungsadäquaten Arbeitsplatz zu finden. Das ist alles gut geregelt. Was jedoch fehlt, ist ein Zuwanderungsmarketing, welches den paradigmatischen Wandel Deutschlands von einem Nichteinwanderungsland zu einem weltoffenen Einwanderungsland signalisiert. Dahingehend wäre die Schaffung einer Schwarz-Rot-Gold-Karte (SRG-Karte) ein Schritt in diese Richtung.

Wenn so etwas tatsächlich installiert wird, sollte man aufgrund der österreichischen Erfahrung zumindest fünf wesentliche Punkte berücksichtigen:

- Schafft eine realistische Erwartungshaltung! Eine SRG-Karte kann die Quantitäten der Zuwanderung nicht von heute auf morgen verändern. Ein Großteil der Zuwanderung entfällt auf den Familiennachzug, auf die Zuwanderung von Asylbewerbern, auf die Mobilität von EU-Bürgern, auf eine studentische Zuwanderung und auf rückwandernde Deutsche. Die Zuwanderung Hochqualifizierter im bestehenden System beträgt lediglich einige Tausend. Eine SRG-Karte wird, wenn sie wie die RWR-Karte als Dach über das bestehende System gestülpt würde, daran zunächst nichts ändern, erst dann, wenn sie eine größere Popularität erlangt hat und der Arbeitsmarkt mehr Qualifizierte benötigt. Daher folgt auch die nächste Empfehlung.
- Habt Geduld mit der Popularität! Eingespielte Zuwanderungsinstrumente wie die US-amerikanische Greencard können auf eine lange Geschichte wachsender Popularität zurückblicken. Ebenso ist das ka-

7 Zusätzliche Voraussetzung ist der Nachweis eines Arbeitsverhältnisses, mit dem ein Mindestjahresgehalt von zwei Drittel der jährlichen Beitragsbemessungsgrenze in der allgemeinen Rentenversicherung (2012: 44.800 Euro) erzielt wird. Für Berufe, in denen in Deutschland ein besonderer Bedarf besteht, ist die Gehaltsgrenze auf 52 Prozent der Beitragsbemessungsgrenze (2012: 34.944 Euro) herabgesetzt worden.

nadische Punktesystem seit Langem installiert und global bekannt. Eine SRG-Karte braucht ihre Zeit, bis sie in der Welt bekannt ist. In dem Punkt ist ebenfalls Realismus notwendig. Bevor nicht ein Jahr fünfzig vergangen ist, hat eine Beurteilung von Erfolg oder Misserfolg wenig Sinn.

- Bettet die SRG-Karte in ein übergeordnetes Marketingkonzept! Diese Empfehlung ist ebenfalls wesentlich. Die Verlautbarung einer SRG-Karte im Amtsblatt des Bundestages mag zwar formalrechtlich genügen, doch für den Erfolg ist es definitiv zu wenig. Die Implementierung einer SRG-Karte gehört in ein Marketingkonzept eingebettet, die Karte muss in den potenziellen Herkunftsländern popularisiert werden. Die jährliche »Green Card Lottery« schafft weltweites Aufsehen – vielleicht sollte so eine Komponente mitgedacht werden.
- Sucht Verbündete! Um ein Marketingkonzept erfolgreich umsetzen zu können, werden »Verbündete« benötigt. Das sind in erster Linie die Auslandsvertretungen, die Kulturinstitute, aber auch die großen und weltweit agierenden Unternehmen, inklusive der Universitäten. Ebenso sind ethnische Netze denkbar, die zur Popularisierung des neuen Instruments herangezogen werden können. Verbündete sind aber auch notwendig, um eine politische Beschlussfassung zu erreichen. Diese Verbündeten müssen auch politische Erfolge verbuchen können, damit sie zur Zusammenarbeit bereit sind. Die Koppelung der Beschlussfassung der RWR-Karte mit einem Bekenntnis zum stärkeren Bekämpfen der Schwarzarbeit und des Lohndumpings war in der österreichischen Situation der Schlüssel zur tatsächlichen Gesetzesveränderung.
- Schließlich: Seid freundlich! Es geht nicht nur um die Einführung eines neuen Instruments, sondern um das Realisieren eines paradigmatischen Wandels. Der Weg von einem Nichteinwanderungsland in Abwehrhaltung zu einem attraktiven Einwanderungsland muss durchgängig und glaubhaft sein. Das beinhaltet auch eine Veränderung und Vereinfachung bürokratischer Abläufe und schließt die Auslandsvertretungen ebenso mit ein wie die Behörden im Inland. Eine Willkommenskultur beginnt sehr früh und muss herzlich sein, sonst verliert sie ihre Glaubhaftigkeit.

LITERATUR

- Industriellenvereinigung. Industrie zur Rot-Weiß-Rot-Karte – Reformen und Zukunftsstrategien umsetzen. Presseausendung 28.06.2013. www.iv-net.at/b3113m118/industrie-zur-rot-weiss-rot-karte-reformen-und-zukunftsstrategien-umsetzen/
- Kleinfeld Ralf, Annette Zimmer und Ulrich Willems (Hrsg.). Lobbying: Strukturen. Akteure. Strategien. Wiesbaden 2007.
- Kolb, Holger, und Julia Klausmann. »Mehr Gemeinsamkeiten als Unterschiede: Arbeitsmigrationssteuerung in Kanada und Deutschland«. ZAR 7/2013. 239–242.
- Kreuzhuber, Margit, und Dietmar Hudsky. Arbeitsmigration. Rot-Weiß-Rot-Karte, Blaue Karte EU, Saisonier uvm. Wien 2011.
- Kronbichler, Katrin. Karrierewege von Graduierten der Universität Wien. Eine registergestützte Analyse von beruflichen Einstiegs- und Verdienstmöglichkeiten der AbsolventInnen der Jahre 2003–2011. Statistik Austria. Wien 2012.
- Nowotny, Ingrid. »Das Ausländerbeschäftigungsgesetz: Die Regelung des Zugangs von Ausländern zum österreichischen Arbeitsmarkt«. 2. Österreichischer Migrations- und Integrationsbericht 2001–2006: Rechtliche Rahmenbedingungen, demographische Entwicklungen, sozioökonomische Strukturen. Hrsg. Heinz Fassmann. Klagenfurt 2007. 47–73.
- Schumann, Sebastian. »Die Neuorganisation der Zuwanderung durch das Fremdenrechtspaket 2005«. 2. Österreichischer Migrations- und Integrationsbericht 2001–2006: Rechtliche Rahmenbedingungen, demographische Entwicklungen, sozioökonomische Strukturen. Hrsg. Heinz Fassmann. Klagenfurt 2007.

GOVERNANCE VON MIGRATION UND INTEGRATION – INTERNATIONALE ERFAHRUNGEN UND EMPFEHLUNGEN FÜR DEUTSCHLAND

DIETRICH THRÄNHARDT

Migration ist für Deutschland wie für andere europäische Länder zur Normalität geworden; angesichts der demographischen Defizite und der intensiven wirtschaftlichen Verflechtungen wird das auch zukünftig so sein. Gleichzeitig berührt Migration das Selbstverständnis der Regionen und Nationen und ist in immer neuer Weise kontroverses Thema der Politik. In diesem Beitrag geht es darum, in welcher unterschiedlicher Weise die europäischen Länder ihre institutionellen Strukturen auf diese Herausforderungen einstellen. In diesem Kontext fragen wir nach den Hauptproblemen in Deutschland und nach institutionellen Reformen, die geeignet wären, diese Probleme anzugehen.

HERAUSFORDERUNGEN DER EINWANDERUNGSGESELLSCHAFT FÜR DIE INSTITUTIONEN

»Ein neues Modell von Governance und neue Planungsinstrumente zu schaffen, ausgehend von einer sorgfältigen Analyse der Migrationsphänomene« – das stellt sich die Region Toskana in ihrem Integrationsgesetz als Aufgabe. Es geht um die Zusammenarbeit zwischen zahlreichen gesamtstaatlichen, regionalen und lokalen Verwaltungen unter Einschluss der Zivilgesellschaft und der Migrantinnenorganisationen (Legge 2009). Wie in der Toskana wird vielerorts in Europa überlegt, wie man die institutionellen Strukturen auf die Realitäten der Einwanderungsgesellschaften ausrichten kann, wie die Zuschnitte und Kompetenzen von Ministerien und Behörden optimiert werden können. Die Herausforderungen stellen sich in drei Beziehungen:

- einer systematisch angelegten Organisation von Einwanderung, Aufenthalt und Integration, von der Einreise der Migrantinnen und Migranten bis zur

Einbürgerung, Teilhabe und Gleichberechtigung;

- der Abstimmung der Einwanderungspolitik mit den prägenden politischen und gesellschaftlichen Strukturen, damit Einwanderungsprogramme nicht durch andere Politiken konterkariert werden; zu berücksichtigen ist dabei, dass die Lebenslage von Migranten stärker von den allgemeinen Rahmenbedingungen beeinflusst wird als von speziellen Integrationspolitiken – dies machen schon die Haushaltssummen deutlich, die für Integration im Vergleich mit dem Bildungssystem, der Wohnungsversorgung, der sozialen Sicherung oder den Arbeitsmarktmaßnahmen eingesetzt werden;
- der Mitwirkung und Aktivierung der Zivilgesellschaft einschließlich der Eigenaktivität der Migrantinnen und Migranten selbst und ihrem Zusammenwirken mit den Institutionen.

Deutschland ist mit diesen Herausforderungen nicht allein, daher kann ein Blick auf die Nachbarländer instruktiv sein. Im Folgenden werden die institutionellen Veränderungen geschildert, systematisiert und bewertet, die in den europäischen Einwanderungsländern in den letzten Jahren erprobt wurden. Faszinierend sind dabei die Fülle der unterschiedlichen Lösungen ebenso wie die Diskrepanzen zwischen Experimentierfreudigkeit einerseits und Beharren auf gewohnten Strukturen andererseits. Einbezogen werden auch die Strukturen in Kanada und den USA – zwei viel beachteten traditionellen Einwanderungsländern – sowie in Japan, das sich nach wie vor explizit als Nichteinwanderungsland versteht. Geschildert werden zudem die institutionellen Reformen auf regionaler Ebene. Abschließend wird aufgrund dieser Erfahrungen und einer Bestandaufnahme von Fehlentwicklungen hierzulande ein Vorschlag für eine institutionelle Neuordnung in Deutschland vorgelegt.

DAS KANADISCHE BEISPIEL, DIE USA UND JAPAN

Kanadas »Minister of Citizenship and Immigration« ist seit 1994 für Einwanderung, Integration und die Förderung kultureller Vielfalt verantwortlich. Der Minister repräsentiert das in den letzten Jahrzehnten entwickelte und in Kanada allgemein anerkannte Konzept des kanadischen Multikulturalismus, in dem jeder mit seiner Herkunftskultur verbunden bleiben kann. Die Anerkennung kultureller Unterschiede und deren öffentliche Legitimität gilt gleichzeitig als die spezifische offene kanadische Identität: Einheit in Vielfalt.

Einwanderern wird empfohlen und ermöglicht, sich gleichzeitig von Anfang an als Kanadier zu identifizieren, aktives Mitglied der Nation mit allen Rechten und Pflichten zu werden und schon nach drei Jahren die kanadische Staatsangehörigkeit zu erwerben. Nicht umsonst steht »Citizenship« in der Bezeichnung des Ministeriums an erster Stelle. Die Einwanderer sollen die Landessprachen sprechen, aber auch ihre Herkunftssprachen haben Platz im öffentlichen Raum. Im Gegensatz zu den USA investiert Kanada sozialstaatlich in die Integration. Probleme werden aus einem positiven Einwanderungskonsens heraus aktiv angegangen, etwa mit staatlichen Integrationshilfen und Orientierungskursen.

Kanada hat sich trotz durchaus bestehender Probleme bei der Umsetzung (das viel diskutierte Phänomen des eingewanderten Akademikers als Taxifahrer, O'Shea 2009) ein positives internationales Image als Modell-Einwanderungsland geschaffen, das im In- und Ausland aktiv verbreitet wird. Dadurch entsteht Attraktivität sowohl in Bezug auf Einwanderung als auch genereller Goodwill für Kanada. Offener Multikulturalismus ist eine Art ideelles Exportprodukt Kanadas, sowohl in der Öffentlichkeit als auch im wissenschaftlichen Diskurs (Taylor 1992, Taylor et al. 1996; Kymlicka 1995, 2001). All das trägt zur Attraktivität Kanadas und zu seiner Behauptung gegenüber dem wirtschaftlich stärkeren und klimatisch begünstigten Nachbarn USA bei. Das Ministerium ist Teil des kanadischen Konsenses über die aktive Gestaltung der Einwanderung und der multikulturellen Nation. Es nimmt einen prominenten Rang ein und hat umfangreiche Kompetenzen. Für einen kanadischen Wissenschaftler liegt es daher nahe, für Deutschland ebenfalls ein Einwanderungsministerium zu fordern, zumal das Innenministerium »noch nie sehr an der Aufnahme von Zuwanderern« interessiert gewesen sei (Triadafilopoulos 2014: 490).

Im Gegensatz dazu ist die institutionelle Situation in den USA ein Spiegel vieler ungelöster Probleme. 2003

wurde der als extrem uneffektiv geltende »Immigration and Naturalization Service« (INS) in drei Nachfolgeorganisationen aufgespalten, die alle dem gleichzeitig neu geschaffenen »Homeland«-Ministerium unterstehen, das als institutionelle Reaktion auf den Terroranschlag in New York vom September 2001 gilt. Dementsprechend sind Sicherheitserwägungen vorrangig; es gibt keine Integrationspolitik im europäischen Sinn, mit Ausnahme von zeitlich begrenzten Resettlement-Programmen für Flüchtlinge. Anfragen nach einer Integrationspolitik stoßen in den USA auf Unverständnis. Man geht dort davon aus, dass die Einwanderer selbst für sich verantwortlich seien oder dass Familienangehörige oder andere Freiwillige ihnen helfen können. Die USA sind aufgrund ihrer weltweiten ökonomischen und kulturellen Präsenz und Dominanz so attraktiv, dass sich diese institutionellen Probleme nicht negativ auf die Zahl der Einwanderer auswirken. Andererseits werden interne Spannungen dadurch nicht gemildert, sondern verschärft. Dies gilt auch für die institutionellen Spannungen zwischen Gesamtstaat und Einzelstaaten. Insbesondere klagen die Einzelstaaten und Kommunen über die Folgekosten der Einwanderung, während der Zentralstaat finanziell profitiert. Seit Jahren gibt es in den USA über elf Millionen »Illegale«, 2013 wurden 400.000 Menschen ausgewiesen.

Auch in Japan sind die institutionellen Strukturen ein Spiegel der Situation, und zwar der Ablehnung einer aktiven Einwanderungspolitik. Seit Jahrzehnten stehen sich zwei Gruppen von Ministerien gegenüber: Die einen sind positiv gegenüber einer Öffnung für Einwanderer eingestellt, die anderen – und entscheidenden – negativ (Chiavacci 2011: 116–119; Kibe und Thränhardt 2010). Zur Verwunderung der anderen OECD-Staaten entsendet Japan wegen dieses internen Konflikts als einziges Land immer zwei Vertreter zur OECD-Fachkonferenz in Paris: einen des Arbeits- und einen des Justizministeriums (OECD 2011: 450). In der internationalen Öffentlichkeit gilt Japan als ein relativ verschlossenes und isoliertes Land.

GESCHEITERTE ABWEHR-MINISTERIEN: FRANKREICH UND DÄNEMARK

Während das kanadische Einwanderungsministerium eine inkludierende Einwanderungspolitik verkörpert, wurden in Frankreich und in Dänemark besondere Ministerien für Integration und Migration in Situationen starker innenpolitischer Spannungen und unter dem Druck xenophober Bewegungen geschaffen. In Wahlkämpfen wurde die Erwartung geweckt, mit ih-

nen würden entscheidende Veränderungen bewirkt und Probleme gelöst werden. Die Schaffung der neuen Ministerien war ein Element symbolischer Politik. Der damalige Innenminister Sarkozy demonstrierte nach den Unruhen in den Banlieus 2005 einerseits Härte, indem er etwa davon sprach, die Vorstädte mit dem »Kärcher« zu säubern, andererseits ernannte er demonstrativ Politikerinnen und Politiker mit Migrationshintergrund zu Ministerinnen und Präfekten.

Als Präsident errichtete Sarkozy 2007 das »Ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire«. Schon mit seinem Namen verbanden sich konträre Erwartungen: Die Integration sollte gefördert, die nationale Identität gestärkt und der Migrationsdruck reduziert werden, und zwar mit einer »solidarischen« Entwicklungspolitik, durch die ein Teil der Migranten in die Herkunftsländer zurückkehren würde. Schon nach drei Jahren wurde 2010 das neue Ministerium wieder aufgelöst. Seine Kernaufgaben gingen zurück in das Innenministerium, das seitdem als »Ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration« firmiert. Als »Vie et mort d'un ministère contesté« (Leben und Tod eines umstrittenen Ministeriums) hat der Pariser »Figaro« die Geschichte dieses Ministeriums beschrieben (Vampouille 2010), »Le Monde« (Piquard 2010) sprach von einem widersprüchlichen »Lockvogel« von Präsident Sarkozy, der auf Dauer nicht attraktiv gewesen sei, ebenso wie seine Integrationspolitik insgesamt (Lawrence und Goodliffe 2013). Die beiden kontradiktorisch gesetzten Begriffe »Integration« und »nationale Identität« gibt es in der jetzigen Bezeichnung des Innenministeriums nicht mehr. Das besondere Ministerium erbrachte keine Problemlösungen, sondern erwies sich als Fehlschlag. In der Praxis hatte es das Problem, gegenüber den nachgeordneten Behörden nicht über die starke Stellung des Innenministeriums zu verfügen.

In Dänemark schuf die Minderheitsregierung von Ministerpräsident Anders Fogh Rasmussen, die 2001 mit Unterstützung der xenophoben Dänischen Volkspartei an die Macht gekommen war, das »Ministeriet for Flygtninge, Invandrere og Integration« (Ministerium für Flüchtlinge, Einwanderer und Integration). Dieses Ministerium wurde zum Inbegriff der restriktiven dänischen Einwanderungspolitik zwischen 2001 und 2011. Der Zuzug von ausländischen Ehepartnern dänischer Bürgerinnen und Bürger wurde extrem eingeschränkt. Eine restriktive Maßnahme nach der anderen wurde kampagnenhaft proklamiert und umgesetzt. Schließlich verfolgte die Regierung im Sommer 2011 den Plan, an den EU-Grenzen zu Deutschland und

Schweden wieder Kontrollen einzuführen (Sinram 2013: 73–199).

Die im Herbst 2011 gewählte neue Mitte-Links-Mehrheit schaffte das Ministerium demonstrativ wieder ab. Die meisten seiner Zuständigkeiten fielen an das »Sozial- und Integrationsministerium«, ansonsten wurden die Aufgaben auf andere Ministerien verteilt. Für rechtliche Fragen zu Familienzusammenführung, Asyl und Staatsbürgerschaft ist jetzt das Justizministerium verantwortlich, für die Dänischkurse das Kinder- und Bildungsministerium und für Programme zur Arbeitsmarktintegration das Arbeitsministerium (ebd.: 82, 92 f.). Dahinter steht die Idee, jeweils die Behörde zuständig zu machen, die auch die entsprechenden Kompetenzen für die übrige Bevölkerung hat. Das Integrationsministerium war eine Triebkraft ständiger xenophober Maßnahmen, die die Öffentlichkeit beschäftigten. Die Wende kam, als die dänische Öffentlichkeit sich in der Finanzkrise neuen Problemen zuwandte und das xenophob besetzte Thema »Migration« an Zentralität verlor (ebd.: 101).

»DEMOKRATISCHE UNGEDULD« IN DEN NIEDERLANDEN: SECHSMALIGE VERÄNDERUNG

Ein extremes Beispiel für immer neue Verlagerungen von Zuständigkeiten und Bezeichnungen sind die Niederlande. Zunächst war das Ministerium für Kultur und Soziales für die Integration zuständig. Mit der neuen »Minderheitenpolitik« wurden die Zuständigkeiten 1980 an das Innenministerium übertragen, das auch Kommunalministerium war. Begründet wurde diese Änderung mit dem Argument, die Kommunen seien für die Implementierung entscheidend. Nach den Wahlen von 2002, mit denen sich durch den Erfolg der xenophoben »Liste Pim Fortuyn« die Mehrheiten verschoben hatten, wurde das Justizministerium zuständig, das von der kampagnenhaft auftretenden Ministerin Rita Verdonk (VVD) geführt wurde. 2006 richtete die neu gewählte Mitte-Links-Mehrheit ein Ministerium für Wohnen und Großstädte ein, das für die Integration zuständig wurde – wieder mit dem Konzept, dass die Lösungen in den Kommunen gefunden werden müssten und die meisten Migrantinnen und Migranten in den Großstädten lebten.

Nach den Wahlen 2010 hing die Regierungsmehrheit von der parlamentarischen Unterstützung einer offen xenophoben Partei ab. Die Zuständigkeit wurde in das Innenministerium verlagert. Wie in Dänemark zwischen 2001 und 2011 wurden immer neue Sanktionen eingeführt, die den Zuzug in die Niederlande, den

Übergang zu einem gefestigten Aufenthaltsstatus und die Einbürgerungen einschränken sollten. Nach einer erneuten Wahl 2012 wurde die Zuständigkeit wieder zwischen dem Sozialministerium (Integration) und dem Ministerium für Sicherheit und Justiz (Asyl, Einwanderung) aufgeteilt.

In den letzten elf Jahren gab es in den Niederlanden mit jedem Regierungswechsel neue Strukturen und Zuständigkeiten. Begleitet war dies von einem Klima extremer Politisierung. Für die Effektivität und die Nachhaltigkeit der Maßnahmen war das nachteilig. Der Staatsrat kritisierte, neue Regelungen würden eingeführt, ehe die Wirkung der vorherigen Reformen evaluiert worden sei (Groenendijk 2012). Ein großer Bericht einer parlamentarischen Untersuchungskommission wurde in der Öffentlichkeit schon verworfen, ehe er veröffentlicht war, weil er der Stimmungslage im Land nicht entsprach (Commissie Blok 2004). Die ständigen Veränderungen gingen einher mit immer neuen Erfolgen populistischer Politiker. Hatten sich die Niederlande in der Zeit der multikulturellen Euphorie als Modell für Europa gesehen, so hat sich in den letzten Jahren eine Perception von Frustration und Misserfolg verbreitet – weit mehr, als es von den realen Integrationserfolgen her angemessen wäre (Thränhardt 2010). Zwei niederländische Autoren haben 1994 die Stimmung als »demokratische Ungeduld« charakterisiert (Vermeulen und Penninx 1994) – für die weitere Entwicklung war das prophetisch.

MIGRATION UND INTEGRATION IN DER BEZEICHNUNG VON MINISTERIEN: FRANKREICH, IRLAND, ITALIEN, DÄNEMARK

Mehrere Länder haben die Begriffe »Migration«, »Integration« oder »Gleichheit« in die Namensgebung von Ministerien eingefügt, zum Teil verbunden mit einer internen Aufwertung der entsprechenden Abteilungen. In Frankreich gilt das, wie schon erwähnt, seit 2010 für das Innenministerium, in Dänemark seit 2011 für das Sozialministerium, in Irland für das »Ministry for Justice and Equality«. In Italien wurde 2011 das Ministerium für internationale Zusammenarbeit und Integration (»Ministerio per la Cooperazione internazionale e l'Integrazione«) geschaffen, das über Abteilungen für »Integrazione« und für »Antidiscriminazione razziale« verfügte. 2013 wurde es in Ministerium für Integration umbenannt, 2014 in der Regierung von Matteo Renzi, dem »Verschrotter« (»Il Rottamatore«), abgeschafft.

In den Niederlanden und in Frankreich hat die Wiederzuordnung zum Innenministerium zu einer star-

ken Verknüpfung von Einwanderungskontrolle und Integrationspolitik geführt. In Frankreich wurde unter Präsident Sarkozy die Integration von quantifizierten Ausweisungszielen überlagert, die der Präsident den Ministerien vorgab. In den Niederlanden wird beklagt, dass Integration zunehmend unter Kontrollgesichtspunkten gesehen wird und Integrationsprogramme inzwischen weniger der Förderung als der Selektion dienen (Groenendijk 2012). Sprachkurse werden nicht mehr gefördert, sondern Sprachkenntnisse werden überprüft bzw. abgefragt. Dies hat zur Folge, dass die Sprachförderkapazitäten, die über Jahre aufgebaut wurden, inzwischen in Auflösung begriffen sind, weil die staatliche Finanzierung weitgehend eingestellt worden ist. Die Migrantinnen und Migranten müssen die Kosten selbst tragen – sie können dafür Kredite bekommen. Die meisten wollen sich aber nicht am Anfang ihres Aufenthalts in den Niederlanden verschulden (ebd.). Gerade die aktive Integrationspolitik der Niederlande war um die Jahrhundertwende Beispiel für andere Länder gewesen (Michalowski 2007).

Mit der in Italien gefundenen Lösung versuchte man, Integration zu verknüpfen mit Antidiskriminierungsarbeit und Entwicklungspolitik. Dabei blieb allerdings das Innenministerium für Einwanderung zuständig; die Integrationsabteilung war nur mit geringen Mitteln ausgestattet. Der Bezug zur Entwicklungspolitik legte wie im Frankreich Sarkozys den oft wenig realistischen Gedanken an Rückwanderung nahe und widerspricht damit in gewisser Weise der Akzeptanz der Integration. Die Ministerin Cécile Kyenge, eine in Afrika geborene Ärztin und Politikerin, hatte persönlich mit einem zunehmenden extrem rassistischen Diskurs in der Öffentlichkeit zu kämpfen.

In Irland werden Migration und Integration seit der Finanzkrise weniger als Priorität betrachtet. Auch in Spanien ist im Zuge der letzten Regierungsbildung 2011 der Terminus »Inmigración« in der Bezeichnung des zuständigen Ministeriums wieder gelöscht worden. Die Regierung Zapatero hatte ihn 2008 eingeführt.

ZUGEORDNETE INTEGRATIONSMINISTER IN GROSSEN MINISTERIEN: SCHWEDEN, LUXEMBURG, GROSSBRITANNIEN, STAATSSSEKRETÄRE IN SPANIEN UND BELGIEN UND AUSSENMINISTER IN ÖSTERREICH

Eine personalisierte Version dieses Konzepts entsteht dann, wenn innerhalb großer Ministerien spezielle zusätzliche Ministerpositionen mit Zuständigkeiten für Migration und Integration geschaffen werden. Das ist

in Schweden, Luxemburg und Großbritannien der Fall. In Irland existierte diese Lösung bis 2011, wurde aber nach dem Finanzkollaps in der neuen Regierung nicht weitergeführt. In diesen Arrangements sind Migration und Integration nicht in Isolation organisiert, sondern in einem wichtigen und durchsetzungsfähigen Ministerium verortet. Andererseits erfolgt eine besondere politische Herausstellung des Migrations- und Integrationsbereichs. Wenn die zugeordneten Minister wie in Schweden gleichzeitig Vertreter des Kabinettsministers sind, gewinnen sie zugleich an Bedeutung.

In Schweden und Luxemburg gibt es entsprechende Konstruktionen in jeweils zwei Ministerien. Innerhalb des schwedischen Justizministeriums arbeitet der Minister für Migration und Asylpolitik, innerhalb des Arbeitsministeriums der Minister für Integration. In Luxemburg ist das Ministerium für Arbeit, Beschäftigung und Einwanderung (»Ministère du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration«) zuständig für Einwanderung, Aufenthalt, Ausweisung irregulärer Personen, Staatenlose, Flüchtlinge und Asyl, Ausweisungszentren, europäische und internationale Asylpolitik und Zusammenarbeit mit internationalen und mit Nichtregierungsorganisationen. Das Ministerium für Familie und Integration mit dem Amt für Aufenthalt und Integration (»Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration«) ist zuständig für den Aufenthalt und die Integration aller Ausländerinnen und Ausländer, insbesondere auch für Flüchtlinge und den Kampf gegen Diskriminierung. Damit teilen sich zwei sozialpolitische Ressorts die Kompetenzen. In Luxemburg haben Einwanderung und Integration besondere Bedeutung, weil nur noch 57 Prozent der Landesbevölkerung und nur noch ein Drittel der Bevölkerung in der Hauptstadt luxemburgische Staatsbürger sind. 86 Prozent der Ausländer sind EU-Bürger – es geht also bei der Integration im Wesentlichen um Menschen mit vollen sozialen Rechten.

In Großbritannien ist der »Minister for Security and Immigration« dagegen im Innenministerium (»Home Office«) angesiedelt. Im Internetauftritt dieses Ministeriums kommt die Problematik der Zuordnung deutlich zum Ausdruck. »Immigration« (seit 2014 um »security« erweitert) ist hier unter Aspekten der Gefahrenabwehr eine Abteilung parallel zu »Alcohol & drugs«, »Counter-terrorism« und »Crime«. Auch der Internetauftritt des Einwanderungsministers selbst vermittelt(e) eine abwehrende Haltung. Unter anderem feierte er einen »fall in student visas« um elf Prozent im letzten Quartal 2011 als »beneficial effects of these policies« (Home Office, 2.2.2012) – in einem auffälligen Kontrast zum sonstigen internationalen Wettbewerb um mehr Studie-

rende aus aller Welt und auch zu den fast gleichzeitigen werbenden Aussagen des Premierministers bei einem Besuch in Indien.

Spanien hat eine Staatssekretärin für Ein- und Auswanderung (»Secretaria de Estado de Inmigración y Emigración«) im Arbeits- und Sozialministerium und einen weiteren Staatssekretär im Innenministerium – also ein sehr ähnliches Organisationsmuster wie Schweden und Luxemburg, nur mit dem Unterschied, dass es um Staatssekretäre und nicht um Minister geht. In Belgien gibt es eine Staatssekretärin im Justizministerium, die für Asyl und Migration, soziale Integration und den Kampf gegen Armut zuständig ist (»Secrétaire d'Etat à l'Asile et la Migration, à l'Intégration sociale et à la Lutte contre la pauvreté, adjointe à la Ministre de la Justice«).

Österreich kreierte 2011 im Zuge einer Kabinettsumbildung die Position eines Staatssekretärs im Innenministerium, der für Integration zuständig war, aber nicht generell die Innenministerin vertrat. Sein Zuständigkeitsfeld war thematisch begrenzt und umfasste nur die Integration und nicht die übrigen Bereiche der Migrationspolitik. Auf dieser Grundlage trug Staatssekretär Sebastian Kurz dazu bei, das Thema »Integration« in der Öffentlichkeit konstruktiv zu verankern und von der lange vorherrschenden negativen Debatte abzutrennen, sowohl durch sachliche Initiativen als auch durch repräsentative Anlässe, Begegnungen und direkte Kontakte.

Insbesondere gingen von ihm Initiativen und Anstöße aus, die in der Öffentlichkeit deutlich machen sollten, dass die permanent in Österreich lebenden Zuwanderer zur Gesellschaft gehören und selbst in positiver Weise Aktivitäten entfalten. Ein oft zitiertes Beispiel war die Aufforderung zur Änderung der Regelungen in mehreren Bundesländern, die bis dahin nur Österreichern die Mitarbeit in der freiwilligen Feuerwehr erlaubten. Kurz bemühte sich auch um die Würdigung gesellschaftlich erfolgreicher Migrantinnen und Migranten und die Institution der »Community-Botschafter«. Immer wieder betonte er das Erlernen der Landessprache und die Anerkennung von »Leistung« ohne Rücksicht auf die Herkunft.

Dem damals 23-jährigen Staatssekretär gelang es, Integration positiv zu vermitteln. Im »Jahreszeugnis« des Gallup-Instituts Ende 2011 und erneut 2012 wurde er Spitzenreiter unter allen Politikern mit Ausnahme des Bundespräsidenten (Beste Noten 2011). Bei den Wahlen 2013 bekam er die meisten Vorzugsstimmen landesweit. Daraufhin avancierte er, inzwischen 27, zum Außenminister und nahm den Bereich Integration in sein neues Amt mit. Das Außenministerium firmiert jetzt als »Mi-

nisterium für Europa, Integration und Äußeres«; über Integrationsaktivitäten des neuen Ministers wird nach wie vor prominent berichtet (Loewenstein 2014). Der neue Außenminister Kurz (2013) verbindet die beiden Bereiche mit dem Plädoyer für »Weltoffenheit«.

AUSFÜHRENDE BEHÖRDEN UNTERHALB DER MINISTERIEN: IRLAND, SCHWEDEN, SCHWEIZ, ÖSTERREICH, BELGIEN, LUXEMBURG, TÜRKEI

Sieben Staaten haben Integrationsbehörden errichtet, um die Verwaltungsvorgänge effektiver zu machen und die Ministerien von Routinearbeit zu entlasten. Der »Irish Naturalisation & Immigration Service« (INIS), 2005 begründet, verfolgt das Ziel eines »one stop government«, bei dem alle Vorgänge mit dem Ziel zügiger Abwicklung zusammengefasst werden. Die Vorgänge werden in vier Kategorien aufgeteilt (asylum, immigration, citizenship, visas), die Arbeitsweise wird wie folgt beschrieben: »We aim at all times to provide our customers with a professional, efficient and courteous service and to do our best to improve the standards of the service which we provide.«

Ähnlich ist das schwedische »Migrationsverket« (Migrationswerk) zuständig für Einreise und Aufenthaltsgewährung. Die Bereiche werden in sechs Kategorien übersichtlich im Internet präsentiert als »Working in Sweden, Studying in Sweden, Visiting Sweden, Moving to someone in Sweden, Becoming a Swedish Citizen, Protection and Asylum in Sweden«. Damit ist so viel Transparenz wie möglich gegeben, sowohl für Menschen, die nach Schweden kommen wollen, als auch für schwedische Bürgerinnen und Bürger, die sich über Einwanderungsvorgänge informieren möchten.

Umfassend ist auch das schweizerische »Bundesamt für Migration« konzipiert, in dem 2005 das Bundesamt für Flüchtlinge und das Bundesamt für Zuwanderung, Integration und Auswanderung aufgegangen sind. Es ist für alle Migrations- und Integrationsangelegenheiten zuständig, soweit die Bundesebene beteiligt ist, und außerdem hat es nach wie vor Aufgaben in der Auswanderungsberatung. Im Zusammenhang mit dem ausgeprägten schweizerischen Föderalismus obliegt ihm zudem die Koordination mit den Kantonen und Gemeinden.

Dagegen ist das österreichische »Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl« nur für Asylentscheidungen, Duldung, Dublin-Entscheidungen und Abschiebungen zuständig. Mit der Schaffung dieses Amtes am 1.1.2014 sind Flüchtlinge administrativ noch klarer von den erwünschten Fachkräften getrennt worden, für die das Integrations- und Außenministerium und sein populärer

Minister zuständig sind. Daneben besteht weiterhin der 1956 in der Ungarnkrise begründete Österreichische Integrationsfonds, der in den letzten Jahren umfangreiche neue Aufgaben übernommen hat.

Das belgische »Office des étrangers – Vremdelingenzaken« ist eine dem Innenministerium unterstellte Behörde für Einreise und Aufenthalt. Sie ist jedoch nicht für Integration zuständig, da dies in die Kompetenz der Regionen und Sprachgemeinschaften fällt. Diese verfolgen in Flandern und in Wallonien unterschiedliche Konzepte. In Luxemburg übt das Amt für Aufenthalt und Integration (»Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration«) administrative Routinefunktionen aus.

Auch die Türkei richtete nach dem 2013 verabschiedeten Ausländer- und Asylgesetz ein »General Directorate for Migration Management« ein (Haase und Obergfell 2013: 31). Die Türkei steht vor enormen Herausforderungen. Sie hat eine große Zahl von Flüchtlingen aus Syrien aufgenommen, beherbergt viele Zuwanderer aus dem Irak, Iran, aus Zentralasien und dem Kaukasus und hat mit der EU ein Rücknahmeabkommen unterzeichnet.

REGIONALE STRUKTUREN, KOMPETENZEN UND GESETZE

In allen Ländern mit föderalen oder dezentralisierten Strukturen sind auf der regionalen Ebene ebenfalls institutionelle Veränderungen vorgenommen worden, entsprechend den sehr unterschiedlichen Strukturen, aber sehr divers in Ausmaß und Art.

Schottland nennt nur die »Diaspora« als eine der Aufgaben seines Ministers für Äußeres und Entwicklung, bemüht sich also um Auswanderer aus Schottland. Wales hebt »equality and diversity« und »race relations« hervor, ganz in der britisch-amerikanischen Tradition. Die österreichischen Bundesländer Wien und Tirol führen »Integration« bei den Aufgabengebieten ihrer Landesräte auf, Salzburg nennt »Migration«.

In Italien finden wir drei unterschiedliche Konzepte: Die Lombardei situiert Einwanderung im Sicherheitsressort (sicurezza, protezione civile e immigrazione), die Emilia-Romagna, Umbrien und Ligurien verorten es im Sozialressort (Promozione delle politiche sociali e di integrazione per immigrazione...). Das süditalienische Kampanien behandelt Migration in der Arbeitsverwaltung und spricht Aus- und Einwanderung gleichermaßen an (Lavori, Formazione..., politiche dell'emigrazione e dell'immigrazione).

Ebenso wie die deutschen Bundesländer Berlin und Nordrhein-Westfalen haben zwei Schweizer Kantone

und sechs italienische Regionen bzw. Provinzen spezielle Integrationsgesetze verabschiedet. Das Toskana-Gesetz ist das umfassendste; es regelt in 78 Artikeln systematisch die Inklusion in das politische, soziale, kulturelle und ökonomische Leben der Region. Es erklärt Einwanderung zu einem permanenten Phänomen, gibt den Migrantenorganisationen einen Platz (Art. 2) und spricht die »delikatsten und relevanten« Punkte Haushalt und Pflegearbeit an, die wegen ihrer mangelnden Regulierung in Italien besonders problematisch sind. Es geht auch auf die Betreuung der Flüchtlinge ein. Das Südtiroler Gesetz wurde dagegen vom italienischen Verfassungsgericht für ungültig erklärt, weil es Migrantinnen und Migranten in den ersten fünf Jahren von mehreren Sozialleistungen ausschloss, den Familiennachzug von bestimmten Einkommens-, Wohnungs- und Hygienestandards abhängig machte und gesamtstaatliche Einrichtungen zur Mitarbeit im Ausländerausschuss der Provinz verpflichten wollte (»Römische Rüge« 2013).

Zwei Schweizer Kantone haben Integrationsgesetze verabschiedet. Während das Berner Gesetz in Kraft ist, wurde das Zuger Gesetz in einer Volksabstimmung zu Fall gebracht, und zwar mit dem Argument, die Migranten sollten sich selbst um ihre Integration kümmern und der Staat solle nicht dafür bezahlen. In Deutschland sind Integrationsgesetze in Berlin und Nordrhein-Westfalen verabschiedet worden (Weiss und Alan 2013). Das Berliner Gesetz ist weitgehend symbolischer Art und bringt keine relevanten Veränderungen. Das NRW-Gesetz legt eine einheitliche kommunale Verwaltungsstruktur fest: In allen Kreisen und Großstädten werden Integrationsagenturen eingerichtet.

In föderalistisch bzw. dezentral organisierten Ländern gibt es unterschiedliche Kompetenzzuweisungen an den Zentralstaat und die Gliedstaaten. In Belgien, Spanien und Italien ebenso wie in den USA ist der Zentralstaat für alle Fragen der Einreise und der Einbürgerung verantwortlich, die Gliedstaaten dagegen eher für Integrationsprobleme, die Zuständigkeiten sind also zwischen Zentral- und Gliedstaaten getrennt. Das hat zur Folge, dass die einzelnen Gliedstaaten unterschiedliche Integrationspolitiken entwickeln können. In Belgien fördert die flämische Region besonders die Eigenaktivität von Migrantenvereinen, die gemeinsame »Emanzipation« benachteiligter Gruppen und die Diversität, verfolgt also ein pluralistisches Konzept. Die wallonische Region betreibt dagegen Antidiskriminierungsprogramme und strebt die verstärkte individuelle Teilnahme an Wahlen und am politischen Leben an (Klekowski von Koppenfels 2013: 31–33).

In Spanien verfolgen die »autonomen Gemeinschaften« jeweils eigene Konzepte. Katalonien sieht sich als Nation und versucht insbesondere die katalanische Sprache durchzusetzen. Die Kommunen in Spanien spielen eine besondere Rolle bei der Inklusion undokumentierter Zuwanderer in das spanische Sozialsystem, indem sie kommunale Registrierungen durchführen und damit eine Art kommunales Bürgerrecht begründen. Die Kürzungsmaßnahmen der spanischen Regierung Rajoy gegenüber »Illegalen« haben einige Regionalregierungen mit »Ungehorsam« und Klagen beantwortet (Finotelli 2013: 89–96). In Italien war der Zentralstaat lange Zeit in der Integration ebenso wie in der Asylbetreuung inaktiv. Einige Regionen und Städte starteten deswegen ihre eigenen Initiativen und entwickelten auf diesem Feld ihre »creative power« (Borkert und Caponio 2010: 9). Viele Regionen führen Integrationsprogramme durch, zum Teil auch mithilfe von EU-Fonds.

In der Schweiz wirken die Kantone und auch die Gemeinden traditionell in einem hohen Maß mit bei der Einbürgerung, in kleinen Gemeinden wurde traditionell sogar über die Aufnahme neuer Bürgerinnen und Bürger abgestimmt. Einige Kantone kennen seit dem 19. Jahrhundert ein kommunales Wahlrecht für Ausländer, in anderen wurde es in den letzten Jahren eingeführt. Migration und Integration sind auf allen Ebenen heiß umstritten und es gibt widersprüchliche Internationalisierungs- und Abschottungsimpulse. Auf nationaler Ebene hat es in den letzten Jahren eine ganze Reihe von Referenden zur Einwanderung gegeben, zuletzt die Entscheidung, die Zuwanderung aus der EU wieder kontrollieren zu wollen. Gleichwohl ist die Einwanderung stetig weitergegangen und die Schweiz hat ihre Einwohnerzahl in den letzten fünfzig Jahren verdoppelt. Auch auf kantonaler Ebene zeigen sich diese widersprüchlichen Tendenzen. Beispielsweise wird von den Erziehungsdirektoren angestrebt, in der Grundschule zwei Fremdsprachen zu vermitteln. Gleichzeitig gab es im Kanton Zürich ein erfolgreiches Referendum über das Prinzip, im Kindergarten nur Mundart zu sprechen und Hochdeutsch auszuschließen. In anderen Kantonen wird Ähnliches angestrebt.

DEUTSCHLAND: INSTITUTIONELLE VERÄNDERUNGEN BEI BUND UND LÄNDERN

In Deutschland ist mit dem Zuwanderungsgesetz 2005 das Innenministerium wesentlich gestärkt worden, indem das ihm unterstellte Bundesamt für Integration und Flüchtlinge (BAMF) erweiterte Kompetenzen

bekam, einschließlich der nun umfassend durch den Bund angebotenen Sprach- und Orientierungskurse, der Migrationsberatungsstellen und verschiedener Förderprogramme (Kreienbrink 2013). Bis dahin war das Amt nur für Flüchtlinge zuständig gewesen. Der Bund hat damit im Unterschied zur sonst üblichen Ausführung von Bundesgesetzen durch die Länder in einem Zentralisierungsschub direkt Verantwortung in der Integration übernommen. Das BAMF hat 22 »Außenstellen« eingerichtet. Sie »führen die Asylverfahren durch, koordinieren die Integration im regionalen Umfeld und nehmen Migrationsaufgaben wahr. Die dezentrale Durchführung der Asylverfahren und die bundesweite Wahrnehmung der Aufgaben im Bereich der Integrationsförderung garantieren kurze Wege.« Das BAMF bezeichnet sich auf seiner Homepage als »Motor der bundesweiten Förderung der Integration« und als »Kompetenzzentrum«; es hat auch eine Forschungsabteilung aufgebaut.

Gleichzeitig wurde die Integrationsbeauftragte 2005 zur Staatsministerin aufgewertet und im Bundeskanzleramt angesiedelt, allerdings ohne dass sie neue relevante Befugnisse oder materielle Gestaltungsmöglichkeiten bekommen hätte. Die institutionelle Dualität zwischen Innenministerium/BAMF einerseits und Integrationsbeauftragter andererseits zeigt sich in parallelen »Gipfeln« und Berichten. Die Staatsministerin veranstaltet »Integrationsgipfel«, das Innenministerium die »Islamkonferenz«, die ebenfalls Integrationsthemen gewidmet ist. Das BAMF gibt jährlich einen umfangreichen Migrationsbericht heraus und veröffentlicht in unregelmäßiger Folge Broschüren zu einzelnen Integrationsthemen. Die Integrationsbeauftragte erstellt im Zweijahresturnus umfassende Integrationsberichte. Bei der Sechzigjahrfeier des BAMF zeigte sich die Bundeskanzlerin erstaunt darüber, das »Integration« noch nicht in der Bezeichnung des BAMF enthalten ist.

Neben dem Innenministerium sind weitere Ministerien und Ämter zuständig, die zwar in Bezug auf Initiative und Öffentlichkeitswirkung in den letzten Jahrzehnten hinter dem Innenministerium zurückgeblieben, aber durchaus mitbeteiligt sind und nicht ohne weiteres übergangen werden können: das Wirtschafts- und das Arbeitsministerium mit der Bundesagentur für Arbeit, das Auswärtige Amt, das Justizministerium und das Bildungsministerium, das wegen der »Kulturhoheit« der Länder wenig Gewicht hat, 2012 aber die Schaffung islamischer Theologie-Lehrstühle vorangetrieben hat. Das Justizministerium ist für Gleichstellung und Antidiskriminierung zuständig, das Auswärtige Amt für die Visumserteilung, das Wirtschafts- und Arbeitsministerium für Anwerbung und Arbeitszulassung, den

Fachkräftebedarf und die Kontrolle der Arbeitsbedingungen.

Einige Bundesländer haben ihre Strukturen grundlegend verändert. Sieben von 16 Ländern führen »Integration« inzwischen in der Bezeichnung eines Ministeriums. Baden-Württemberg hat ein Ministerium für Integration eingerichtet, gleichwohl ist dort aber das Ausländerrecht beim Innenministerium verblieben. Drei Bundesländer haben alle Migrations- und Integrationsangelegenheiten in einem Ministerium konzentriert: Schleswig-Holstein von 2007 bis 2012 im »Ministerium für Justiz, Gleichstellung und Integration« und seit 2012 im Innenministerium, Rheinland-Pfalz seit 2011 im »Ministerium für Integration, Familie, Kinder, Jugend und Frauen«, Thüringen im Innenministerium. Hintergrund ist das Streben nach einer Intensivierung der Integrationsarbeit. Bremen hatte von 1991 bis 1995 als erstes Bundesland eine »Senatorin für Kultur und Ausländerintegration«, gab diese Bezeichnung aber wieder auf.

1978 berief der Bund einen »Ausländerbeauftragten«, 1981 folgte Berlin als erstes Bundesland mit einer eigenen Beauftragten. Die Institution setzte sich schrittweise in vielen Ländern und Kommunen durch, seit 2003 wurde die Bezeichnung »Integrationsbeauftragte« eingeführt. Als letztes Land berief Bayern 2009 einen Integrationsbeauftragten. Mit der Einrichtung spezieller Ministerien schafften einige Länder die Beauftragten ab, einige führten sie später wieder ein. In früheren Jahrzehnten erfüllten die Beauftragten wesentliche Artikulationsfunktionen, vor allem in Spannungsverhältnissen zu denjenigen Innenministern, die die Einschränkung von Migrantenrechten oder die Rückführung ins Herkunftsland propagierten. Mit der Einrichtung von positiv gestaltenden Integrationsministerien haben die Beauftragten ihr besonderes Profil verloren.

Seit 2006 gibt es eine Integrationsminister-Konferenz (IntMK). Ihre Themen sind übergreifender als die der Konferenz der Integrationsbeauftragten, die schon wesentlich länger besteht. Im Gegensatz zu den Beauftragten können die Ministerinnen und Minister Beschlüsse fassen. Zum Teil sind die Teilnehmenden identisch, da einige Länder keine Beauftragten haben und von weisungsgebundenen Mitarbeitern vertreten werden. Andere Länder haben Integrationsbeauftragte zur Ministerkonferenz geschickt. Teilnehmende der IntMK sind je nach Zuständigkeitsprofil Sozialminister, Innenminister oder Justizminister sowie die »reine« Integrationsministerin Baden-Württembergs, je nach Zuständigkeit im Land.

Tabelle 1: Bearbeitungsstau bei den Asylanträgen

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Erst- und Folgeanträge	28.018	33.033	48.589	53.347	77.651	127.023
Entscheidungen	20.817	28.816	47.353	43.362	61.826	80.978
Unerledigt (Saldo)	7.201	4.217	1.236	9.985	15.825	46.045
Kumulierter Stau-Effekt		11.418	12.654	22.639	38.464	84.509

Quelle: BAMF 2012, 2013, 2014; eigene Berechnungen.

| BertelsmannStiftung

STEUERUNGSSTRUKTUREN, FEHLANREIZE UND BLOCKADEN IN DEUTSCHLAND

Die gegenwärtigen Zuständigkeitsstrukturen in Deutschland begünstigen Blockaden, sowohl in Bezug auf die Verteilung zwischen Bund, Länder und Kommunen als auch in Bezug auf die Zuständigkeiten und Kulturen der Ministerien. Das betrifft insbesondere Zusammenhänge, bei denen eine Institution entscheidet, die andere aber die Kostenträgerin ist. Probleme bestehen auch mit eingefahrenen Verwaltungskulturen, die sich noch nicht auf die neuen Herausforderungen eingestellt haben.

Ein wesentliches Problem ist der Bearbeitungsstau, der seit 2008 unter der Verantwortung des Bundesinnenministeriums bei den Asylanträgen entstanden ist. Die Bearbeitungszeit stieg zwischen 2008 und 2014 von drei auf neun Monate. Seit 2008 hat das Bundesamt Jahr für Jahr weniger Anträge bearbeitet, als Neuanträge eingegangen sind. Diese Effekte entstanden nicht erst mit den hohen Antragszahlen seit 2012 und 2013, sondern schon vorher, in einer Zeit niedriger Antragszahlen. Erst im Koalitionsvertrag der Großen Koalition vom November 2013 wurde auf Drängen von Ländervertretern eine entscheidende Aufstockung des Personals angekündigt, um den Antragsstau abzubauen (Ulbig 2013). Die Stellen müssen aber noch beantragt und bewilligt werden.

Während der Bund über das BAMF für die Entscheidungen zuständig ist, tragen die Länder und Kommunen die Kosten für die Unterbringung und Versorgung der Asylbewerber. Dabei geht es zunächst um die finanziellen Belastungen durch Unterkunft und Verpflegung. Kalkuliert man die Ausgaben für einen Flüchtling zurückhaltend mit 500 Euro pro Monat, sind allein im Jahr 2013 Mehrkosten von 360 Millionen Euro entstanden. Hinzu kommt der Aufwand für die Einrichtung neuer

Unterkünfte. Politische Probleme gab es bei der Schaffung neuer Unterkünfte, die viel Energie und Überzeugungsarbeit auf der örtlichen Ebene verlangen. Diese moralische Energie hätte besser in die Unterstützung für die endgültige Integration von aufgenommenen Flüchtlingen investiert werden können. Der Bund sparte gleichzeitig etwa 15 Millionen Euro, weil er kein neues Personal einstellte.

Vor allem aber ist der Bearbeitungsstau eine Belastung für die Flüchtlinge selbst und für ihre Integrationsfähigkeit. Sie bleiben lange Zeit unsicher hinsichtlich ihrer Perspektive, müssen längere Wartezeiten hinnehmen und ihre Initiative wird jahrelang in Aufnahmezentren stillgelegt.

Lange Bearbeitungszeiten führen zu negativen Anreizstrukturen, die die Asylverfahren und alle Beteiligten belasten. Als Konsequenz haben sich die Staueffekte in den letzten Monaten noch verstärkt. Während die Zahlen in den Nachbarländern stabil blieben, haben sich die Anträge in Deutschland im Jahr 2013 fast verdoppelt, von 8.400 im Januar auf 15.645 im Oktober. Ende Oktober 2013 gab es 85.653 unerledigte Verfahren, Ende Dezember waren es schon 95.743. Im Januar 2014 wurden 14.463 Anträge gestellt, 10.655 Anträge wurden entschieden. Damit stieg die Zahl der unerledigten Anträge in nur einem Monat weiter um 3.808 Fälle. Deutschland steht mit diesem Problem nicht allein, auch in der Schweiz gibt es Staueffekte. Allerdings wird dort für 2013 von einem leichten Abbau unerledigter Fälle berichtet, von einer Verringerung bei den aussichtslosen Anträgen und von einer Verlagerung nach Deutschland (»Pendenzenabbau im Bundesamt für Migration verzögert« 2014).

Der Stau im Asylbereich kann als Zuspitzung einer Diskrepanz betrachtet werden, die die Einwanderungspolitik generell prägt. Einerseits bemüht sich die Bundesrepublik um Öffnung für Fachkräfte. Zugleich

aber werden Asylbewerber – die größte Zuwanderung aus Drittstaaten erfolgt über den »Asylkanal« – in ihrer Initiative zunächst durch das Arbeitsverbot stillgelegt und mit einem System von Hürden in ihrer Integration gehemmt. Dazu gehören die Nachrangigkeit auf dem Arbeitsmarkt, die Verteilung über das ganze Bundesgebiet, die Residenzpflicht und in einigen Bundesländern die langjährige Unterbringung in Sammelunterkünften sowie das Gutscheinsprinzip bei der Ernährung. Vorschläge des BAMF-Präsidenten, vorab die Möglichkeit eines wirtschaftlich begründeten Aufenthalts zu prüfen, damit das Asylverfahren zu entlasten und eine für alle Seiten produktive Lösung zu finden (Dernbach 2013), sind bisher verhallt. Die Politik des Innenministeriums ist durch Routine und Sicherheitserwägungen geprägt – es gibt zu wenig gestaltende Aktivität. Erst im Koalitionsvertrag wurden Gestaltungssignale gesetzt, die allerdings noch umgesetzt werden müssen.

Problematische Zuständigkeitsverteilungen setzen falsche Anreize. Ein weiteres Beispiel sind die Defizite bei den Einbürgerungen in vielen Kommunen. Es zeigen sich enorme Unterschiede in der Dauer der Verfahren und bei den Einbürgerungsquoten. Hier ist die Frage der Ausstattung der Einbürgerungsbehörden relevant, die in einer Umgebung von Kostenbremsen, Haushaltssicherungskonzepten und Nothaushalten in vielen Kommunen dazu führt, dass die Behörden schlecht ausgestattet sind oder Stellen zeitweise ganz unbesetzt bleiben (Thränhardt 2008: 21–26).

In der Beziehung zwischen Deutschland und der EU zeigen sich ebenfalls Probleme. Ein Beispiel sind die Arbeitsmarktreformen, die ohne Blick auf den offenen europäischen Arbeitsmarkt zustande gekommen sind. In Deutschland ebenso wie in Großbritannien und Frankreich hat das zu Friktionen geführt, die in Kampagnen ausgebeutet worden sind. Die Informalisierung des Arbeitsmarktes führte in Teilen zur Aushöhlung sozialer Standards, wovon insbesondere zuwandernde EU-Bürger betroffen waren. Nur sehr partiell konnten Missbräuche durch Zollkontrollen und andere behördliche Maßnahmen begrenzt werden. Die Förderung des Einstiegs in den Arbeitsmarkt zu Niedriglöhnen mit der Möglichkeit des »Aufstockens« gilt nicht nur für Deutsche, sondern selbstverständlich auch für andere EU-Bürger. Anscheinend war dies vielen Funktionsträgern nicht klar – es wurde in der Konzeptionsphase auch nicht diskutiert.

Deutschland hat in Bezug auf seine Gesetzgebung in den letzten Jahren große Fortschritte gemacht. Es sei eines »der OECD-Länder mit den geringsten Beschrän-

kungen für die Zuwanderung von hochqualifizierten Fachkräften«, urteilte die OECD 2013. Gleichwohl kämen aber noch sehr wenige außereuropäische Fachkräfte ins Land. Das ist eine der Diskrepanzen, die die Zuwanderungs- und Integrationsituation heute charakterisieren. Einerseits gibt es einen breiten politischen und gesellschaftlichen Konsens über die wünschenswerte qualifizierte Zuwanderung und gelingende Integration – im Gegensatz zu den harten und prinzipiellen Auseinandersetzungen früherer Jahrzehnte. Im Unterschied zu vielen Nachbarländern gibt es auch keine erfolgreiche populistisch-xenophobe Partei.

Andererseits scheint es aber trotz der Aufrufe, eine »Willkommenskultur« zu schaffen, bisher nicht gelungen zu sein, traditionell verfestigte Abwehrhaltungen in vielen Behörden in eine integrationspolitisch erwünschte Richtung zu verändern. Auch nach den Reformen im Staatsangehörigkeitsrecht sind die Einbürgerungsraten im internationalen Vergleich sehr niedrig (Morehouse 2014: 510). Dies führt auch dazu, dass immer noch ein großes Potenzial von Inländern die Wehrpflicht in ausländischen Armeen erfüllt oder hohe Ablösesummen bezahlt. Gleichzeitig sucht Deutschland Soldaten, und die Bundeswehr wirkt nicht wie viele andere Armeen als Integrationsmotor.

EMPFEHLUNGEN FÜR DEUTSCHLAND: BUND UND LÄNDER

Integrationspolitik ist europaweit zu einem wichtigen Politikfeld geworden. In vielen Ländern sind die Strukturen in Bewegung geraten. Verschiedene Beispiele aus unserer Übersicht legen allerdings nahe, dass man nicht vorschnell, aus Aktivismus oder lediglich aus symbolischen Gründen neue Strukturen etablieren sollte. Neue institutionelle Arrangements sollten sorgfältig überlegt sein. Sie sollten sich an den Problemen orientieren, die in einer bestimmten historischen Situation anstehen. Gleichzeitig sollten sie an den Punkten anknüpfen, die in der Öffentlichkeit akzeptiert werden.

Seit der Greencard-Initiative von Bundeskanzler Schröder und dem Bericht der »Süssmuth-Kommission« ist in Deutschland schrittweise ein Konsens darüber aufgebaut worden, dass ökonomisch zuträgliche Einwanderung erwünscht ist. Mit der Verbesserung der Arbeitsmarktlage hat dieser Konsens an Stabilität gewonnen. Es ist weithin anerkannt, dass es in den nächsten Jahrzehnten einen erhöhten Bedarf an Fachkräften geben wird. Dieser Bedarf kann nur gedeckt werden, wenn man die Inländer besser in Arbeit bringt und Migranten so anwirbt, vernetzt, anerkennt und be-

fähigt, dass sie sich voll einbringen können – für sich und damit auch für die Allgemeinheit.

Damit stellt sich eine doppelte Aufgabe. Die Hindernisse, die bestimmte Migrantengruppen daran hindern, umfassend aktiv zu werden, müssen beseitigt werden. Dabei geht es um die Abschaffung von Arbeitsverboten, die Anerkennung von Abschlüssen und Qualifikationen und den Zugang zur Staatsangehörigkeit. Zugleich ist mit dem tief verwurzelten und irrtümlichen Negativbild aufzuräumen, das bestimmten Gruppen die Fähigkeit abspricht, produktiv tätig zu werden. Dieses Negativbild hat sich seit 1980 entwickelt. Es war im Diskurs Anfang der 1980er-Jahre schon angelegt, wurde jüngst wieder erinnert durch Äußerungen Helmut Kohls aus dem Jahr 1982 und radikalisiert bis zu Sarrazins Äußerungen (Ha 2014: 516–518). Hindernde Strukturen und ebensolche Mentalitäten gehören eng zusammen, denn Stereotypen prägen auch die Einstellungen im Wirtschafts- und Berufsleben, sowohl die der Unternehmen als auch die von Bewerbern (Uslucan und Yalcin 2012).

Es kommt darauf an, die institutionellen Strukturen so zu verändern, dass produktive Integrationslösungen erleichtert werden. Kontradiktorische Effekte sollten vermieden werden. Weit mehr als von speziellen Integrationsprogrammen werden die Lebenschancen und die Inklusion von Migranten von allgemeinen Bedingungsstrukturen bestimmt, die sie vorfinden und in denen sie sich bewegen. Das macht Mainstreaming so wichtig. Migrantinnen und Migranten sollen ebenso gute Lebenschancen erhalten wie Einheimische – und das soll auch in den Institutionen sichtbar werden.

Welche Empfehlungen lassen sich aus den internationalen Erfahrungen und den geschilderten Problemen in Deutschland ableiten?

1. Integration sollte mit breiten Gesamtzuständigkeiten in einem starken Ministerium verankert werden, damit Gestaltung möglich wird und tief verankerte abschottende und abwehrende Einstellungen in der Bürokratie aufgebrochen werden können. Die wichtigen Komplexe Fachkräfteanwerbung, Asylgewährung, Ausländerrecht und Integrationsmaßnahmen sollten in einem Ministerium konzentriert werden.
2. Integration sollte nicht in einem isolierten Ministerium untergebracht, sondern mit dem Arbeits- und Sozialministerium verbunden werden. Die Abtrennung in ein besonderes Ministerium steht in einem Spannungsverhältnis zur Einbeziehung der Migranten und ihrer Gleichbehandlung mit anderen Bürgerinnen und Bürgern. In einer Marktgesellschaft hängen der Status und die Integration wesentlich von der wirtschaftlichen Einbindung und Leistungs-

fähigkeit ab. Von daher ist die Öffnung von Chancen auf dem Arbeitsmarkt das zentrale Vorhaben für die nächsten Jahre. Da der Fachkräftemangel, der auf Deutschland zukommt, inzwischen allgemein bekannt ist, stimmt diese Zuordnung auch mit dem Eigeninteresse Deutschlands überein. Hier liegen die meisten Gestaltungsaufgaben für die Zukunft.

Die Gleichstellung aller Bevölkerungsgruppen, vor allem der Frauen, lässt sich damit verbinden und der Grundidee des Mainstreaming zuordnen. Das Arbeitsministerium wäre zudem geeignet, zusammen mit den Kammern, den Wirtschaftsverbänden und der Bundesagentur für Arbeit Anwerbestrategien für Nicht-EU-Zuwanderer zu koordinieren (Brücker 2014: 112). In dieser Richtung hat sich auch der Sachverständigenrat deutscher Stiftungen in einer Pressemitteilung positioniert (SVR 2013). Die Petition des Rates für Migration, die der Verfasser der vorliegenden Analyse mitverfasst hat, spricht sich ebenfalls für eine Lösung im Arbeitsministerium aus (RfM 2013).

3. Das Innenministerium ist ganz wesentlich von Sicherheitsinteressen und vom Sicherheitsdenken bestimmt. Angesichts der internationalen Lage ist nicht damit zu rechnen, dass sich das in absehbarer Zeit ändert. Zweifellos haben starke und geistig unabhängige Innenminister wie Gerhard Baum, Otto Schily und Wolfgang Schäuble in der Vergangenheit große und zukunftsweisende Veränderungen in der Migrationspolitik herbeigeführt. Das geschah aber in einem gewissen Spannungsverhältnis zur Kontrollpolitik. In Zukunft wird der Schwerpunkt der Migrations- und Integrationspolitik weniger in der Abwehr, sondern mehr in der positiven Gestaltung liegen müssen. Das gilt insbesondere für die EU-interne Mobilität, die keinen rechtlichen Hürden unterliegt.
4. Ein wesentliches Instrument bei der Gestaltung der Einwanderungs- und Integrationspolitik ist das Ausländer-, Aufenthalts- und Einbürgerungsrecht. Hier sind seit 1999 wesentliche Reformen in Richtung einer stärkeren Inklusivität durchgeführt worden, seit 2005 besteht darüber auch ein breiter politischer Konsens. In der Praxis wird das bestehende Rechtssystem allerdings oft restriktiv und zögernd angewandt, beispielsweise bei der langen Dauer der Einbürgerungsverfahren. Daher ist es nötig, diesen Rechtsbereich einem auf Integration ausgerichteten Ministerium zu unterstellen. Erfahrungen in dieser Hinsicht bestehen derzeit in Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein, während etwa das Integrations-

ministerium in Baden-Württemberg keinen entsprechenden Zugriff hat.

5. In diesem Beitrag wurde über die Personalisierung der Integrationspolitik durch einen Staatsminister bzw. Staatssekretär in mehreren Ländern berichtet. Deutschland hat in dieser Hinsicht mit der Integrationsbeauftragten ebenfalls eine Tradition. Auch in Zeiten großer Krisen in der Integrationspolitik und einer wenig offenen Haltung der Bundesregierung boten »Ausländerbeauftragte« wie Liselotte Funcke für die Migrantinnen und Migranten eine positive Orientierung. Das Amt hat Sachkompetenz, aber bisher keine Gestaltungsmöglichkeit. Von daher ist es sinnvoll, das Amt einschließlich des Titels »Staatsminister/in« in das Arbeitsministerium zu transferieren. Der Staatsminister bzw. die Staatsministerin wäre dann dort für die Integrationspolitik zuständig, unter Leitung der Bundesministerin für Arbeit und Soziales.
6. In den Ländern sollte diese Organisationsform gespiegelt werden. Dabei könnte in den größeren Bundesländern jeweils ein Staatssekretär als Koordinator fungieren, in den kleineren Ländern ein Abteilungsleiter. Schon heute ist Integration in vielen Ländern in den Arbeits- und Sozialministerien angesiedelt. Die Koordination in der Integrationsministerkonferenz würde bei einer derart parallelen Konstruktion einfacher und transparenter werden. Die entsprechenden Vertreterinnen und Vertreter könnten den Titel »Integrationsbeauftragte« tragen – auf die Doppelung der Konferenzen könnte aber verzichtet werden.
7. An einer zentralen Stelle, am besten im BAMF, sollte nach schwedischem, kanadischem oder luxemburgischem Beispiel eine übersichtliche Internetpräsentation erstellt werden, die die Wege zu Einwanderung und Integration darstellt. Dies sollte möglichst in mehreren Sprachen erfolgen, und es sollten die Stellen genannt werden, die zuständig sind.

LITERATUR

- BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. Asylgeschäftsstatistik für den Monat Januar 2014. Nürnberg 2014. www.bamf.de/SharedDocs/Meldungen/DE/2014/20140207-asylgeschaeftsstatistik-januar.html?nn=1367522 (Download 24.3.2014).
- BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. Migrationsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung. Migrationsbericht 2011. Nürnberg 2013.
- BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. Das deutsche Asylverfahren – ausführlich erklärt. Zuständigkeiten, Verfahren, Statistiken, Rechtsfolgen. Nürnberg 2012.
- »Beste Noten für Fischer und Kurz. Jahreszeugnis für unsere Politiker.« Oe24.at 31.12.2011. www.oe24.at/oesterreich/politik/Jahreszeugnis-fuer-unsere-Politiker/51266308 (Download 25.3.2014).
- Borkert, Maren, und Tiziana Caponio. *The Local Dimension of Immigration Policy Making*. Amsterdam 2010.
- Brücker, Herbert. »Auswirkungen der Einwanderung auf Arbeitsmarkt und Sozialstaat: Neue Erkenntnisse und Schlussfolgerungen für die Politik«. *Vielfältiges Deutschland. Bausteine für eine zukunftsfähige Gesellschaft*. Hrsg. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh 2014. 73–118.
- Chiavacci, David. *Japans neue Immigrationspolitik. Ostasiatisches Umfeld, ideale Diversität und institutionelle Fragmentierung*. Wiesbaden 2011.
- Commissie Blok. »Parlementair onderzoek integratiebeleid (2002–2004)«. 2004. www.parlement.com/id/vhnmt7j2wxh/parlementair_onderzoek_integratiebeleid (Download 25.3.2014).
- Dernbach, Andrea. »Amtschef hält Asylbegriff für nicht mehr passend zur Lage«. *Der Tagesspiegel* 15.10.2013.
- Finotelli, Claudia. »Italy: Regional Dynamics and Centralistic Traditions«. *Immigration and Federalism in Europe*. Hrsg. Dietrich Thränhardt. Osnabrück 2013. 49–64.
- »Flüchtlings-Prognosen. Der große Asyl-Report. Regierung warnt vor starkem Anstieg der Asylanträge im Jahr 2014. BILD zeigt, woher sie kommen und wohin sie gehen. Politiker reagieren besorgt«. www.bild.de/bild-plus/politik/inland/asyl/asylbewerberzahlen-steigen-der-asyl-report-34304158.bild.html (Download 24.3.2014).
- Groenendijk, Kees. *Brief an den Autor*. 2013.
- Groenendijk, Kees. »Kroniek inburgering 2010–2011: van integratiebeleid naar immigratiebeleid« *Asiel- en Migratierecht* 1 2012. 36–48.
- Ha, Kien Nghi. »Kampf um die besten Köpfe« und obligatorische Integrationskurse – (post-) koloniale Logiken und Metaphern in der deutschen Integrationspolitik«. *Vielfältiges Deutschland. Bausteine für eine zukunftsfähige Gesellschaft*. Hrsg. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh 2014. 516–537.
- Haase, Marianne, und Johannes Obergfell. *Türkei. Migrationsprofil und migrationspolitische Entwicklungen*. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. Working paper 54. Nürnberg 2013.
- Home Office of the United Kingdom: www.gov.uk/government/organisations/home-office/about (Download 24.3.2014).
- Kibe, Takashi. *The Tabunka Kyosei Discourse in Crisis? Public Discourse on Immigrant Integration in the Gap Society*. Paper delivered at the German Association for Japanese Studies' Conference. Berlin, 24.11.2013.

- Kibe, Takashi, und Dietrich Thränhardt. »Japan. A Non-immigration Country Discusses Migration“. National Paradigms of Migration Research. Hrsg. Dietrich Thränhardt und Michael Bommers. Osnabrück 2010. 233–257.
- Klekowski von Koppenfels, Amanda. »Belgium: A Nation Diverging«. Immigration and Federalism in Europe. Hrsg. Dietrich Thränhardt. Osnabrück 2013. 27–38.
- Kreienbrink, Axel. »60 Jahre Bundesamt für Migration und Flüchtlinge im Kontext der deutschen Migrationspolitik«. ZAR 33 2013. 397–410.
- »Kurz: ›Strategie für neue Außenpolitik‹«. kurier.at 17.12.2013. <http://kurier.at/politik/ausland/neuer-chefdiplomats-kurz-strategie-fuer-neue-aussenpolitik/41.442.490> (Download 24.3.2014).
- Kymlicka, Wim. Politics in the Vernacular: Nationalism, Multiculturalism, Citizenship. Oxford 2001.
- Kymlicka, Wim. Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights. Oxford 1995.
- Lawrence, Jonathan, und Gabriel Goodliffe, Gabriel. »The French Debate on National Identity and the Sarkozy Presidency: A Retrospective“. The International Spectator. Italian Journal of International Affairs 48 2013. 34–47.
- Legge Regione Toscana n. 29 del 9 giugno 2009. www.immigrazione.regione.toscana.it/lenya/paesi/live/contenuti/norme/legge-29-2009_it.html (Download 24.3.2014).
- Loewenstein, Stephan. »Österreichs junger Außenminister: Keine geilen Kampagnen mehr«. FAZ 3.2.2014.
- Michalowski, Ines. Integration als Staatsprogramm. Frankreich, Deutschland und die Niederlande im Vergleich. Münster 2007.
- Morehouse, Christal. »Die ›Schwarz-Rot-Gold‹-Karte für internationale Fachkräfte. Deutschland braucht ein neues Gesamtkonzept für Zuwanderung«. Vielfältiges Deutschland. Bausteine für eine zukunftsfähige Gesellschaft. Hrsg. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh 2014. 496–515.
- OECD – Organization for Economic Co-Operation and Development. Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte: Deutschland. Paris 2013.
- OECD – Organization for Economic Co-Operation and Development. International Migration Outlook. SOPEMI 2011. Paris 2011.
- O’Shea, Edwina. Missing the Point(s). The Declining Fortunes of Canada’s Economic Immigration Program. Washington 2009.
- »Pendenzenabbau im Bundesamt für Migration verzögert«. NZZ 24.1.2014. www.nzz.ch/aktuell/schweiz/pendenzenabbau-im-bundesamt-fuer-migration-verzoegert-1.18228770 (Download 24.3.2014).
- Piquard, Alexandre. »La fin du ministère de l’identité nationale, un leurre?«. Le Monde 15.11.2010. www.lemonde.fr/politique/article/2010/11/15/la-fin-du-ministere-de-l-identite-nationale-un-leurre_1440367_823448.html (Download 24.3.2014).
- RfM – Rat für Migration. 2013. www.change.org/de/Petitionen/an-die-neue-bundesregierung-und-die-politischen-parteien-im-deutschen-bundestag-institutionelle-reform-der-integrations-und-migrationspolitik-3.
- »Römische Rüge«. Die neue Südtiroler Tageszeitung 19.1.2013. www.tageszeitung.it/2013/01/19/romische-ruge (Download 24.3.2014).
- Sciortino, Giuseppe. »Einwanderung in einen mediterranen Wohlfahrtsstaat: die italienische Erfahrung«. Migration im Spannungsfeld von Globalisierung und Nationalstaat. Hrsg. Dietrich Thränhardt und Uwe Hunger. Leviathan-Sonderheft 22 2003. 253–273.
- Sciortino, Giuseppe. »Immigration in Italy: Subverting the logic of the welfare reform?«. Europe’s Immigration Challenge. Hrsg. Grete Brochmann und Elena Jurado. London 2003. 77–94.
- Sinram, Jana. Pressefreiheit und Xenophobie. Der Streit um die Mohammed-Karikaturen und die Einwanderungspolitik in Dänemark. Diss. Münster 2013.
- SVR – Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration. SVR für Neuordnung nach der Bundestagswahl. Berlin 21. August 2013. www.svr-migration.de/content/?p=5110 (Download 24.3.2014).
- Taylor, Charles. Multiculturalism and »The Politics of Recognition«. Princeton 1992.
- Taylor, Charles, et al. Multiculturalism: Examining the Politics of Recognition. Princeton 1996.
- Thränhardt, Dietrich. »Integrationsrealität und Integrationsdiskurs«. Aus Parlament und Zeitgeschichte 46-47. 15.11.2010. 16–21.
- Thränhardt, Dietrich. Einbürgerung. Rahmenbedingungen, Motive und Perspektiven des Erwerbs der deutschen Staatsangehörigkeit. Hrsg. Friedrich-Ebert-Stiftung. Bonn 2008.
- Triadafilopoulos, Triadafilos. »Zwischen Kontinuität und Wandel – Was Deutschland von der kanadischen Zuwanderungspolitik lernen kann«. Vielfältiges Deutschland. Bausteine für eine zukunftsfähige Gesellschaft. Hrsg. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh 2014. 469–495.
- »Ulbig: ›Schnelle Asylverfahren sind eine Frage der Humanität.‹ CDU Sachsen 29.11.2013. www.cdu-sachsen.de/inhalte/2/aktuelles/45539/ulbig-schnelle-asylverfahren-sind-eine-frage-der-humanitaet-/index.html (Download 24.3.2014).
- Uslucan, Hacı-Halil, und Cem Serkan Yalcin. Wechselwirkung zwischen Diskriminierung und Integration – Analyse bestehender Forschungsstände. Essen 2012. www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/Downloads/DE/publikationen/Expertisen/Expertise_Wechselwirkung_zw_Diskr_u_Integration.pdf?__blob=publicationFile (Download 24.3.2014).
- Vampouille, Thomas. »L’identité nationale: vie et mort d’un ministère contesté«. Le Figaro 15.11.2010. www.lefigaro.fr/politique/2010/11/15/01002-20101115ARTFIG00751-l-identite-nationale-vie-et-mort-d-un-ministere-conteste.php (Download 24.3.2014).
- Vermeulen, Hans, und Rinus Penninx. Het democratisch ongeduld. Amsterdam 1994.
- Wadensjö, Eskil. »EU Enlargement and Labour Immigration: The Swedish Experience page«. Labour Migration — What’s in it for us? Hrsg. Karin Zelano. European Liberal Forum. Stockholm 2012. 29–62.
- Weiss, Karin, und Birsan Alan. »Integrationsgesetze in den Bundesländern«. Deutschland Einwanderungsland. Hrsg. Karl-Heinz Meier-Braun und Reinhold Weber. Stuttgart 2013. 125–127.
- »What we do. The Home Office leads on immigration and passports, drugs policy, crime policy and counter-terrorism and works to ensure visible, responsive and accountable policing in the UK«. www.gov.uk/government/organisations/home-office/about (Download 24.3.2014).

DIE AUTOREN

Dr. Jörg Dräger studierte und promovierte in Theoretischer Physik an der Cornell University, New York, wo er auch als wissenschaftlicher Assistent tätig war. Anschließende Berufsstationen waren die Unternehmensberatung Roland Berger und die Tätigkeit als Geschäftsführer des Northern Institute of Technology in Hamburg. Von 2001 bis 2008 war Jörg Dräger (parteilos) Senator für Wissenschaft und Forschung der Freien und Hansestadt Hamburg, Mitglied der Kultusministerkonferenz und stellvertretendes Mitglied des Bundesrates. In den Jahren 2004 bis 2006 hatte er zudem das Amt als Senator für Gesundheit und Verbraucherschutz inne. Seit Juli 2008 ist Dräger Vorstandsmitglied der Bertelsmann Stiftung für die Bereiche Bildung, Integration und Demokratie sowie Geschäftsführer des Centrums für Hochschulentwicklung (CHE). Anfang 2012 wurde Dräger als assoziiertes Fakultätsmitglied der Hertie School of Governance berufen und lehrt dort Public Management.

Prof. Dr. Heinz Faßmann ist Professor für Angewandte Geographie, Raumforschung und Raumordnung an der Universität Wien und ist seit 2011 auch als Vizerektor der Universität tätig. Darüber hinaus ist er Mitglied des Sachverständigenrats deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR), Vorsitzender des Expertenrats für Integration im österreichischen Bundesministerium für Inneres sowie Obmann der Kommission für Migrations- und Integrationsforschung und Direktor des Instituts für Stadt- und Regionalforschung (ISR) der Österreichischen Akademie der Wissenschaften. Er hat in den vergangenen 30 Jahren eine Vielzahl an Aufsätzen und Publikationen u. a. über Migration, Demographie, Stadtgeographie und Raumordnung veröffentlicht.

Dr. Orkan Kösemen ist als Projektmanager für Integration und Bildung in der Bertelsmann Stiftung tätig. Hier betreut er unter anderem das Projekt »Vielfaltsmonitor«. Das Studium und die Promotion in Politikwissenschaft absolvierte er an der Westfälischen Wil-

helms-Universität Münster, der Karlsuniversität in Prag und der Humboldt-Universität zu Berlin. Seine Themenbereiche umfassen Migration und Integration, Migrantenorganisationen, Partizipation, Rechtsextremismus, Reformstrategien, institutioneller Wandel und Führungsfähigkeit. In den vergangenen Jahren hat er diverse Projekte und Publikationen der Bertelsmann Stiftung verantwortet, darunter »Brücken bauen – Perspektiven aus dem Einwanderungsland Deutschland« (2013), »Deutschland, öffne dich! Willkommenskultur und Vielfalt in der Mitte der Gesellschaft verankern« (2012) und »Wer gehört dazu? Zugehörigkeit als Voraussetzung für Integration (2011).

Prof. Dr. Dietrich Thränhardt war von 1980 bis 2008 Professor für Vergleichende Politikwissenschaft und Migrationsforschung an der Universität Münster. Darüber hinaus war er von 1990 bis 1991 als Gastprofessor an der ICU Tokyo, von 2002 bis 2003 als Fellow am Netherlands Institute for Advanced Study in Wassenaar/Niederlande und von 2008 bis 2009 an der Transatlantic Academy, Washington/USA tätig. Er ist Herausgeber der »Studien zur Migration und Minderheiten«, Koordinator des Steuerungsausschusses des »Mediendienstes Integration« und Autor von 40 Büchern sowie 200 wissenschaftlichen Aufsätzen zur vergleichenden Migrations- und Integrationsforschung und zur bundesdeutschen Geschichte und Politik.

EXECUTIVE SUMMARY

Migration policy in Germany today is better than its reputation. It has improved considerably over the last 20 years, though it has suffered setbacks and contradictions in the process. The improvements made were driven less by a commitment to make migration policy «fit for the future» than by the need to respond to a changing reality in Germany. In addition, Germany's integration into the European Union also positively affected domestic realities of integration which sowed the terrain for a more effective migration policy concept. Nonetheless, instead of tackling problems directly, the migration policy debate in Germany continues to languish under self-critical navel-gazing. As a result, migration policy in Germany fails to seize the opportunities available and – even worse – live up to self-proclaimed German standards as a modern, pluralistic society at the heart of Europe. A forward-looking migration policy that anticipates challenges rather than a backward-looking, ad hoc approach to policymaking is part and parcel of such standards. Indeed, to date, Germany has failed to embed migration policy within a fully coherent strategic framework.

The idea behind an architecture for migration management involves the development of a coherent broad-based strategy and can help steer migration policy reform in the right direction. A comprehensive architectural framework for a consistent and appealing migration policy consists of four key elements: transparent and logical immigration policies, a structural base for a culture of welcome and recognition, a legal framework for long-term societal participation and the embedding of an action-oriented approach within administrative institutions and government agencies.

Implementing a migration architecture of this nature is an ambitious undertaking that must be underpinned by a structurally sound, carefully planned and strategic approach. It demands not only clearly defined objectives, but clearly defined paths toward these goals as well. The publication presented here, »Migration ReformKompass – Managing Immigration, Participation and a Culture of Welcome,« outlines action areas for a

comprehensive migration reform and identifies the key requirements to implementing such a reform. These can be summarized by the following ten points:

A holistic approach to migration reform is required in order to bring an end to the fragmentation of powers and competencies within government institutions while ensuring that all aspects of a modern migration policy are addressed. Economic arguments for steering migration can help garner public support for such a reform but if migration policy measures are to succeed, they must be guided by social objectives as well.

Migration policy reform must be spearheaded by a logical, clearly stated goal that is subject to monitoring. Its various components must be designed with the aim of achieving this goal and include the four aforementioned architectural elements.

Those responsible for designing and implementing the reform must avoid the politics of symbolism and demonstrate commitment to the purpose and goal of such a reform.

Implementing the reform requires a strategic steering committee with the political power, resources and authority to act centrally in planning the reform, organizing know-how, resolving internal conflicts, negotiating with external stakeholders, and in ensuring that each stage of the reform's implementation is properly communicated.

The reform must be embedded in a broader agenda defined less in terms of migration issues and more in terms of larger issues relevant to the well-being of society as a whole in order to preclude backlashes or a mobilization of anti-immigration sentiment. Demographic change represents one such broader agenda.

Agents of reform should rest on the laurels of the reform and its success (and be provided opportunity to do so) rather than seek to gain political advantage at the cost of the reform itself or others involved.

The implementation of a reform's components should be sequenced so as to ensure its success and begin with the communication of abstract goals. This should be

followed by the implementation of tangible goals and, finally, the politically controversial goals.

Drivers and supporters of reform (e.g., employers' associations, municipal umbrella organizations, working groups within parties, NGOs active in migration and human rights issues, migration service agencies) should be involved in those areas relevant to their particular interests so as to ensure the broadest public acceptance of the reform.

The reform must be accompanied by an ongoing communication strategy designed to address everything from abstract ideas to impacts felt at a local level. Reform communication should be able to target those on the fence as well as the affected groups and, whenever possible, point to real-life examples that illustrate the reform's advantages.

Parallel to each phase of the reform process, the strategic steering committee should have the capacity to track progress for each measure taken with the help of a monitoring unit. In addition to measuring the impact of individual reform efforts, monitoring should involve ensuring that the practical aspects of implementation within agencies and institutions are aligned with the overall reform objective. In addition, expectations among both agents of reform and the public should be regularly managed in order to mitigate or even preclude premature disappointment or conflicts.

The Migration ReformKompass is based on the strategy instrument ReformKompass. For further information please refer to www.reformcompass.com.

Migrationspolitik ist ein anspruchsvolles Thema im politischen Geschäft. Seit mehr als drei Jahrzehnten ist dies ein Politikfeld, in dem Fortschritte erkennbar sind, kohärente Reformen aber ausblieben. So ist Migrationspolitik hierzulande trotz der Fortschritte weitgehend eine Baustelle geblieben, deren öffentliche Bedeutung im Laufe der Zeit aber stetig zunahm. Es gibt in dem Politikfeld Migration diverse Schauplätze, die je nach politischer Konjunktur oder Tagesthema in das Blickfeld der Öffentlichkeit gelangen. Es ist verständlich und nachvollziehbar, dass sich bei dieser Themenkomplexität die Fortschritte bei der Umsetzung einer zeitgemäßen Migrationspolitik eher auf das Nachjustieren und die Ergänzung bereits gewachsener Strukturen beschränken.

Die Umsetzung einer einheitlichen Migrationspolitik ist nicht einfach. Sie erfordert eine strukturierte, sorgfältig geplante und strategische Herangehensweise. Es muss nicht nur eine klare Vorstellung über das Ziel geben, sondern auch über den Weg dahin. Der »ReformKompass Migration – Einwanderungssteuerung, Willkommenskultur und Beteiligung« skizziert die entsprechenden Handlungsfelder einer umfassenden Migrationsreform und zeigt die zentralen Erfordernisse auf, die für ihre Umsetzung relevant sind. Hierbei wird das Thema aus drei Blickwinkeln betrachtet: aus der Sicht der qualitativen Politikanalyse, der fachlichen Migrationsexpertise und der praktischen Politikberatung.