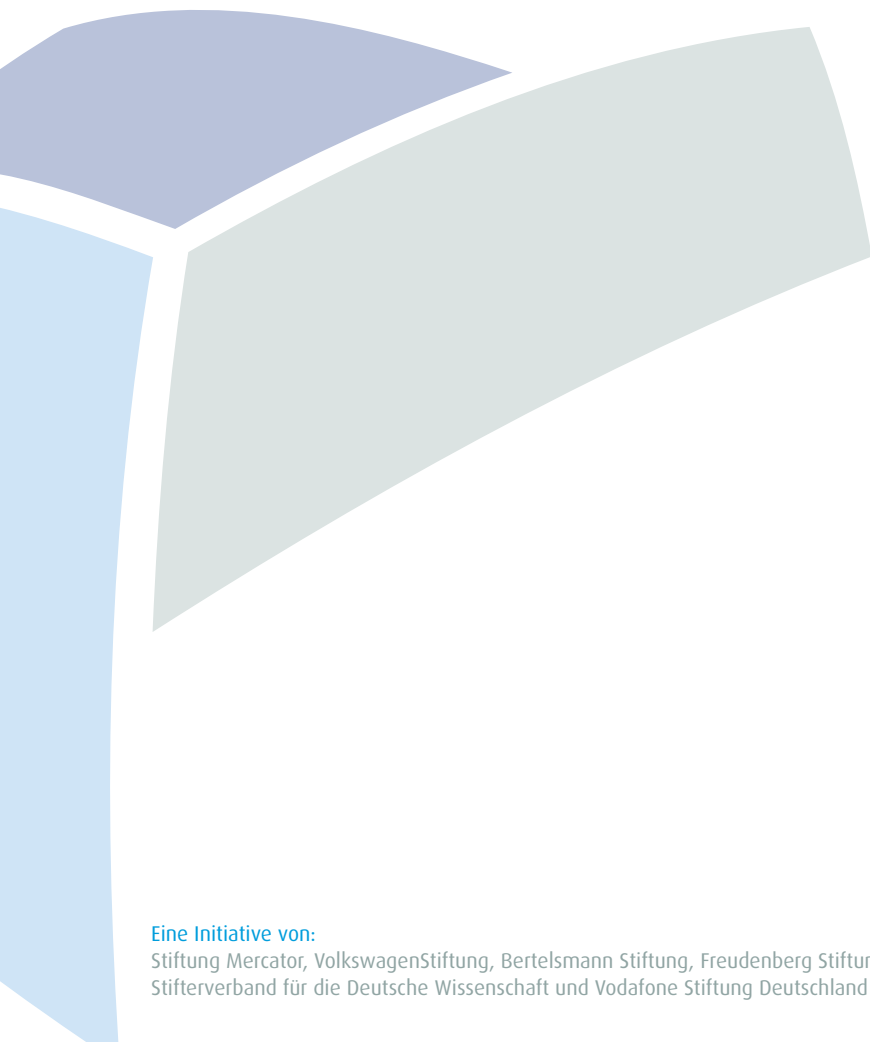




Erfolgsfall Europa? Folgen und Herausforderungen der EU-Freizügigkeit für Deutschland

Jahresgutachten 2013 mit Migrationsbarometer



Eine Initiative von:

Stiftung Mercator, VolkswagenStiftung, Bertelsmann Stiftung, Freudenberg Stiftung, Gemeinnützige Hertie-Stiftung, Körber-Stiftung,
Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft und Vodafone Stiftung Deutschland



Erfolgsfall Europa? Folgen und Herausforderungen der EU-Freizügigkeit für Deutschland

Jahresgutachten 2013 mit Migrationsbarometer

Geleitwort



Zum Traum eines friedlichen und geeinten Europas gehörte von Anfang an der Wunsch nach Freizügigkeit. Reisefreiheit in einem grenzenlosen Kontinent ohne Schlagbäume wurde zunehmend zur Realität in der Europäischen Union. Hinzu kamen Programme zum Jugendaustausch für Schüler, Stipendien zur Ausbildung und zum Studium in europäischen Ländern sowie viele bilaterale Partnerprogramme zwischen Universitäten. Und schließlich wurde die Freiheit geschaffen, in einem anderen Land dauerhaft zu wohnen und zu arbeiten. So gewinnt Europa für viele junge Menschen Gestalt und Anziehungskraft. Das Wirken der Europäischen Union wird im Alltag erfahrbar.

Gleichzeitig wird das nach wie vor vorhandene Freiheits- und Wohlstandsgefälle in der EU zum Auslöser von Wanderungsbewegungen innerhalb der EU. Menschen verlassen ihre Heimatländer, um bessere Lebenschancen an anderen Orten zu finden. Was Teil der europäischen Hoffnung für die einen ist, wird von anderen als Bedrohung angesehen und leider auch mit Fremdenfeindlichkeit und populistischem Nationalismus beantwortet. Das kann das europäische Projekt von Frieden und Versöhnung, von Demokratie und Menschenrechten insgesamt gefährden. Die Glaubwürdigkeit der EU macht sich aber auch daran fest, wie wir mit denjenigen umgehen, die in der Union ihren Wunsch nach einem besseren Leben verwirklichen wollen. Die Stärke der EU hängt gerade auch davon ab, wie die Gemeinschaft Solidarität praktiziert. Die europäische Gemeinschaft ist eine zarte und zerbrechliche Pflanze. Sie bedarf der intensiven Pflege und Zuwendung aller Bürger.

Es ist deshalb gut, dass der Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) mit dem jetzt vorgelegten Gutachten den Wanderungsraum der Europäischen Union mit seinen großen Chancen, aber auch den Ängsten, die er auslösen kann, gewohnt sachlich und empirisch unterlegt in den Blick nimmt. So lassen sich Debatten im Geiste der europäischen Aufklärung verständlich führen und Entscheidungen zu einem schwierigen Thema so finden, wie sie den zentralen europäischen Werten entsprechen: der Würde des Menschen und der Herrschaft des Rechts. Die europäische Einigung ist von einer anfänglich gewagten Vision zur tagtäglichen Realität von 500 Millionen Menschen geworden. Diese historische Leistung mit all ihren Anstrengungen muss gebührend gewürdigt werden; der fortschreitende Integrationsprozess bedarf aber auch der steten Reflexion und kritischen Begleitung.

Im Namen aller Mitgliedsstiftungen danke ich den Sachverständigen unter ihrer Vorsitzenden Frau Professor Dr. Christine Langenfeld für ihre exzellente Arbeit sowie dem Team der SVR-Geschäftsstelle mit der Geschäftsführerin Dr. Gunilla Fincke und dem Leiter der Stabsstelle Dr. Holger Kolb.



Rüdiger Frohn, Staatssekretär a. D.
Vorsitzender des Kuratoriums

Essen, im Februar 2013

Geleitwort



Der Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) legt sein viertes Jahresgutachten vor. Standen im vergangenen Jahr die Binnenstrukturen Deutschlands mit einer Analyse des Integrationsgeschehens im föderalen Mehrebenensystem im Fokus, so weitet sich im vorliegenden Gutachten der Blick über Deutschland hinaus in die Europäische Union.

Diese befindet sich derzeit in einer fundamentalen Umbruchphase. Die dramatischen Auswirkungen der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise, insbesondere in den süd- und südosteuropäischen Ländern, haben zur Folge, dass die Kluft zwischen Arm und Reich in der EU immer weiter wächst. Migration innerhalb von Europa ist – dank der Freizügigkeit von Unionsbürgern, aber auch aufgrund der hohen Jugendarbeitslosigkeit vor allem in den südlichen Mitgliedstaaten – wieder zu einem wichtigen Thema geworden.

Für den Standort Deutschland birgt die wachsende Mobilität innerhalb der EU eine große Chance. Das nun vorliegende wissenschaftlich fundierte Gutachten ist dazu geeignet, eine an der Sache orientierte und politisch unabhängige Debatte über adäquate Strategien und Instrumente für den Umgang mit den damit verbundenen Herausforderungen zu initiieren. Gute wissenschaftliche Politikberatung zeichnet sich stets dadurch aus, dass auch unangenehme Wahrheiten ausgesprochen werden.

In unserer zunehmend komplexer werdenden und sich dynamisch verändernden Welt können nachhaltige Problemlösungen nur durch das Zusammenspiel von Akteuren aus Wissenschaft, Wirtschaft, Politik und Bürgergesellschaft entstehen. Stiftungen werden in der Öffentlichkeit zunehmend als ein wichtiger Teil der sich stärker organisierenden und vernehmbarer artikulierenden Bürgergesellschaft wahrgenommen. So ist z. B. die Vorstellung des Jahresgutachtens des SVR zu einem verlässlichen Ankerpunkt für das Fachpublikum und ebenso für die interessierte Öffentlichkeit geworden. Damit haben wir unser Ziel, nämlich ein Gremium der bürgerschaftlich verankerten Politikberatung zu gründen, erreicht. Nach dem Vorbild angelsächsischer Einrichtungen wollten wir unabhängige Beratungsstrukturen etablieren, die Impulse für Wissenschaft, Politik und die Öffentlichkeit geben können. Die breite Trägerschaft durch acht private Stiftungen, fördernde und eher operative zugleich, ist eine ungewöhnliche Konstruktion und setzt mehrere wichtige Zeichen. Die Arbeit des SVR ist durch die Tätigkeiten der Stiftungen rückgebunden an die Gegebenheiten vor Ort und gewinnt dadurch auch zusätzliche Legitimation. Der Sachverständigenrat ist so ein richtungsweisendes Modell der Stiftungskoooperation geworden.

Den Erfolg seiner Arbeit misst der Sachverständigenrat nicht nur an der unmittelbaren öffentlichen Resonanz auf das Gutachten, sondern vor allem an der Umsetzung der darin formulierten Empfehlungen. So wünsche ich auch diesem Gutachten wiederum eine deutliche und positive Aufnahme durch Öffentlichkeit, Politik und Verwaltung.

Das Jahresgutachten ist ein Produkt gemeinschaftlicher Anstrengung. Ich danke allen Beteiligten, besonders der Vorsitzenden des SVR, Professor Dr. Christine Langenfeld, für ihre hervorragende wissenschaftliche Arbeit, ihren unermüdlichen Einsatz und die Vielzahl an bedenkenswerten Empfehlungen.

Dr. Wilhelm Krull
Generalsekretär der VolkswagenStiftung und
Vorstandsvorsitzender des Bundesverbandes deutscher Stiftungen

Hannover, im Februar 2013

Geleitwort



Wer die Zuwanderungssteuerung bewegen will, braucht einen langen Atem. Die Stiftung Mercator hat als Gesellschafter mit der Schaffung des Sachverständigenrats als unabhängige wissenschaftliche Institution ein starkes Zeichen gesetzt, um nachhaltige und langfristig angelegte Vorschläge zu unterbreiten, die die gesellschaftliche Debatte über Integration und Migration befruchten. Nach viereinhalb Jahren Wirkungszeit lässt sich feststellen, dass die Empfehlungen und Analysen des Sachverständigenrats in Politik und Öffentlichkeit Gehör finden. Es ist uns gelungen, die Anwaltschaft für die Themen Integration und Migration zu übernehmen und für unsere Agenda der chancengleichen Teilhabe aller Bürger an zentralen Lebensbereichen der Gesellschaft zu werben. Durch überzeugende Bestandsaufnahmen, Entwicklungsanalysen und Bewertungen ist es gelungen, die Berichte und Stellungnahmen des Sachverständigenrats auf der Landkarte der deutschen Integrations- und Migrationspolitik als verlässliche Informationsquellen und Handlungsperspektiven eröffnende Empfehlungen zu positionieren.

Europa ist eine Herzensangelegenheit für die Stiftung Mercator. Mit vielfältigen Projekten engagieren wir uns seit Jahren für die europäische Integration. Das vorliegende Jahresgutachten über die Freizügigkeit in der EU schlägt zugleich eine Brücke zwischen den Stiftungsschwerpunkten Integration und der weiteren Vertiefung der europäischen Integration. Dabei wägen die Sachverständigen in ihrem Bericht die Errungenschaften und Herausforderungen der Freizügigkeit sorgfältig ab, ohne in Schönfärberei oder Schwarzmalerei zu verfallen. Die Bilanz fällt positiv aus, denn der Wanderungsraum Europa eröffnet mehr Chancen – besonders für die alternde und schrumpfende Bevölkerung in Deutschland –, als er Risiken mit sich bringt. Dieses differenzierte und dennoch klare Bekenntnis freut mich sehr.

Ich wünsche mir, dass die Ergebnisse des Gutachtens breit diskutiert und von den politisch Verantwortlichen aufgegriffen werden. Aufgabe der Politik ist es, das mit der Europäischen Union verbundene Freiheits- und Teilhabeversprechen gerade in diesen Zeiten der Krise in die Öffentlichkeit zu tragen und mit Nachdruck zu vertreten. Es geht darum, den europäischen Integrationsprozess stärker als bisher im Bewusstsein der Menschen zu verankern. Für die weitere wirtschaftliche und politische Entwicklung der Europäischen Union, von der für Deutschland so viel abhängt, aber auch für die Legitimation einer weiteren Vertiefung der europäischen Integration ist dies aus meiner Sicht entscheidend.

Mein Dank gilt den Sachverständigen, deren wissenschaftlicher Exzellenz dieses Gutachten seinen Gehalt verdankt. Ohne ihren großen Einsatz und ihre Leidenschaft ließe sich ein solches Projekt nicht umsetzen. Ganz besonders danke ich der neuen Vorsitzenden Prof. Dr. Christine Langenfeld für ihr Engagement und ihre richtungsweisenden Impulse für die Arbeit.

Die Erarbeitung des Jahresgutachtens ist nicht machbar ohne die Anstrengungen, den Fleiß, die Zuverlässigkeit und den nimmermüden Einsatz der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Für die geleistete Arbeit danke ich dem Team der Geschäftsstelle unter Leitung von Dr. Gunilla Fincke, insbesondere dem Leiter der Stabsstelle Jahresgutachten, Dr. Holger Kolb.

Prof. Dr. Bernhard Lorentz
Gesellschafter SVR und Geschäftsführer der Stiftung Mercator

Essen, im Februar 2013

Vorwort

Der Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) legt in diesem Jahr sein viertes Gutachten vor. Zentrale Aufgaben des SVR in den Bereichen Integration und Migration sind Prozessbeobachtung und Folgenabschätzung, kritische Politikbegleitung und Information der Öffentlichkeit. Die Wahrnehmung der unterschiedlichen Aufgaben des SVR findet ihren wichtigsten Ausdruck in dem jeweils im Frühjahr erscheinenden Jahresgutachten. Gegründet wurde der unabhängige wissenschaftliche Rat Ende 2008 von acht großen deutschen Stiftungen. Das interdisziplinäre Gutachtergremium besteht aus neun renommierten und fachlich ausgewiesenen Wissenschaftlern unterschiedlicher Forschungsrichtungen und Disziplinen. Unter der Leitung des Historikers Prof. em. Dr. Klaus J. Bade nahm der SVR im Jahr 2009 mit der Eröffnung seiner Geschäftsstelle in Berlin seine Arbeit auf. Seinen großen Erfolg und seine Wirkung in der Öffentlichkeit von Anfang an verdankt der Rat maßgeblich auch dem überragenden Engagement und der hohen wissenschaftlichen Reputation seines Gründungsvorsitzenden. Zum Sommer 2012 habe ich turnusgemäß den Vorsitz übernommen. Die Arbeit und der Einsatz meines Vorgängers Prof. Bade für die Politikfelder Migration und Integration und das Gelingen der Einwanderungsgesellschaft werden dem gesamten Rat, aber auch mir persönlich als neuer Vorsitzender stets Verpflichtung sein.

In den Themenbereichen Migration und Integration setzen die Jahresgutachten wechselnde Schwerpunkte: Das erste Gutachten „Einwanderungsgesellschaft 2010“, das im Jahr 2010 vorgelegt wurde, beschrieb auf breiter empirischer Basis Integration und Integrationspolitik in Deutschland vor europäischem Hintergrund. Begleitet wurde das Gutachten durch das SVR-Integrationsbarometer, mit dem erstmals erhoben wurde, wie beide Seiten der Einwanderungsgesellschaft, also Mehrheits- und Zuwandererbevölkerung, Integration und Integrationspolitik subjektiv bewerten. Jahresgutachten wie Integrationsbarometer widerlegten die in der Öffentlichkeit verbreitete Fehleinschätzung, dass die Integration in Deutschland gescheitert sei. Integration ist insgesamt weit besser als ihr Ruf im Land, auch wenn weiterhin gewichtige Problemfelder und Baustellen bleiben.

Im zweiten Gutachten „Migrationsland 2011“ wurde die Zu- und Abwanderung in Deutschland analysiert und die deutsche Migrationspolitik vor europäischem und internationalem Hintergrund bewertet. Das erstmals erhobene SVR-Migrationsbarometer fragte nach subjektiven Einschätzungen von Migration und Migrationspolitik auf beiden Seiten der Einwanderungsgesellschaft in Deutschland. Wie das Gutachten zeigte, ist die Zuwanderung nach Deutschland dominiert von der Arbeitskräftenachfrage im Inland, dem Familiennachzug zu hier lebenden Zuwanderern und Studierenden, die zunächst auf Zeit nach Deutschland kommen und für deren Verbleib Deutschland verstärkt werben muss. Der SVR forderte damals, die Zuwanderungsregelungen für qualifizierte Zuwanderer zu liberalisieren und die Bleibeoptionen für Absolventen deutscher Universitäten zu verbessern; beides ist mittlerweile umgesetzt worden.

Das Jahresgutachten 2012 „Integration im föderalen System: Bund, Länder und die Rolle der Kommunen“ wendete sich wieder einem Integrationsthema zu. Im Mittelpunkt stand das Zusammenwirken der verschiedenen staatlichen Ebenen – Bund, Länder und Kommunen – im Politikfeld Integration. Stärken und Schwächen des föderalen Systems wurden aufgezeigt und Vorschläge gemacht, um zentralen Problemen abzuhelpen. Besondere Aufmerksamkeit widmete das Gutachten der Frage, welche integrationspolitischen Handlungsspielräume Kommunen angesichts der föderalen Aufgabenverteilung haben, denn Integrationspolitik wird ganz wesentlich von den Kommunen getragen und umgesetzt. Hierbei wurde deutlich, wie unterschiedlich die Integrationsverhältnisse vor Ort sind – nicht zuletzt aufgrund der jeweiligen wirtschaftlichen und soziodemografischen Rahmenbedingungen.

Das vierte Jahresgutachten 2013 „Erfolgsfall Europa? Folgen und Herausforderungen der EU-Freizügigkeit für Deutschland“ beschäftigt sich mit dem Migrationsraum Europäische Union. Nachdem in den bisherigen Gutachten v. a. die Migration von Drittstaatsangehörigen im Zentrum stand, wendet sich der SVR nun den Wanderungsverhältnissen innerhalb der EU und besonders ihren Auswirkungen auf Deutschland zu. Aus deutscher Sicht sind diese Binnenwanderungen von zentraler Bedeutung, denn die EU ist mittlerweile zum wichtigsten Herkunftsraum

geworden, gerade für gut qualifizierte Arbeitskräfte. So kamen fast zwei Drittel der nichtdeutschen Personen, die 2011 nach Deutschland zugezogen sind, aus einem anderen EU-Mitgliedstaat. Auch damit hat Deutschland in den letzten beiden Jahren eine Trendänderung erfahren: Von einem Land mit zeitweise negativer Wanderungsbilanz, einer geringen Zuwanderung von Hochqualifizierten und anhaltend hoher Abwanderung hat es sich wieder zu einem wichtigen Zuwanderungsland entwickelt, das zunehmend auch qualifizierte Zuwanderer gewinnt. Nicht zuletzt durch die vergleichsweise günstige ökonomische Entwicklung, attraktive Universitäten und neue Arbeitsmöglichkeiten in einem wachsenden Dienstleistungssektor hat Deutschland wieder eine Chance bekommen, sich als Einwanderungsland in der Welt zu positionieren.

Das Jahresgutachten 2013 ist in drei große Blöcke unterteilt: Nach dem vorangestellten Migrationsbarometer ist der erste Block (A) der Darstellung der innereuropäischen Wanderungen nach Deutschland gewidmet. Die rechtlichen Rahmenbedingungen der Freizügigkeit werden dargestellt und ebenso die Hindernisse für deren Verwirklichung. Das Kapitel schließt mit einer Bestandsaufnahme der zuwanderungspolitischen Zukunftsaufgaben und Handlungsoptionen für Deutschland in der EU-Binnenperspektive. Der zweite große Teil (B) fragt nach den integrationspolitischen Aufgaben, die mit der EU-Freizügigkeit verbunden sind. Die Personenfreizügigkeit ist ein wesentliches Element der Unionsbürgerschaft, die jeder Staatsbürger eines EU-Mitgliedstaats besitzt; sie gewährleistet die weitgehende Gleichbehandlung und Teilhabe innerhalb der gesamten EU. Nach einer empirisch unterlegten Bestandsaufnahme wird die Reichweite sozialer Solidarität thematisiert, und es wird diskutiert, welche Herausforderungen sich in einem Wanderungsraum ohne Grenzen ergeben, in dem sich zugleich die Asymmetrien der Lebensverhältnisse verstärken – nicht zuletzt durch die letzten Erweiterungsrunden 2004 und 2007. Trotz oder gerade wegen der hierin liegenden Herausforderungen ist die Feststellung des Jahresgutachtens zentral, dass die Europäische Union im täglichen Leben der Menschen angekommen ist – entgegen aller Krisenrhetorik in diesen Tagen. Aus der Sicht und in der Lebenspraxis vieler Menschen ist die EU längst weit mehr als ein Wirtschaftsraum. Sie ist ein gelebter Wanderungsraum. Die Bedeutung der Mobilität für die zunehmende Integration Europas ist nicht zu unterschätzen, denn die Personenfreizügigkeit macht das Miteinander der EU-Bürger und somit den Austausch untereinander erst möglich. Ein Kardinalfehler in den Diskussionen um Europa und seine identitätsstiftende Kraft ist, dass oftmals angenommen wird, individuelle und kollektive Identitäten verhielten sich zueinander wie in einem ‚Nullsummenspiel‘: Wenn Europa als Träger von Identität an Bedeutung gewinnt, geht das danach automatisch zu Lasten der Nationalstaaten. Studien zeigen aber, dass eine stärkere europäische

Identität die Nationalstaaten als Identitätsträger und -vermittler keineswegs ablöst, sondern sie vielmehr ergänzt und möglicherweise sogar unterstützt. ‚National‘ und ‚europäisch‘ als Gegensatz zu fassen, wie es oft geschieht, ist also wenig hilfreich. Gerade wenn es darum geht, neben der ökonomischen Perspektive, die für Europa zweifellos höchst bedeutend ist, auch die affektiv-symbolische zu stärken, ist statt eines ‚entweder national oder europäisch‘ vielmehr ein ‚Sowohl-als-auch‘-Ansatz angemessen.

Das dem Jahresgutachten vorangestellte Migrationsbarometer stärkt diesen Befund zusätzlich. Es befragt 2.200 Personen mit und ohne Migrationshintergrund dazu, wie sie die Freizügigkeit innerhalb der Europäischen Union bewerten und inwieweit sie sie nutzen. Auch die Verbundenheit und Identifikation mit Europa sowie das innereuropäische Solidaritätsempfinden werden erhoben. Das Ergebnis ist ein nüchtern-realistischer Blick auf den europäischen Wanderungsraum, der von einer positiven Grundstimmung geprägt ist. Insbesondere Befragte mit Migrationshintergrund glauben, dass Deutschland von der Freizügigkeit in der Europäischen Union stärker profitiert als die anderen EU-Mitglieder. Die bestehenden Mobilitätsrechte werden in der Praxis umfangreich genutzt. Über die Hälfte der Befragten fühlt sich (sehr) stark als Europäer, bei den Zuwanderern aus einem EU-Staat sind es sogar mehr als zwei Drittel. Die Identifikation mit der Europäischen Union fällt hingegen schwächer aus; die Menschen fühlen sich eher verschiedenen Bezugsräumen v. a. auf lokaler und regionaler Ebene zugehörig. Mit dem eigenen Erleben und Nutzen der Freizügigkeit steigt aber das Gefühl der Zugehörigkeit zur Europäischen Union. In der Einwanderungsgesellschaft Deutschland gibt es zudem eine breite Basis, die sozialstaatliche Solidarität nicht an nationale Herkunft koppelt. Die im Migrationsbarometer zum Ausdruck gekommenen Einschätzungen legen ein Fundament für Europa, auf das bei den anstehenden Aufgaben, d. h. bei der Weiterentwicklung der politischen Integration gebaut werden kann.

Eine der zentralen Barrieren für die Zuwanderung qualifizierter Arbeitskräfte sowohl von innerhalb als auch von außerhalb der EU nach Deutschland ist die Heterogenität der Bildungs- und Ausbildungssysteme in Europa und weltweit, die eine Anerkennung der im Ausland erworbenen Abschlüsse erschwert. Teil (C) des Jahresgutachtens 2013 soll eine erste integrations- und migrationspolitische Einschätzung der neuen Anerkennungsregelungen in Deutschland geben. Hierzu werden zunächst die wichtigsten Vorgaben zur Anerkennung von Berufsqualifikationen im EU-Recht dargestellt. An diesen orientiert sich in weiten Teilen das Anerkennungsgesetz des Bundes, das im April 2012 in Kraft getreten ist. Es wird zunächst in seinen wichtigsten Grundsätzen beschrieben, anschließend wird über erste Erfahrungen hinsichtlich seiner Umsetzung und Wirksamkeit berichtet. Schließlich werden begleitende

Maßnahmen vorgeschlagen, die als Teil der deutschen Integrations- und Zuwanderungspolitik die Wirksamkeit der neuen Regelungen verbessern sollen.

Das Jahresgutachten 2013 richtet sich wie alle bisherigen Gutachten an eine breite Öffentlichkeit: Neben der Fachwelt aus Politik und Verwaltung, aus Verbänden und Wissenschaft gehören insbesondere die Medien als Multiplikatoren zum Adressatenkreis des SVR. Mit Blick darauf bemüht sich das Jahresgutachten in der Darstellung darum, wissenschaftliche Sachverhalte zugleich hinreichend differenziert und trotzdem verständlich darzustellen. Eine detaillierte Gliederung soll auch dem eiligen Leser schnelle Orientierung bieten.

Im Namen aller Sachverständigen danke ich den Stiftungen, die unsere Arbeit tragen, vertreten durch den Vorsitzenden des Stiftungskuratoriums, Herrn Staatssekretär a. D. Rüdiger Frohn, für ihr Vertrauen in den Erfolg dieser einzigartigen Institution. Für uns ist dieses Vertrauen Verpflichtung, die Arbeit des Sachverständigenrats auch in Zukunft mit Kraft und Engagement voranzubringen und die bisherige Erfolgsgeschichte fortzusetzen und weiter auszubauen. Aus dem Kreis der Stiftungen selbst danke ich besonders dem Geschäftsführer der Stiftung Mercator, Herrn Prof. Dr. Bernhard Lorentz, sowie dem Generalsekretär der VolkswagenStiftung, Herrn Dr. Wilhelm Krull, für die anhaltende Unterstützung, insbesondere auch in der Zeit nach meiner Übernahme des Vorsitzes im Juli 2012.

Der Geschäftsführerin, Frau Dr. Gunilla Fincke, danke ich für die vertrauensvolle und anregende Zusammenarbeit. Herrn Dr. Holger Kolb, dem Leiter der Stabsstelle Jahresgutachten, sage ich besonderen Dank für das qualifizierte und kritische Engagement, für Leistungsbereitschaft und Einsatzfreude bei der gemeinsamen Erarbeitung des Jahresgutachtens. Seine konzeptionelle Arbeit war auch für dieses Jahresgutachten von zentraler Bedeutung. Mein Dank gilt auch den wissenschaftlichen Mitarbeitern Simon Morris-Lange, Dr. Jan Schneider, Stine Waibel, Martin Weinmann und Dr. Anne-Kathrin Will, die an der Erstellung des Jahresgutachtens beteiligt waren, sowie Dr. Esther Weizsäcker als freier Mitarbeiterin, aber auch allen anderen Mitarbeitern der Geschäftsstelle, ohne die die Arbeit des Sachverständigenrats nicht gelingen könnte.

Den Mitgliedern des Sachverständigenrats danke ich für die intensive und partnerschaftliche Kooperation, die für das Gelingen eines solchen Projekts unerlässlich ist.

Ein Gremium, das aus hoch qualifizierten Wissenschaftlern der unterschiedlichsten Disziplinen besteht, lebt vom interdisziplinären Diskurs – der mitunter nicht einfach ist –, von Sicherheit in der eigenen und Offenheit für die andere Disziplin und schließlich von der Bereitschaft, in harter Arbeit um gemeinsame Ergebnisse zu ringen. Auch dies prägt den SVR in einmaliger und besonders fruchtbarer Weise. Ich danke den Sachverständigen für das Vertrauen, das sie in meine öffentliche Vertretung des Sachverständigenrats gesetzt haben. Alle Ergebnisse des Rates sind freilich gemeinsam erarbeitet, sie sind das Ergebnis intensiver Zusammenarbeit und auch der einen oder anderen kontroversen Debatte. Mein besonderer Dank gilt meinem Stellvertreter Prof. Dr. Ludger Pries für die ausgesprochen angenehme und anregende Kooperation und Prof. Dr. Heinz Faßmann, der auch bei diesem Gutachten thematisch federführend war und bei dessen Schlussbearbeitung so entscheidend mitgewirkt hat. Dank sage ich schließlich jenen Wissenschaftlern, die uns mit ihrer Expertise in konkreten Fragen bei der Arbeit an diesem Gutachten unterstützt haben. Die Verantwortung für das Gutachten liegt beim Sachverständigenrat insgesamt. Die Verantwortung für die Schlussbearbeitung trägt die Vorsitzende.

Das Jahresgutachten 2013 möchte ein klares Signal senden, den Mobilitätsraum Europäische Union weiter zu stärken. Denn auch wenn schon viel erreicht wurde, ist die Europäische Union von einem perfekten Wanderungsraum noch weit entfernt. Bestehende Hindernisse müssen so weit wie möglich abgebaut und politische Gestaltungsoptionen genutzt werden, um die Europäische Union als Friedens- und Wohlstandsprojekt zu bewahren und weiterzuentwickeln. Der SVR sieht in der Öffnung Deutschlands für ein Europa, in dem sich Menschen und Güter frei bewegen, eine große Chance für die Zukunft – aus ökonomischen Gründen, aber auch durch den Zuzug an Freiheit und Teilhabe für jeden Einzelnen.

Prof. Dr. Christine Langenfeld
Vorsitzende des Sachverständigenrats
deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR)

Berlin, im Februar 2013

Inhaltsverzeichnis

Das Wichtigste in Kürze

| | |
|------------------------|----|
| 7 Kernbotschaften..... | 17 |
|------------------------|----|

SVR-Migrationsbarometer

| | |
|--|----|
| Zusammenfassung..... | 23 |
| Europa in der Einwanderungsgesellschaft..... | 25 |
| Einheitlicher Wanderungsraum: Deutschland als Gewinner gesehen..... | 25 |
| Möglichkeiten der Freizügigkeit: breite Inanspruchnahme und Unterstützung..... | 27 |
| Identifikation mit Europa: starke emotionale Verbundenheit..... | 28 |
| Sozialleistungen für Zuwanderer: umfassende Solidarität mit Abstufungen..... | 30 |
| Mehrfachverortungen: Europa ist dabei, steht aber nicht im Zentrum..... | 32 |
| Fazit: mittendrin statt schon am Ende – das Projekt Europa weiterentwickeln..... | 36 |

A Deutschland und die innereuropäischen Wanderungen

| | |
|---|----|
| A.1 Unionsbürgerschaft als Form politischer Zugehörigkeit..... | 39 |
| A.1.1 Unionsbürgerschaft: vielfältiges Rechtebündel..... | 39 |
| A.1.2 Unionsbürgerschaft als gelebte Praxis: im Alltag angekommen..... | 43 |
| A.2 Statistischer Überblick..... | 49 |
| A.2.1 EU-Binnenmigration: wie bedeutsam?..... | 49 |
| A.2.2 Innereuropäische Zu- und Abwanderung: Deutschlands Rückkehr als Einwanderungsland..... | 54 |
| A.2.3 Eigenschaften der Zuwanderer: jung, männlich, gut qualifiziert..... | 61 |
| A.2.4 Strukturen der Zuwanderung: zunehmend vielfältig..... | 62 |
| A.3 Politische und rechtliche Rahmenbedingungen..... | 67 |
| A.3.1 Rechtliche Rahmenbedingungen: kaum Steuerungsmöglichkeiten..... | 67 |
| A.3.2 Mobilitätsregulierung jenseits des Zuwanderungsrechts: zwischen Protektionismus und Harmonisierung..... | 74 |
| A.4 Zuwanderungspolitische Gestaltungsaufgaben..... | 80 |
| A.4.1 Universitäten: Migrationsmagneten und Integrationsmotoren..... | 80 |
| A.4.2 Migration von Niedrigqualifizierten: nach voller Freizügigkeit bewährtes System weiterentwickeln..... | 87 |
| A.4.3 Grenzüberschreitende Arbeitskräftevermittlung: begrenzt wirksam..... | 91 |

B Integrationspolitische Herausforderungen der Freizügigkeit

| | |
|--|-----|
| B.1 Integration und Identifikation von Unionsbürgern..... | 99 |
| B.1.1 Bildungsniveau: Qualifiziertenzuzug durch Binnenmigration..... | 99 |
| B.1.2 Teilhabe am Arbeitsmarkt: besser als bei Drittstaatsangehörigen..... | 104 |
| B.1.3 Politische Partizipation: geringe Wahlbeteiligung trotz politischem Interesse..... | 108 |
| B.1.4 Identitäre Verortungen: Mehrfachidentifikationen die Regel..... | 115 |
| B.2 Unionsbürgerschaft als Sozialbürgerschaft..... | 119 |
| B.2.1 Sozialleistungen: weitreichende Solidarität..... | 119 |
| B.2.2 Der Sozialstaat als Magnet für niedrig qualifizierte Zuwanderer: kaum Belege..... | 124 |

| | |
|---|-----|
| B.3 Integrationspolitische Handlungsspielräume | 129 |
| B.3.1 Die Gruppe der Roma: Herausforderungen durch die Zuwanderung neuer ‚Minderheiten‘ | 129 |
| B.3.2 Deutsch- und Integrationskurse für EU-Zuwanderer: steigende Nachfrage | 135 |
| B.4 Transnationale Praktiken in der EU | 142 |
| B.4.1 Das ‚Europa der Wirtschaftsbürger‘: breite Akzeptanz | 142 |
| B.4.2 Das ‚Europa der politischen Teilhabe‘: Ansätze einer gemeinsamen Identität | 143 |
| B.4.3 Das ‚Europa der zwei Geschwindigkeiten‘: asymmetrische Teilhabe | 147 |

C Von der EU lernen? Das deutsche Anerkennungsgesetz

| | |
|---|-----|
| C.1 Anerkennung im Ausland erworbener Qualifikationen im EU-Recht | 151 |
| C.1.1 Grundlagen im Primärrecht: Arbeitnehmerfreizügigkeit und Niederlassungsfreiheit | 152 |
| C.1.2 Konkretisierung im Sekundärrecht: die Richtlinie über die Anerkennung von Berufsqualifikationen | 152 |
| C.1.3 Vorgaben für nicht reglementierte Berufe und den (Hoch-)Schulbereich | 155 |
| C.2 Das neue Anerkennungsgesetz des Bundes | 157 |
| C.2.1 Geltungsbereich und wichtigste Inhalte: EU-Vorgaben als Vorbild | 157 |
| C.2.2 Umsetzung bei Ausbildungsberufen: positiver Start | 158 |
| C.2.3 Umsetzung bei Gesundheitsberufen: weiterhin schwierig | 160 |
| C.2.4 Gesetzgebung der Länder: erst am Anfang | 162 |
| C.3 Weiterer Handlungsbedarf im Bereich der Anerkennung | 164 |
| C.3.1 Nachqualifizierungsmöglichkeiten: weiterer Ausbau erforderlich | 164 |
| C.3.2 Informations- und Beratungsangebote: verbesserte Vernetzung nötig | 165 |
| C.3.3 Koordination mit Zuwanderungsrecht: Anerkennung zur Fachkräftesicherung nutzen | 167 |
| Ausblick | 169 |

Anhang I: Verzeichnisse

| | |
|--------------------|-----|
| Abbildungen | 181 |
| Tabellen | 182 |
| Info-Boxen | 183 |
| Abkürzungen | 184 |
| Glossar | 187 |
| Literatur | 189 |

Anhang II: Der Sachverständigenrat

| | |
|--|-----|
| Die Stiftungsinitiative | 205 |
| Die Mitglieder des Sachverständigenrats | 206 |
| Die Mitarbeiter der Geschäftsstelle | 208 |
| Die beteiligten Stiftungen | 210 |
| Impressum | 212 |

Das Wichtigste in Kürze

7 Kernbotschaften

Die Europäische Union wird im Alltag als eine Selbstverständlichkeit aufgefasst. Als Gründungsmitglied der EU stellt Deutschland seine Mitgliedschaft trotz Finanzkrise, wirtschaftlicher Stagnation und EU-Bürokratie nicht auf den rhetorischen Prüfstand, wie es in anderen Staaten der Fall ist. Zur Akzeptanz der EU tragen die innereuropäischen Wanderungen bei: Ein Österreicher als Arbeitskollege, ein Pole als Kommilitone an der Universität oder ein Franzose als Wohnnachbar sind heute Normalität. Während über die Zuwanderung von Drittstaatsangehörigen v. a. aus der muslimischen Welt aufgeregte Debatten geführt werden, vernachlässigen Medien, Politik und Wissenschaft die wesentlich umfangreicheren binneneuropäischen Wanderungen. Übersehen wird das, was Alltag ist. Nur wenn eine massenhafte Zuwanderung aus dem ‚armen Osten‘ der EU, vor allem aus Rumänien und Bulgarien, befürchtet wird, geraten innereuropäische Wanderungen ins Scheinwerferlicht. Die Angst vor einer Einwanderung in die Sozialsysteme ist ungeachtet der empirischen Realität weit verbreitet.

Aus diesen Gründen befasst sich das diesjährige SVR-Jahresgutachten mit der Bedeutung der innereuropäischen Wanderungen für Deutschland. Wie viele Menschen kommen nach Deutschland, auf welcher rechtlichen Grundlage wandern sie zu und wie verläuft ihre gesellschaftliche Eingliederung? Wo liegen vermeintliche und reale Barrieren? Darüber hinaus setzt sich das SVR-Jahresgutachten mit der Wahrnehmung Europas, der Akzeptanz des Wanderungsraums Europa und der europäischen Identität auseinander. Und schließlich wird über erste praktische Erfahrungen mit dem deutschen Gesetz zur Anerkennung von im Ausland erworbenen Qualifikationen berichtet, das vor einem Jahr in Kraft getreten ist und sich in weiten Teilen an den Vorgaben zur Anerkennung der Qualifikationen von EU-Staatsangehörigen orientiert. Das Jahresgutachten gelangt zu folgenden Kernbotschaften:

Kernbotschaft 1:

Wanderungsraum Europa: Deutschlands Rückkehr als Einwanderungsland

Die Freiheit, sich auf dem Gebiet der EU bewegen und sich europaweit niederlassen zu können, ist das ‚Königsrecht‘

der Unionsbürgerschaft. Die mit der Unionsbürgerschaft garantierten Freiheitsrechte haben maßgeblich dazu beigetragen, dass Deutschland in den letzten beiden Jahren die Rückkehr vom „Migrationsland in der statistischen Mitte zwischen Ein- und Auswanderungsland“ (SVR-Jahresgutachten 2011) zum echten Einwanderungsland geschafft hat. Vor allem durch die Zuwanderung von Unionsbürgern hat die Nettozuwanderung nach Deutschland zum ersten Mal seit 15 Jahren wieder ein Maß erreicht, das den demografischen Wandel und seine Auswirkungen auf die sozialen Sicherungssysteme abfedern kann. Über zwei Drittel aller Zuwanderer im ersten Halbjahr 2012 waren Unionsbürger. Die wichtigsten Herkunftsgruppen sind Polen (Nettozuwanderung 2011: 65.103), Rumänen (37.697), Bulgaren (22.661) und Ungarn (16.905), die stärkste Zunahme der nach Deutschland ausgerichteten Wanderung verzeichnen allerdings die südeuropäischen ‚Krisenstaaten‘ Griechenland, Spanien und Portugal. Der Zuzug von griechischen Unionsbürgern beispielsweise hat sich 2011 gegenüber 2010 fast verdoppelt.

Deutschland profitiert von der Freizügigkeit in der Europäischen Union. Die Menschen, die wandern, sind in der Regel jung, motiviert und qualifiziert. Für ein demografisch alterndes Land in der Mitte Europas ist das ein unschätzbarer Vorteil. Zudem sind Unternehmen in Deutschland bei der Rekrutierung von Personal nicht mehr auf regionale oder nationale Arbeitsmärkte beschränkt, sondern können ihre Suche auf die gesamte EU27 ausdehnen. Diese zusätzliche Flexibilität erlaubt betriebliches Wachstum und stärkt den Standort Deutschland.

(Für weitere Informationen und Handlungsempfehlungen s. A.1.1, A.2.)

Kernbotschaft 2:

Freizügigkeitsdividende statt ‚Sozialtourismus‘:

Deutschland als Magnet für qualifizierte Unionsbürger
Der Trend, dass Mittel- und Hochqualifizierte Deutschland verlassen und gering Qualifizierte kommen, konnte gestoppt werden. Die Zuwanderung von Unionsbürgern aus den mittel- und osteuropäischen Staaten, die der EU 2004 und 2007 beigetreten sind, ist gestiegen, ebenso der Zuzug von Personen aus den ‚Krisenländern‘ in Südeuropa, die von der Staatsschuldenkrise betroffen sind. Die

ehemals negative Bilanz hat sich gedreht. Dabei liegt der Anteil Hochqualifizierter an den seit 2004 zugewanderten Unionsbürgern im Alter von 25 bis 44 Jahren über dem bei der entsprechenden Mehrheitsbevölkerung. Durch die qualifizierte und durchschnittlich zehn Jahre jüngere Zuwanderung aus anderen EU-Staaten erzielt Deutschland derzeit eine Freizügigkeitsdividende.

Diese messbare Freizügigkeitsdividende steht im Gegensatz zu der Befürchtung, dass die EU-Erweiterung einen ‚Sozialtourismus‘ fördert. Dieser ist derzeit eher gefühlt als real: Belastbare Zusammenhänge zwischen der Höhe von Sozialtransfers und der Zuwanderung von Personen mit einem erhöhten Arbeitsmarkt- bzw. Transferbezugsrisiko gibt es entgegen der öffentlichen Meinung für den Wanderungsraum EU nicht. Im Vergleich zu Drittstaatsangehörigen weisen Unionsbürger eine positivere Arbeitsmarktbilanz auf.

(Für weitere Informationen und Handlungsempfehlungen s. A.2.3, B.1.1, B.1.2, B.2.2.)

Kernbotschaft 3:

Soziale Solidarität und ihre Grenzen:

die EU als asymmetrischer Wanderungsraum

Wenngleich die Folgen des gemeinsamen Wanderungsraums insgesamt positiv beurteilt werden, weist das SVR-Jahresgutachten auch auf eine kritische Entwicklung hin. Der EU-Beitritt von Staaten mit weit unterdurchschnittlicher Wirtschaftsleistung und die Staatsschuldenkrise in einigen südeuropäischen Mitgliedsländern, die sich möglicherweise noch viele Jahre hinziehen wird, verschärfen das soziale und wirtschaftliche Gefälle innerhalb Europas. Dadurch verstärken sich Asymmetrien im europäischen Wanderungsgeschehen, die zu einer ‚Sozialtransfermigration‘ führen könnten. Die soziale Solidarität mit zugewanderten und auf staatliche Transfers angewiesenen EU-Bürgern ist gerade im Vergleich zu föderalen Bundesstaaten (wie etwa den USA und auch der Schweiz) im Staatenverbund der EU sehr weit entwickelt – nicht zuletzt aufgrund der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs. Sie hat bislang auch eine breite Akzeptanz gefunden. Das SVR-Migrationsbarometer zeigt, dass über 70 Prozent aller Befragten mit und ohne Migrationshintergrund neu zugewanderten Unionsbürgern, die in Deutschland arbeitslos werden, Sozialleistungen zugestehen. Solidarität kennt aber auch Grenzen. Das Gutachten warnt: Wenn diese Solidarität mit EU-Bürgern, die in der EU, aber außerhalb ihres Heimatlandes leben, über das bereits etablierte Maß hinaus erweitert wird, kann das die Akzeptanz des freien Wanderungsraums auf eine schwere Probe stellen. Schwierig wird die Situation besonders dann, wenn das Wohlstandsgefälle innerhalb der EU sich zunächst weiter verstärkt, eine damit gekoppelte Migration steigt und Ansprüche an das Sozialsystem entstehen, die nicht von einer früheren Erwerbstätigkeit in Deutschland abhängen. Das würde den Wohlfahrts-

staat in einer Weise belasten, die die Akzeptanz in der Bevölkerung gefährden könnte. Eine weitere Öffnung sozialer Sicherungssysteme ist daher mit Bedacht und Vorsicht vorzunehmen, um nicht am Ende die Zustimmung zum Europaprojekt insgesamt zu riskieren. Zugleich ist alles daranzusetzen, die Wohlstandsunterschiede zwischen den Mitgliedstaaten und die damit verbundenen Asymmetrien im EU-Wanderungsraum zu verringern und damit das Wohlstandsversprechen, das mit dem EU-Beitritt gegeben wurde, auch tatsächlich einzulösen.

(Für weitere Informationen und Handlungsempfehlungen s. SVR-Migrationsbarometer, B.2.1.)

Kernbotschaft 4:

Wanderungsbarrieren trotz Freizügigkeit:

die EU als imperfekter Wanderungsraum

Durch die Mobilitätsrechte, die mit der Personenfreizügigkeit institutionalisiert wurden, ist die Europäische Union ein gemeinsamer Lebens- und Arbeitsraum für eine halbe Milliarde Menschen geworden. Dennoch wäre das Bild von der Europäischen Union als einem perfekten Wanderungsraum unzutreffend. In Europa existieren weiterhin Wanderungsbarrieren, die dazu beitragen, dass das innereuropäische Wanderungsgeschehen bisher auf einem relativ niedrigen Niveau verharret.

Eine Art natürliche Mobilitätsbarriere bildet zum einen die institutionelle Vielfalt der EU in Bezug auf Sprachen, Bildungs- und Ausbildungstraditionen, Steuer- und Sozialversicherungssysteme, Arbeitsmarktregulierungen etc. Diese Unterschiedlichkeit macht zum Teil den Charme und die Attraktivität der EU als Raum der Vielfalt aus, zugleich ist sie aber einer Mobilität abträglich, die gerade arbeitsmarktpolitisch wünschenswert ist. Entsprechend schwierig ist im Einzelfall die Gratwanderung zwischen der Akzeptanz institutioneller Unterschiede und notwendiger Vereinheitlichung. Das Beispiel der Anerkennung von im Ausland erworbenen Qualifikationen zeigt, dass eine Vereinheitlichungsregel, die die EU den Mitgliedstaaten auferlegt hat, nicht nur Mobilität gefördert hat, sondern in Deutschland auch als Vorbild diente, um entsprechende Regelungen für Drittstaatsangehörige zu treffen.

Andere Mobilitätsbarrieren haben weniger mit der historisch gewachsenen Vielfalt der EU zu tun als mit ungelösten Verteilungsfragen innerhalb der EU und manchmal auch mit dem Kleingeist der Mitgliedstaaten. Sie entstehen, wenn einzelne Mitgliedstaaten nationalstaatliche Interessen über die Prinzipien des Europäischen Binnenmarktes und damit die Voraussetzungen des Wohlstandsversprechens stellen. Zwar sollen beispielsweise Mindestlöhne und Studienbeschränkungen, die innenpolitisch gewollt sein können, nicht reflexartig als antieuropäisch oder protektionistisch kritisiert werden, dennoch ist zu fordern, dass Politik und Wirtschaft stärker als bislang für das Funktionieren des Mobilitätsraums Europa Verantwortung übernehmen. Die Strukturbedingungen des Bin-

nenmarktes und das Herkunftslandprinzip erfordern eine wechselseitige Öffnung, die die Mitgliedstaaten sich auch zugesagt haben. Ein Abweichen von Binnenmarkt- und Herkunftslandprinzip stellt dieses Versprechen in Frage. Entsprechend sollten Politik und Wirtschaft damit nicht leichtfertig umgehen. Sie sollten stärker als bisher berücksichtigen, welche Folgen Maßnahmen haben, die zwar im Einzelfall durchaus legitimen politischen Zielen dienen wie z. B. dem Sozial- oder Verbraucherschutz, aber zugleich die innereuropäische Mobilität hemmen, indem sie Standards setzen, die andere EU-Mitgliedstaaten nur schwer erfüllen können. So ist es widersinnig, wenn hochkomplexe Anerkennungsregeln verbunden mit den Eigenheiten des deutschen Föderalismus dazu führen, dass dringend gesuchten Fachlehrern aus dem EU-Ausland der Zugang zum Lehrerberuf in Deutschland erschwert oder sogar unmöglich gemacht wird.

(Für weitere Informationen und Handlungsempfehlungen s. A.3, C.1, C.2, C.3.)

Kernbotschaft 5:

Der Mythos von Europa als Elitenprojekt:

die EU als neuer und zusätzlicher Träger von Identität

Die EU ist mehr als ein Binnenmarkt und ein integrierter Wanderungsraum. Sie befördert auch das Heranwachsen einer politischen Identität in Europa. Diese zeigt sich nicht nur darin, dass Unionsbürger immer stärker einen europäischen Alltag leben, sondern auch in der Herausbildung kombinierter und sich überlagernder Identitäten. Dominant ist zwar in der Regel weiterhin eine nationale (oder regionale) Identität, daneben tritt aber zunehmend auch eine europäische Identität. Der viel zitierte Vorwurf, Europa sei ein seelenloses Kunstgebilde, geschaffen von Eliten und Bürokraten und ohne Bedeutung für die Menschen, ist falsch. Europa ist vielmehr – wie auch das diesjährige SVR-Migrationsbarometer zeigt – im Denken und auch Handeln der Menschen angekommen. Aus der langsam wachsenden europäischen Identität kann sich der Nährboden entwickeln, auf dem eine Fortführung der europäischen Integration gelingt.

Die persönliche Erfahrung innereuropäischer Mobilität stärkt das Vertrauen in die Europäische Union. Menschen, die in einem anderen Mitgliedstaat leben und dieses aus eigener Anschauung kennen lernen, entwickeln eine emotionale Beziehung zur Freizügigkeit. Die Unionsbürgerschaft als Grundlage der Mobilität wird im Alltag der Menschen relevant. Das europäische Projekt lässt sich leichter verwirklichen, wenn sich die Menschen zunehmend mit der EU identifizieren.

(Für weitere Informationen und Handlungsempfehlungen s. SVR-Migrationsbarometer, B.1.4, B.4.)

Kernbotschaft 6:

Neue Akteure in der Zuwanderungs- und Integrationspolitik: Universitäten als Migrationsmagneten und Integrationsmotoren

Unionsbürger werden als Zuwanderergruppe immer bedeutender. Die migrations- und integrationspolitischen Steuerungsinstrumente, die für Drittstaatsangehörige weiterhin entscheidend sind, können aber auf sie nicht angewendet werden. Damit werden auch neue Akteure in der Zuwanderungs- und Integrationspolitik relevant.

Insbesondere Universitäten leisten als Migrationsmagneten und Integrationsmotoren einen wichtigen Beitrag zur Sicherung des Fachkräftebedarfs und tragen dazu bei, Deutschland als Hochschul- und Wirtschaftsstandort attraktiv zu machen. Sie sollten stärker in die Migrationspolitik und das Werben um die begehrten Fachkräfte von morgen einbezogen werden, ebenso wie der Deutsche Akademische Austauschdienst, die Hochschulrektorenkonferenz oder das Deutsche Studentenwerk. Bisher sind die Universitäten allerdings nicht mit entsprechenden Ressourcen ausgestattet, um ihrer neuen zugewanderungspolitischen Rolle gerecht zu werden. Bund und Länder sind gefordert, angemessene Mittel bereitzustellen, um die Erfüllung der neuen Aufgaben abzusichern.

(Für weitere Informationen und Handlungsempfehlungen s. A.4.1.)

Kernbotschaft 7:

Entwicklung einer migrationspolitischen Gesamtstrategie: Zeit für einen „Nationalen Aktionsplan Migration“ (NAM)

Das SVR-Jahresgutachten 2013 beschäftigt sich mit der innereuropäischen Migration, die zunehmend bedeutsamer wird. Aktuell steigt jedoch auch die Zuwanderung von Hochqualifizierten aus Drittstaaten. Im Zusammenhang mit der Umsetzung der EU-Hochqualifiziertenrichtlinie (Blue Card) wurden Reformen verabschiedet, die der SVR in seinem Gutachten „Migrationsland 2011“ eingefordert hat und die weit über die Umsetzungsforderungen der EU hinausgehen. Sie haben Deutschland zu einem liberalen Zuwanderungsland gemacht, das für hoch qualifizierte Drittstaatsangehörige institutionell attraktiv ist. Diese rechtlich-institutionelle Kehrtwende bei den Drittstaatsangehörigen und Deutschlands Rolle als europaweit wichtigstes Zielland für mobile Unionsbürger sollten die politisch Verantwortlichen zum Anlass nehmen, die verschiedenen migrationspolitischen Themenfelder zusammenzubringen, die bislang weitgehend unabhängig und unverbunden diskutiert werden: Die Zuwanderung von Drittstaatsangehörigen einerseits und die Mobilität von Unionsbürgern andererseits sollten im Rahmen eines „Nationalen Aktionsplans Migration“ (NAM) konzeptionell zusammengeführt werden; dadurch könnten die mit Zuwanderung verbundenen Herausforderungen und gesellschaftlichen Veränderungen gebündelt

thematisiert und konkrete Lösungen für anstehende Probleme erarbeitet werden.

Ein solcher Aktionsplan Migration sollte eine Migrationspolitik aus einem Guss entwerfen. Er sollte die unterschiedlichen Beteiligten und ihre Meinungen verbinden und vernetzen und damit das institutionelle Zusammenspiel der unterschiedlichen Ministerien sowie zwischen Bund, Ländern und Gemeinden verbessern. So können politische Reibungsverluste im föderalen System begrenzt werden.

Ein NAM sollte auch die Mechanismen und Instrumente benennen, mit denen der zukünftige Bedarf an hoch,

mittel und niedrig qualifizierter Zuwanderung gedeckt und koordiniert werden soll. Dabei sind auch die humanitären Verpflichtungen Deutschlands im Flüchtlingsschutz zu berücksichtigen. Nach außen würde der NAM klar und deutlich signalisieren, unter welchen Bedingungen Menschen nach Deutschland zuwandern können. Als eine Visitenkarte des Einwanderungslands Deutschland sollte der NAM im Bereich von Migration und Integration Maßstäbe für Politik und Gesellschaft setzen.

(Für weitere Informationen und Handlungsempfehlungen s. A.4.1, A.4.2, B.3.1, C.1, C.2, C.3.)

SVR-Migrationsbarometer

Zusammenfassung

Die Europäische Union wird in der politischen Diskussion derzeit mit gegensätzlichen Erwartungen konfrontiert: Die einen beschuldigen sie, ein Elitenprojekt zu sein, das in der Bevölkerung keinen Rückhalt hat. Sie streben eine Renationalisierung von Entscheidungsprozessen an, weil sie den Nationalstaat als geeignet zur Lösung ökonomischer, sozialer und ökologischer Herausforderungen erachten. Die anderen hingegen glauben, dass durch den europäischen Einigungsprozess die Probleme des Nationalstaats überwunden werden können, und sehen die Europäische Union als ein erfolgreiches Konzept moderner Staatlichkeit.

Im Rahmen des Migrationsbarometers wurden in Deutschland mehr als 2.200 Personen mit und ohne Migrationshintergrund zu ihrer Wahrnehmung und Einschätzung Europas und der Freizügigkeit befragt. Erhoben wurde das innereuropäische Mobilitätsverhalten ebenso wie die Identifikation mit und die Solidarität innerhalb der Europäischen Union. Die Ergebnisse zeigen, dass die Überhöhung Europas als zentraler Bezugsraum für Zugehörigkeit ebenso wenig der Realität entspricht wie die Abwertung Europas als für die Menschen irrelevantes Kunstgebilde. Stattdessen herrscht in Deutschland eine pragmatische Identifikation mit Europa, die durch konkrete Alltagserfahrungen geprägt ist. Europa löst den Nationalstaat als Träger und Vermittler von Zugehörigkeit nicht ab, sondern ergänzt ihn. Der nüchtern-realistische Blick auf die Europäische Union als Raum der Freizügigkeit ist dabei von einer positiven Grundstimmung geprägt.

1) Deutschland wird als Profiteur des europäischen Wanderungsraums gesehen

Vier von fünf Befragten mit und ohne Migrationshintergrund meinen, dass Deutschland von der Personenfreizügigkeit innerhalb der Europäischen Union überproportional oder in gleichem Maße wie andere Staaten profitiert. Von den Zuwanderern ist ein knappes Drittel überzeugt, dass Deutschland aus der Freizügigkeit mehr Nutzen ziehen kann als andere EU-Staaten. Umgekehrt geht nur jeder fünfte Befragte mit und ohne Migrationshintergrund davon aus, dass Deutschland im einheitlichen europäischen Wanderungsraum weniger gewinnt als andere EU-Mitgliedstaaten.

2) Freizügigkeitsrechte werden umfassend genutzt

Die Mobilitätsrechte, die die Unionsbürgerschaft garantiert, werden von der Mehrheit der Bevölkerung geschätzt. Das ist nicht nur ein ‚Lippenbekenntnis‘. Das Migrationsbarometer deutet darauf hin, dass die Befragten von diesen Rechten auch Gebrauch machen: Etwa sechs von zehn Befragten – unabhängig von einem Migrationshintergrund – haben sich in den letzten zwölf Monaten mindestens einen Tag in einem anderen Land der Europäischen Union aufgehalten, jeder vierte Befragte – 26,8 Prozent der Mehrheitsbevölkerung und 28,3 Prozent der Personen mit Migrationshintergrund – sogar dreimal oder öfter.

3) Identifikation mit Europa ist etabliert

Trotz der weit verbreiteten EU-Krisenberichterstattung lässt sich eine Entfremdung zwischen der Bevölkerung und Europa nicht feststellen. Im Gegenteil: Die Identifikation der Bevölkerung Deutschlands mit Europa ist robust; deutlich über die Hälfte der Mehrheitsbevölkerung (54,2 %) und der Zuwanderer (54,7 %) fühlen sich aktuell (sehr) stark als Europäer, von den EU-Zuwanderern geben dies sogar mehr als drei Viertel (77,0 %) an. Nur rund jeder Neunte (11,8 %) ohne Migrationshintergrund, jeder achte (12,4 %) Zuwanderer aus Drittstaaten bzw. jeder sechszwanzigste Zuwanderer mit einem EU-Migrationshintergrund (3,8 %) fühlt sich (sehr) schwach oder gar nicht als Europäer. Dabei ist die Identifikation mit Europa umso stärker, je höher Bildungsniveau und Einkommen sind. Ihre zukünftige Identifikation mit Europa schätzen Zuwanderer wie Personen ohne Migrationshintergrund allerdings etwas vorsichtiger ein, der Anteil der Skeptiker steigt leicht.

4) Europa ist als Träger von Zugehörigkeit wichtig, aber nicht dominant

Die Frage, inwieweit sich die Bewohner eher der Region, dem Nationalstaat oder einer anderen Ebene zugehörig fühlen, ist in dynamischen Einwanderungsgesellschaften schwer zu beantworten, denn hier ist es eher die Regel als die Ausnahme, dass Zugehörigkeitsdimensionen sich überlagern. Das Mi-

Info-Box 1 Befragung für das SVR-Migrationsbarometer

Das SVR-Migrationsbarometer basiert auf einer telefonischen Befragung (Computer Assisted Telephone Interview) von Personen mit und ohne Migrationshintergrund, die im August und September 2012 in den Regionen Rhein-Ruhr, Stuttgart, Rhein-Main, Berlin und Halle-Leipzig durchgeführt wurde. Die realisierte Stichprobe (N = 2.243 Personen) setzt sich zu 74,8 Prozent aus Personen mit Migrationshintergrund und zu 25,2 Prozent aus Personen ohne Migrationshintergrund zusammen. Diese Personen wurden bereits im Rahmen des 2011 erhobenen SVR-Integrationsbarometers (vgl. SVR 2012) befragt und waren mit einer Wiederbefragung einverstanden. 15,9 Prozent der Gesamtstichprobe sind Spät-/Aussiedler oder deren Nachkommen, 11,8 Prozent haben einen türkischen Migrationshintergrund. Weitere 17,7 Prozent kommen aus Ländern der Europäischen Union bzw. haben mindestens einen Elternteil, der aus diesen Ländern zugewandert ist (EU26). Der Anteil der Personen, die aus europäischen Staaten außerhalb der Europäischen Union stammen (sonstiges Europa), liegt bei 15,6 Prozent. Insgesamt 13,8 Prozent hatten einen lateinamerikanischen, afrikanischen oder asiatischen Migrationshintergrund. Unter den Personen mit Migrationshintergrund gehörten 72,5 Prozent der ersten Zuwanderergeneration an (eigene Migrationserfahrung), 27,5 Prozent der zweiten Generation (in Deutschland geboren). Die Befragung ist repräsentativ für die Bevölkerung mit und ohne Migrationshintergrund in den befragten fünf Regionen. Durch Gewichtung wird die Disproportionalität zwischen den einzelnen Herkunftsgruppen aufgehoben und an die tatsächlichen Mehrheitsverhältnisse angepasst. Zweisprachige Interviewer boten die Befragung neben Deutsch auch auf Russisch, Türkisch oder Vietnamesisch an. Die Befragung wurde von BIK Aschpurwis + Behrens GmbH durchgeführt.

grationsbarometer zeigt, dass die Befragten keine eindeutige, territorial definierte Zugehörigkeit haben. Als entscheidenden Zugehörigkeitsraum betrachten Menschen mit und ohne Migrationshintergrund am häufigsten den Stadtteil/Wohnort und den Nationalstaat, für die Mehrheitsbevölkerung ist auch die Region wichtig. Die EU spielt nur eine nachgeordnete Rolle; sie wird als Träger geografischer Zugehörigkeit aber wichtiger, wenn die Frage eine Erst- und Zweitwahl und damit kombinierte Zugehörigkeiten zulässt. Dann wählen fast 15 Prozent der Mehrheits- und knapp 8 Prozent der Zuwandererbevölkerung die EU als zweitwichtigste geografische Zugehörigkeitsdimension. Je häufiger die Befragten im vergangenen Jahr in der EU gereist sind, umso stärker fühlen sie sich in ihr beheimatet. Das Gefühl der Zugehörigkeit zu Europa wächst also mit dem tatsächlichen Erleben der EU über Mobilität und Freizügigkeit.

5) Soziale Teilhabe und Solidarität innerhalb Europas werden anerkannt

Gerade im Vergleich zu föderalen Gliedstaaten wie den USA oder der Schweiz ist eine grenzüberschreitende soziale Solidarität innerhalb der EU weitgehend realisiert. Bis auf wenige Ausnahmen können die EU-Mitgliedstaaten Unionsbürgern aus anderen Ländern Sozialleistungen, die im Land für die eigenen Staatsbürger vorgesehen sind, nicht vorenthalten. Das Migrationsbarometer zeigt, dass die Befragten in Deutschland diese ausgeprägte innereuropäische Solidarität in

hohem Maße anerkennen: Über zwei Drittel der Befragten gestehen neu zugewanderten Arbeitnehmern verschiedener Gruppen (Franzosen, Polen und auch Türken als Nicht-Unionsbürgern) einen Bezug von Sozialleistungen zu für den Fall, dass sie in Deutschland arbeitslos werden. Im Hinblick auf die verschiedenen Gruppen gibt es jedoch Unterschiede: So sind über ein Viertel der Befragten (eher/gar) nicht der Ansicht, dass neu zugewanderte Türken ein Recht auf Sozialleistungen haben sollten, wenn sie in Deutschland arbeitslos werden. Im Hinblick auf Franzosen beträgt die Ablehnungsquote 20,4 Prozent; für Polen liegt sie dazwischen. Die Zugehörigkeit zur EU und die Dauer der Mitgliedschaft spielen also eine Rolle.

Das SVR-Migrationsbarometer zeigt damit, dass die Europäische Union derzeit (noch) nicht imstande ist, ein Gefühl von ‚Heimat‘ zu vermitteln, zumindest im Vergleich zu den lokalen, regionalen und nationalstaatlichen Bezügen. Dazu fehlen die einfachen Narrative, die Symbolik und die Identifikationsfiguren, die für die Stadt, die Region oder den Staat über eine lange Geschichte hinweg konstruiert worden sind. Die Europäische Union muss – und kann – man rational verstehen, die emotionale Zuwendung aber fällt vielen noch nicht leicht. Auf der anderen Seite sind die mit der EU verbundenen Freiheitsrechte breit akzeptiert, und bei Personen mit wie ohne Migrationshintergrund ist ein insgesamt positives ‚Europäergefühl‘ festzustellen, auf das Politik aufbauen kann.

Europa in der Einwanderungsgesellschaft

Die Europäische Union steuert durch stürmische Gewässer. Dabei zeigen sich eindeutige Zusammenhänge zwischen der Staatsschuldenkrise insbesondere in südlichen Mitgliedstaaten und den derzeitigen innereuropäischen Wanderungsrealitäten in Deutschland: Die Zuwanderung aus Griechenland, Spanien, Italien und Portugal steigt seit 2010 stark an. Insgesamt spielen die EU-Staaten als Herkunftsländer inzwischen eine größere Rolle als alle Drittstaaten zusammen. Das geht nicht zuletzt auf die EU-Erweiterungen 2004 und 2007 zurück; besonders Polen, Rumänien, Bulgarien und Ungarn sind wichtige Herkunftsländer. Der rechtliche Rahmen der Freizügigkeit garantiert EU-Bürgern mittlerweile eine nahezu unbeschränkte Mobilität innerhalb der Europäischen Union und führt zu einer neuen Mobilitätsdynamik. Davon profitiert Deutschland.

Einheitlicher Wanderungsraum: Deutschland als Gewinner gesehen

Die Zuwanderung von Unionsbürgern hat die Wanderungsverhältnisse in Deutschland in den letzten Jahren in doppelter Hinsicht verändert: Deutschland hat sich nicht nur in wenigen Jahren von einem „Migrationsland in der statistischen Mitte zwischen Ein- und Auswanderungsland“ (SVR 2011: 19) zu einem bedeutenden Nettozuwanderungsland entwickelt (s. dazu A.2). Es ist darüber hinaus im Kampf um die besten Köpfe zu einem wettbewerbsfähigen ‚Magneten‘ für gut qualifizierte und hoch qualifizierte Zuwanderer geworden (s. dazu B.1.1 sowie Ette/Rühl/Sauer 2012). Diese ‚Migrationsdividende‘ der europäischen Integration spiegelt sich auch in den Einschätzungen dazu wider, welche Chancen sich aus dem gemeinsamen Wanderungsraum für Deutschland ergeben.

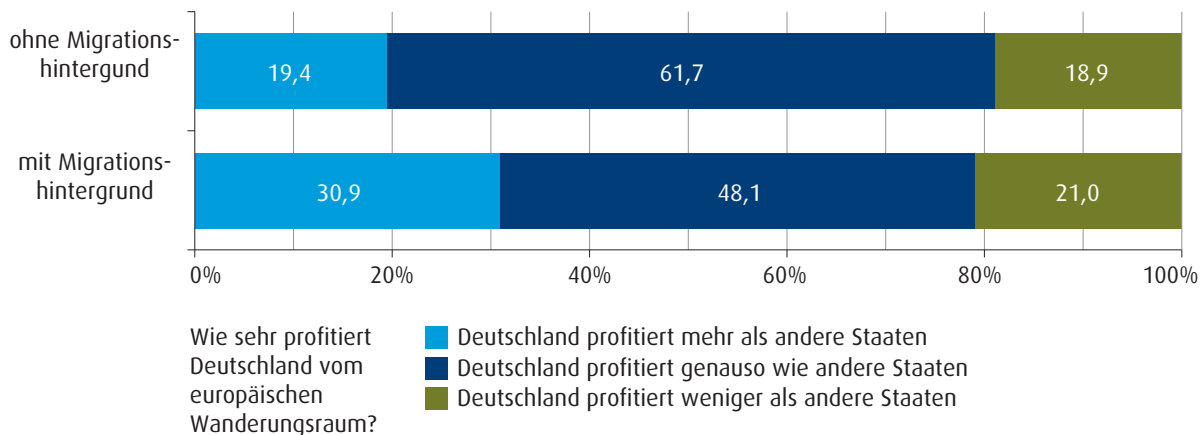
Einige EU-Mitgliedstaaten befinden sich in einer Staatsschuldenkrise, und Rettungsschirme und potenzielle Schuldenschnitte belasten die Steuerzahler, nicht nur in Deutschland. Trotzdem sind die Befragten in Deutschland im Hinblick auf den europäischen Wanderungsraum verhalten optimistisch. Dazu könnte maßgeblich die Einschätzung der Befragten beitragen, dass die in der Krise vergleichsweise robuste deutsche Wirtschaft von der

grassierenden Arbeitslosigkeit in Ländern wie Spanien, Griechenland und Italien profitieren konnte: Mobile Schul- und Hochschulabsolventen konnten helfen, die Engpässe in einigen Berufsgruppen des deutschen Arbeitsmarktes zu reduzieren. Sowohl von den Personen mit als auch von denen ohne Migrationshintergrund, die im Rahmen des SVR-Migrationsbarometers befragt wurden, geht eine Mehrheit davon aus, dass Deutschland stärker als andere EU-Staaten von der Freizügigkeit profitiert. Bei der Mehrheitsbevölkerung liegt der Anteil dieser ‚Freizügigkeitsoptimisten‘ aber nur leicht über dem der ‚Freizügigkeitsskeptikern‘. Personen mit Migrationshintergrund dagegen sehen Deutschland deutlich stärker als ‚Nettoprofitierer‘ (Abb. 1).

Dieses Ergebnis zeigt, dass die deutsche Einwanderungsgesellschaft die wanderungspolitischen Chancen realistisch einschätzt, trotz der allgemeinen Berichterstattung über die Krisen in der EU und den Euroskeptizismus, der sich daraus entwickelt. Wirtschaftspolitisch bestehen kaum Zweifel, dass die stark exportabhängige deutsche Volkswirtschaft vom europäischen Binnenmarkt und den wirtschaftlichen Grundfreiheiten stark profitiert, und zu diesen gehört neben der Waren-, Kapital- und Dienstleistungsfreiheit auch die Personenfreizügigkeit. Unternehmen und Arbeitsmarktverwaltung veranstalten Anwerbemessen in südeuropäischen Ländern, meist gut oder gar sehr gut qualifizierte EU-Bürger drängen in die Deutschkurse, die im Inland und im europäischen Ausland angeboten werden (s. dazu B.3.2), und ohne die sprichwörtlichen Erdbeerpflücker und Spargelstecher, die v. a. aus den neuen östlichen Mitgliedstaaten kommen, stünden Teile der deutschen Landwirtschaft seit Jahren vor massiven Personalproblemen (s. dazu A.4.2).

Betrachtet man die Ergebnisse nach einzelnen Herkunftsgruppen von Zuwanderern, zeigt sich ein uneinheitliches Bild. Vor allem für Angehörige der Mehrheitsbevölkerung und Personen mit einem Migrationshintergrund eines EU-Landes ist der europäische Wanderungsraum anscheinend schon so selbstverständlich geworden, dass sie sich am ehesten in der mittleren Antwortkategorie verorten (Abb. 2). Bei den Aussiedlern bzw. Spätaussiedlern, der Herkunftsgruppe Türkei und der zusammengefassten Herkunftsgruppe Afrika, Asien und Lateinamerika ist das

Abb. 1 Einschätzung des relativen Gewinns für Deutschland durch den europäischen Wanderungsraum

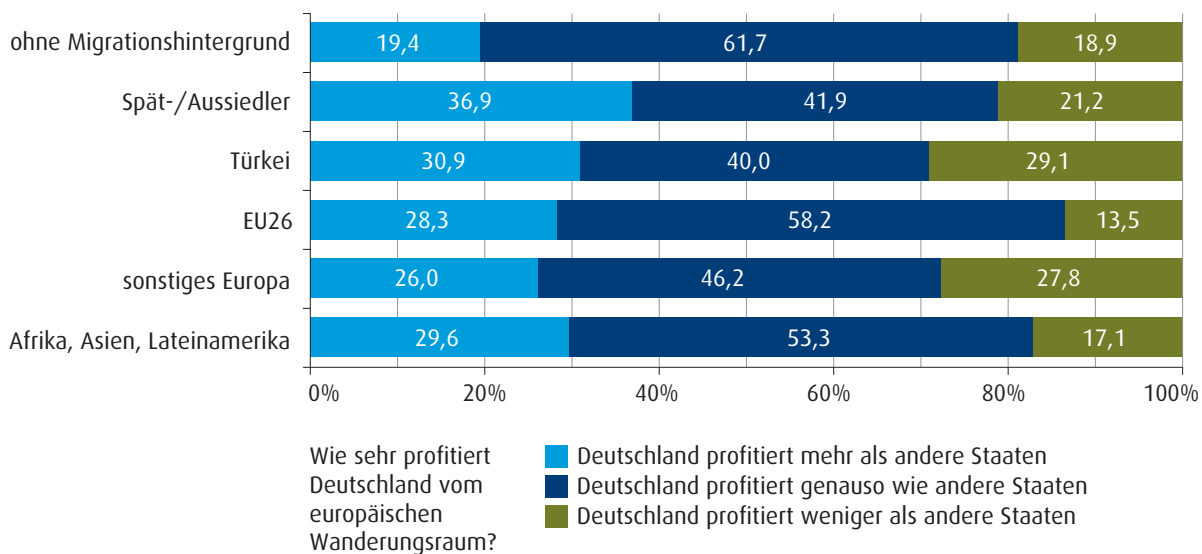


Quelle: SVR-Migrationsbarometer 2013; gewichtete Daten

Meinungsbild hingegen differenzierter und prononcierter. Hier finden sich höhere Anteile an Befragten, die davon ausgehen, dass Deutschland stärker profitiert als andere EU-Mitgliedstaaten, aber auch höhere Anteile derer, die Deutschland gegenüber anderen EU-Mitgliedstaaten als relativ benachteiligt sehen. Hier zeigt sich ein Unterschied zwischen ‚Außenansicht‘ und ‚Binnenperspektive‘

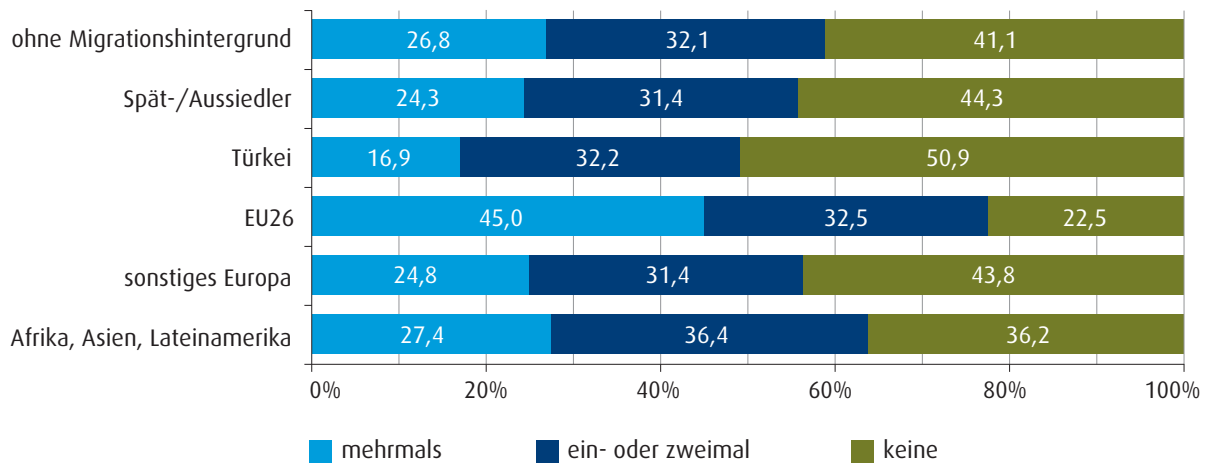
– je nach Herkunft der Befragten: Personen mit einem außereuropäischen Migrationshintergrund sind häufiger davon überzeugt, dass Deutschland vom einheitlichen Wanderungsraum mehr profitiert als andere EU-Staaten. Sie sind jedoch zu nicht unerheblichen Anteilen auch skeptisch und sehen einen im Vergleich zu anderen Ländern geringeren Profit. Europäische Zuwanderer haben

Abb. 2 Einschätzung des relativen Gewinns für Deutschland durch den europäischen Wanderungsraum nach Herkunftsgruppe



Quelle: SVR-Migrationsbarometer 2013; gewichtete Daten

Abb. 3 Aufenthalte im europäischen Ausland nach Herkunftsgruppe



Quelle: SVR-Migrationsbarometer 2013; gewichtete Daten

dagegen ein tendenziell ausgewogenes Bild und gehen mehrheitlich davon aus, dass die Profitmöglichkeiten für alle EU-Länder gleich sind. Insbesondere Zuwanderer aus Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU26) (Info-Box 5) scheinen – ähnlich wie die deutsche Mehrheitsbevölkerung ohne Migrationshintergrund – gewissermaßen verinnerlicht zu haben, dass die EU ein einheitlicher Mobilitätsraum ist, der potenziell allen die gleichen Chancen bietet. Nachteile für Deutschland sehen hier nur wenige. Auf diesem ‚Mobilitätsrealismus‘ lässt sich aufbauen.

Möglichkeiten der Freizügigkeit: breite Inanspruchnahme und Unterstützung

Die Vorzüge der Freizügigkeit für den individuellen und geschäftlichen grenzüberschreitenden Personenverkehr innerhalb der EU werden als Selbstverständlichkeit wahrgenommen. Dazu gehört die Möglichkeit, spontan zu reisen, ohne ein Visum zu beantragen, Pässe vorzuzeigen oder an den Grenzübergängen lange warten zu müssen (s. dazu A.1.1). Dass es keine Grenzkontrollen gibt und dass Unionsbürger sich EU-weit niederlassen können, ist quasi als Normalfall verinnerlicht; bewusst und wertgeschätzt wird es v. a. dann, wenn diese Errungenschaft infrage gestellt wird – wie etwa in der Debatte 2012, als die Bundesregierung und einige andere EU-Staaten sich dafür aussprachen, Grenzkontrollen in bestimmten Ausnahmefällen wieder einzuführen.

Die Auswertung des SVR-Migrationsbarometers zeigt, dass die Mehrheit der Bevölkerung die Mobilitätsrechte, die die Unionsbürgerschaft garantiert, nicht nur im Sinne eines Lippenbekenntnisses schätzt, sondern individuell

auch nutzt. Mehr als 58 Prozent der Bevölkerung ohne Migrationshintergrund und über 60 Prozent der Personen mit Migrationshintergrund haben sich in den vorangegangenen zwölf Monaten für mindestens einen Tag in einem anderen Land der Europäischen Union aufgehalten. 32,1 Prozent (ohne Migrationshintergrund) bzw. 32,3 Prozent (mit Migrationshintergrund) waren jeweils ein- oder zweimal gereist, 26,8 Prozent (ohne Migrationshintergrund) bzw. 28,1 Prozent (mit Migrationshintergrund) sogar dreimal oder öfter (nicht in der Abb. dargestellt). Dass bei den Zuwanderern die Mobilitätswerte höher sind als bei der Gruppe ohne Migrationshintergrund, hängt mit der unterschiedlichen Altersstruktur zusammen. Die Befragten mit Migrationshintergrund sind jünger und daher tendenziell auch mobiler. Die höheren Mobilitätswerte innerhalb der Europäischen Union ergeben sich aber auch aufgrund regelmäßiger Reisen ins Herkunftsland. Eine Differenzierung der Mobilitätswerte nach einzelnen Herkunftsgruppen belegt diesen Zusammenhang sehr deutlich (Abb. 3).

Die mit Abstand höchste Mobilität ist erwartungsgemäß bei Zuwanderern aus EU-Staaten zu beobachten. Über 75 Prozent von ihnen haben sich im vorangegangenen Jahr für mindestens einen Tag in einem anderen EU-Mitgliedstaat aufgehalten; das Überschreiten inner-europäischer Grenzen gehört für sie zur Normalität. Als größte Nutzer der Freizügigkeit nehmen sie die Europäische Union vermutlich am deutlichsten als einheitlichen Mobilitätsraum wahr. 32,5 Prozent reisten in den vorangegangenen zwölf Monaten ein- oder zweimal; 45,0 Prozent waren dreimal oder öfter unterwegs. Nur knapp ein Viertel (22,5 %) hat in diesem Zeitraum keine Auslandsreise innerhalb der EU unternommen.

Aber auch für die anderen Herkunftsgruppen ist die Europäische Union als Mobilitätsraum bedeutsam. Zwar gibt es unter Aussiedlern, türkischen Zuwanderern, sonstigen Europäern und Personen mit afrikanischem, asiatischem und lateinamerikanischem Migrationshintergrund weniger Personen, die sich dreimal oder öfter in einem anderen EU-Land aufgehalten haben; so häufig reist hier nur jeder Vierte bis Sechste. Ein Drittel ist jedoch zumindest ein- oder zweimal innerhalb der Europäischen Union gereist und hat somit erst kürzlich die Vorzüge des gemeinsamen Mobilitätsraums genutzt. Tendenziell gleicht das Mobilitätsverhalten von Aussiedlern, Zuwanderern aus der Türkei und Zuwanderern aus sonstigen europäischen (Nicht-EU-)Ländern dem der deutschen Bevölkerung ohne Migrationshintergrund, wobei bei Personen mit einem türkischen Migrationshintergrund sowie bei Aussiedlern/Spätaussiedlern der Anteil der im Vorjahr daheim Gebliebenen am größten ist.¹

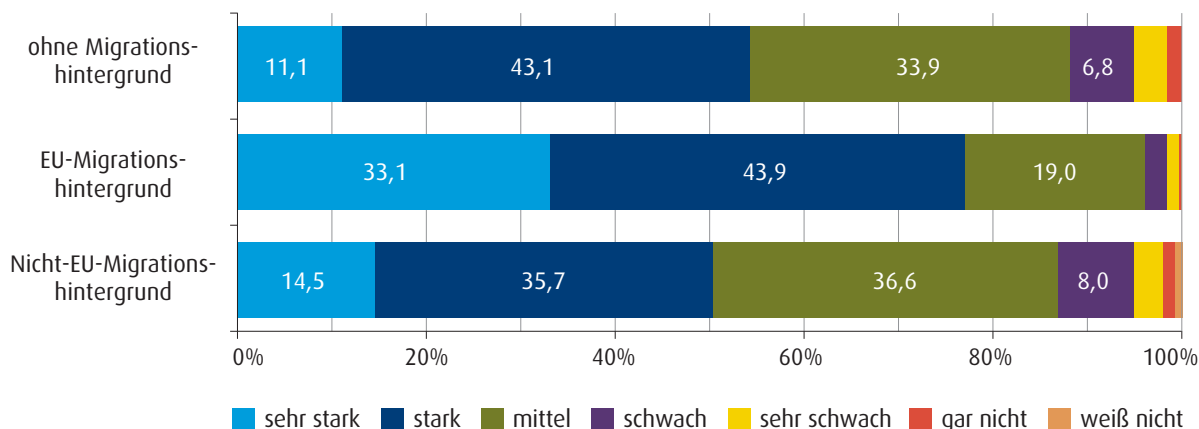
Identifikation mit Europa: starke emotionale Verbundenheit

Die Europäische Gemeinschaft als Garant von Frieden und Stabilität – diese Maxime hat sich durch das europäische Einigungsprojekt seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs zu einem Gemeinplatz verfestigt. Die Identifikation der

Bevölkerung in Deutschland mit der Europäischen Union erscheint daher auch auf den ersten Blick robust; insbesondere die jüngere Generation fühlt sich mit Europa emotional verbunden. Allerdings wird sie immer wieder vor große Herausforderungen gestellt, wie derzeit die Staatsschuldenkrise und die daraus resultierenden politischen Verwerfungen verdeutlichen. Identifikation und gelebte Solidarität könnten schnell zu ‚flüchtigen Gütern‘ werden. Die Wertschätzung Europas zu bewahren und die Verbundenheit der Bevölkerung mit der Europäischen Union weiter zu steigern, ist deshalb eine der zentralen politischen und gesellschaftlichen Herausforderungen für die nähere Zukunft. Sie kann jedenfalls auf ein gefestigtes Fundament aufbauen.

Sowohl in der deutschen Mehrheitsbevölkerung (54,2 %) als auch unter den Zuwanderern (54,7 %) (ohne Abb.) fühlen sich mehr als die Hälfte der Befragten „stark“ oder sogar „sehr stark“ als Europäer. Besonders ausgeprägt ist diese emotionale Verbundenheit mit 77,0 Prozent in der Gruppe der Zuwanderer, die einen Migrationshintergrund eines EU-Staats (EU26) aufweisen: 33,1 Prozent fühlen sich „sehr stark“ und 43,9 Prozent „stark“ als Europäer (Abb. 4). Das leuchtet ein: Diese Personen besitzen die Unionsbürgerschaft, und zumindest die erste Generation hat im gemeinsamen Wanderungsraum Europäische Union bereits eigene Migrationserfahrungen gemacht, die Identifikation nur mit einem

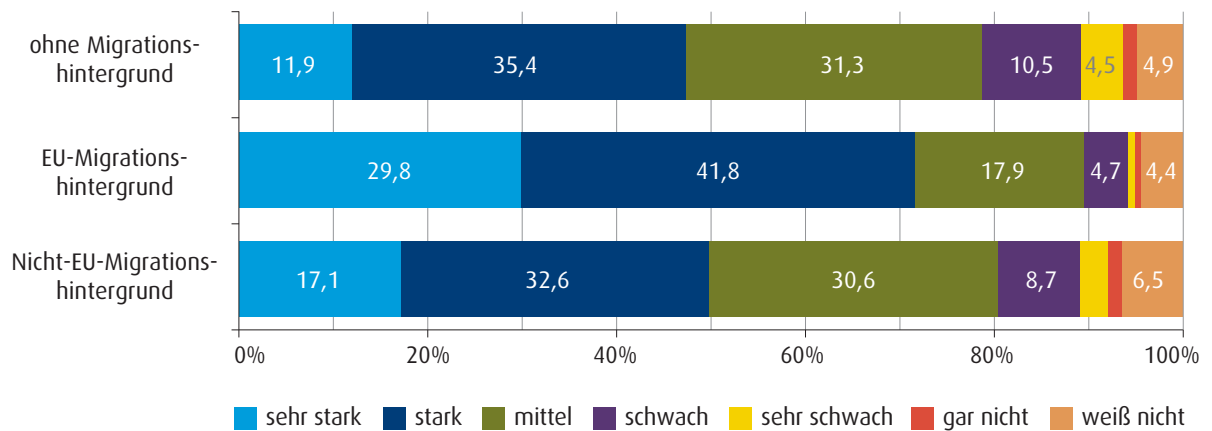
Abb. 4 Identifikation als Europäer



Quelle: SVR-Migrationsbarometer 2013; gewichtete Daten

¹ Erwartbar ist ein positiver Zusammenhang des Reiseverhaltens mit Bildung und Einkommen, den z. B. auch Mau (2007) im Rahmen seines „Survey Transnationalisierung“ beschreibt und bestätigt. So gehören Personen mit höherer Bildung und/oder höherem Einkommen signifikant häufiger zur Gruppe der Mobilen; auch reisen sie mit höherer Wahrscheinlichkeit mehrmals innerhalb eines Jahres in ein anderes EU-Land. Darüber hinaus sind bei jüngeren Altersgruppen durchweg höhere Mobilitäten zu beobachten, was nicht nur auf eine allgemein höhere Reisetätigkeit junger Erwachsener zurückzuführen sein dürfte, sondern auch auf die verschiedenen Mobilitätsprogramme der Europäischen Union (ERASMUS, Leonardo da Vinci oder Grundtvig).

Abb. 5 Einschätzung der zukünftigen Identifikation als Europäer



Quelle: SVR-Migrationsbarometer 2013; gewichtete Daten

Nationalstaat entspricht nicht mehr der selbst erlebten Erfahrung. Bei der deutschen Mehrheitsbevölkerung fallen die Zustimmungswerte etwas weniger ‚EU-phorisch‘ aus: Nur rund jeder Neunte (11,1 %) empfindet ein „sehr starkes“ Maß an Verbundenheit, allerdings sehen sich 43,1 Prozent „stark“ als Europäer.

Und selbst in der Gruppe der Zuwanderer ohne EU-Migrationshintergrund fühlen sich 50,2 Prozent „stark“ oder „sehr stark“ als Europäer, weitere 36,6 Prozent tun dies mit mittlerer Intensität. Nur rund jeder Neunte (11,8 %) unter den Personen ohne Migrationshintergrund, jeder Achte (12,4 %) unter den Zuwanderern mit einem Nicht-EU-Migrationshintergrund bzw. jeder Sechszwanzigste (3,8 %) unter den Zuwanderern mit einem EU-Migrationshintergrund fühlt sich „schwach“, „sehr schwach“ oder „gar nicht“ als Europäer. Berücksichtigt man soziodemografische Hintergrundvariablen, so zeigt sich, dass eine stärkere emotionale Identifikation mit Europa mit höherer Bildung und höherem Einkommen einhergeht, unabhängig davon, ob bei den Befragten ein Migrationshintergrund vorliegt oder nicht – diese Zusammenhänge waren schon bei der Frage nach der EU-Binnenmobilität zu beobachten.

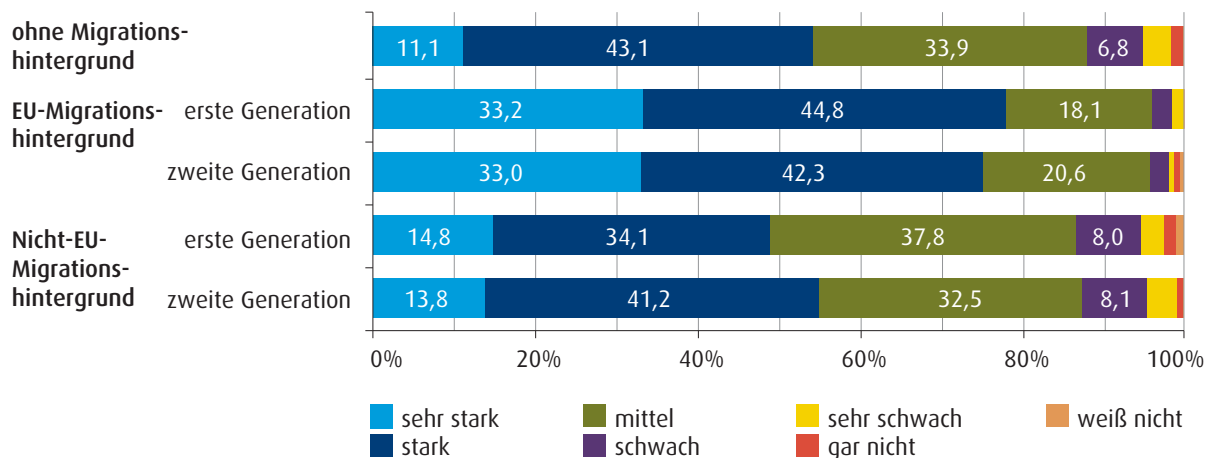
Wird die Frage nach der emotionalen Verbundenheit mit Europa prospektiv gestellt („Werden Sie sich in fünf Jahren als Europäer fühlen?“), sind die Einschätzungen bei Zuwanderern wie auch bei Personen ohne Migrationshintergrund etwas vorsichtiger. Der Tenor bleibt insgesamt aber deutlich positiv (Abb. 5). Die Anteile derjenigen, die davon ausgehen, dass sie sich in fünf Jahren nur „sehr schwach“ oder „gar nicht“ als Europäer fühlen werden, sind in etwa ebenso gering ausgeprägt wie bei der Frage nach der aktuellen Identifikation mit Europa. Vier bis sieben Prozent geben an, dass sie dies zum jetzigen Zeitpunkt

nicht einschätzen können. Der Anteil an Befragten, die nur von einer „mittleren“ oder „schwachen“ Identifikation ausgehen, erhöht sich dagegen merklich. Abgesehen davon, dass bei zukunftsbezogenen Aussagen grundsätzlich mehr Zurückhaltung erwartbar ist, mag sich hier auch eine gewisse Skepsis auswirken, die auf Messzeiteffekte zurückzuführen ist, etwa die gegenwärtigen (und absehbar anhaltenden) Krisenszenarien innerhalb der Europäischen Union. Dennoch meinen rund die Hälfte der Befragten ohne Migrationshintergrund (47,3 %) sowie der befragten Zuwanderer mit Herkunft außerhalb der EU (49,7 %) und sogar drei Viertel der Befragten mit EU-Migrationshintergrund (71,6 %), dass sie sich auch in der Zukunft „stark“ oder „sehr stark“ als Europäer fühlen werden.

Das Gefühl der Verbundenheit mit Europa ist je nach Zuwanderergeneration unterschiedlich stark ausgeprägt (Abb. 6). Die in Deutschland geborene (zweite) Generation der Zuwanderer mit EU-Hintergrund fühlt sich etwas weniger europäisch als die erste Generation, die über eigene Wanderungserfahrung verfügt: Während sich in der ersten Generation 44,8 Prozent „stark“ als Europäer fühlen, sind es in der zweiten Generation 42,3 Prozent. Dagegen erhöht sich der Anteil der zweiten Generation mit einem EU-Migrationshintergrund, der nicht mehr als eine mittlere Identifikation mit Europa aufweist.

Dieser stagnierenden oder gar leicht sinkenden emotionalen Identifikation mit Europa könnte mit entsprechenden Maßnahmen begegnet werden, die Europa noch stärker ‚leb- und erlebbar‘ machen, wie den EU-Mobilitätsprogrammen oder EU-bezogenen Angeboten nationaler Regierungen sowie zivilgesellschaftlicher Akteure. Auffällig ist indes, dass sich bei den Zuwanderern mit einem Migrationshintergrund außerhalb der

Abb. 6 Identifikation als Europäer nach Generation



Quelle: SVR-Migrationsbarometer 2013; gewichtete Daten

Europäischen Union ein anderes und reziprokes Muster zeigt: Hier ist von der ersten zur zweiten Generation ein deutlicher Anstieg der emotionalen Verbundenheit mit Europa festzustellen. Dies deutet auf einen Prozess der doppelten Identifikation hin, nämlich mit dem Aufnahmeland Deutschland und mit Europa als übergeordnetem Zugehörigkeitsraum (s. Abb. 9 sowie B.1.4).

Sozialleistungen für Zuwanderer: umfassende Solidarität mit Abstufungen

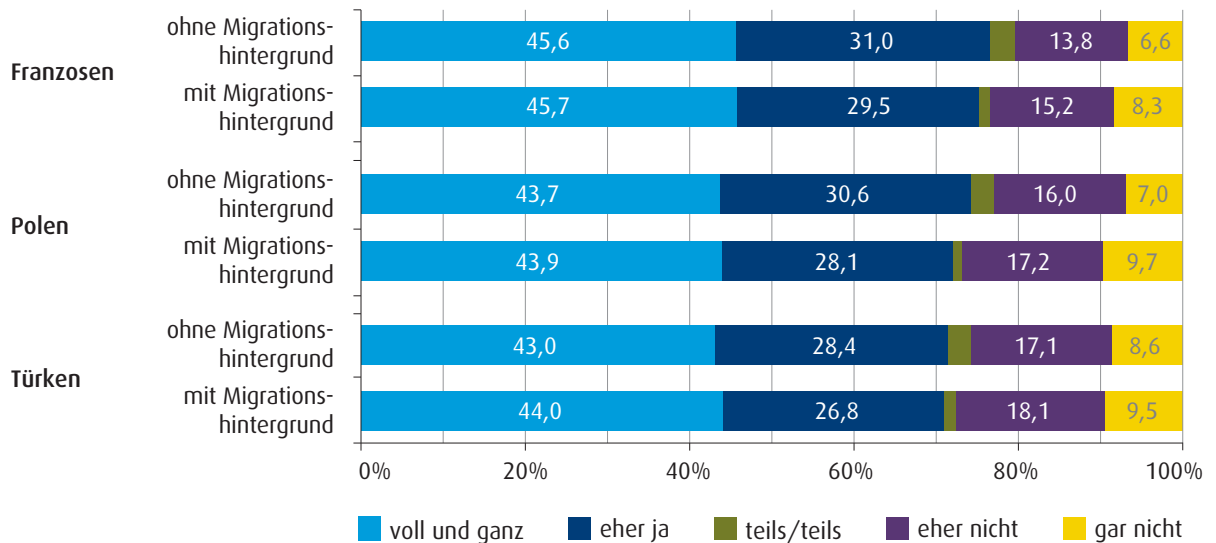
In Bezug auf den Sozialstaat hat die Europäische Union nur geringe unmittelbare Regelungskompetenzen, und es ist absehbar, dass die Ausgestaltung der sozialen Sicherungssysteme in der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten verbleiben wird. Das im Primärrecht verankerte Gleichbehandlungsgebot hat jedoch für die einzelnen EU-Mitgliedstaaten unmittelbare sozialpolitische Folgen (s. dazu B.2.1): Rechte, die den eigenen Staatsangehörigen gewährt werden, müssen grundsätzlich auch Unionsbürgern zugesprochen werden, die sich infolge der Ausübung ihrer Freizügigkeitsrechte in einer vergleichbaren Situation befinden. Ferner hängen in Deutschland sozialstaatliche Leistungen in der Regel nicht von der Staatsangehörigkeit ab, sondern allenfalls vom Aufenthaltsstatus. Inwieweit haben Mehrheits- und Zuwanderergesellschaft diese Grundsätze verinnerlicht? Und gibt es so etwas wie ein innereuropäisches Solidaritätsempfinden, das die Grenzen der Nationalstaaten überschreitet?

Um diese Frage zu klären, wurde im Rahmen des SVR-Migrationsbarometers ermittelt, inwieweit die Befragten der Aussage zustimmen, dass „neu zugewanderte Arbeitnehmer, wenn sie arbeitslos werden, grundsätzlich genauso wie deutsche Arbeitnehmer Sozialleistungen wie z. B. Hartz IV beziehen können“ sollten. Die Frage wurde auf drei Gruppen zugespielt: Arbeitnehmer aus Frankreich (mithin einem EU-Staat der ersten Stunde), aus Polen (einem relativ neuen Mitglied der Union) und der Türkei (die nicht zur EU gehört, jedoch ein wichtiges Herkunftsland für Zuwanderer ist).

Es ist bemerkenswert, dass über zwei Drittel der Befragten allen Zuwanderergruppen einen Bezug von Sozialleistungen zugestehen für den Fall, dass sie arbeitslos werden; jeweils über 40 Prozent stimmen der Aussage sogar „voll und ganz“ zu (Abb. 7). Eine ausgeprägte Differenzierung nach Herkunftsstaaten und damit auch nach rechtlichen Differenzierungen ist nicht festzustellen. In der Einwanderungsgesellschaft in Deutschland gibt es also eine breite Basis, die sozialstaatliche Solidarität nicht an nationale Herkunft koppelt. Lediglich in der Tendenz lässt sich eine gewisse Abstufung beobachten, die auch mit einer unterschiedlich positiven Wahrnehmung von Zuwanderergruppen zu tun hat. Leichte Unterschiede sind jedoch bei den Ablehnungen festzustellen: So sind beispielsweise fast 30 Prozent „eher nicht“ oder „gar nicht“ der Ansicht, dass neu zugewanderte Türken ein Recht auf Sozialleistungen haben sollten, wenn sie in Deutschland arbeitslos werden. Im Hinblick auf Franzosen beträgt die Ablehnungsquote nur etwas über 20 Prozent; für Polen liegt sie dazwischen.

Abb. 7 Solidarität mit neu zugewanderten arbeitslosen Arbeitnehmern aus Frankreich, Polen und der Türkei

Zustimmung zur Gewährung von
Sozialleistungen bei Arbeits-
losigkeit für neu zugewanderte ...



Quelle: SVR-Migrationsbarometer 2013; gewichtete Daten

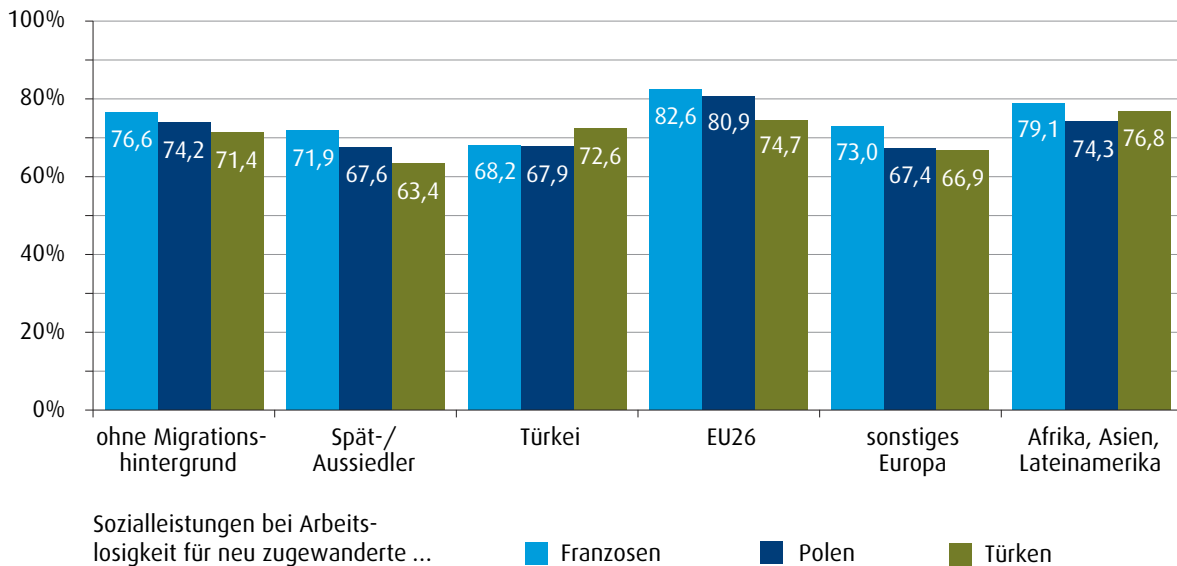
Diese nicht sehr stark ausgeprägte Hierarchisierung von Herkunftsgruppen ergibt sich auch, wenn man die zustimmenden Antworten nach einzelnen Zuwanderergruppen differenziert. Abb. 8 zeigt die Solidaritätsrelationen zwischen den verschiedenen Befragtengruppen (ohne Migrationshintergrund, Spät-/Aussiedler, Türkei, EU26, sonstiges Europa, Afrika/Asien/Lateinamerika) und den Arbeitnehmern aus Frankreich, Polen und der Türkei, die hier die Befragungsobjekte bildeten: Zuwanderer mit EU-Migrationshintergrund akzeptieren Franzosen (82,6 %) und Polen (80,9 %) zu deutlich höheren Anteilen als Empfänger von Sozialleistungen als Türken (74,7 %). Ähnlich ist das Ergebnis bei den Befragten ohne Migrationshintergrund und den Spät-/Aussiedlern, bei Letzteren auf einem signifikant niedrigeren Gesamtniveau. Zuwanderer mit einem Migrationshintergrund eines sonstigen europäischen Landes (nicht EU) zeigen gegenüber Polen und Türken ein identisches Maß an Solidarität, das unter dem für Franzosen liegt. Für die meisten Herkunftsgruppen ist eine sozialstaatliche Solidarität besonders zwischen Deutschland und Frankreich in einem hohen Ausmaß selbstverständlich; dies ist sicherlich auf die gemeinsame Geschichte zurückzuführen und auf das jahrzehntelange wechselseitige Engagement dieser beiden Länder beim politischen Einigungsprozess in Europa. Die Solidarität mit polnischen Neuzuwanderern

bleibt dahinter zurück, obwohl Polen ebenfalls seit 2004 zur EU gehört.

Eine Ausnahme bildet lediglich die Gruppe der Befragten mit türkischem Migrationshintergrund: Zu etwa gleich großen Anteilen (68,2 bzw. 67,9 %) stimmen sie für polnische und französische Neuzuwanderer dem Bezug sozialstaatlicher Leistungen nach Verlust einer Beschäftigung zu. Der höchste Wert wird hier indes für türkische Landsleute ermittelt: 72,6 Prozent der Befragten mit türkischem Migrationshintergrund sind der Meinung, dass ihren neu zuwandernden Landsleuten Sozialleistungen zukommen sollen. Das ausgeprägte türkische Nationalgefühl verzerrt offensichtlich die Wahrnehmung rechtlicher Normen.

Als Kernresultat bleibt festzuhalten: Die Bevölkerung in Deutschland und damit beide Seiten der Einwanderungsgesellschaft haben sozialstaatliche Solidarität verinnerlicht. Sie gestehen mehrheitlich den Neuzuwanderern Sozialleistungen zu, wenn diese in Deutschland arbeitslos werden. Gegenüber Neuzuwanderern aus der Europäischen Union sind die Solidaritätswerte zwar etwas höher, jedoch werden rechtlich verbürgte Leistungen ganz überwiegend auch bei jenen Zuwanderern für legitim erklärt, die aus Drittstaaten zu Erwerbszwecken in die Bundesrepublik kommen. Für ein selbstbewusstes Einwanderungsland, das sich weltweit profilieren möchte, ist dies eine ausgezeichnete Ausgangsvoraussetzung.

Abb. 8 Solidarität mit neu zugewanderten arbeitslosen Arbeitnehmern aus Frankreich, Polen und der Türkei nach Herkunftsgruppe



Quelle: SVR-Migrationsbarometer 2013; gewichtete Daten

Mehrfachverortungen: Europa ist dabei, steht aber nicht im Zentrum

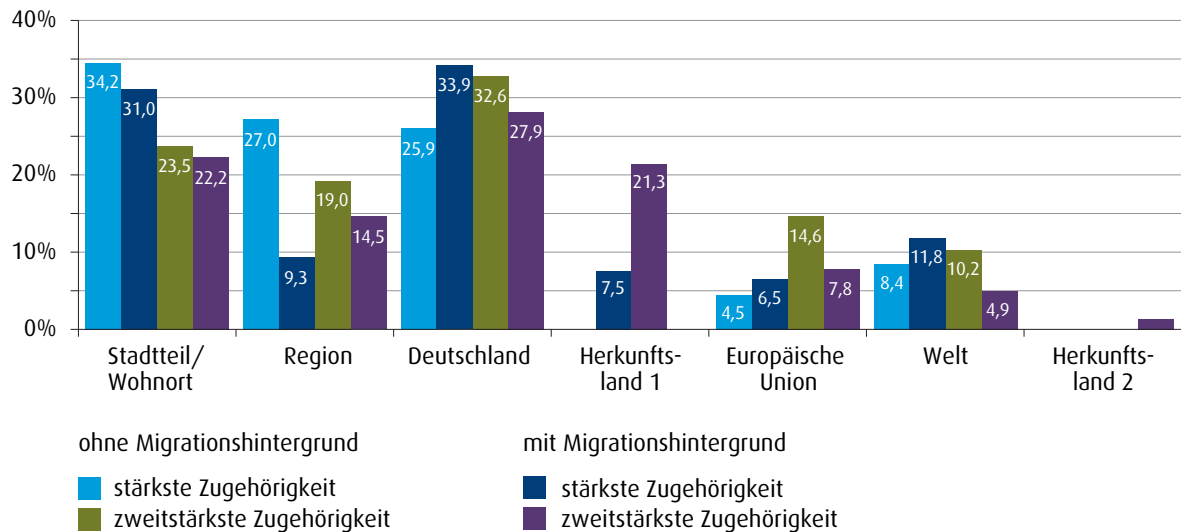
Die Frage der regionalen oder staatlichen Zugehörigkeit ist in modernen und hochgradig dynamischen Einwanderungsgesellschaften selten klar zu beantworten. Früher fühlte man sich mehrheitlich *einem* bestimmten Bezugsraum wie dem Nationalstaat, der Heimatregion oder der Wohnsitzgemeinde zugehörig. Heute sind es nicht selten mehrere Zugehörigkeitsdimensionen, die sich überlagern und ergänzen (s. auch B.1.4). Die zunehmenden räumlichen Mobilitäten sorgen für multiple Erfahrungssituationen und Verortungsmöglichkeiten, weil das angestammte Umfeld (freiwillig oder unfreiwillig, temporär oder dauerhaft) verlassen wird oder weil man zwischen verschiedenen Zugehörigkeitsräumen pendelt. Durch Prozesse wie Europäisierung, Transnationalisierung oder Erfahrungen der wirtschaftlichen bzw. sozialen Globalisierung werden neue Zugehörigkeiten erfahrbar gemacht. Die Europäische Union ist hierfür ein treffendes Beispiel.

Die Schwierigkeit, sich in seiner geografischen Zugehörigkeit eindeutig zu verorten, belegt auch das SVR-Migrationsbarometer (Abb. 9). Die verschiedenen möglichen Bezugsräume betrachtet jeweils nicht mehr als ein Drittel der Befragten als primär ausschlaggebend, und zwar sowohl bei den Zuwanderern als auch bei der Mehrheitsbevölkerung. Auf die Frage, wo sie sich am meisten

zugehörig fühlen, antworten 34,2 Prozent der Personen ohne Migrationshintergrund: im Stadtteil oder Wohnort. Für 27,0 Prozent ist die Region der primäre heimatliche Bezugsraum, für 25,9 Prozent ist es Deutschland als Nationalstaat. Eine kleine Minderheit (8,4 %) sieht sich in erster Linie als ‚Weltbürger‘, und die Europäische Union ist für 4,5 Prozent der lebensweltliche Bezugspunkt Nummer eins. Etwas mehr Bedeutung erlangt die EU (ebenso wie Deutschland und die Welt) erst bei der Frage nach dem zweitwichtigsten Zugehörigkeitsraum: Immerhin fast jedes siebente Mitglied der deutschen Mehrheitsbevölkerung ‚zweitverortet‘ sich dort.

Interessant sind hier die Unterschiede zwischen Mehrheitsbevölkerung und Zuwanderern. Bei Letzteren spielen logischerweise auch die Herkunftsländer eine Rolle – wenn diese auch hinsichtlich der primären Verortung nachgeordnet sind. Zunächst fühlt sich ein ähnlicher Anteil an befragten Personen mit Migrationshintergrund wie bei der Bevölkerung ohne Migrationshintergrund vorrangig im unmittelbaren Stadtteil oder Wohnort beheimatet (31,0 %). Die Region bleibt bei Zuwanderern als Raum der primären Zugehörigkeit vergleichsweise unbedeutend (9,3 %), aber Deutschland ist für Zuwanderer ein genauso wichtiger Bezugspunkt wie bei der Bevölkerung ohne Migrationshintergrund. Das eigene Herkunftsland wird erst als sekundärer Zugehörigkeitsraum wichtig, und zwar für rund ein Fünftel (21,3 %) der Befragten. Die

Abb. 9 Geografische Zugehörigkeitsdimensionen



Quelle: SVR-Migrationsbarometer 2013; gewichtete Daten

EU spielt für die Befragten mit Migrationshintergrund als Zugehörigkeitsdimension insofern ebenfalls eine gewisse Rolle, als sie als ähnlich wichtig eingestuft wird (für Haupt- und Zweitzugehörigkeit 6,5 % und 7,8 %) wie das Herkunftsland (7,5 % Hauptzugehörigkeit).

Zugehörigkeitsverortungen in nur einem Bezugsraum sind in beiden Gruppen selten. Deshalb lohnt es sich, die Ergebnisse nach zusammengefassten Zugehörigkeitsräumen zu differenzieren und dabei zu berücksichtigen, in welchen Kombinationen Erst- und Zweitwahl am häufigsten auftreten (Abb. 10). Hier zeigt sich abermals, dass die Region als heimatlicher Bezugsraum für die Mehrheitsbevölkerung recht bedeutsam ist. Die Europäische Union taucht hingegen erst an sechster Stelle erstmals auf, und zwar in Kombination mit Deutschland. Dies gilt für die Bevölkerung ohne Migrationshintergrund, für Zuwanderer mit EU-Hintergrund und für Zuwanderer mit einem Migrationshintergrund außerhalb der EU in ähnlichem Maße (jeweils rund 5–6 %). Die Zugehörigkeitskombination Europäische Union mit Stadtteil bzw. Wohnort hat dagegen besonders für Zuwanderer mit EU-Hintergrund Bedeutung erlangt.

Je nach Lebensalter und Generation können sich auch bei Zuwanderern sehr unterschiedliche Zugehörigkeitsmuster herausbilden. So weist die in Deutschland geborene zweite Generation im Hinblick auf ihre heimatliche Verortung Strukturen auf, die viel stärker denen

der deutschen Mehrheitsbevölkerung gleichen als denen der ersten Generation: Die Region wird als Bezugsraum wesentlich wichtiger, und das Gefühl der Zugehörigkeit zum Herkunftsland geht deutlich zurück (Abb. 11). Dies erscheint als Ausdruck zeitgebundener und real stattfindender Integration plausibel. Das Gefühl der Zugehörigkeit zur Europäischen Union bleibt indes bei der zweiten Generation mit einem Nicht-EU-Migrationshintergrund schwach ausgeprägt.

Dass die Europäische Union als ein Zugehörigkeitsangebot für Befragte mit und ohne Migrationshintergrund eine deutlich geringere Rolle spielt als unmittelbare territoriale Bezüge, muss nüchtern betrachtet werden. Die Europäische Union bewirkt eben nicht – oder noch nicht – jenes Gefühl der lebensweltlichen Beheimatung, das man bei der Stadt, der Region oder dem Staat empfindet. Dazu fehlen die einfachen Narrative, die Symbolik und die Identifikationsfiguren, die für die Stadt, die Region oder den Staat über eine lange Geschichte hinweg konstruiert worden sind. Die Europäische Union muss man verstehen, das Gernhaben fällt vielen noch nicht so leicht. Dennoch: Die überwiegende Mehrheit hat aktuell und für die Zukunft ein positives ‚Europäergefühl‘ (Abb. 4 bis 6) und es erscheint möglich, das Zugehörigkeitsgefühl zu steigern, indem die EU über Mobilität und Freizügigkeit erlebbar gemacht wird. Empirisch lässt sich jedenfalls belegen, dass zwischen innereuropäischen Reiseaktivitäten

Abb. 10 Zusammengefasste geografische Zugehörigkeitsdimensionen

Wo fühlen Sie sich am
meisten und zweitmeisten
zugehörig?

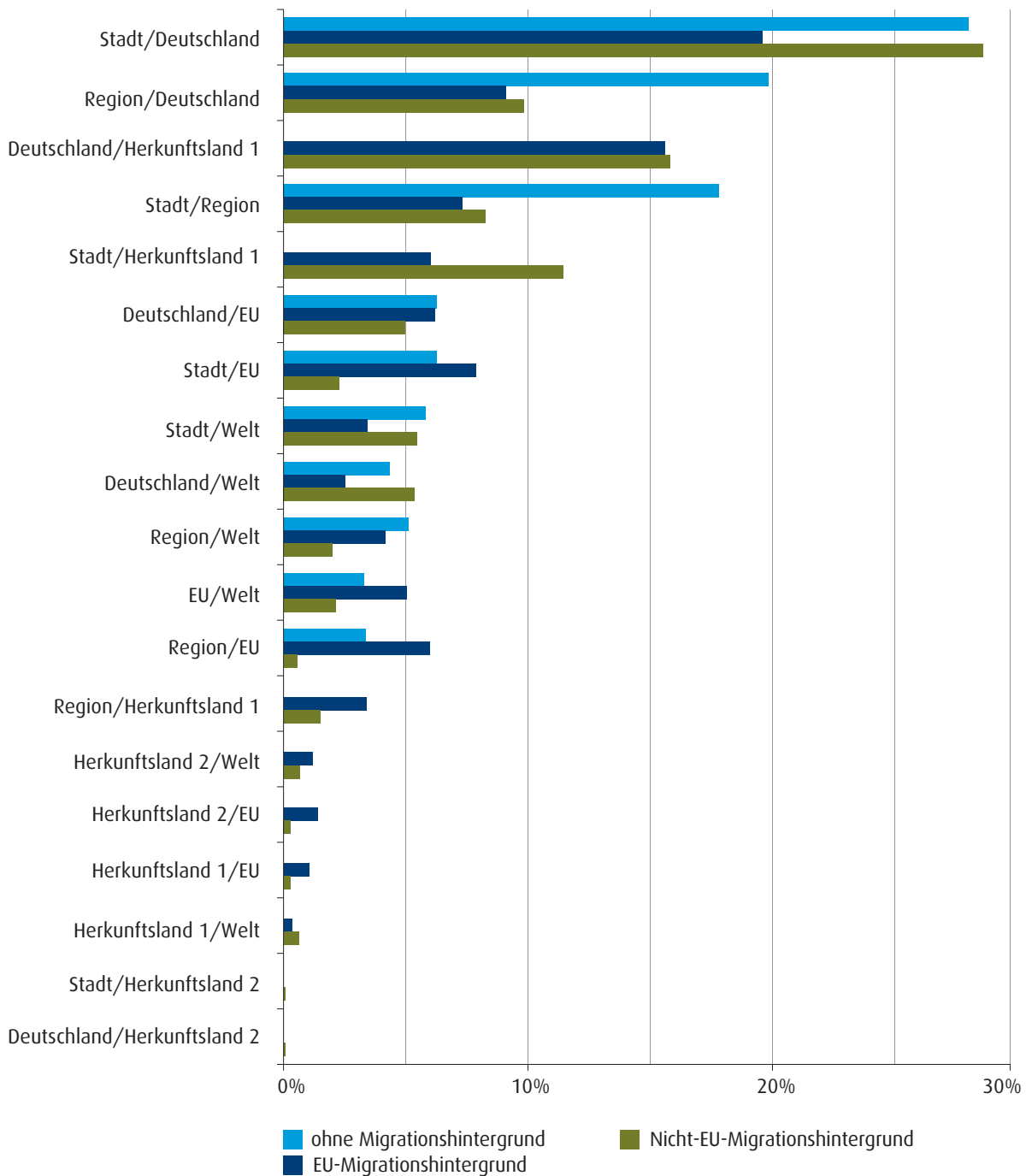
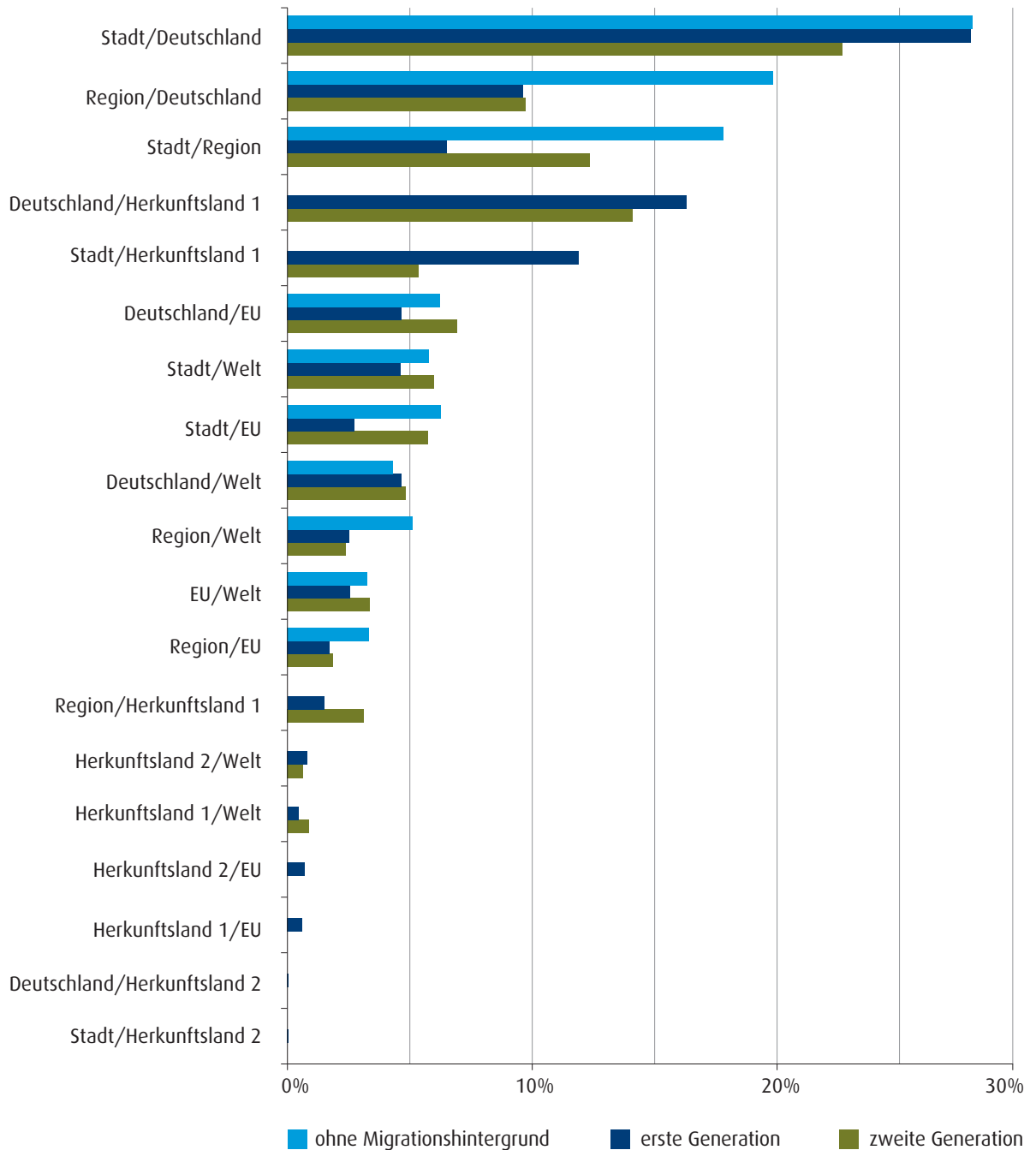


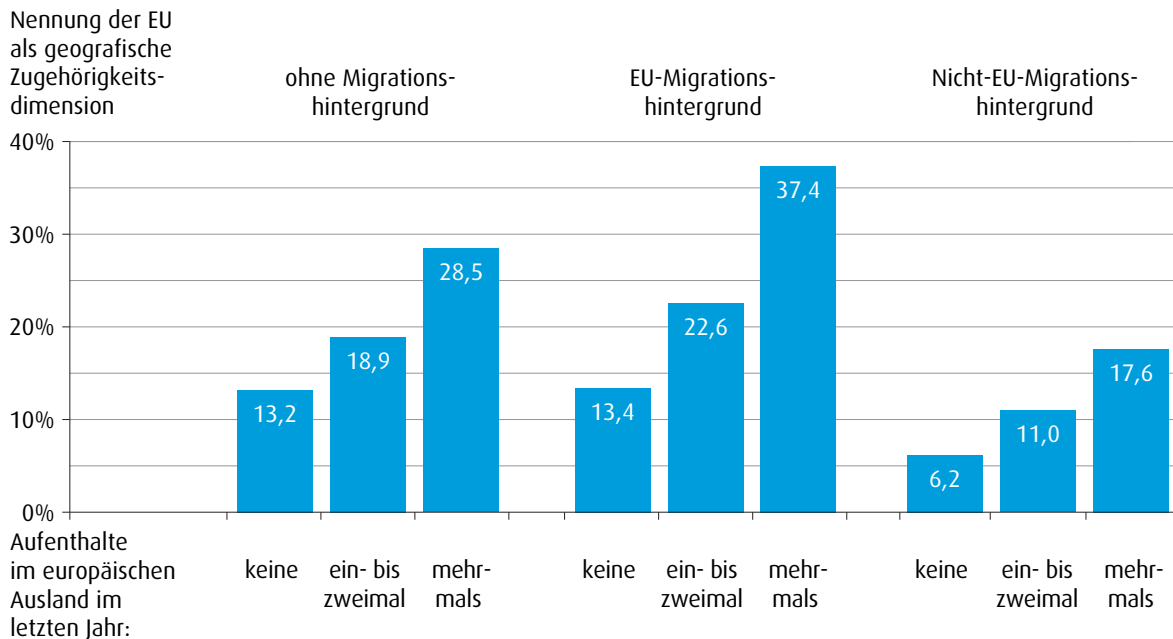
Abb. 11 Zusammengefasste geografische Zugehörigkeitsdimensionen nach Generation

Wo fühlen Sie sich am meisten und zweitmeisten zugehörig?



Quelle: SVR-Migrationsbarometer 2013; gewichtete Daten

Abb. 12 Zusammenhang von Aufenthalten im europäischen Ausland mit dem geografischen Zugehörigkeitsgefühl zu Europa



Quelle: SVR-Migrationsbarometer 2013; gewichtete Daten

und dem Ausmaß des geografischen Zugehörigkeitsgefühls zu Europa ein statistisch robuster Zusammenhang besteht (Abb. 12).

Beispielsweise ist bei Personen mit einem Migrationshintergrund eines EU-Staats, die im Vorjahr mehrmals innerhalb der EU gereist sind, die Wahrscheinlichkeit, dass sie sich der EU zugehörig fühlen, mit 37,4 Prozent fast dreimal so hoch wie bei denen, die sich nicht in einem anderen EU-Staat aufgehalten haben (13,4 %). Dieser intuitive Zusammenhang ‚wer öfter in der EU reist, fühlt sich dort auch eher heimisch‘ ist bei allen drei Gruppen (ohne Migrationshintergrund, mit EU-Migrationshintergrund und mit sonstigem Migrationshintergrund) signifikant und spricht dafür, dass das Erleben von Freizügigkeit das Gefühl der Zugehörigkeit zur EU steigert.

Fazit: mittendrin statt schon am Ende – das Projekt Europa weiterentwickeln

Wie sich in den Daten abzeichnet, steht die Einwanderungsgesellschaft Deutschlands mehrheitlich noch am Beginn eines Prozesses, an dessen Ende sich eine europäische Bürgerschaft (*citoyenneté*) herausbilden kann,

die nicht nur Sympathie für Europa empfindet, sondern engagiert und aktiv am politischen Leben teilnimmt. Nach dem zu urteilen, wie die Freizügigkeit und der gemeinsame europäische Wanderungsraum wahrgenommen und eingeschätzt werden, scheinen die Fundamente dafür gelegt: Sowohl Zuwanderer als auch die Mehrheitsbevölkerung nutzen den innereuropäischen Mobilitätsraum, indem sie sich in der EU grenzüberschreitend bewegen.

Sich als Europäer zu fühlen, ist bereits eher die Regel als die Ausnahme. Die individuelle Verbundenheit mit Europa (also ein zumindest mittelmäßig stark ausgeprägtes Gefühl, Europäer zu sein) wird zu weit über 85 Prozent positiv-affirmativ eingeschätzt. Auch bei Fragen der Solidarität (nicht nur im Hinblick auf die ‚EU-Clubmitglieder‘ im Sinne einer Einstandsgemeinschaft, sondern auch nach außen gegenüber Neuzuwanderern aus anderen Staaten) sind die Zustimmungswerte hoch. Damit hat die deutsche Einwanderungsgesellschaft eine hervorragende Ausgangsbasis, auf der Prozesse der politischen, kulturellen und damit identifikatorischen Verortung mit der Europäischen Union fortentwickelt werden können.

Nur im Vergleich zu anderen raumbezogenen Zugehörigkeitsdimensionen gerät die EU ins Hintertreffen. Als

heimatliche Bezugsräume dominieren die eigene Stadt bzw. Kommune, die Region, der Nationalstaat oder (bei einem Teil der Zuwanderer) das Herkunftsland. Dieser Befund ist nicht überraschend, aber auch nicht unumstößlich. Bei Personen, die regelmäßig ins EU-Ausland reisen und somit die Vorzüge der Freizügigkeit unmittelbar nutzen und schätzen lernen, ist die Wahrscheinlichkeit sehr hoch, dass sie sich auch mit der EU identifizieren. Im Umkehrschluss folgt daraus: Dass die Bevölkerung sich mit der EU als übergeordnetem Zugehörigkeitsraum positiv identifiziert, kann durch geeignete Maßnahmen und Strukturen gefördert werden. Gefragt ist eine Politik, die räumliche Mobilität auf europäischer Ebene fördert. Gelingt es, einen noch größeren Anteil der Bevölkerung von den Vorzügen der Freizügigkeit zu überzeugen, erhöht sich die Wahrscheinlichkeit für eine breitere Identifikation – wer häufig über den Tellerrand des Nationalstaats schaut, in dem er lebt, wird leichter zum europäischen *citoyen*.

Gerade in Zeiten der Krise muss sich daher die Politik weiter bemühen, den innereuropäischen Austausch und das Kennenlernen der Nachbarn zu fördern und die Vorzüge der Freizügigkeit zu betonen. Mobilitätsprogramme, insbesondere für jüngere Personengruppen (Schüler, Studenten, Lehrlinge), sollten ausgeweitet und das Angebot verbreitert werden. Dabei sollten auch die in der EU lebenden Zuwanderer aus Drittstaaten stärker als Zielgruppe fokussiert werden. Denn viele von ihnen haben den Status von langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen und gehören damit zur dauerhaft verankerten Wohnbevölkerung. Das europäische Projekt wird leichter gelingen, wenn die Bevölkerung es auch will, und das wiederum wird davon abhängen, ob die Menschen die EU nicht nur zähneknirschend akzeptieren und ihr rational zustimmen, sondern sich mit ihr auch emotional verbunden fühlen.

A Deutschland und die innereuropäischen Wanderungen

Unionsbürgerschaft als Form politischer Zugehörigkeit

Die EU ist kein klassischer Zusammenschluss von souveränen Staaten; wegen ihres besonderen supranationalen Charakters und der Fülle der ihr zustehenden Kompetenzen bildet sie unter den Staatenverbindungen eine Kategorie für sich.² Eine ihrer Besonderheiten ist die Unionsbürgerschaft, die mit dem Vertrag von Maastricht eingeführt wurde (Art. 17 EG-Vertrag a. F.). Art. 20 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) legt fest, dass die Unionsbürgerschaft automatisch allen Staatsangehörigen eines Mitgliedstaats der EU gewährt wird.

Neben der jeweiligen nationalen Staatsangehörigkeit besitzen Bürger von Mitgliedstaaten der EU damit zusätzlich die Unionsbürgerschaft. Diese ist aber nicht als eine eigene Staatsangehörigkeit zu sehen. Sie „tritt zur nationalen Staatsbürgerschaft hinzu, ersetzt sie aber nicht“ (Art. 20 Abs. 1 AEUV). Daher wird ihr Erwerb auch nicht geregelt. Mit der Unionsbürgerschaft geht die EU als Staatenverbund weit über andere supranationale Zusammenschlüsse hinaus, wie etwa die Nordamerikanische Freihandelszone NAFTA, die trotz verschiedener Vertiefungsbemühungen auf dem Stand einer Freihandelszone zwischen Mexiko, den USA und Kanada stehengeblieben ist, oder den südamerikanischen Mercosur oder den asiatischen ASEAN-Verbund.

Im Gegensatz zu solchen Bündnissen, die letztlich nur zwischenstaatliche Freihandelsabkommen sind, stellt die EU ein Bündel von individuellen und einklagbaren Rechten bereit, das sowohl wirtschaftliche und soziale als auch politische Elemente enthält und für die Unionsbürger konkrete Vorteile bringt (s. A.1.1). Zudem ist die EU Ausgangs- bzw. Kristallisationspunkt eines europäischen Gemeinschaftsgefühls (s. A.1.2), das bestehende nationale Identitäten nicht ersetzt, aber ergänzt.

A.1.1 Unionsbürgerschaft: vielfältiges Rechtebündel

Dadurch, dass die Unionsbürgerschaft unmittelbar mit der Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats verknüpft ist und der Europäische Gerichtshof die Unionsbürgerschaft als den „grundlegende[n] Status der Angehörigen der EU-Mitgliedstaaten“ deutet (Rs. C-184/99 – *Grzelczyk*, EuZW 2002: 52, 55), können die Mitgliedstaaten nicht mehr frei entscheiden, wer die eigene Staatsangehörigkeit erhält und wer sie verliert (Info-Box 2).

Das Rechtsverhältnis, das die Unionsbürgerschaft zwischen dem einzelnen Bürger und der EU stiftet, beinhaltet wie bei allen Staatsangehörigkeiten Rechte und potenziell auch Pflichten. Letztere, wie eine Steuer- oder Wehrpflicht, sind bislang freilich noch nicht vorgesehen. Interessanter ist das Paket an Rechten, das die Unionsbürgerschaft vermittelt. Trotz seiner Bedeutung wird es von vielen nur eingeschränkt wahrgenommen, vielleicht auch deshalb, weil die Wahrnehmung dieser Rechte eine Grenzüberschreitung voraussetzt.³ Ein EU-Bürger kann sich auf diese Rechte grundsätzlich nur berufen, wenn er von seinem Recht auf Freizügigkeit innerhalb der EU Gebrauch gemacht hat, d. h. wenn er sich in einem anderen EU-Mitgliedstaat aufhält oder von dort wieder in den Herkunftsmitgliedstaat zurückkehrt. Gegenüber dem eigenen Mitgliedstaat kann man die Unionsbürgerschaft ansonsten nicht geltend machen, auch wenn ein aktuell ergangenes Urteil des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) diesen Grundsatz relativiert (Info-Box 3).

Freizügigkeit und Aufenthalt

Das ‚Königsrecht‘ der Unionsbürger ist das der Freizügigkeit. Es gehört seit dem Vertrag von Lissabon zu den

² Das Bundesverfassungsgericht bezeichnet die EU seit dem Maastricht-Urteil von 1993 (BVerfGE 89, 155 vom 12.10.1993, Az: 2 BvR 2134, 2159/92) als Staatenverbund, um ihren besonderen Charakter deutlich zu machen.

³ Hier werden nur ausgewählte Rechte skizziert, die mit der Unionsbürgerschaft verbunden sind. Ausgeblendet werden Rechte, die für die Lebensführung und den Alltag der meisten Menschen eher untergeordnete Bedeutung haben wie ein Petitions- und Beschwerderecht oder das Recht, in einer der Amtssprachen der Europäischen Union mit der EU zu kommunizieren und in der gleichen Sprache eine Antwort zu erhalten. Auch auf die Möglichkeit einer Europäischen Bürgerinitiative, die mit dem Vertrag von Lissabon eingeführt wurde, wird hier nicht näher eingegangen.

Info-Box 2 Die Rechtssache Rottmann: Verlust nationalstaatlicher Souveränität bei Vergabe und Entzug der Staatsangehörigkeit?

Insbesondere die Rechtssache Rottmann hat gezeigt, dass zwischen dem nationalen Erstzugriff des Gesetzgebers auf die Staatsangehörigkeit einerseits und dem Unionsrecht andererseits ein Spannungsverhältnis entstehen kann. Gegen den österreichischen Staatsangehörigen Rottmann wurde in Österreich wegen des Verdachts auf schweren gewerbsmäßigen Betrug ein Ermittlungsverfahren eingeleitet. Darauf zog Rottmann nach Deutschland und beantragte die deutsche Staatsangehörigkeit, ohne die Behörden über die laufenden Ermittlungen gegen ihn zu informieren. Er wurde schließlich in Deutschland eingebürgert und verlor dadurch seine österreichische Staatsangehörigkeit. Als die deutschen Behörden Kenntnis von dem Ermittlungsverfahren erhielten, das in Österreich gegen Rottmann lief, veranlassten sie, dass die Einbürgerung in Deutschland zurückgenommen wurde; damit war Rottmann nun staatenlos. Dagegen legte er in mehreren Instanzen Rechtsmittel ein. Der Europäische Gerichtshof (EuGH) entschied schließlich, dass in diesem Fall Unionsrecht anzuwenden sei, weil Rottmann als vormaliger österreichischer Staatsangehöriger automatisch auch Unionsbürger war und die „Situation eines Unionsbürgers, gegen den [...] eine Entscheidung der Behörden eines Mitgliedstaats über die Rücknahme seiner Einbürgerung ergangen ist, [...] die zum Verlust des durch Art. 17 EG verliehenen Status und der damit verbundenen Rechte führen kann, ihrem Wesen und ihren Folgen nach unter das Unionsrecht fällt“. In dem Urteil bekräftigte der EuGH zwar, dass die Voraussetzungen für den Erwerb und Verlust der Staatsangehörigkeit von den Mitgliedstaaten bestimmt werden und dies grundsätzlich auch die Möglichkeit einschließt, im Falle der Täuschung eine Einbürgerungsentscheidung zurückzunehmen. Er wies aber gleichzeitig darauf hin, dass die Mitgliedstaaten „bei der Ausübung dieser Zuständigkeit, soweit sie die von der Rechtsordnung der Union verliehenen und geschützten Rechte berührt“, Unionsrecht zu beachten hätten. Dies bedeutet insbesondere, dass die Mitgliedstaaten den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beachten müssen. Im vorliegenden Fall heißt das: Die Folgen, die die Rücknahme der Einbürgerungsentscheidung für den Betroffenen hat, sind gegen die Schwere des Rechtsverstoßes abzuwägen, der dem Betroffenen zur Last gelegt wird. Im Fall Rottmann wurde die Ausbürgerung als gültig betrachtet, da der Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit durch absichtliche Täuschung erschlichen worden war.

Grundrechten der Europäischen Union, die in der Grundrechtecharta für die Unionsbürger garantiert sind. Jeder Unionsbürger hat das Recht, sich auf dem Gebiet der Europäischen Union frei zu bewegen, in andere Mitgliedstaaten einzureisen und sich dort niederzulassen. Die Mobilitäts- und Personenfreizügigkeitsrechte, die in der Europäischen Union gewährt werden, wurden in mehreren Schritten eingeführt. Zunächst wurde die innereuropäische Personenfreizügigkeit als „Marktbürgerrecht“ der wirtschaftlich Aktiven“ (Thym 2010: 86–87 mit Verweis auf Grabitz 1970: 65ff.) verstanden, um den Binnenmarkt zu verwirklichen. Die in diesem Rahmen garantierte Personenfreizügigkeit (Arbeitnehmerfreizügigkeit und Niederlassungsfreiheit für Selbständige oder Unternehmer, vgl. Art. 45ff. AEUV) war Ausgangspunkt für eine generelle Freizügigkeit. Die Kopp-

lung von Freizügigkeit und wirtschaftlicher Betätigung hat sich mittlerweile weitgehend gelöst. Heute gilt der Grundsatz der „Grundfreiheit ohne Markt“ (Wollenschläger 2007). **Was also zunächst als eine Wanderung von Arbeitern und Unternehmern begann, wird nun zu einer Wanderung von Bürgern. Auch darin zeigt sich die Entwicklung der EU von einer Wirtschaftsgemeinschaft zu einer politischen Gemeinschaft.**⁴

Dadurch, dass das Recht auf Freizügigkeit im EU-Recht etabliert wurde, haben die nationalen Migrationsverwaltungen die Kontrolle über ausländische Unionsbürger weitgehend verloren (s. auch A.3.1). Alle Steuerungsinstrumente aus dem Bereich der Migrationskontrolle bzw. des Arbeitsgenehmigungsrechts wie Visumpflichten, Ermessensentscheidungen für nationale Migrationskon-

⁴ Als entscheidendes institutionelles Ereignis dieser Entwicklung kann der Vertrag von Maastricht gelten. Zwar wurde dieser Prozess schon vor Maastricht gerade durch die Rechtsprechung des EuGH und entsprechendes Sekundärrecht angeschoben und unterstützt, mit der im Vertrag von Maastricht beschlossenen politischen Union und der Einführung der Unionsbürgerschaft wurde er aber institutionell verankert.

Info-Box 3 Die Rechtssache Zambrano: von der Unionsbürgerschaft zum föderalen Bürgerrecht?

Die Wahrnehmung der Rechte der Unionsbürgerschaft setzt prinzipiell einen grenzüberschreitenden Bezug voraus. Das sog. Zambrano-Urteil des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) könnte diesen Grundsatz aufweichen und damit möglicherweise zu einem Paradigmenwechsel führen. Der kolumbianische Staatsangehörige Ruiz Zambrano hatte in Belgien erfolglos ein Asylverfahren durchlaufen und hielt sich ab 1999 mit seiner ebenfalls kolumbianischen Ehefrau ohne gesicherten Aufenthaltsstatus im Land auf. Mehrere Versuche, den Aufenthalt zu legalisieren, scheiterten. Zwischenzeitlich war Herr Zambrano trotz fehlender Arbeitserlaubnis berufstätig. Während des Aufenthalts in Belgien bekam das Ehepaar zwei Kinder. Diese wurden nach Maßgabe des belgischen Rechts belgische Staatsangehörige, um Staatenlosigkeit zu vermeiden, auch weil die Eltern es – offenbar bewusst – unterlassen hatten, für ihre Kinder die kolumbianische Staatsangehörigkeit zu beantragen. Der EuGH sprach Herrn Zambrano einen Anspruch auf Legalisierung seines bis dahin ungesicherten Aufenthalts sowie auf Erteilung einer Arbeitserlaubnis zu und begründete dies mit dem Unionsbürgerstatus seiner belgischen Kinder, der in Art. 20 AEUV verbürgt ist: „Eine Aufenthaltsverweigerung“, so der EuGH, „hätte zur Folge, dass die Kinder – Unionsbürger – gezwungen sind, das Gebiet der Union zu verlassen, um ihre Eltern zu begleiten. Unter diesen Umständen wäre es den genannten Unionsbürgern unmöglich, den *Kernbestand* [Hervorhebung SVR] der Rechte, die ihnen der Unionsbürgerstatus verleiht, tatsächlich in Anspruch zu nehmen.“ Damit entfällt der grenzüberschreitende Bezug, der bislang erforderlich war, um die aus der Unionsbürgerschaft ableitbaren Rechte wahrzunehmen – jedenfalls dann, wenn der Kernbestand der Unionsbürgerschaft betroffen ist. Im Fall Zambrano war dies gegeben, denn die Kinder waren noch klein und von der elterlichen Fürsorge abhängig; wären die Eltern ausgewiesen worden, hätten die Kinder ihnen also zwangsläufig folgen und damit die EU verlassen müssen. Derzeit wird in der Rechtswissenschaft intensiv diskutiert, ob das Zambrano-Urteil den ersten Schritt markiert zu einem „Unionsbürgerrecht, das sich von der nationalen Staatsangehörigkeit löst [und] diese möglicherweise überlagert“ (Langenfeld 2012: 77). Die im Nachgang zu Zambrano ergangenen Urteile des EuGH sprechen allerdings eher für ein restriktives Verständnis der Kernbestands-Doktrin (vgl. insbes. Rs. C-256/11 – *Dereci* u. a., NVwZ 2012: 97).

trollbehörden, die Vorschaltung einer Vorrangprüfung zur Sicherstellung des Inländerprimats auf dem Arbeitsmarkt (also der Grundsatz, dass eine Stelle erst dann einem ausländischen Staatsangehörigen angeboten werden kann, wenn dafür kein Inländer zur Verfügung steht), die Verpflichtung zur Teilnahme an einem Integrationskurs oder der Nachweis von Sprachkenntnissen als Einreisevoraussetzung (etwa beim Familiennachzug) sind für EU-Bürger nicht mehr anwendbar. Die Unionsbürgerschaft beinhaltet damit einen „Rechtsanspruch, von Maßnahmen der Migrationssteuerung grundsätzlich verschont zu bleiben“ (Bast 2011: 54).

Die Freizügigkeit ist allerdings nicht vollkommen voraussetzungslos. Sie wird grundsätzlich nur dann gewährt, wenn der EU-Binnenmigrant sich wirtschaftlich selbst unterhalten kann bzw. als Arbeitnehmer oder auch Arbeitsuchender Teil des Arbeitsmarktes ist, wenn er von einer anderen Grundfreiheit Gebrauch macht, z. B. als Unternehmer oder Dienstleister, oder aber wenn er durch einen fünfjährigen rechtmäßigen Aufenthalt in einem anderen EU-Staat ein Daueraufenthaltsrecht erworben hat (s. dazu A.3.1 sowie B.2.1). Zudem gibt es jenseits des

Aufenthaltsrechts noch vielfältige indirekte Wanderungsbarrieren, die Mobilität hemmen. Eine solche ist beispielsweise die in Österreich durchgesetzte Reservierung von 75 Prozent der Studienplätze in bestimmten Fächern für österreichische Studierende (s. dazu A.3.2); auch dass die Ausübung bestimmter Dienstleistungstätigkeiten mit spezifischen nationalen Zertifikaten verknüpft ist, kann als eine Wanderungsbarriere angesehen werden.

Für Personen aus den 2004 der EU beigetretenen Staaten (mit Ausnahme von Zypern und Malta, deren Bürger sofort freizügigkeitsberechtigt waren) sind im Jahr 2011 die Übergangsfristen für Arbeitnehmerfreizügigkeit und Dienstleistungsfreiheit ausgelaufen (für Bürger aus Rumänien und Bulgarien, die seit 2007 Mitglied der EU sind, enden diese Fristen Ende 2013). Seither existiert in Europa ein einheitlicher Migrationsraum von einer halben Milliarde Menschen. Dennoch ist die grenzüberschreitende innereuropäische Mobilität vergleichsweise niedrig (vgl. dazu A.2). So stellt die Europäische Kommission fest, dass „die geographische Mobilität innerhalb Europas zu gering ist“ und eine „Steigerung dieser Mobilität den Wohlstand der meisten Europäer steigern würde“

Info-Box 4 Die EU und ihre Außengrenzen: eine doppelte Verantwortung

Die Freizügigkeit hat auch eine Kehrseite. So verleiht sie innerhalb Europas den Außengrenzen zusätzliche Bedeutung, gerade weil die EU sich als Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts versteht. Die Sicherung der Außengrenzen erscheint als eine notwendige Bedingung für die Aufrechterhaltung der Freizügigkeit innerhalb Europas mit all den damit einhergehenden Härten für die Menschen jenseits der Außengrenzen. Aus Sorge, dass einige Mitgliedstaaten beim Schutz der EU-Außengrenzen versagen könnten, haben die EU-Innenminister eine Neufassung des Schengen-Abkommens beschlossen, die vom EU-Parlament heftig kritisiert wurde. Dieser Beschluss erlaubt Regierungen, in Notfällen auch im Alleingang innereuropäische Grenzkontrollen wieder einzuführen (vgl. dazu EuZW 2012: 483). Eine effektive Sicherung der Außengrenzen durch die EU und ihre Mitgliedstaaten stellt allerdings nur eine Seite der EU-Verantwortung dar. Ebenso wichtig ist, sicherzustellen, dass Menschen in Not, die an den EU-Außengrenzen aufgegriffen werden, menschenwürdig und den Standards des internationalen Flüchtlingsrechts entsprechend behandelt werden.

(Europäische Kommission 2008: 7, Übersetzung SVR).⁵ Die Bedeutung der Personenfreizügigkeit als ‚Königsrecht‘ der Unionsbürgerschaft wird dadurch aber keineswegs in Frage gestellt.

Diskriminierungsverbot

Das Diskriminierungsverbot folgt zwar nicht direkt aus der Unionsbürgerschaft, verbietet jedoch im Anwendungsbereich des Unionsrechts „jede Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit“ (Art. 18 S. 1 AEUV). Es umfasst auch „mittelbare Diskriminierung“, d. h. Ungleichbehandlungen, die zwar nicht direkt an die Staatsangehörigkeit anknüpfen, aber an Kriterien, die überwiegend mit der Staatsangehörigkeit verbunden sind (z. B. den Wohnort). Das allgemeine Diskriminierungsverbot wird konkretisiert durch speziellere Regelungen in den europäischen Verträgen und in weiteren Rechtsakten, die von der EU erlassen worden sind (Sekundärrecht) (zu den Regelungsebenen im EU-Recht s. Info-Box 7).⁶ Eine sog. Inländerdiskriminierung lässt es jedoch grundsätzlich zu. Zu einer solchen kommt es, wenn EU-Ausländern „bestimmte nationale Regelungen wegen ihrer Unions-

rechtswidrigkeit nicht entgegengehalten werden können“ (Wollenschläger 2007: 222) und ein Mitgliedstaat dadurch seinen eigenen Staatsangehörigen eine schlechtere Rechtsposition zuweist als anderen Unionsbürgern.⁷ Ein Beispiel für solche Inländerdiskriminierungen ist etwa der Meisterzwang, der innerhalb der EU nur noch in Luxemburg und Deutschland besteht:⁸ Deutsche Staatsangehörige müssen vor Aufnahme einer wirtschaftlichen Selbständigkeit im Bereich des zulassungspflichtigen Handwerks in der Regel erst die zeit- und kostenintensive Meisterausbildung und -prüfung absolvieren. Das bedeutet für sie einen Wettbewerbsnachteil. Um diesen aufzuheben, wird von politischer Seite versucht, die deutschen Zulassungsregeln den EU-Standards anzupassen. Die Handwerker selbst wiederum versuchen diese Nachteile durch eine ‚Reimport-Strategie‘ zu umgehen: Sie lassen sich im EU-Ausland nieder und kehren dann über die Dienstleistungs- oder Niederlassungsfreiheit nach Deutschland zurück (vgl. hierzu die Regelungen in der EU/EWR-Handwerk-Verordnung v. 20.12.2007).

Im Themenfeld Migration und Integration bekannt geworden ist die Inländerdiskriminierung im Rahmen des

⁵ Diese Annahme ist allerdings willkürlich. Um einschätzen zu können, ob die Mobilität zu hoch, zu gering oder gerade richtig ist, müsste man ihr optimales Maß (z. B. für eine Steigerung des Wohlstands) ermitteln; das wäre aber nur bei sehr eingeschränkten Modellannahmen möglich.

⁶ Spezielle Diskriminierungsverbote finden sich insbesondere in den Regelungen zur Arbeitnehmerfreizügigkeit und Niederlassungsfreiheit (vgl. Art. 45ff. AEUV). Die entsprechenden Grundfreiheiten beinhalten nach der Rechtsprechung des EuGH zudem „Beschränkungsverbote“, die über Diskriminierungsverbote hinausgehen, d. h. sie verbieten grundsätzlich alle nationalen Maßnahmen, die eine Ausübung der Arbeitnehmerfreizügigkeit oder Niederlassungsfreiheit behindern und nicht durch höherrangige Allgemeininteressen gerechtfertigt werden können.

⁷ Im Rahmen der Handwerksnovelle 2004 („Drittes Gesetz zur Änderung der Handwerksordnung und anderer handwerksrechtlicher Vorschriften“) wurden insgesamt 65 Handwerksberufe von der Meisterpflicht befreit. Zur Begründung wurde im Gesetzentwurf u. a. auf negative wirtschaftliche Entwicklungen im Bereich des Handwerks, die Berufsfreiheit (Art. 12 des Grundgesetzes) und das Problem der Inländerdiskriminierung verwiesen.

⁸ Das deutsche Recht verlangt von Inländern, die ein zulassungspflichtiges Handwerk selbständig ausüben wollen, in der Regel den sog. Großen Befähigungsnachweis (Meisterprüfung). Handwerker aus anderen EU-Ländern dagegen dürfen sich unter den Voraussetzungen, die in der EU/EWR-Handwerk-Verordnung geregelt sind, auch dann als Selbständige in Deutschland niederlassen, wenn sie keine der Meisterprüfung entsprechende Prüfung abgelegt haben. Damit gelten für Inländer strengere Bedingungen als für Unionsbürger, die aus einem anderen EU-Staat nach Deutschland kommen.

Familiennachzugs⁹: Während Ehegatten von in Deutschland lebenden Unionsbürgern aufgrund der Freizügigkeit kaum Voraussetzungen erfüllen müssen, um nach Deutschland einreisen und sich hier niederlassen zu dürfen, gelten beim Ehegattennachzug zu Deutschen ähnliche Bedingungen wie beim Ehegattennachzug zu Drittstaatsangehörigen (vgl. zu den Details u. a. SVR 2011: 106 bzw. Langenfeld/Mohsen 2003). Besonders umstritten ist, dass Ehegatten, die zu einem Deutschen (oder einem Drittstaatsangehörigen) nachziehen, deutsche Sprachkenntnisse auf einfachem Niveau nachweisen müssen, während ein Ehegatte, der zu einem in Deutschland ansässigen EU-Bürger nachzieht, dies nicht tun muss. Das Diskriminierungsverbot wird in der europäischen Öffentlichkeit zumeist als selbstverständlich notwendig betrachtet, um grenzüberschreitende Mobilität zu erleichtern. Im Bereich des Sozialleistungsbezugs hat es jedoch weitreichende Folgen (vgl. dazu B.2.1).

Diplomatischer Schutz im Ausland

Die Besonderheit der Unionsbürgerschaft wird noch durch ein weiteres Recht deutlich: Der diplomatische Schutz, den eigentlich die Nationalstaaten ihren jeweiligen Staatsangehörigen exklusiv gewähren, wird durch die Unionsbürgerschaft auf alle Unionsbürger erweitert. Entsprechend soll nach Art. 23 AEUV „jeder Unionsbürger [...] im Hoheitsgebiet eines dritten Landes, in dem der Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit er besitzt, nicht vertreten ist, den diplomatischen und konsularischen Schutz eines jeden Mitgliedstaats unter denselben Bedingungen wie Staatsangehörige dieses Staats“ in Anspruch nehmen können. Konkret steht Unionsbürgern damit Schutz und Hilfe bei Todesfällen, schweren Erkrankungen oder Unfällen oder als Opfer von Gewaltverbrechen, Hilfe bei Festnahme oder Inhaftierung und Hilfeleistungen in speziellen Notsituationen zu. Diese Erweiterung des Schutzanspruchs mag auf den ersten Blick wie ein technisch-organisatorisches Detail wirken, der Schutzanspruch belegt aber das Zusammenwachsen der EU-Mitgliedstaaten. Eine Schutzübernahme für Nicht-Staatsangehörige ist neuartig und stellt einen Eingriff in nationale Souveränitätsrechte dar. Sie ist erst durch das Zusammenwachsen und wechselseitige Vertrauen der Mitgliedstaaten der EU möglich geworden.

Kommunales und Europa-Wahlrecht

Für die Einführung der Unionsbürgerschaft war vorgesehen und vorgeschrieben, den Kreis der Wahlberechtigten bei Kommunalwahlen auf Unionsbürger auszudehnen. Dafür musste in Deutschland das Grundgesetz geändert werden. Mit dem geänderten Artikel 28 Abs. 1 Grundgesetz können nun auch EU-Ausländer an Kommunalwahlen teilnehmen (s. B.1.3). Mit der Etablierung eines allgemeinen Kommunalwahlrechts für EU-Ausländer wurden deren politische Beteiligungs- und Mitsprachemöglichkeiten deutlich ausgeweitet. Das Kommunalwahlrecht rundet das durch die Unionsbürgerschaft gewährte Rechtebündel ab.

Unionsbürger haben darüber hinaus in dem Mitgliedstaat, in dem sie ihren Wohnsitz haben, das aktive und passive Wahlrecht zum Europäischen Parlament (vgl. Art. 20 Abs. 2 lit. b AEUV). Das Wahlrecht zum Europäischen Parlament ist also insoweit von der Staatsangehörigkeit entkoppelt, als Unionsbürger nach einem Umzug in einen anderen Mitgliedstaat ihr Wahlrecht nicht in ihrem Herkunftsstaat ausüben müssen, sondern es im Aufnahmestaat unter den gleichen Bedingungen wie dessen Staatsangehörige ausüben können (zur Ausübung dieses Rechts in Deutschland s. B.1.3). Wie viele Abgeordnete auf jeden einzelnen Mitgliedstaat entfallen, wird allerdings weiterhin durch ein Quotensystem bestimmt (vgl. Art. 14 Abs. 2 EUV). Außerdem konnten sich die Mitgliedstaaten bislang noch nicht auf ein einheitliches Wahlverfahren für das Europäische Parlament einigen, sodass die Wahlen nach unterschiedlichen Regelungen erfolgen.

A.1.2 Unionsbürgerschaft als gelebte Praxis: im Alltag angekommen

Welche Bedeutung haben die EU und die durch die Freizügigkeit eröffneten Möglichkeiten nun im Alltag der Menschen in Deutschland? Inwieweit wird die Unionsbürgerschaft von einer europäischen Identität getragen und als ein Zeichen der Zugehörigkeit zur Europäischen Union empfunden? Hilft die Unionsbürgerschaft, eine europäische oder speziell eine EU-Identität zu vertiefen und weiter zu entwickeln?

⁹ Das Unionsrecht bestimmt nicht nur das Recht von Unionsbürgern, mit ihren Familienangehörigen nach Deutschland einzureisen und sich hier aufzuhalten bzw. ihre Familienangehörigen nachziehen zu lassen, sondern reguliert auch den Familiennachzug zu Drittstaatsangehörigen. Die sog. Familiennachzugsrichtlinie (RL 2003/86/EG) bestimmt, unter welchen Bedingungen Familienangehörige von Drittstaatsangehörigen, die in einem EU-Mitgliedstaat leben, Anspruch auf eine Aufenthaltserlaubnis zum Zweck der Herstellung der Familieneinheit haben. Sie lässt den Mitgliedstaaten allerdings Gestaltungsspielräume.

Solange die Unionsbürgerschaft nur ein formales ‚Rechtbündel‘ ist und keine gelebte soziale Praxis und Identität, sind z. B. Studienentscheidungen und Arbeitssuche weitgehend auf das eigene Herkunftsland beschränkt. Integration als zunehmende Angleichung der Chancen gesellschaftlicher Teilhabe findet dann v. a. im nationalen Raum statt. Erst wenn Unionsbürgerschaft nicht nur ‚de jure‘ verstanden, sondern auch ‚de facto‘ gelebt wird, sind auch andere Formen von Migration und Integration zu erwarten. Ob beispielsweise Studierende ihre Ausbildungsstrategien nur an dem Land ihrer jeweiligen Staatsangehörigkeit ausrichten oder am EU-Raum insgesamt, hat weitreichende Auswirkungen auf die entsprechenden Wanderungen. Ob griechische und spanische Ingenieure ihren Arbeitsmarkt regional, national oder europäisch definieren, beeinflusst unmittelbar ihre Suchstrategien.

Im Folgenden wird diskutiert, in welchem Umfang die Rechte der Unionsbürgerschaft in der Praxis gelebt werden, und zwar in Bezug auf grenzüberschreitendes Reisen in der EU, das Studieren innerhalb des EU-Bildungsraums, das Ausmaß der mit Arbeit und Beruf verbundenen Mobilität und schließlich das Verhältnis von regionalen, nationalen und europäischen Identitäten. In diesen vier Bereichen lässt sich besonders anschaulich eine Öffnung zeigen, die noch vor zwanzig Jahren völlig unmöglich erschien (s. dazu Habermas 2011: 77).

Reisen

Die Freizügigkeit und die damit verbundenen Mobilitätsrechte sind nicht nur das ‚Königsrecht‘ der Unionsbürger (s. A.1.1), sie sind auch in deren Lebensalltag ‚angekommen‘. Tatsächlich sind dies sogar die Aspekte, mit denen die EU am häufigsten verbunden wird – noch vor dem Euro als gemeinsamer Währung eines Teils der EU-Mitgliedsländer: Für fast die Hälfte (45 %) der Personen, die im Eurobarometer 75 (Mai 2011) befragt wurden, bedeutet die Europäische Union v. a. die Freiheit, überall innerhalb der EU reisen, studieren und arbeiten zu können. In Deutschland ist dieser Wert mit 53 Prozent noch etwas höher als im EU-Durchschnitt (Tab. A.1.1). Die Reisefreiheit wird damit in allen Ländern als einer der größten Vorteile wahrgenommen.

Die hohe Wertschätzung der Freizügigkeitsrechte ist zudem in Deutschland kein reines Lippenbekenntnis, vielmehr ist ihre Nutzung im Alltag vieler Bürger verankert. Das zeigt u. a. der „Survey Transnationalisierung“, für den 2.700 deutsche Staatsangehörige nach den Zielorten ihrer letzten fünf Auslandsreisen gefragt wurden (Mau 2007: 12). Zwar nehmen Fernreisen nach Asien oder La-

teinamerika zu, doch Zielorte für Auslandsreisen sind v. a. die geografisch nahe liegenden Länder der Europäischen Union (und dabei v. a. Österreich, Spanien, Italien, Frankreich und die Niederlande) sowie mit einem gewissen Abstand die Türkei; Ägypten ist danach das nächste außereuropäische Land (Platz 18) noch vor den USA (Platz 20) (Mau 2007). In eine ähnliche Richtung weisen die Ergebnisse des SVR-Migrationsbarometers 2013: Zum Aufenthalt in einem anderen EU-Mitgliedstaat zeigt die Abb. 3 im vorangegangenen Kapitel, dass für Personen mit wie ohne Migrationshintergrund Aufenthalte in einem anderen EU-Land keine Ausnahme sind, sondern die Regel. Fast die Hälfte aller befragten Unionsbürger reiste im letzten Jahr mehrmals ins europäische Ausland, lediglich ein knappes Viertel machte von den innereuropäischen Mobilitätsrechten keinerlei Gebrauch.

Studieren

Zu der mit der Unionsbürgerschaft gewährten Personenfreizügigkeit gehört auch die Möglichkeit, an den Universitäten in anderen EU-Mitgliedstaaten zu studieren. Die Studierendenmobilität auszubauen, ist seit über einem Jahrzehnt ein wichtiges Ziel der Europäischen Union. Ein Meilenstein ist in diesem Zusammenhang die Bologna-Reform. Trotz berechtigter Kritiken hat sie zu einer größeren Vergleichbarkeit von Studienleistungen geführt und dadurch die grundlegenden Voraussetzungen für eine höhere Mobilität der Studierenden geschaffen. Durch die Schaffung von Mobilitätsfenstern wollen die Universitäten den Studierenden ermöglichen, diese Mobilitätsoption auch in der Praxis wahrzunehmen. Auch dass die finanzielle Förderung des ERASMUS-Programms in den letzten Jahren noch einmal ausgebaut wurde, verbessert die Möglichkeiten eines Studiums in einem anderen EU-Staat (s. dazu A.4.1). Tendenzen, das ERASMUS-Programm wieder zurückzufahren, wie sie in jüngster Zeit zu beobachten sind, müssen daher sehr kritisch gesehen werden.¹⁰

Allerdings ist die Europäische Union kein perfekter Mobilitätsraum für Studierende. Nachdem in Deutschland Studiengebühren eingeführt wurden (die mittlerweile allerdings weitgehend wieder abgeschafft sind), stieg in einigen Ländern wie Österreich und den Niederlanden die Zahl deutscher Studierender deutlich an. Daraufhin haben diese Länder entweder – wie die Niederlande – finanzielle Ausgleichszahlungen gefordert oder – wie Österreich – in einigen Fächern (v. a. Medizin) für Studierende mit nicht-österreichischer Hochschulzugangsberechtigung Quoten eingeführt (s. dazu A.3.2). Trotzdem hat sich beispielsweise die Zahl deutscher Studierender

¹⁰ Finanzierungslücken, wie sie sich in den EU-Haushaltsverhandlungen im Herbst 2012 angekündigt haben, und ein ggf. damit einhergehender Abbau der finanziellen Förderung könnten das Studieren in einem anderen EU-Staat erschweren.

Tab. A.1.1 Assoziationen mit der EU in ausgewählten Ländern 2011

| „Was bedeutet die EU für Sie persönlich?“ | EU27 | Deutschland | Großbritannien | Frankreich | Spanien | Schweden | Polen | Italien | Rumänien |
|---|----------------------------------|-------------|----------------|------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| | Angaben in % (Mehrfachnennungen) | | | | | | | | |
| Frieden | 22 | 39 | 13 | 33 | 10 | 40 | 16 | 13 | 25 |
| Wohlstand | 14 | 14 | 9 | 8 | 15 | 12 | 11 | 14 | 25 |
| Demokratie | 20 | 23 | 10 | 17 | 17 | 33 | 21 | 21 | 34 |
| soziale Absicherung | 9 | 6 | 7 | 6 | 10 | 7 | 8 | 10 | 18 |
| Freiheit, in der EU überall reisen (...) zu können | 45 | 53 | 28 | 46 | 37 | 66 | 50 | 32 | 56 |
| kulturelle Vielfalt | 20 | 25 | 14 | 28 | 19 | 26 | 13 | 17 | 15 |
| mehr Mitsprache in der Welt | 21 | 20 | 14 | 26 | 15 | 33 | 23 | 25 | 13 |
| der Euro | 38 | 53 | 16 | 42 | 44 | 20 | 23 | 42 | 31 |
| Arbeitslosigkeit | 14 | 14 | 10 | 16 | 13 | 5 | 12 | 14 | 11 |
| Bürokratie | 21 | 39 | 26 | 17 | 11 | 42 | 20 | 9 | 7 |
| Geldverschwendung | 24 | 43 | 28 | 31 | 10 | 34 | 11 | 12 | 9 |
| Verlust kultureller Identität | 11 | 9 | 19 | 11 | 5 | 9 | 7 | 11 | 8 |
| mehr Kriminalität | 13 | 25 | 8 | 8 | 6 | 17 | 5 | 10 | 9 |
| nicht genug Kontrolle an Außengrenzen | 18 | 24 | 22 | 24 | 12 | 17 | 4 | 14 | 8 |
| andere | 1 | 0 | 3 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| weiß nicht | 3 | 1 | 10 | 1 | 4 | 2 | 7 | 2 | 3 |

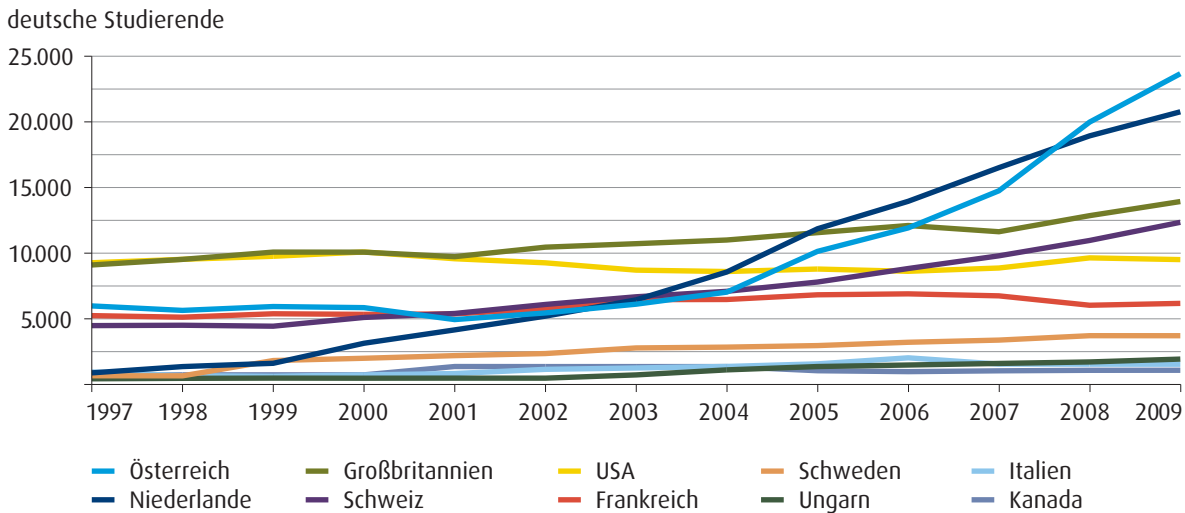
Quelle: Eurobarometer 2011: 47–49

in den Niederlanden in den letzten zwölf Jahren mehr als verzwanzigfach; ähnlich hoch sind die Steigerungsraten für Schweden (+536 %) und Ungarn (+419 %) sowie für Österreich (+394 %) (Abb. A.1.1, vgl. hierzu auch A.2.4 und A.4.1).¹¹ Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass im Falle der Niederlande, Schwedens und Ungarns die Zahl deutscher Studierender 1997 auf einem verhältnismäßig niedrigen Niveau lag. In Ländern, in denen schon damals viele Deutsche studierten, wie z. B. in Großbritannien oder der Schweiz, fallen die Steigerungsraten geringer aus (+2 % bzw. +3 %); absolut gesehen

nimmt jedoch auch dort die Zahl deutscher Studierender weiterhin deutlich zu. Deutsche Studierende erweitern damit zunehmend die Reichweite ihrer Studienortentscheidung; sie orientieren sich nicht mehr nur am deutschen Hochschulraum, sondern ziehen immer stärker auch Hochschulen im EU-Ausland als Ausbildungsorte in Betracht. Allerdings ist ein Auslandsstudium auch für deutsche Studierende weiterhin eher die Ausnahme als die Regel: Den knapp zwei Millionen Deutschen, die in Deutschland studieren, stehen lediglich ca. 115.000 deutsche Auslandsstudierende gegenüber.

¹¹ Diese Daten sind jedoch nur eingeschränkt vergleichbar. In der Regel werden ERASMUS-Studierende nicht mitgezählt, in den Angaben zu Österreich, Großbritannien und Schweden ist jedoch eine unbekannte Zahl von ERASMUS-Studierenden eingerechnet. Für die Niederlande und Frankreich ist nicht bekannt, ob ERASMUS-Studierende in die Statistik eingegangen sind.

Abb. A.1.1 Deutsche Studierende in ausgewählten Zielstaaten 1997–2009



Anmerkung: Die Werte für Kanada für die Jahre 2000, 2002–2004 und 2009 beruhen auf Schätzungen. Für Schweden, Dänemark und Italien wurden die Werte für 2009 geschätzt. Dabei wurde i. d. R. die Vorjahreszahl ggf. mit kleinen Abweichungen übernommen. In Österreich, Großbritannien und Schweden sind auch ERASMUS-Teilnehmende enthalten, bei Frankreich und den Niederlanden ist nicht bekannt, ob auch ERASMUS-Teilnehmende erfasst wurden.

Quelle: Hochschul-Informations-System GmbH 2012; eigene Darstellung

Arbeiten

Bei den Erweiterungen der Europäischen Union in den Jahren 1986 (Spanien, Portugal), 2004 (u. a. Polen, Tschechische Republik, Slowakei, Ungarn) und 2007 (Rumänien, Bulgarien) wurde die volle Freizügigkeit für Arbeitnehmer (und Dienstleister) aus diesen Ländern immer nur schrittweise gewährt.¹² Das war nicht nur in Deutschland eine Konzession an die öffentliche Meinung und die Gewerkschaften, die eine Verdrängung der inländischen Arbeitskräfte befürchteten. Gleichzeitig bedauern die Kommission und auch viele Repräsentanten der Unternehmen, dass die innereuropäische Arbeitskräftewanderung zu niedrig ist, um einen Ausgleich zwischen Regionen mit einem Arbeitskräfteüberschuss und solchen mit einem Nachfrageüberhang zu erzielen. Trotz aller Integrationsbemühungen gibt es noch zahlreiche Faktoren, die Mobilität hemmen und die Entstehung eines echten gesamteuropäischen Arbeitsmarktes behindern (vgl. A.3.2, B.2.2). Allerdings sind bei den EU-

Arbeitsmigranten, die nach Deutschland kommen, Polen und Ungarn mit Abstand die häufigsten Herkunftsländer. Das durch die Mitgliedschaft in der Europäischen Union gegebene Mobilitätsversprechen wird damit trotz aller bestehenden Barrieren für viele eingelöst. Dies zeigt sich gerade aktuell – wenn auch auf niedrigerem Niveau – in der Euro- bzw. Staatsschuldenkrise. Die deutsche Wanderungsstatistik etwa weist seit 2009 eine deutlich gestiegene Zuwanderung von Unionsbürgern aus Spanien und Griechenland, also aus europäischen ‚Krisenländern‘ aus (vgl. A.2).¹³ Ob diese Zuwanderung mehr ist als eine kurzzeitige Krisenreaktion und sich ggf. zu einer nachhaltigen Einwanderungsbewegung entwickelt, bleibt abzuwarten. Sie zeigt aber, dass in Zeiten, in denen sich die Konjunktur in den Ländern Europas deutlich unterschiedlich entwickelt, die grenzüberschreitende Mobilität von Arbeitskräften zunehmend normaler und alltäglicher wird und dazu beitragen kann, Asymmetrien der Arbeitsmärkte auszugleichen.

¹² Nur Schweden, Großbritannien und Irland verzichteten auf eine Niederlassungsbeschränkung und wurden dadurch in unterschiedlichem Ausmaß zum Ziel der Arbeitsmigration aus den neuen östlichen EU-Mitgliedstaaten.

¹³ Die Wanderungsstatistik enthält zwar keinerlei Informationen über den Aufenthaltszweck (vgl. A.2). Es gibt aber deutliche Hinweise, dass das Motiv der Arbeitsaufnahme bzw. der Arbeitsplatzsuche eine große Rolle gespielt hat (s. auch B.1.2): Ein Großteil der Zuwanderer aus diesen Ländern ist im erwerbsfähigen Alter und wandert zudem in die wirtschaftlich starken Bundesländer Nordrhein-Westfalen, Bayern, Baden-Württemberg und Hessen.

Identität

Wirkt sich die mit der Unionsbürgerschaft verbundene Gewährung spezifischer Rechte auf die Identität und das Zugehörigkeitsgefühl der Europäer aus? Eine Union, die verbindlichen Grundrechten verpflichtet ist, macht aus europäischen Marktteilnehmern europäische Bürger und wiederholt in Teilen die Entwicklung der Nationalstaaten. Ob diese Entwicklung sich auch auf der Ebene des Gefühls auswirkt, ist eine empirische Frage,¹⁴ die in B.1.4 und B.4 noch ausführlicher behandelt wird. Ausgewählte Fragen des Eurobarometers, die erfassen sollen, inwieweit sich die Bürger mit Europa identifizieren, zeigen eine durchaus beachtliche Identifikation, die allerdings stark nach Ländern variiert (Abb. A.1.2; s. dazu B.4). Identitäre Verortungen basieren in der Europäischen Union insgesamt wie auch in Deutschland nicht mehr nur auf dem Nationalstaat, wenn auch die Zugehörigkeit zum Nationalstaat weiterhin sehr wichtig ist.¹⁵

Auf die Frage, ob man sich selbst in der nahen Zukunft als Angehöriger der jeweiligen Nationalgesellschaft, als Europäer oder als Europäer und Angehöriger einer Nationalgesellschaft sieht, verorten sich 39 Prozent der in Deutschland Befragten nur als Angehörige der Nationalgesellschaft (Juni 2010). Etwas größer ist mit 47 Prozent der Anteil derjenigen, die sich (vordergründig) als Angehörige der Nationalgesellschaft und zugleich als Europäer sehen (vgl. die Identitätsrubrik „Nationalität und Europäer“). Damit stellen in Deutschland wie auch in der Europäischen Union insgesamt Doppelidentitäten mit einem nationalen und einem europäischen Anteil (vgl. die Identitätsrubriken „Nationalität und Europäer“ und „Europäer und Nationalität“) etwa die Hälfte aller Identitätsverortungen.¹⁶ Dies zeigt, dass die Identifikation mit Europa und einem bestimmten Land keineswegs eine Entweder-oder-Frage bzw. ein Nullsummenspiel ist – eine wachsende Identität auf einer Ebene bedeutet nicht automatisch, dass auf einer anderen Ebene das Zugehörigkeitsgefühl schrumpft (Pries 2012b). Vielmehr kann eine nationale Identität problemlos mit einer europäischen Identität einhergehen. Gleichzeitig wird aber

auch deutlich, dass Identitäten keineswegs statisch sind, sondern sich verschieben können. Besonders wechselnd ist hier die Identifikation mit Europa, die angesichts der aktuellen unübersichtlichen Entwicklungen gegenüber der nationalstaatlichen Orientierung an Bedeutung verlieren kann.

Eine thematisch ähnlich gelagerte Frage stellte der SVR im Migrationsbarometer 2013: Darin wurden in Deutschland lebende Personen mit und ohne Migrationshintergrund gebeten, die Entwicklung ihres Zugehörigkeitsgefühls zu Europa einzuschätzen. Im Unterschied zum Eurobarometer wurde die „nahe Zukunft“ im SVR-Migrationsbarometer zeitlich klar definiert als „in fünf Jahren“. Abb. 5 im vorangegangenen Kapitel zeigt das Ausmaß, in dem sich Befragte in fünf Jahren als Europäer fühlen werden: Vor allem Personen mit einem EU-Migrationshintergrund in Deutschland gehen davon aus, dass sie sich in fünf Jahren „sehr stark“ oder „stark“ als Europäer fühlen werden. Auch bei den Deutschen ohne Migrationshintergrund liegt dieser Anteil bei fast 50 Prozent. Eine „schwache“ oder gar „sehr schwache“ Identifikation mit Europa ist in allen drei Gruppen eher selten. Euro- wie Integrationsbarometer belegen damit Identifizierungsmuster, die zwischen den EU-Staaten variieren, aber in Deutschland stabil sind und zeigen, dass die Menschen gegenüber Europa aufgeschlossen sind. Das SVR-Migrationsbarometer dokumentiert dabei einen etwas europafreundlicheren Trend als das Eurobarometer.

In Deutschland ist also die Identifizierung mit den europäischen Institutionen schwach ausgeprägt,¹⁷ die Identifizierung mit Europa insgesamt und ein europäisches Bewusstsein aber deutlich stärker. Migration ist dabei sowohl Vehikel einer wachsenden europäischen Identität als auch eine Folge davon. Wer also den europäischen Migrationsraum stärken möchte, der muss die rechtlichen Voraussetzungen dafür weiter entwickeln und bestehende strukturelle Barrieren abbauen, gleichzeitig aber die mentale Bereitschaft fördern, diesen Raum auch zu nutzen.

14 Habermas (2011) hat in seinem jüngst erschienenen ‚Europa-Buch‘ eindringlich darauf hingewiesen, wie wichtig ein geteilter lebensweltlicher Horizont als Baustein einer gemeinsamen europäischen Identität ist, um darüber ein Integrationsmedium staats- und überstaatsbürgerlicher Solidarität zu etablieren, die für eine „gemeinsame politische Willensbildung und die kommunikative Erzeugung demokratischer Macht [...] notwendig ist“ (Habermas 2011: 56).

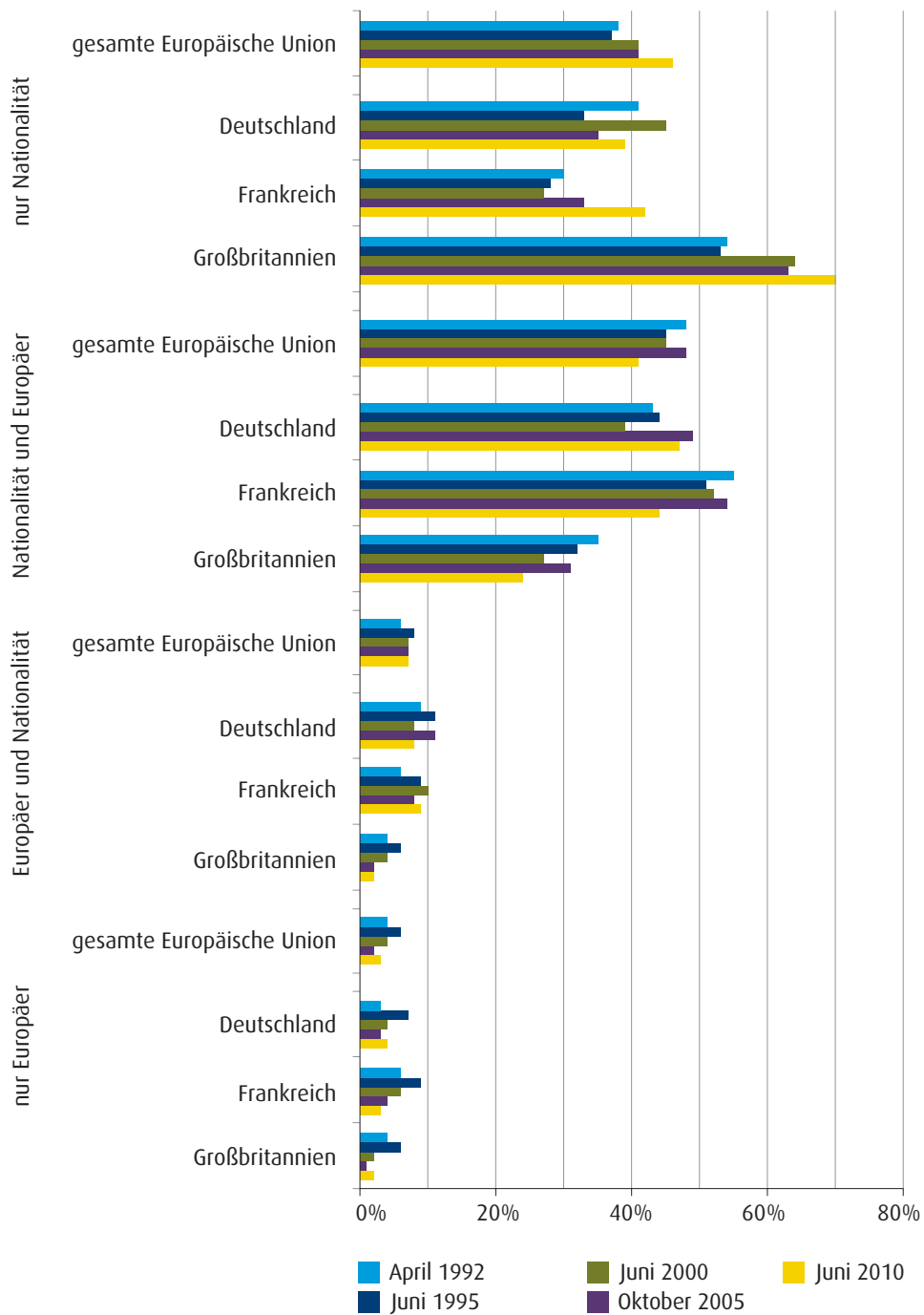
15 Die Stärke der europäischen Identität hängt zudem vom Bildungsgrad ab (Mau 2007: 223).

16 Die Frage lautet: „In der nahen Zukunft, sehen Sie sich da als ...?“

17 Im Rahmen des sog. ParlaMeters werden Unionsbürger im Auftrag des Europäischen Parlaments zu dessen Bekanntheit und Rolle bzw. ihrem Bild davon befragt. Die Ergebnisse zeigen deutlichen Verbesserungsbedarf: Die Befragten in Europa wie in Deutschland halten sich nicht nur für „ziemlich schlecht“ oder „sehr schlecht“ über das Parlament informiert, sondern haben von diesem teilweise auch ein negatives Bild (Eurobarometer 2012b).

Abb. A.1.2 Identifikation mit Europa und Herkunftsnationalitäten in der EU, Deutschland, Frankreich und Großbritannien 1992–2010

Sehen Sie sich in der
nahen Zukunft als ...



Quelle: Eurobarometer 2012a

Statistischer Überblick

Deutschland hat in den letzten beiden Jahren eine Trendänderung erfahren und sich von einem Land mit zeitweise negativer Wanderungsbilanz, einer nur geringen Zuwanderung von Hochqualifizierten und anhaltend hoher Abwanderung wieder zu einem wichtigen Zuwanderungsland entwickelt, das zunehmend auch qualifizierte Zuwanderer gewinnt. Das ist v. a. auf die Zuwanderung von EU-Bürgern zurückzuführen, aber auch darauf, dass die Zuwanderungsregeln für Drittstaatsangehörige zunehmend liberaler werden.

Deutschland hat wieder eine Chance bekommen, sich als Einwanderungsland in der Welt zu positionieren. Durch die vergleichsweise günstige ökonomische Entwicklung, interessante Universitäten und neue Arbeitsmöglichkeiten in einem wachsenden Dienstleistungssektor ist die Zuwanderung nach Deutschland wieder dynamischer geworden (s. A.2.2), damit hat sich gleichzeitig die Mobilität innerhalb der EU (s. A.2.1) erhöht. Die sozioökonomische Ungleichheit innerhalb der EU ist immer noch beachtlich, und sie ist durch die EU-Erweiterungen von 2004 und 2007 und die Staatsschuldenkrise weiter gestiegen.¹⁸ Da Deutschland im Hinblick auf Arbeitsmarktchancen, Wohlstand und Sicherheit vergleichsweise attraktiv ist, zieht

es überdurchschnittlich viele Unionsbürger an, die sich im wirtschaftlich aktiven Alter befinden (s. A.2.3). Unklar ist gegenwärtig jedoch noch, ob die gestiegene Zuwanderung nach Deutschland nur ein ‚Strohfeuer‘ ist oder Teil einer längerfristigen Entwicklung (s. A.2.4).

A.2.1 EU-Binnenmigration: wie bedeutsam?

Die Möglichkeit, sich auf dem Gebiet der Europäischen Union frei zu bewegen und niederzulassen, wird von Unionsbürgern in hohem Maße geschätzt (s. auch A.1.2). Laut Eurobarometer gilt EU-Binnenmobilität tendenziell als eine „gute Sache“, nicht nur für das Vorankommen der Europäischen Integration selbst, sondern auch für Wirtschaft, Arbeitsmarkt und den Einzelnen. Selbst für Familien wird diese Möglichkeit tendenziell positiv bewertet, obwohl sie durch die Mobilität eines Familienmitglieds räumlich getrennt werden könnten (Tab. A.2.1).¹⁹

In deutlichem Kontrast zu dieser positiven Bewertung innereuropäischer Mobilitätsrechte steht, dass diese vergleichsweise selten in Anspruch genommen werden. So

Tab. A.2.1 Einstellungen von Unionsbürgern zur EU-Binnenmobilität 2010

| Mobilität ist allgemein | eine gute Sache | eine schlechte Sache | weder gut noch schlecht | ich weiß nicht |
|-------------------------------------|-----------------|----------------------|-------------------------|----------------|
| für die Europäische Integration ... | 60 % | 11 % | 21 % | 8 % |
| für den Arbeitsmarkt ... | 50 % | 21 % | 22 % | 7 % |
| für den Einzelnen ... | 48 % | 17 % | 31 % | 4 % |
| für die Wirtschaft ... | 47 % | 21 % | 25 % | 7 % |
| für Familien ... | 36 % | 29 % | 30 % | 5 % |

Quelle: Eurobarometer 2010

¹⁸ Mit der Frage nach der Entwicklung der EU-Binnenmigration vor und während der Staatsschuldenkrise beschäftigt sich auch ein Kurzdossier von „focus Migration“ (www.focus-migration.de), das zum Zeitpunkt der Drucklegung des SVR-Jahresgutachtens 2013 im Erscheinen war.

¹⁹ Die Frage lautete: „Wenn Leute zwischen Regionen und Ländern innerhalb der Europäischen Union umziehen, glauben Sie, dass das ganz allgemein gesprochen eine gute Sache, eine schlechte Sache oder weder gut noch schlecht ist für ...?“ Dieselbe Frage wurde bereits im Eurobarometer 64.1 (September 2005) gestellt. Das Antwortverhalten ist vergleichbar.

Info-Box 5 Die innereuropäische Mobilität von Unionsbürgern: Definitionen und Abgrenzungen

Als EU-Binnenmigration wird allgemein die Zu- und Abwanderung von Unionsbürgern in die bzw. aus den einzelnen Staaten der EU definiert. In den offiziellen Statistiken zur innereuropäischen Wanderung ist darum immer die Staatsangehörigkeit der wandernden Person das entscheidende Bezugskriterium und nicht das Herkunfts- bzw. Ausgangsland der Wanderung. Entsprechend werden Drittstaatsangehörige, die aus einem EU-Mitgliedstaat in einen anderen zuwandern, nicht als EU-Binnenmigranten erfasst, wohl aber Staatsangehörige eines EU-Mitgliedstaats (Unionsbürger), die aus einem Drittstaat in einen EU-Mitgliedstaat zuziehen. Um die Dynamik des innereuropäischen Wanderungsgeschehens darzustellen, bietet es sich an, den Wanderungsraum EU in verschiedene Regionen zu unterteilen, und zwar v. a. nach dem Jahr des EU-Beitritts der jeweiligen Länder. Entsprechend werden für Ländergruppierungen innerhalb der EU folgende Abkürzungen verwendet:

- EU27 steht für die gesamte Europäische Union heute (bis 06/13).
- EU26 bezeichnet die EU ohne Deutschland und wird bei Analysen des Wanderungsverhaltens relevant.
- EU12 umfasst die Europäische Union, wie sie bis 1994 bestand; ihr gehören folgende zwölf Staaten an: Belgien, Griechenland, Luxemburg, Dänemark, Spanien, die Niederlande, Deutschland, Frankreich, Portugal, Irland, Italien und Großbritannien.
- EU15 steht für die um Österreich, Finnland und Schweden erweiterte EU12.
- EU14 bezeichnet die EU15 ohne Deutschland und wird wie die EU26 bei Analysen des Wanderungsverhaltens relevant.
- EU10 bezeichnet die Länder, die 2004 beigetreten sind: Polen, die Tschechische Republik, Zypern, Lettland, Litauen, Slowenien, Estland, die Slowakei, Ungarn und Malta.
- EU8 umfasst die EU10 abzüglich Malta und Zypern; dies trägt der Tatsache Rechnung, dass für Zypern und Malta überall die vollen Freizügigkeitsrechte sofort nach Beitritt gewährt wurden, im Gegensatz zu den anderen Staaten, die der EU 2004 beigetreten sind.
- EU2 bezeichnet Rumänien und Bulgarien, die der EU 2007 beigetreten sind.

Die Zuordnung der Länder erfolgt dabei retrospektiv. Konkret werden beispielsweise Rumänien und Bulgarien für den gesamten Zeitraum, der in den folgenden Tabellen und Abbildungen abgebildet ist, als EU2 zusammengefasst, auch wenn die EU2 erst seit 2007 existiert. Dies gilt auch für die anderen Ländergruppierungen wie EU10 und EU14.

haben 84 Prozent der befragten EU-Staatsangehörigen noch nie in einem anderen Land als ihrem Heimatland gelebt oder gearbeitet (Eurobarometer 2010: 9). Sesshaftigkeit ist in Europa die dominante Lebensform. Als Beleg und Kontrast dafür wird immer mit den Binnenwanderungen innerhalb der USA argumentiert (Krieger 2010: 146ff.; Ester/Krieger 2008; Vandenbrande/Coppin 2006: 71). Aufgrund unterschiedlicher Datenquellen und Erhebungsmethoden sind solche Vergleiche aber nur bedingt aussagekräftig. Dennoch zeigen sie sehr deutlich, dass die Mobilität zwischen den Bundesstaaten in den USA tatsächlich stärker ausgeprägt ist als in Europa. So lebten im Jahr 2010 laut Zensusdaten (Ren 2011) 27 Prozent der US-Bevölkerung außerhalb des Bundesstaats, in

dem sie geboren wurden. Für die EU beläuft sich der entsprechende Wert (also der Anteil der EU-Bevölkerung, die in einem anderen Land als ihrem EU-Geburtsland lebt) auf nur drei Prozent. Ein ähnliches Bild zeigen die Stromgrößen: In den USA wanderten im Jahr 2008 fünfmal so viele Menschen von einem Bundesstaat in einen anderen wie in der EU von einem Land in ein anderes.²⁰

Bei solchen Mobilitätsvergleichen muss berücksichtigt werden, dass die USA einen rechtlich und sprachlich einheitlichen Wanderungsraum darstellen, zudem ist die Tradition der Mobilität hier um Jahrzehnte älter als im noch jungen Staatenverbund der Europäischen Union. Die Sprachenvielfalt auf dem Gebiet der Europäischen Union schränkt die grenzüberschreitende Mobilität erheblich

²⁰ So wanderten 2008 nur 0,3 Prozent der Bevölkerung in den EU27 in ein anderes EU-Land, der entsprechende Wert der zwischenstaatlichen Mobilität in den USA betrug hingegen 1,5 Prozent. Zugrunde gelegt sind die Eurostat-Zahlen von 2008, weil für dieses Jahr die Daten am ehesten vollständig gewährleistet waren. Die Vergleichsdaten für die USA basieren auf der Bevölkerungsfortschreibung des U.S. Census Bureau.

Tab. A.2.2 Unionsbürger in anderen Mitgliedstaaten nach Staatsangehörigkeitsgruppen 2003–2010

| Ziel | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|------|------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| | aus EU15 in tsd. | | | | | | | |
| EU27 | 5.973 | 6.030 | 6.170 | 6.602 | 6.843 | 7.027 | 7.103 | 7.217 |
| EU15 | 5.936 | 5.943 | 6.061 | 6.481 | 6.714 | 6.881 | 6.958 | 7.056 |
| EU10 | 37 | 88 | 109 | 121 | 130 | 146 | 145 | 160 |
| Ziel | aus EU10 in tsd. | | | | | | | |
| | | | | | | | | |
| EU27 | 997 | 1.081 | 1.365 | 1.810 | 2.183 | 2.326 | 2.344 | 2.636 |
| EU15 | 929 | 1.012 | 1.272 | 1.701 | 2.061 | 2.185 | 2.203 | 2.498 |
| EU10 | 68 | 68 | 93 | 109 | 122 | 141 | 141 | 138 |
| Ziel | aus EU2 in tsd. | | | | | | | |
| | | | | | | | | |
| EU27 | 759 | 958 | 1.150 | 1.426 | 2.039 | 2.392 | 2.594 | 2.874 |
| EU15 | 693 | 877 | 1.070 | 1.344 | 1.945 | 2.290 | 2.476 | 2.749 |
| EU10 | 66 | 81 | 81 | 82 | 93 | 101 | 118 | 125 |

Quelle: Europäische Kommission 2011a: 4

ein. Dazu kommen vergleichsweise hohe institutionelle Hürden, beispielsweise in der Ausgestaltung der Sozialversicherungssysteme oder der Anerkennung von Schul- und Berufsabschlüssen (s. dazu A.3.2 sowie C).

Dennoch ist die innereuropäische Mobilität in den letzten Jahren deutlich angestiegen (Tab. A.2.2).²¹ Sie wächst allerdings nicht gleichmäßig (OECD 2012): Vor allem die letzten beiden Erweiterungen der EU 2004 und 2007 haben die Mobilität gesteigert – weitaus stärker als die Erweiterung um die südeuropäischen Staaten Spanien und Portugal (European Integration Consortium 2009: 2).

Bei den Staaten, die der EU 2004 beigetreten sind, hat sich die Zahl der im EU-Ausland lebenden Staatsangehörigen binnen sieben Jahren mehr als verdoppelt, und bei den Staaten aus der Erweiterungswelle von 2007 (EU2) hat sie sich binnen drei Jahren um fast 50 Prozent erhöht (von 2 auf 2,9 Mio. Personen) (Tab. A.2.2). Etwas schwächer wuchs die innereuropäische Mobilität von Unionsbürgern aus den alten Mitgliedstaaten (EU15) (Recchi 2008 oder Verwiebe 2005). Insgesamt ist sie aber weiterhin sehr relevant und nimmt auch weiter zu (Zuwachs von über 1,2 Mio. zwischen 2003 und 2010).

Tab. A.2.3 dokumentiert den Anteil der im EU-Ausland lebenden Personen an der Bevölkerung des Herkunftslandes und unterscheidet dabei nach der Aufenthaltsdauer im Ausland. Die Staaten, die 2007 der EU beigetreten sind (EU2), gehören hinsichtlich des Anteils an Staatsangehörigen im EU-Ausland zu den Spitzenreitern. Bezogen auf die Bevölkerung der Herkunftsregionen leben 8,3 Prozent der Rumänen und Bulgaren im EU-Ausland, bei denen mit einer EU10-Staatsangehörigkeit sind dies 2,9 Prozent und bei den EU15-Staatsangehörigen lediglich 1,9 Prozent. Inwieweit es sich bei der Abwanderung von Unionsbürgern aus den Staaten der EU10 bzw. der EU2 um dauerhafte Auswanderung handelt oder um eher temporär angelegte Auslandsaufenthalte, ist angesichts der vergleichsweise kurzen Zugehörigkeit zur EU noch nicht zu sagen.

Die Zuwanderer aus den EU10- und den EU2-Staaten unterscheiden sich hinsichtlich ihrer Wandlungsmuster (Abb. A.2.1).²² Für die EU10-Unionsbürger hat Großbritannien als Zielland eine besondere Bedeutung, die sich seit dem EU-Beitritt von 2004 deutlich verstärkt hat. Dies ist darauf zurückzuführen, dass Großbritannien schon frühzeitig seinen Arbeitsmarkt vollständig für die neuen Mit-

21 Da die nationalen Meldesysteme nicht vergleichbar sind, muss auf die Bestandsgrößen zurückgegriffen werden. Veränderungen im Bestandswert sind dabei mehrheitlich auf Zu- und Abwanderungen zurückzuführen, das natürliche Bevölkerungswachstum der im Ausland lebenden Bevölkerung spielt aufgrund des kurzen Zeitraums keine große Rolle. Außerdem wird in vielen Ländern der EU ein konditionales ius soli gewährt (die Staatsangehörigkeit des Geburtslandes wird bis zur Volljährigkeit automatisch verliehen), sodass die Kinder der Unionsbürger nicht als Ausländer in die Bestandsstatistik eingehen.

22 Aufgrund fehlender Daten konnten Bulgarien, Estland, Finnland, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, Schweden und Slowenien als Zielländer nicht berücksichtigt werden. Berücksichtigt wurden Personen im Alter von 15 bis 74 Jahren. Neuzuwanderer sind hier definiert als Zuwanderer mit einer Aufenthaltsdauer von maximal vier Jahren.

Tab. A.2.3 Anteil der im EU-Ausland lebenden Bevölkerung im Alter von 15 bis 74 Jahren an der gleichaltrigen Bevölkerung der Herkunftsregion 2010

| Aufenthaltsdauer | Herkunftsregion | | |
|---|-----------------|-------|-------|
| | EU15 | EU10 | EU2 |
| bis einschließlich 4 Jahre | 0,3 % | 1,0 % | 2,3 % |
| mehr als 4 Jahre bis einschließlich 7 Jahre | 0,2 % | 0,8 % | 2,5 % |
| mehr als 7 Jahre | 1,4 % | 1,1 % | 3,5 % |
| Gesamtanteil der Personen im EU-Ausland | 1,9 % | 2,9 % | 8,3 % |

Anmerkung: Die Kategorie „Aufenthaltsdauer: mehr als 7 Jahre“ beinhaltet auch Unionsbürger, die in Deutschland geboren wurden und nicht selbst zugewandert sind.

Quelle: IZA 2012a; eigene Berechnung

gliedstaaten geöffnet hat (Kahanec 2012: 14). Auch Irland öffnete 2004 seinen Arbeitsmarkt für die mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten und wandelte sich durch den folgenden Zuzug von EU10-Staatsangehörigen zum Nettozuwanderungsland, nachdem es über Jahrzehnte ein Nettoabwanderungsland gewesen war. Infolge der Wirtschaftskrise ging die Zuwanderung allerdings zurück (Abb. A.2.1, vgl. auch Hughes 2011).

Die massiven EU-internen Wanderungen von EU10-Staatsangehörigen seit dem letzten Jahrzehnt lassen sich also v. a. damit erklären, dass einige Staaten – anders als Deutschland – auf die siebenjährige Übergangsfrist zur Herstellung der Arbeitnehmerfreizügigkeit verzichtet haben.²³ Dadurch wurden Wanderungen umgelenkt, so dass Deutschland eine Zeitlang seine Position als wichtigstes Zielland für Unionsbürger aus den EU10-Staaten verlor (Baas/Brücker 2010). Vergleicht man die aktuellen Wanderungszahlen in Großbritannien mit den vorläufigen Zahlen der deutschen Wanderungsstatistik, deutet sich aber an, dass dieses Umlenken kurzfristig ist: Die Zuwanderung von Bürgern aus der EU8 nach Großbritannien lag zwischen März 2011 und März 2012 nur noch bei 70.000.

Gegenüber der Vorjahrsperiode ist dies ein Rückgang von 12.000 Personen (Office for National Statistics 2012). In Deutschland hingegen hat sich die Zuwanderung von Bürgern aus den EU8 von knapp 115.000 im ersten Halbjahr 2011 auf knapp 140.000 im ersten Halbjahr 2012 erhöht (Statistisches Bundesamt 2012h).

Bei den Zielländern von EU2-Unionsbürgern zeigt sich ein etwas anderes Bild. Für die rumänischen und bulgarischen Zuwanderer, die überwiegend eine niedrige oder mittlere Qualifikation aufweisen (Abb. A.2.1), waren die wichtigsten Zielländer bis 2010 mit einigem Abstand Spanien und Italien. Auch hier spielt die Nutzung der von der EU ermöglichten Übergangsfristen eine wichtige Rolle: Spanien gewährte den EU2-Unionsbürgern bereits im Januar 2009 die vollständige Arbeitnehmerfreizügigkeit, Italien öffnete mit dem EU-Beitritt dieser Länder seinen Arbeitsmarkt in den wichtigsten Sektoren (COM(2011) 729 final: 7) und hat mittlerweile die vollständige Freizügigkeit eingeführt. Im Gegensatz zu Italien hat Spanien als Folge der Staatsschuldenkrise und der damit zusammenhängenden wachsenden Arbeitslosigkeit im Juni 2011 die zuvor eingeführte Freizügigkeit für rumänische Staatsangehörige wieder rückgängig gemacht.²⁴

Durch die Arbeitnehmerfreizügigkeit hat sich auch der Charakter innereuropäischer Wanderungen verändert (Favell 2008; Recchi 2008). Wohnortverlagerungen sind kaum mehr von vornherein auf Dauer ausgerichtet, v. a. wenn die Familien im Herkunftsland verbleiben. Migrationsbewegungen innerhalb der EU sind vielmehr zu einem erheblichen Teil temporärer Natur, häufig sind auch saisonale Aufenthalte in aufeinanderfolgenden Jahren (OECD 2012: 62; Clark/Hardy 2011: 10; Holland et al. 2011). Es gibt Hinweise auf eine hohe Wanderungsfluktuation, sowohl für Deutschland (Mundil/Grobecker 2011b; Brenke/Yuksel/Zimmermann 2009: 8; Haug 2004: 286) als auch für andere europäische Staaten (Barrell/Fitzgerald/Riley 2010: 377; Kahanec/Zaiceva/Zimmermann 2009; Pollard/Latorre/Sriskandarajah 2008).

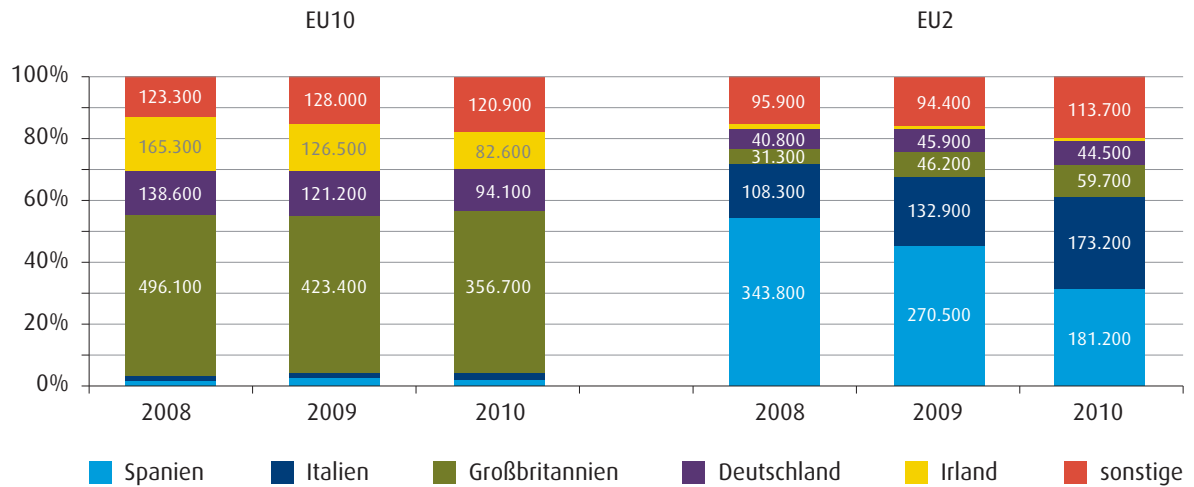
Ein weiteres typisches Muster im innereuropäischen Wanderungsgeschehen zeigt sich bei der Analyse von Qualifikationsprofilen. Wie Abb. A.2.2 belegt, dominieren bei Wegwandernden aus der EU15, und dabei v. a. bei jenen, die erst in letzter Zeit (weniger als vier Jahre) in ein anderes EU-Land gezogen sind, Hochqualifizierte mit einem Anteil von über 40 Prozent.

Bei den Binnenabwandernden aus den EU10-Staaten überwiegen dagegen Personen mit einem mittleren

²³ Übergangsregelungen wurden auch vereinbart beim EU-Beitritt von Griechenland 1981 (sechs Jahre) und dem von Spanien und Portugal 1986 (zunächst sieben Jahre, dann auf sechs Jahre verkürzt). Neu ist bei den Erweiterungen 2004 und 2007, dass die einzelnen Mitgliedstaaten selbst entscheiden konnten, ob sie von den Regelungen Gebrauch machen.

²⁴ Zum Migrationsraum Südosteuropa und möglichen transnationalen Lösungen für Migrationsfragen für diesen Raum, von denen sowohl empfangende als auch entsendende Länder profitieren können, vgl. Faßmann/Münz 2007.

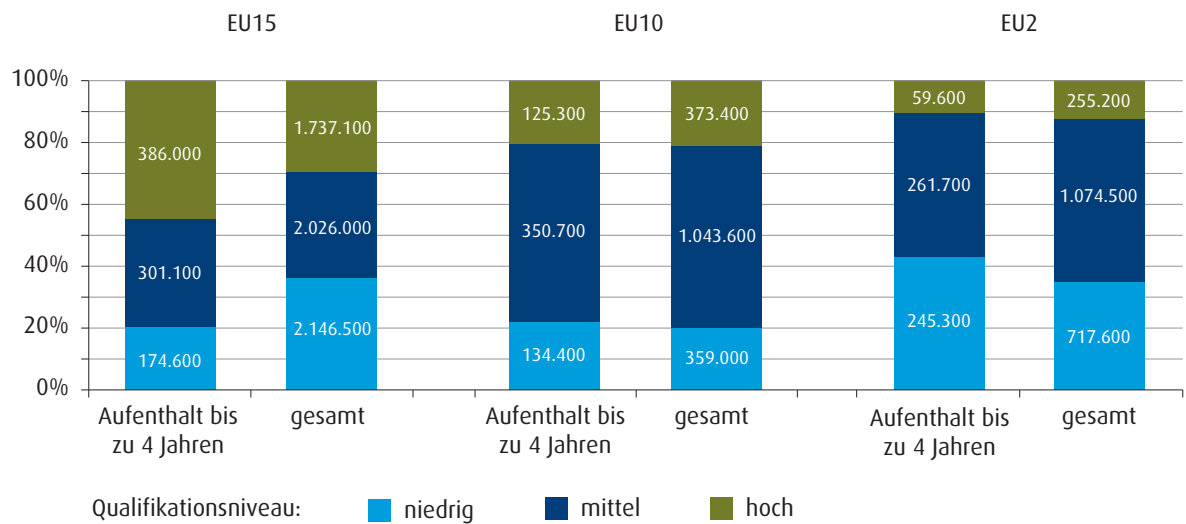
Abb. A.2.1 Neu zugewanderte EU10- und EU2-Binnenmigranten im Alter von 15 bis 74 Jahren in ausgewählten Zielstaaten 2008–2010



Quelle: IZA 2012a; eigene Darstellung

DEUTSCHLAND UND DIE INNER-
EUROPÄISCHEN WANDERUNGEN

Abb. A.2.2 Qualifikationsniveau von 15- bis 74-jährigen EU-Binnenmigranten nach Aufenthaltsdauer und Herkunftsregion 2010



Quelle: IZA 2012a; eigene Darstellung

Qualifikationsniveau. Aber auch unter ihnen ist etwa ein Fünftel hoch qualifiziert. Bei den Staatsangehörigen aus EU2-Staaten, die in einem anderen EU-Land als ihrem Herkunftsland leben, ist das Qualifikationsprofil hingegen deutlich niedriger (vgl. auch B.1.1).²⁵

A.2.2 Innereuropäische Zu- und Abwanderung: Deutschlands Rückkehr als Einwanderungsland

Deutschland hat sich in den vergangenen Jahren in erheblichem Umfang für qualifizierte Zuwanderung geöffnet und die Integration von Neuzuwanderern verbessert (SVR 2011). Dementsprechend verändern sich auch die Zuwanderungsmuster, und der Anteil der qualifizierten Zuwanderer am Gesamtzug steigt deutlich (Ette/Rühl/Sauer 2012; Geis 2012). **Dies weicht erheblich von der dominanten öffentlichen und medialen Wahrnehmung**

ab, die weiterhin traditionelle Wanderungsstereotype reproduziert: Danach wandern v. a. gering qualifizierte Personen aus der Türkei, Ländern des Nahen Ostens und anderen geografisch weit entfernten (und politisch wie wirtschaftlich instabilen) Regionen zu. Die EU-Binnenmigration wird dabei weitgehend ausgeblendet. Dies ist überraschend, denn **die EU ist für Deutschland der mit Abstand wichtigste Herkunftsraum von Zuwanderung, nicht zuletzt dank der insgesamt gestiegenen innereuropäischen Mobilität** (Tab. A.2.4).

Der Anteil von Unionsbürgern am Gesamtzug (ohne deutsche Staatsangehörige) betrug in der Zeitspanne 2007 bis 2011 durchschnittlich 60 Prozent. Wie die Einzeljahreswerte (Tab. A.2.5) darüber hinaus zeigen, kamen im letzten verfügbaren Berichtsjahr 2011 sogar knapp zwei Drittel aller Zuwanderer (63,4 %) aus EU-Ländern. Im ersten Halbjahr 2012 betrug der Anteil sogar 68,5 Prozent.

Damit ist der Anteil der Unionsbürger an der Gesamtzuwanderung allein zwischen 2010 und 2011 um fünf

Info-Box 6 Statistik der Zu- und Abwanderung in Deutschland und Europa

Wichtige Datenquellen für die Analyse von Wanderungen nach und aus Deutschland sind die Wanderungsstatistik (WS) und das Ausländerzentralregister (AZR). Die WS basiert auf Meldungen am Wohnort nach dem Meldegesetz. Sie erfasst neben persönlichen Daten wie Name und Geburtsdatum auch Staatsangehörigkeit und Herkunfts-/Zielland. Als Fallstatistik berücksichtigt sie allerdings weder Qualifikationsmerkmale des Zu-/Abwanderers noch Gründe für die Ab- oder Zuwanderung.

Im Gegensatz zur WS ist das AZR eine Personenstatistik. So wird eine doppelte An- und Abmeldung eines ausländischen Staatsangehörigen in der Wanderungsstatistik zweimal erfasst, im Ausländerzentralregister hingegen nur einmal. Zudem werden im AZR nur Ausländer registriert, die sich „nicht nur vorübergehend“ (§ 2 Abs. 1 AZRG), sondern mindestens drei Monate im Bundesgebiet aufhalten. Die jährlichen Zahlen der WS liegen um etwa ein Drittel höher als die Zahlen des AZR (BMI/BAMF 2010: 37). Unklar ist, zu welchem Anteil die WS den kurzfristigen Aufenthalt von Saisonarbeitnehmern erfasst (BMI/BAMF 2010: 78). Für diese gelten in den Bundesländern unterschiedliche Meldepflichten.

Darüber hinaus meldet Deutschland die Zahlen der Zu- und Abwanderung an das statistische Amt der Europäischen Union (Eurostat). Diese Zahlen dürfen seit dem Berichtsjahr 2009 (EU-Verordnung (EG) Nr. 862/2007) nur noch Aufenthalte bzw. Abwesenheiten von mindestens einem Jahr berücksichtigen (Parusel/Schneider 2011: 12). Dies folgt der Definition der Vereinten Nationen von „Langzeitmigranten“ und dem Bedarf an einer länderübergreifenden Datenvergleichbarkeit. Das statistische Bundesamt schätzt die Zahl der zuwandernden Ausländer auf der Basis des AZR, denn die WS erfasst bisher nur *Wanderungsfälle*. Angaben zur Mindestaufenthalts- bzw. Abwesenheitsdauer können erst in Zukunft gemacht werden, wenn eine entsprechende Melde-rechtsreform durchgeführt wurde (Mundil/Grobecker 2011b). Für deutsche Staatsangehörige kann nur auf die Daten der WS zurückgegriffen werden.

²⁵ Den Aussagen zum Qualifikationsniveau auf der Basis von ISCED liegen folgende Definitionen zugrunde: Als niedrig qualifiziert gelten Personen ohne Schulabschluss oder mit einem Sekundarstufe-I-Abschluss, als mittel qualifiziert Personen mit einem Sekundarstufe-II-Abschluss, einer abgeschlossenen Berufsausbildung und/oder einem Fachoberschulabschluss und als hoch qualifiziert Personen, die mindestens einen (Fach-)Hochschulabschluss besitzen oder eine Berufsakademie absolviert haben.

Tab. A.2.4 Durchschnittliche jährliche Zuzüge nach Deutschland nach Staatsangehörigkeitsgruppen 1962–2011

| Staatsangehörigkeit | 1962– 1966 | 1967– 1971 | 1972– 1976 | 1977– 1981 | 1982– 1986 | 1987– 1991 | 1992– 1996 | 1997– 2001 | 2002– 2006 | 2007– 2011 |
|--------------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| | in tsd. | | | | | | | | | |
| gesamt (ohne Deutsche) | 588 | 733 | 586 | 507 | 357 | 727 | 893 | 642 | 597 | 654 |
| Drittstaaten | 146 | 344 | 321 | 277 | 173 | 341 | 534 | 369 | 301 | 262 |
| EU26 | 442 | 389 | 265 | 230 | 184 | 386 | 359 | 273 | 296 | 392 |
| EU14 | 432 | 363 | 238 | 172 | 104 | 136 | 156 | 135 | 96 | 105 |
| EU10 | 10 | 22 | 21 | 53 | 74 | 208 | 133 | 111 | 166 | 189 |
| EU2 | 1 | 4 | 6 | 5 | 6 | 41 | 70 | 27 | 35 | 98 |
| Anteil an der Gesamtzuwanderung in % | | | | | | | | | | |
| Drittstaaten | 24,8 | 46,9 | 54,9 | 54,6 | 48,4 | 46,9 | 59,8 | 57,5 | 50,4 | 40,1 |
| EU26 | 75,2 | 53,1 | 45,2 | 45,4 | 51,6 | 53,0 | 40,2 | 42,6 | 49,6 | 60,0 |
| EU14 | 73,4 | 49,5 | 40,6 | 33,9 | 29,2 | 18,7 | 17,5 | 21,0 | 16,1 | 16,1 |
| EU10 | 1,7 | 3,0 | 3,6 | 10,5 | 20,8 | 28,6 | 14,9 | 17,3 | 27,7 | 28,9 |
| EU2 | 0,1 | 0,6 | 1,0 | 1,0 | 1,6 | 5,7 | 7,8 | 4,3 | 5,8 | 15,0 |

Anmerkung: Estland, Lettland, Litauen, Slowenien und Zypern sind erst ab 1992 und Malta ab 1991 statistisch erfasst. In den Werten der EU10 und der EU2 sind auch Aussiedler enthalten. In den Berechnungen wurden die Gruppen der Staatenlosen bzw. Ungeklärten sowie Fälle ohne Angabe nicht berücksichtigt.

Quelle: Statistisches Bundesamt 2012e; 2012f; 2012i; eigene Berechnung

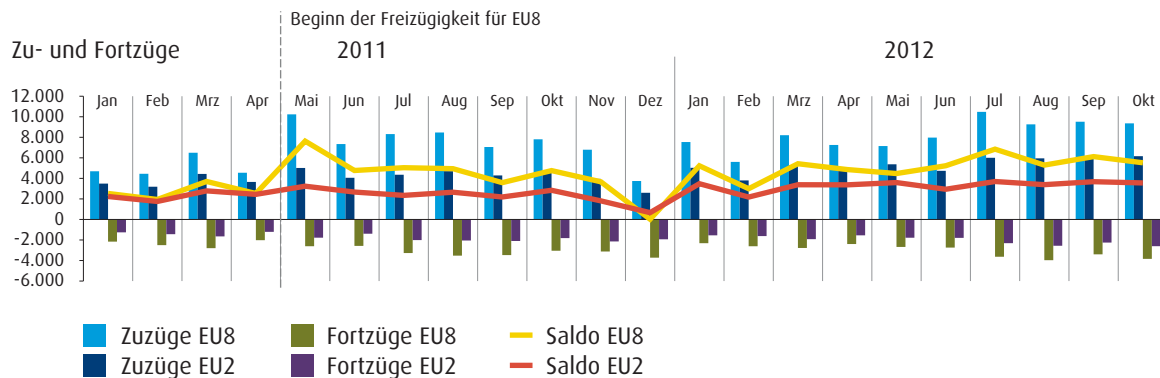
Tab. A.2.5 Jährliche Zuzüge nach Deutschland nach Staatsangehörigkeitsgruppen 2004–2011

| Staatsangehörigkeit | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|--------------------------------------|---------|------|------|------|------|------|------|------|
| | in tsd. | | | | | | | |
| gesamt (ohne Deutsche) | 599 | 577 | 557 | 573 | 572 | 604 | 681 | 839 |
| Drittstaaten | 298 | 259 | 236 | 229 | 236 | 255 | 283 | 307 |
| EU26 | 301 | 318 | 321 | 344 | 336 | 349 | 398 | 532 |
| EU14 | 93 | 89 | 90 | 92 | 96 | 99 | 107 | 132 |
| EU10 | 173 | 197 | 199 | 187 | 168 | 164 | 176 | 251 |
| EU2 | 35 | 32 | 31 | 65 | 72 | 86 | 115 | 150 |
| Anteil an der Gesamtzuwanderung in % | | | | | | | | |
| Drittstaaten | 49,7 | 44,9 | 42,4 | 40,0 | 41,3 | 42,3 | 41,5 | 36,6 |
| EU26 | 50,3 | 55,1 | 57,6 | 60,0 | 58,7 | 57,7 | 58,5 | 63,4 |
| EU14 | 15,5 | 15,5 | 16,1 | 16,0 | 16,8 | 16,4 | 15,7 | 15,6 |
| EU10 | 28,9 | 34,0 | 35,8 | 32,6 | 29,3 | 27,0 | 25,8 | 29,9 |
| EU2 | 5,9 | 5,6 | 5,7 | 11,4 | 12,6 | 14,3 | 17,0 | 17,9 |

Anmerkung: In den Berechnungen wurden die Gruppen der Staatenlosen bzw. Ungeklärten sowie Fälle ohne Angabe nicht berücksichtigt.

Quelle: Statistisches Bundesamt 2012e; 2012f; 2012i; eigene Berechnung

Abb. A.2.3 Monatliche Zu- und Fortzüge von EU8- und EU2-Staatsangehörigen in Deutschland 2011–2012



Quelle: BAMF 2012c; Daten: AZR; eigene Darstellung

Prozentpunkte auf 63,4 Prozent gestiegen. Besonders relevant für Deutschland sind dabei die Länder der EU10 und der EU2. Aus den Staaten, die der EU 2004 beigetreten sind (EU10), wandern seit der Jahrtausendwende (und damit bereits vor ihrem EU-Beitritt) mehr Staatsangehörige zu als aus den ‚alten‘ EU14-Staaten. Nach den letzten Erweiterungsrounden hat sich die Zuwanderung von Bürgern aus Mittel- und Osteuropa noch einmal deutlich erhöht und macht derzeit knapp 50 Prozent des Gesamtzuzugs nach Deutschland aus. Der Anteil der Zuwanderung von Bürgern aus Rumänien und Bulgarien (EU2) hat sich mit deren EU-Beitritt zum 1. Januar 2007 gegenüber dem letzten Jahr ihrer Nicht-EU-Mitgliedschaft (2006) sogar auf 11,4 Prozent verdoppelt. 2011 machte die Zuwanderung aus diesen beiden Ländern bereits fast 18 Prozent der Gesamtzuwanderung nach Deutschland aus und übertrifft mit 150.000 Personen sogar die Zuwanderung aus der EU14.

Keine Massenzuwanderung nach dem Auslaufen der Übergangsbestimmungen

Wie im Vorfeld der EU-Erweiterung 2004 wurde auch beim Auslaufen der Übergangsbestimmungen für die EU8-Länder zum 1. Mai 2011 befürchtet, dass v. a. gering qualifizierte Arbeitnehmer aus Osteuropa in erheblicher

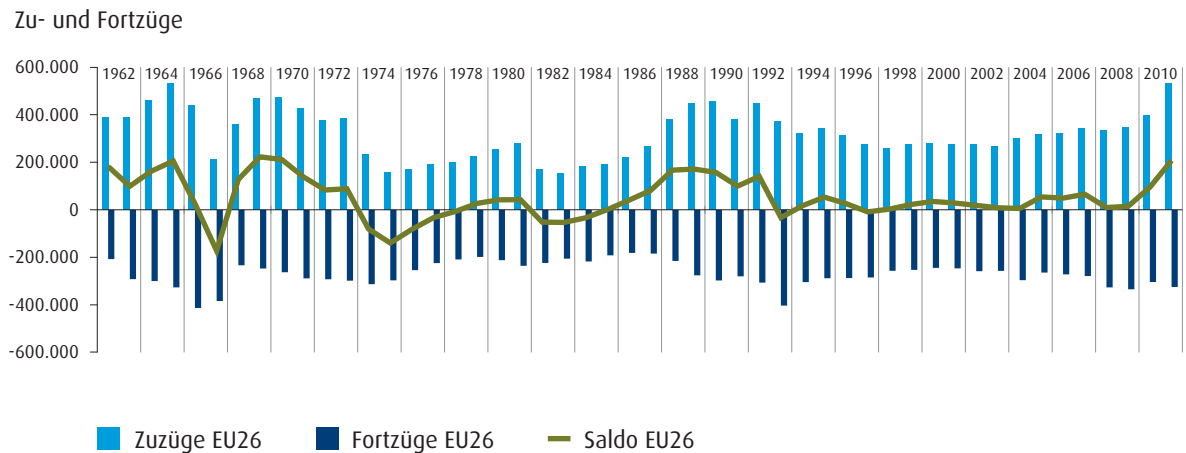
Zahl nach Deutschland wandern.²⁶ Die Monatsdaten des Ausländerzentralregisters zeigen jedoch, dass die Zuwanderung aus diesen Ländern zwar durch die Herstellung der Freizügigkeit kurzzeitig angestiegen ist, sich aber seit Mai 2011 wieder auf einem niedrigeren Niveau eingependelt hat.

Abb. A.2.3 belegt, dass sich im Mai 2011 – also im ersten Monat mit voller Personenfreizügigkeit – die Zuzüge von EU8-Bürgern (EU10 ohne Malta und Zypern) mehr als verdoppelt haben (Anstieg von 4.500 auf rund 10.000 Personen). Allerdings gingen die Zahlen schon in den Folgemonaten wieder zurück (Abb. A.2.3). Insofern ist anzunehmen, dass der in der Statistik sichtbare Anstieg im Mai 2011 keine real erfolgte Zuwanderung widerspiegelt, sondern vielmehr ein Effekt der Legalisierung irregulärer Beschäftigungsverhältnisse war: Unionsbürger, die bereits legal in Deutschland lebten, jedoch irregulär als Arbeitnehmer oder Scheinselbstständige arbeiteten, ‚wechselten‘ zum Stichtag 1. Mai 2011 in die arbeitsrechtliche Legalität und wurden deshalb als Zuwanderer registriert, obwohl sie möglicherweise schon lange vorher zugewandert waren.²⁷ Völlig folgenlos war die Aufhebung der Einschränkungen allerdings auch nicht. Im Vergleich zu den EU2-Staaten nahm die Zuwanderung aus der EU8 in den Monaten nach der Freizügigkeitsgewährung stärker zu.

26 Vgl. BMWi 2007. Die geografische Nähe zu den betreffenden Mitgliedstaaten und die hohen Arbeitslosenzahlen hatten Deutschland veranlasst, die Übergangsfristen maximal auszunutzen. Nur für Zypern und Malta galt mit ihrem Beitritt gleich die uneingeschränkte Freizügigkeit (Info-Box 5). Ob das Volumen der Zuwanderung von Bürgern der EU8 nach Deutschland deutlich höher gewesen wäre als etwa in Großbritannien, wenn Deutschland den Bürgern dieser Staaten gleich nach deren EU-Beitritt 2004 sofort die vollen Freizügigkeitsrechte gewährt hätte, ist Spekulation und lässt sich nicht mit Gewissheit feststellen.

27 Dies zeigt auch ein Vergleich der Daten des AZR mit denen der Beschäftigtenstatistik der Bundesagentur für Arbeit: Der Anstieg der (sozialversicherungspflichtig oder geringfügig) beschäftigten Unionsbürger aus diesen Ländern entspricht in etwa dem Anstieg der Zuzüge im AZR (BA 2012c: 3).

Abb. A.2.4 Jährliche Zu- und Fortzüge von Unionsbürgern in Deutschland 1962–2011



Anmerkung: Als Teil der EU10 sind Estland, Lettland, Litauen, Slowenien und Zypern ab 1992 und Malta ab 1991 statistisch erfasst. Bis 1992 existieren Werte für die ehemalige Tschechoslowakei. Ab 1993 sind die Slowakei und die Tschechische Republik separat erfasst. Zu berücksichtigen ist in den Daten auch die Zuwanderung von Aussiedlern aus Rumänien, Polen und der Tschechoslowakei.

Quelle: Statistisches Bundesamt 2012e; 2012f; 2012j; eigene Darstellung

Die Rückkehr der EU14 als Herkunftsraum

Seit den 1960er Jahren hat die Bedeutung der EU14 als Herkunftsraum für Zuwanderer in Deutschland kontinuierlich abgenommen. Mitte der 2000er Jahre kamen aus diesen Ländern lediglich 90.000 Zuwanderer pro Jahr nach Deutschland (Tab. A.2.4 und Tab. A.2.5). Ab 2010 zeigen die Wanderungsstatistiken eine Renaissance der EU14 als Herkunftsraum für Zuwanderer nach Deutschland (BA 2012b). Der Anstieg der Zuwanderung aus Griechenland, Italien und Spanien (und in geringerem Maße Portugal und Irland) lässt sich sicherlich mit der finanzpolitischen und wirtschaftlichen Krise erklären: In diesen Ländern herrscht infolge der Staatsschuldenkrise eine Rezession, die zu einem starken Anstieg der Jugend- und Langzeitarbeitslosigkeit geführt hat. Die Zuzugszahlen von Unionsbürgern aus diesen ‚Krisenländern‘ haben sich von 2007 bis 2011 von 40.000 auf 80.000 verdoppelt. Ihr Anteil an der EU26-Zuwanderung ist in derselben Zeit von 11,7 auf 15,6 Prozent gestiegen.²⁸

Der Blick allein auf die Zuwanderung von Unionsbürgern nach Deutschland ist allerdings unvollständig: Um die

Entwicklung der EU-Binnenmigration und ihre Bedeutung für Deutschland einschätzen zu können, müssen auch die entsprechenden Fortzugszahlen betrachtet werden. Abb. A.2.4 zeigt die Zahlen der Wanderungsstatistik für die Zeit seit 1962. Die Zahlen für die Jahre 2008 und 2009 müssen allerdings mit Vorsicht interpretiert werden: Sie sind künstlich erhöht, weil mit der Einführung der persönlichen Steueridentifikationsnummer die Melderegister bereinigt und Personen ‚qua Amt‘ abgemeldet wurden.²⁹

Bis zum Anwerbestopp 1973 hatte Deutschland mit allen Staaten, die heute der Europäischen Union angehören, außer im Krisenjahr 1967 stets einen hohen positiven Wanderungssaldo. In der Phase vom Anwerbestopp bis kurz vor dem Fall des Eisernen Vorhangs in der zweiten Hälfte der 1980er Jahre verringerte sich dieser deutlich, stieg durch die politischen Umbrüche in den Ländern des Warschauer Paktes dann aber kurzfristig wieder an. Ab 1995 und bis in die späten 2000er Jahre fielen die Salden dann wieder moderat aus. Erst in den letzten Jahren ist die Nettozuwanderung aus dem EU-Raum wieder deutlich gestiegen (Tab. A.2.6).

28 Das Projekt „Europe’s Global Linkages and the Impact of the Financial Crisis: Policies for Sustainable Trade, Capital Flows, and Migration“, das die VolkswagenStiftung seit 2011 mit einer Laufzeit von drei Jahren im Rahmen des Programms „Europe and Global Challenges“ fördert, beschäftigt sich u. a. damit, wie die Finanzkrise von 2007 die weltweite Verflechtung Europas durch Außenhandel, ausländische Direktinvestitionen, Kapital- und Migrationsströme beeinträchtigt hat.

29 Eine Quantifizierung dieses Effekts ist nicht mehr möglich (Mundil/Grobecker 2011b: 1180). Darüber hinaus ist zu vermuten, dass der Anreiz zur Anmeldung höher ist als der zur Abmeldung und damit der Wanderungssaldo generell überschätzt wird.

Tab. A.2.6 Wanderungssaldo zwischen Deutschland und dem Ausland nach Staatsangehörigkeitsgruppen 2001-2011

| Staats- angehörigkeit | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|--------------------------|---------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| | in tsd. | | | | | | | | | | |
| gesamt (ohne Deutsche) | 189 | 152 | 103 | 56 | 96 | 75 | 99 | 12 | 29 | 154 | 303 |
| Drittstaaten | 160 | 134 | 94 | 51 | 42 | 26 | 34 | 2 | 14 | 59 | 95 |
| EU26 | 29 | 18 | 9 | 5 | 54 | 49 | 65 | 10 | 15 | 95 | 208 |
| EU14 | 0,2 | -13 | -15 | -34 | -10 | -7 | -2 | -12 | -15 | 14 | 46 |
| Krisenländer* | -9 | -17 | -19 | -32 | -19 | -17 | -13 | -16 | -14 | 5 | 31 |
| EU10 | 21 | 20 | 16 | 34 | 61 | 54 | 36 | 3 | 7 | 38 | 102 |
| Polen | 15 | 14 | 15 | 29 | 50 | 45 | 27 | 0,2 | 1 | 21 | 65 |
| EU2 | 7 | 11 | 7 | 5 | 3 | 2 | 31 | 19 | 22 | 43 | 60 |

*Anmerkung: Als ‚Krisenländer‘ wurden Griechenland, Italien, Portugal und Spanien zusammengefasst. In den Berechnungen wurden die Gruppen der Staatenlosen bzw. Ungeklärten sowie Fälle ohne Angabe nicht berücksichtigt.

Quelle: Statistisches Bundesamt 2012e; 2012f; 2012i; eigene Berechnung

Mit der EU14 hatte Deutschland im ersten Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts einen negativen Wanderungssaldo, u. a. bedingt durch die Rückwanderung von Personen, die ehemals im Zuge der ‚Gastarbeiteranwerbung‘ eingewandert waren. Vor allem mit diesen ehemaligen Entsendeländern ausländischer Arbeitnehmer haben sich die Wanderungsverhältnisse jedoch inzwischen umgekehrt (Tab. A.2.6).

Um die These zu erhärten, dass die Saldenumkehr primär eine Folge der Staatsschuldenkrise ist, muss die Entwicklung der Zuzüge mit der der Fortzüge abgeglichen werden. Die Zahlen der Wanderungsstatistik für die Jahre 2008 und 2009 sind aufgrund der angesprochenen Datenbereinigungen wenig belastbar, aber gerade diese Jahre sind ausschlaggebend, um den vermuteten ‚Kriseneffekt‘ darzustellen. Deshalb wird ersatzweise auf die Daten des Ausländerzentralregisters zurückgegriffen. Diese fallen zwar aufgrund der unterschiedlichen Erfassungsmethoden in absoluten Zahlen niedriger aus (Info-Box 6); um die Entwicklung von Wandertrends darzustellen, sind sie aber ebenso geeignet. Tab. A.2.7 und Tab. A.2.8 dokumentieren die jeweiligen prozentualen Veränderungen der Zu- bzw. Fortzugszahlen zum Vorjahr. Bei Unionsbürgern aus den Krisenstaaten (zunächst mit Ausnahme von Portugal) zeigt sich, dass seit 2010 die Zuzüge gegenüber dem Vorjahr prozentual deutlich ansteigen; dies gilt v. a. für Griechenland (Tab. A.2.7). Der Anstieg setzt sich 2011 in verstärktem Maße fort; in diesem Jahr ist

auch für Portugal ein deutlicher Anstieg zu beobachten. Die für 2012 vorliegenden, aber noch vorläufigen Zahlen der Wanderungsstatistik bestätigen diesen Trend:³⁰ Im ersten Halbjahr 2012 ist gegenüber dem ersten Halbjahr 2011 die Zuwanderung aus den Krisenstaaten Griechenland (+78 %), Irland (+21 %), Italien (+36 %), Portugal (+53 %) und Spanien (+53 %) deutlich gestiegen (Statistisches Bundesamt 2012h).

Im Zusammenhang mit einem vermuteten ‚Kriseneffekt‘ ist erwartbar, dass Zuzugszahlen steigen und Fortzugszahlen sinken. Tab. A.2.8 belegt diese Vermutung: Die Fortzüge 2010 sind gegenüber dem Vorjahr tatsächlich deutlich gesunken – wiederum zeigt sich dies besonders deutlich für Griechenland. **Die Kombination aus steigenden Zuzugs- und sinkenden Fortzugszahlen erhärtet die These eines krisenbedingten Wanderungseffekts.**

Ob die in der letzten Zeit gestiegene Zuwanderung (bzw. die gesunkene Abwanderung) v. a. für Spanien und Griechenland die Wanderungsverhältnisse nachhaltig verändern wird oder eher kurzfristiger Natur ist, kann derzeit noch nicht beurteilt werden. Vergleicht man die fallbezogene Wanderungsstatistik mit dem Ausländerzentralregister (das auf Personen basiert, die sich nicht nur vorübergehend in Deutschland aufhalten, vgl. A.2.3), um Hinweise auf die Lang- bzw. Kurzfristigkeit der Migration zu erhalten, dann wird deutlich, dass von einer sich verfestigenden Wanderung aus den derzeitigen europäischen ‚Krisenstaaten‘ noch nicht die Rede sein kann.

³⁰ Die vorläufigen Wanderungszahlen sind allerdings noch nicht nach Staatsangehörigkeit, sondern nur nach Herkunfts- und Zielgebiet auswertbar. Sie stellen aber gute Annäherungswerte dar.

Tab. A.2.7 Prozentuale Veränderung der Zuzüge von Unionsbürgern nach Deutschland 2005–2011

| Herkunftsgebiet | Veränderung der Zuzüge in % | | | | | |
|-----------------|-----------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| | 2005–2006 | 2006–2007 | 2007–2008 | 2008–2009 | 2009–2010 | 2010–2011 |
| Belgien | –4,0 | +1,1 | +15,3 | –8,5 | +16,8 | –2,6 |
| Bulgarien | –20,8 | +141,8 | +14,1 | +14,0 | +40,7 | +39,1 |
| Dänemark | –14,5 | +12,2 | +10,5 | –7,6 | –2,7 | –0,9 |
| Estland | –20,3 | +12,0 | –4,2 | +19,0 | +29,3 | +46,4 |
| Finnland | –13,6 | +18,8 | –12,1 | –8,9 | +5,4 | +9,1 |
| Frankreich | –1,0 | +4,2 | +1,8 | –7,8 | +4,5 | +0,4 |
| Griechenland | –9,6 | +2,4 | +3,6 | –0,6 | +44,7 | +96,8 |
| Irland | –10,0 | –5,3 | +12,3 | +2,2 | +12,6 | +16,4 |
| Italien | –2,4 | +5,8 | +5,6 | +5,8 | +10,7 | +17,7 |
| Lettland | –18,2 | –17,1 | +9,0 | +137,5 | +53,6 | +49,4 |
| Litauen | –11,1 | –20,9 | –14,8 | +31,6 | +36,6 | +71,6 |
| Luxemburg | +20,4 | +16,3 | +3,4 | –8,3 | –5,6 | –10,3 |
| Malta | –4,0 | +31,3 | –30,2 | +29,5 | –36,8 | +125,0 |
| Niederlande | +9,1 | +1,1 | +7,1 | –15,9 | –4,8 | –5,3 |
| Österreich | –0,1 | +10,7 | –0,6 | +3,8 | +1,2 | –0,9 |
| Polen | +6,0 | –6,1 | –13,2 | –10,7 | +6,2 | +63,6 |
| Portugal | –1,4 | +11,7 | +11,9 | +6,0 | –5,1 | +35,7 |
| Rumänien | –6,0 | +102,2 | +3,8 | +11,0 | +41,4 | +42,6 |
| Schweden | –14,6 | +4,4 | +0,5 | –6,7 | –5,6 | +5,5 |
| Slowakei | +1,4 | –14,3 | –7,1 | –2,9 | +5,1 | +65,0 |
| Slowenien | –14,5 | +10,5 | +0,5 | –2,2 | +33,7 | +65,7 |
| Spanien | –7,1 | +4,9 | +11,3 | +9,2 | +19,8 | +42,9 |
| Tschech. Rep. | –10,1 | –5,7 | –4,7 | –9,0 | +7,0 | +40,8 |
| Ungarn | +5,1 | +23,2 | +16,2 | –5,5 | +22,3 | +52,7 |
| Großbritannien | –3,0 | +4,6 | +8,3 | –4,3 | +4,2 | +4,5 |
| Zypern | –15,6 | +24,6 | –2,5 | +15,2 | –8,8 | +79,5 |
| EU26 | +0,1 | +10,8 | –1,1 | –1,1 | +17,4 | +43,2 |
| EU14 | –2,2 | +5,6 | +5,3 | –1,9 | +8,1 | +20,9 |
| EU10 | +3,5 | –3,9 | –8,2 | –6,3 | +11,8 | +60,3 |
| EU2 | –10,8 | +113,7 | +7,2 | +12,0 | +41,1 | +41,3 |

Quelle: Statistisches Bundesamt 2006; 2007; 2008; 2009a; 2010a; 2011a; 2012b; eigene Berechnung

Abwanderung von Deutschen ins europäische Ausland
Während bei den Unionsbürgern die Zuwanderung nach Deutschland in den letzten Jahren die Abwanderung aus Deutschland erheblich übersteigt, ist der Wanderungssaldo der deutschen Staatsangehörigen seit vielen Jah-

ren anhaltend negativ (Tab. A.2.9), wenn auch in den meisten Jahren vergleichsweise niedrig. Dies hat zu Diskussionen über die Zukunfts- und Wettbewerbsfähigkeit des Landes und über einen möglichen Braindrain geführt. Mittlerweile sind Umfang, Selektivität und Dauer

Tab. A.2.8 Prozentuale Veränderung der Fortzüge von Unionsbürgern aus Deutschland 2005–2011

| Zielgebiet | Veränderung der Fortzüge in % | | | | | |
|----------------|-------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| | 2005–2006 | 2006–2007 | 2007–2008 | 2008–2009 | 2009–2010 | 2010–2011 |
| Belgien | +10,3 | –2,2 | +7,7 | +19,4 | –21,6 | +8,5 |
| Bulgarien | –21,3 | –12,4 | +61,5 | +12,1 | +27,1 | +21,4 |
| Dänemark | +0,3 | +16,2 | –4,7 | +2,6 | –3,1 | –19,8 |
| Estland | –11,3 | +4,0 | +19,1 | –6,1 | +13,0 | +27,2 |
| Finnland | –7,0 | +1,6 | +3,7 | +6,4 | –13,2 | –4,7 |
| Frankreich | –6,1 | +8,0 | +11,9 | +6,9 | –9,4 | –12,5 |
| Griechenland | –9,2 | +2,6 | +5,4 | +2,0 | –27,7 | –14,5 |
| Irland | –16,4 | +7,9 | +6,3 | +20,1 | –22,2 | –3,0 |
| Italien | –9,7 | –4,0 | +6,0 | –0,7 | –10,8 | –8,2 |
| Lettland | –5,0 | –8,6 | +1,8 | +29,1 | +84,1 | +24,8 |
| Litauen | +10,3 | +0,9 | –8,1 | +5,4 | +18,4 | +21,7 |
| Luxemburg | –3,0 | +22,4 | +21,0 | +27,6 | –4,6 | +0,6 |
| Malta | +12,5 | +61,1 | +13,8 | +18,2 | –5,1 | –2,7 |
| Niederlande | +4,0 | +2,5 | +13,1 | +5,4 | –2,6 | –5,5 |
| Österreich | –7,8 | +18,9 | +13,4 | +1,3 | –9,8 | –9,6 |
| Polen | +5,6 | +15,2 | +6,7 | –8,6 | –14,6 | +5,5 |
| Portugal | –12,3 | –2,1 | +5,8 | +23,2 | –14,8 | –18,3 |
| Rumänien | –4,7 | +3,4 | +37,6 | +14,0 | +16,7 | +16,9 |
| Schweden | –5,1 | +12,1 | +1,5 | –4,3 | +0,1 | –12,1 |
| Slowakei | –11,6 | –1,9 | +7,5 | –12,1 | –3,9 | +1,5 |
| Slowenien | –13,3 | –0,4 | +30,0 | –2,8 | –6,0 | +3,5 |
| Spanien | –0,9 | –3,6 | +10,6 | +2,7 | –8,3 | –6,2 |
| Tschech. Rep. | –1,3 | –4,3 | +14,9 | –7,3 | –12,5 | –3,7 |
| Ungarn | –14,0 | +16,8 | +25,3 | +12,4 | –9,4 | +20,7 |
| Großbritannien | –5,3 | +1,4 | +12,7 | +3,1 | –5,9 | –9,8 |
| Zypern | +18,2 | +25,6 | +46,9 | –20,8 | +0,0 | –22,8 |
| EU26 | –4,1 | +6,1 | +13,0 | +1,3 | –6,2 | +3,6 |
| EU14 | –6,7 | +2,2 | +8,4 | +4,0 | –12,1 | –9,7 |
| EU10 | +0,6 | +12,0 | +9,3 | –5,1 | –10,6 | +8,4 |
| EU2 | –10,6 | –1,6 | +44,3 | +13,4 | +19,9 | +18,4 |

Quelle: Statistisches Bundesamt 2006; 2007; 2008; 2009a; 2010a; 2011a; 2012b; eigene Berechnung

der Abwanderung deutscher Staatsangehöriger relativ gut erforscht (Ette/Sauer 2010). Der typische deutsche Abwanderer ist danach gut qualifiziert und im erwerbsfähigen Alter. Insofern sind anhaltend negative Wanderungssalden bei den eigenen Staatsangehörigen für ein

Land wie Deutschland, das auf qualifizierte Arbeitskräfte angewiesen ist, ein Grund zur Sorge.

Die Schweiz ist das Land, in das die meisten deutschen Staatsangehörigen abwandern, ohne dass dies durch eine entsprechende Rückwanderung von Deutschen ausgegli-

Tab. A.2.9 Wanderungssaldo deutscher Staatsangehöriger nach Ziel- und Herkunftsregion 2003–2011

| | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|--------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| gesamt | 39.949 | 27.326 | -16.763 | -51.902 | -55.091 | -66.428 | -40.288 | -26.248 | -23.528 |
| Europa | 27.212 | 11.278 | -5.996 | -29.334 | -37.109 | -51.203 | -31.868 | -19.696 | -19.522 |
| EU26 | -2.989 | -10.851 | -14.383 | -18.711 | -19.624 | -26.510 | -14.473 | -6.305 | -5.764 |
| EU14 | -10.120 | -15.467 | -16.502 | -20.387 | -21.639 | -23.421 | -13.463 | -7.737 | -7.357 |
| EU10 | 6.882 | 4.488 | 2.149 | 1.817 | 2.293 | -2.724 | -852 | 1.307 | 1.441 |
| EU2 | 249 | 128 | -30 | -141 | -278 | -365 | -158 | 125 | 152 |

Anmerkung: In den Jahren 2008 und 2009 wurden Melderegisterbereinigungen durchgeführt, sodass die Wanderungsdaten nur eingeschränkt mit denen anderer Jahre vergleichbar sind.

Quelle: Statistisches Bundesamt 2003; 2004; 2005; 2006; 2009e; 2010d; 2011c; 2012d; eigene Berechnung

chen wird. Die Schweiz gehört zwar nicht zur EU, sie hat aber 1999 ein Personenfreizügigkeitsabkommen mit der EU abgeschlossen, das 2002 in Kraft trat. Deutschlands negativer Wanderungssaldo mit der Schweiz in Bezug auf deutsche Staatsangehörige (im Jahr 2011: -11.671) liegt deutlich höher als der mit der EU26.³¹

Der negative Wanderungssaldo Deutschlands hat sich zwar gerade für den EU-Raum in den letzten Jahren verringert. Dennoch sollte die Forschung sich v. a. den Motiven dieser Form einer ‚Abstimmung mit den Füßen‘ widmen, die bislang weitgehend vernachlässigt wurden. Dies gilt umso mehr, als die Gründe für die anhaltend negativen Wanderungssalden deutscher Staatsangehöriger auch erklären könnten, warum die Zuwanderung von Hochqualifizierten – trotz Anstiegs in den letzten Jahren – eher moderat ist.

A.2.3 Eigenschaften der Zuwanderer: jung, männlich, gut qualifiziert

Die nach Deutschland zuwandernden Unionsbürger unterscheiden sich von der Bevölkerung ohne Migrationshintergrund in grundlegenden demografischen Merkmalen. Zum einen ist (wie in der Zuwandererbevolkerung insgesamt) ein leichter Männerüberhang zu beobachten³² (Statistisches Bundesamt 2011b). Während in der Gesamtbevölkerung das Geschlechterverhältnis nahezu ausgeglichen ist (49 % Männer, 51 % Frauen), sind von den Unionsbürgern aus der EU26, die 2010 nach Deutschland zugezogen sind, rund 60 Prozent männlich. Diese

‚Männerdominanz‘ ist unter den Zuwanderern aus den neuen Mitgliedstaaten (v. a. EU10) ausgeprägter als bei den alten EU-Mitgliedstaaten.

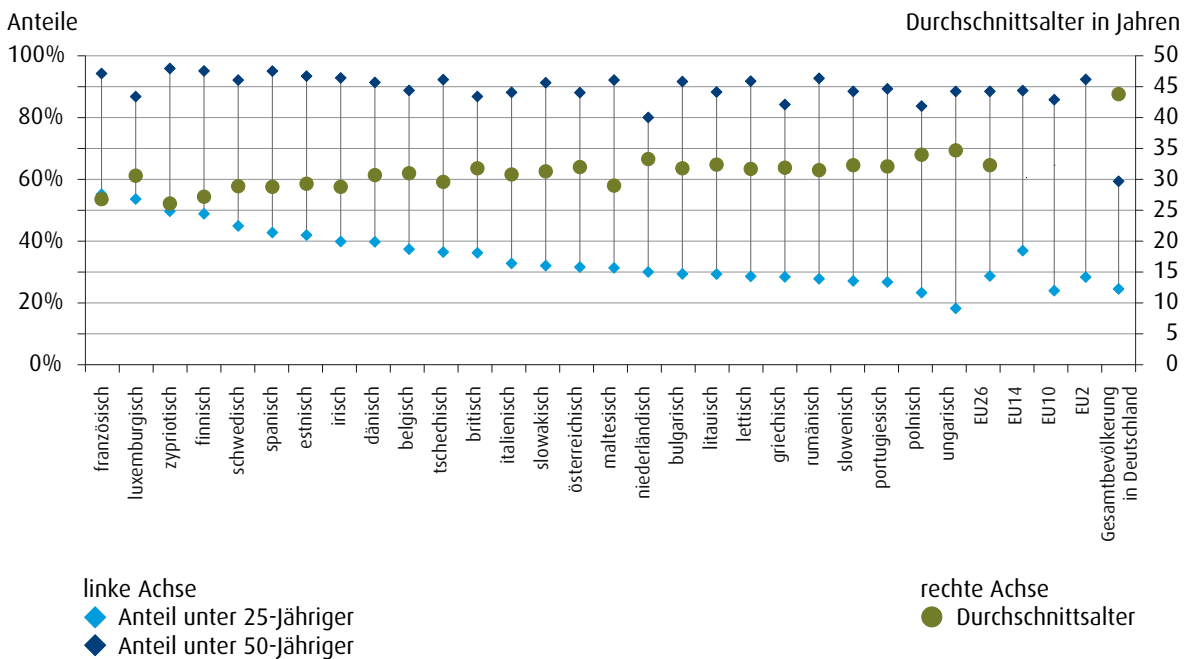
Von der Gesamtbevölkerung sowie der Bevölkerung ohne Migrationshintergrund unterscheiden sich die EU-Zuwanderer v. a. durch ihre Altersverteilung, die für Arbeitsmarkt und Sozialsysteme positiv ist. Nach Deutschland zuziehende Unionsbürger sind jünger als fortziehende Unionsbürger (hier nicht abgebildet) und auch jünger als die Gesamtbevölkerung (in der das Durchschnittsalter bei 43,8 Jahren liegt (Abb. A.2.5)). Zuwanderer aus den 2004 der EU beigetretenen Staaten (EU10) sind im Durchschnitt etwas älter als Zuwanderer aus der EU14. Arbeitsmarktpolitisch interessant ist die Zuwanderung v. a. deshalb, weil die Zuwanderer im erwerbsfähigen Alter sind und biografisch in einer Lebensphase, in der sie noch lange Zeit erwerbstätig sein können.

Abb. A.2.5 zeigt die Verteilung der 2010 nach Deutschland zugewanderten Unionsbürger nach verschiedenen Altersgruppen (unter 25 Jahre, unter 50 Jahre). Dabei wird deutlich, dass die zugewanderten Unionsbürger aus den neuen Mitgliedstaaten zu einem großen Teil im Haupterwerbsalter sind, das als die Phase zwischen 25 und 50 Jahren definiert werden kann: Von den Unionsbürgern aus der EU2 bzw. der EU10, die 2010 nach Deutschland zugezogen sind, befanden sich fast zwei Drittel in diesem Alter, das arbeitsmarkt- und sozialpolitisch besonders interessant ist. Bei der EU14 ist der entsprechende Anteil geringer; das liegt aber v. a. an dem deutlich höheren Anteil der unter 25-jährigen am Gesamtzuzugsvolumen. Um einzuschätzen, ob die Zu-

31 Neben der Schweiz ist v. a. die Türkei als Nettozuzugsland deutscher Staatsangehöriger relevant. Hierbei handelt es sich vermutlich zu einem großen Teil um Eingebürgerte türkischer Herkunft.

32 Von diesem Grundmuster weichen allerdings Herkunftsländer ab, aus denen relativ wenig Menschen nach Deutschland zuwandern, wie die baltischen Staaten oder auch Malta.

Abb. A.2.5 Altersverteilung und Durchschnittsalter von neu zugewanderten Unionsbürgern nach Staatsangehörigkeit 2010



Quelle: Statistisches Bundesamt 2011a; 2011b; 2012e; eigene Darstellung

wanderung zu einem ‚Gewinn‘ für den Arbeitsmarkt und die Sozialsysteme wird, sind darüber hinaus Angaben über das Qualifikationsprofil der nach Deutschland kommenden Unionsbürger entscheidend. Diese finden sich allerdings weder in der Wanderungsstatistik, die als Fallstatistik keine personenbezogenen Merkmale erfassen kann, noch im Ausländerzentralregister, sondern müssen über Umwege aus dem Mikrozensus gewonnen werden (Info-Box 6 und ausführlich B.1.1 und B.1.2).

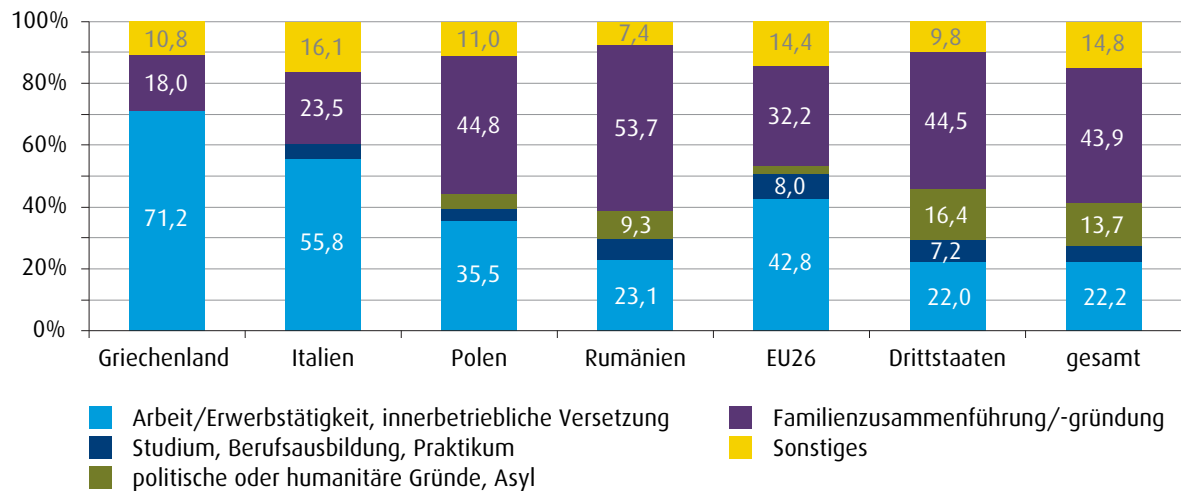
Bei der letzten Erweiterungsrunde wurde befürchtet, dass die sukzessive wegfallenden Möglichkeiten der staatlichen Zuwanderungskontrolle und -begrenzung zu einer Einwanderung in die Sozialsysteme (vgl. detailliert B.2.2) führen könnten. Diese Sorge basierte nicht zuletzt auf der Annahme, dass sich v. a. niedrig qualifizierte Unionsbürger, bei denen die Möglichkeiten einer erfolgreichen Arbeitsmarktintegration eingeschränkt sind und die von den deutschen Sozialleistungen profitieren wollen, für einen Zuzug nach Deutschland entscheiden könnten (Boeri/Vaitilingam 2002). **Eine Analyse des Mikrozensus zu den Qualifikationsprofilen der in Deutschland lebenden Unionsbürger zeigt allerdings, dass durch die Zuwanderung aus den neuen EU-Mitgliedstaaten das Qualifikationsniveau der in Deutschland lebenden Bevölkerung tendenziell gestiegen ist** (s. B.1.1). Außerdem weisen Personen,

die aus einem anderen EU-Land nach Deutschland zugewandert sind, im Schnitt eine höhere Erwerbsquote auf als Personen ohne Migrationshintergrund. Ihre Erwerbslosen- und Transferbezugsquote liegt deutlich unter der von Drittstaatsangehörigen und nur leicht über der von Personen ohne Migrationshintergrund (s. B.1.2).

A.2.4 Strukturen der Zuwanderung: zunehmend vielfältig

Die Freizügigkeit innerhalb der EU schafft einen gemeinsamen ‚Wohn- und Arbeitsraum‘ (s. auch A.1.2). Wanderungen erfordern immer seltener dauerhafte Entscheidungen; Kommen, Bleiben, aber auch Gehen werden zu handlungsimpliziten Möglichkeiten. EU-Zuwanderer benötigen keinen Aufenthaltstitel, da für sie das Freizügigkeitsgesetz/EU gilt (vgl. A.1.1 sowie A.3.1). Entsprechend dürftig sind die verfügbaren Informationen zu den Zuwanderungsmotiven von Unionsbürgern. Einigermmaßen verlässliches Material liefert lediglich der Mikrozensus aus dem Jahr 2008. In dieser Erhebungswelle wurde eine 0,1-Prozent-Stichprobe der zugewanderten Personen im Alter von 15 bis 74 Jahren zu den maßgeblichen Gründen ihrer Einwanderung nach Deutschland befragt.

Abb. A.2.6 Zuzugsmotive 15- bis 74-jähriger Zuwanderer nach Herkunftsgruppe 2008



Anmerkung: Nicht berücksichtigt wurde die Antwortkategorie „ohne Angaben“, die jedoch für alle Staatsangehörigkeiten ähnlich oft genannt wurde (22–27 %).

Quelle: Statistisches Bundesamt 2010b; eigene Darstellung

Abb. A.2.6 lässt einige Trends hinsichtlich der Zuzugsmotive erkennen. Demnach spielen für Unionsbürger Arbeitsaufnahme und Berufstätigkeit generell eine größere Rolle als Familiengründung und Familienzusammenführung. Damit unterscheiden sie sich von den Zuwanderern aus Drittstaaten. Dies ist wenig überraschend, da Unionsbürger durch die Freizügigkeit und die dadurch geschaffenen Mobilitätsrechte einen leichteren Zugang zum Arbeitsmarkt haben. In einer EU-Binnenperspektive geben v. a. Unionsbürger aus Griechenland und Italien an, aus Gründen der Arbeitsaufnahme nach Deutschland gekommen zu sein. Polnische und rumänische Unionsbürger³³ nennen dagegen häufiger Familienmigration als Grund der Zuwanderung. Auch dies lässt sich damit erklären, dass für polnische Staatsangehörige die Arbeitnehmerfreizügigkeit und damit verbunden auch die Arbeitsaufnahme bis Mai 2011 beschränkt war und für rumänische Staatsangehörige entsprechende Beschränkungen noch bis Ende 2013 bestehen.

ERASMUS und darüber hinaus

Umfassendere Informationen als über Arbeits- und Familienmigration liegen (durch die Datenerhebungen der

Hochschulen) über Unionsbürger vor, die in Deutschland studieren. Von rund 445.000 Studienanfängern im Jahr 2010 waren ca. 66.000 oder rund 15 Prozent Bildungsausländer, die ihre Hochschulzugangsberechtigung im Ausland erworben hatten. Von diesen 66.000 stammten 13 Prozent aus einem der neuen (EU2 und EU10), aber mehr als 30 Prozent aus einem der alten Mitgliedstaaten (Tab. A.2.10). Vergleicht man diese Werte mit dem Anteil der Zuwanderung aus den EU2- und EU10-Staaten an der Zuwanderung insgesamt (Tab. A.2.5), zeigt sich, dass Bildungsmigranten aus den neuen Mitgliedstaaten deutlich unterrepräsentiert sind. Für die alten Mitgliedstaaten gilt das Gegenteil: Ihr Anteil an der Gesamtzuwanderung beträgt nur 16 Prozent, der an den Bildungsmigranten aber das Doppelte.

Eine Sonderform der Bildungsmigration von Unionsbürgern stellt das ERASMUS-Programm der Europäischen Union dar, das die Mobilität von Studierenden fördert. Es unterstützt finanziell Studienaufenthalte im Ausland (vgl. auch A.4.1), die mit einer Dauer von einem oder zwei Semestern als eine Art ‚Schnuppermigration‘ zu betrachten sind.³⁴ Auch hier zeigt sich bei den Staaten Mittel- und Osteuropas, die der EU 2004 bzw. 2007 neu

³³ Die Werte für Rumänien beziehen sich sowohl auf rumänische Staatsangehörige als auch auf deutsche Staatsangehörige rumänischer Herkunft; der Mikrozensus lässt für diese Herkunftsgruppe aufgrund der kleinen Fallzahl keine weitere Differenzierung zu.

³⁴ Das Programm ist zwar auf kurzfristige Auslandsaufenthalte angelegt, die Teilnahme beeinflusst jedoch entsprechend der politischen Intention spätere Mobilitätsentscheidungen (Teichler/Janson 2007; King/Ruiz-Gelices 2003). Gerade in Zeiten von Krisen, wie derzeit in Südeuropa, kann Auslandserfahrung über das ERASMUS-Programm die Wanderungsbereitschaft junger Menschen erhöhen (Bräuninger/Majowski 2011).

Tab. A.2.10 Studienanfänger in Deutschland nach Staatsangehörigkeitsgruppen 2004–2010

| | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|--|----------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| | absolute Werte | | | | | | |
| Studienanfänger gesamt | 358.870 | 356.076 | 344.967 | 361.459 | 396.800 | 424.273 | 444.608 |
| davon Bildungs- ausländer | 58.247 | 55.773 | 53.554 | 53.759 | 58.350 | 60.910 | 66.413 |
| EU26 | 26.884 | 25.489 | 23.769 | 22.715 | 24.755 | 25.013 | 30.265 |
| EU14 | 15.129 | 14.749 | 14.471 | 14.074 | 16.096 | 16.837 | 21.324 |
| EU10 | 7.997 | 7.868 | 7.002 | 6.647 | 6.689 | 6.187 | 6.666 |
| EU2 | 3.758 | 2.872 | 2.296 | 1.994 | 1.970 | 1.989 | 2.275 |
| Anteil an allen Bildungsausländern, die ein Studium begannen | | | | | | | |
| EU26 | 46,2 % | 45,7 % | 44,4 % | 42,3 % | 42,4 % | 41,1 % | 45,6 % |
| EU14 | 26,0 % | 26,4 % | 27,0 % | 26,2 % | 27,6 % | 27,6 % | 32,1 % |
| EU10 | 13,7 % | 14,1 % | 13,1 % | 12,4 % | 11,5 % | 10,2 % | 10,0 % |
| EU2 | 6,5 % | 5,1 % | 4,3 % | 3,7 % | 3,4 % | 3,3 % | 3,4 % |

Quelle: DAAD 2006; 2007; 2008b; 2009b; 2010b; 2011b; 2012b; eigene Berechnung

beigetreten sind, ein gewisser Nachholbedarf. Während ERASMUS bei Studierenden aus der EU14 immer beliebter wird, stagnieren bei Studierenden aus der EU10 und der EU2 die Teilnehmerzahlen (Tab. A.2.11). Die Beliebtheit des Programms bei Studierenden aus der EU14 lässt sich dadurch erklären, dass diese finanziell geförderte Option, einen Auslandsaufenthalt zu absolvieren, in diesen Ländern etabliert und seit Langem bekannt ist. Außerdem verfügen Studierende aus der EU14 eher über die finanziellen Mittel für einen ERASMUS-Aufenthalt; das spielt insofern eine Rolle, als das Stipendium nicht kostendeckend gestaltet ist. Möglicherweise hat aber auch die europaweite Umstellung der meisten Studiengänge

auf das Bachelor- und Master-System, die zumindest in den Staaten der EU15 bereits fast vollständig vollzogen ist, die innereuropäische Mobilität von Studierenden zusätzlich erleichtert. Trotz dieser Umstellung bestehen aber immer noch Mobilitätsbarrieren, da in den jeweiligen Studiengängen noch nicht überall Mobilitätsfenster eingerichtet sind (s. A.4.1).

Temporäre vs. permanente Zuwanderung

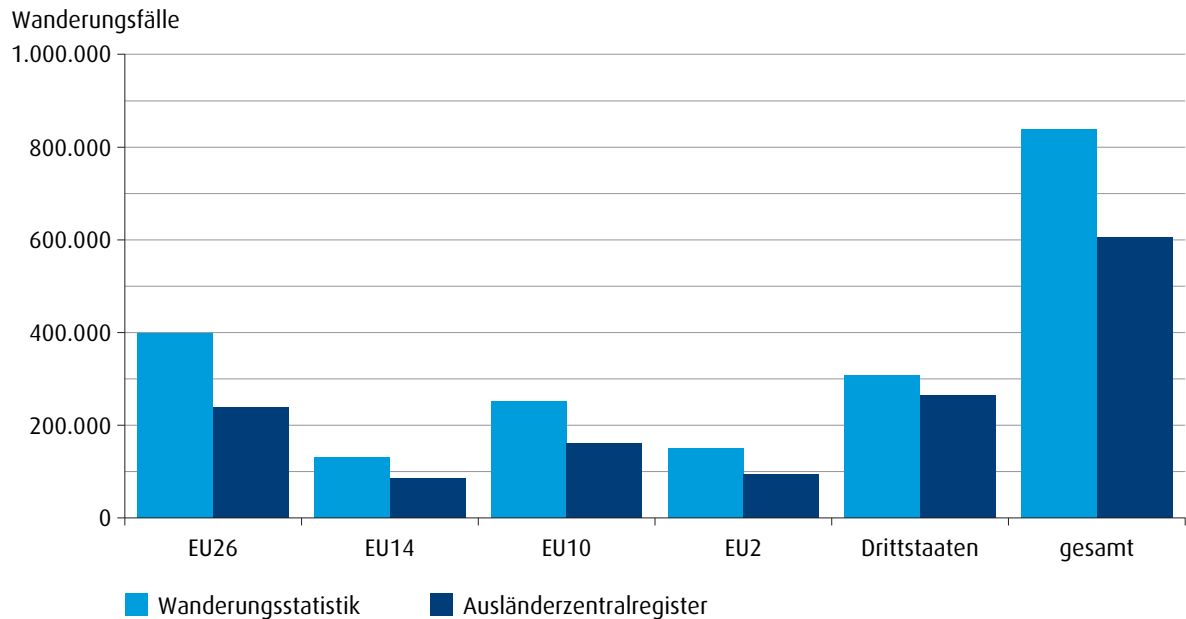
Migration wird immer noch meist als eine einmalige und auf Dauerhaftigkeit angelegte Verlagerung des Wohnorts verstanden. Diese Vorstellung ist aber für die Europäische Union nicht mehr zutreffend. Es gibt Hinweise darauf, dass

Tab. A.2.11 Teilnehmer am ERASMUS-Programm (ohne Praktika) in Deutschland nach Staatsangehörigkeitsgruppen 2006–2011

| | 2006/07 | 2007/08 | | 2008/09 | | 2009/10 | | 2010/11 | |
|------|---------|---------|-------------------------|---------|-------------------------|---------|-------------------------|---------|-------------------------|
| | absolut | absolut | Veränderung zum Vorjahr | absolut | Veränderung zum Vorjahr | absolut | Veränderung zum Vorjahr | absolut | Veränderung zum Vorjahr |
| EU26 | 16.763 | 16.404 | -2,1 % | 16.279 | -0,8 % | 16.273 | 0,0 % | 17.367 | +6,7 % |
| EU14 | 11.041 | 10.842 | -1,8 % | 11.250 | +3,8 % | 11.443 | +1,7 % | 12.732 | +11,3 % |
| EU10 | 5.092 | 4.987 | -2,1 % | 4.402 | -11,7 % | 4.155 | -5,6 % | 3.968 | -4,5 % |
| EU2 | 630 | 575 | -8,7 % | 627 | +9,0 % | 675 | +7,7 % | 667 | -1,2 % |

Quelle: DAAD 2008a; 2009a; 2010a; 2011a; 2012a; eigene Berechnung

Abb. A.2.7 Vergleich der Zuzüge nach Deutschland im Ausländerzentralregister und in der Wanderungsstatistik nach Staatsangehörigkeitsgruppen 2010



Quelle: Statistisches Bundesamt 2012b; 2012i; eigene Darstellung

fehlende Mobilitätsbarrieren die Wahrscheinlichkeit einer dauerhaften Migration reduzieren und stattdessen temporäre und wiederholbare Auslandsaufenthalte fördern, weil die Rückkehrmöglichkeit auch nach Abwanderung garantiert ist (IDC 2004: 48). **Die Zuwanderung von Unionsbürgern nach Deutschland ist also vermutlich eher ein zeitlich begrenztes und weniger ein einmaliges und endgültiges Lebensprojekt** (Pollard/Latorre/Sriskandarajah 2008: 56; Pries 2007: 23f.). Ein Abgleich der Daten der Wanderungsstatistik und des Ausländerzentralregisters (Abb. A.2.7) unterstützt diese Einschätzung: Besonders für Unionsbürger und dabei v. a. für jene aus der EU10 und EU2 weisen die beiden Datenquellen enorme Unterschiede auf, deutlich höhere als beispielsweise für Zuwanderer aus der Türkei. Diese Differenz deutet darauf hin, dass Unionsbürger sich nur kurzfristig im Land aufhalten bzw. öfter ein- und ausreisen und daher im Ausländerzentralregister nicht erfasst werden.³⁵ Das kann auch dadurch erklärt werden, dass EU10- und EU2-Bürger als saisonale Arbeitskräfte für kurze Zeiträume nach Deutschland kommen, zumal ihnen bis 2011 bzw. 2013 nur eingeschränkte Zuwanderungsmöglichkeiten offenstanden und -stehen. Eine Schätzung für das Jahr 2009

zeigt, dass Unionsbürger mit 51 Prozent seltener Langzeitmigranten sind als der Durchschnitt aller Zuwanderer (56 %) (Mundil/Grobecker 2011a: 1181). Ein ähnlicher Befund wird für Österreich berichtet: Auch hier liegt bei Unionsbürgern – insbesondere aus den Beitrittsstaaten der Jahre 2004 und 2007 – die Aufenthaltsdauer unter dem Durchschnitt (Statistik Austria 2011: 22f.).

Wanderungsgewinner Deutschland

Europa wächst auch durch das Mobilitätsverhalten seiner Bürger zusammen. Deutschland als geografisches, politisches und wirtschaftliches Kernland der EU profitiert von dieser Entwicklung. Der hohe Zuwanderungssaldo des Jahres 2011 basiert zu großen Teilen auf EU-Binnenmigration. Deutschland hat in dieser Hinsicht sowohl von den beiden Erweiterungsrounden 2004 und 2007 profitiert als auch davon, dass aus den Staaten Südeuropas, die von der Staatsschuldenkrise betroffen sind, zunehmend meist junge und gut ausgebildete Personen nach Deutschland zuwandern (Bräuninger/Majowski 2011).

Ein großer Teil dieser Zuwanderung wird voraussichtlich nicht permanent sein. Gleichzeitig wachsen damit grenzüberschreitende soziale Netzwerke, die auch zu-

35 Wenn Personen beispielsweise häufig kurzzeitig zu- und fortziehen, werden sie in der Wanderungsstatistik mehrfach erfasst und gezählt, im Ausländerzentralregister jedoch nicht.

künftig und eventuell sogar erst nach einer oder zwei Generationen für weitere Migrationsprozesse (re)aktiviert werden.³⁶ Wenn sich die wirtschaftliche Lage in Griechenland und Spanien verbessert bzw. der wirtschaftliche Aufholprozess in den Staaten Mittel- und Osteuropas sich weiter fortsetzt, ist mit einer teilweisen Rückkehr der jüngst zugewanderten Personen zu rechnen. Das derzeitige hohe Niveau der Zuwanderung wird sich also voraussichtlich nicht unverändert fortsetzen.

Dieses Szenario entspricht auch aktuellen Prognosen zur Entwicklung der Nettozuwanderung aus den neuen Mitgliedstaaten der EU10 und der EU2. So schätzen Baas und Brücker (2010), dass sich die Nettozuwanderung von

EU8-Staatsangehörigen im Jahr 2020 wieder auf ähnliche Werte reduzieren wird wie in den Jahren vor der vollen Freizügigkeit – je nach Szenario auf Werte zwischen 20.000 und 60.000. **Aber auch wenn die im Durchschnitt mittel bis gut qualifizierten Unionsbürger möglicherweise nur für eine befristete Zeit im Land bleiben, hat Deutschland im Ergebnis von den Mobilitätsrechten profitiert, die die Europäische Union gewährt. Es hat eine ‚Freizügigkeitsdividende‘ erzielt und sich wieder als Einwanderungsland etabliert, es ist damit nicht mehr nur ein „Migrationsland in der statistischen Mitte zwischen Ein- und Auswanderungsland“ (SVR 2011: 10).**

36 Die derzeitigen Zuströme nach Deutschland aus Spanien und Griechenland könnten u. a. auch auf Wanderungstraditionen und Integrationserfahrungen der klassischen Arbeitsmigranten der 1960er Jahre zurückzuführen sein.

Politische und rechtliche Rahmenbedingungen

Die Zuwanderung von Unionsbürgern wurde lange Zeit öffentlich nicht wahrgenommen und wissenschaftlich nicht thematisiert. Vermutlich lässt sich dieses Desinteresse u. a. damit erklären, dass die Nationalstaaten diese Zuwanderung aufgrund der EU-Freizügigkeit rechtlich nur noch sehr eingeschränkt beeinflussen können (s. A.3.1). So entfallen für Unionsbürger die traditionellen Steuerungs- und Integrationsmaßnahmen, die bei Drittstaatsangehörigen angewandt werden. Allerdings gibt es weiterhin politische Handlungsmöglichkeiten, die unabhängig von Restriktionen des traditionellen Zuwanderungsrechts Mobilität effektiv fördern oder hemmen können (s. A.3.2).

A.3.1 Rechtliche Rahmenbedingungen: kaum Steuerungsmöglichkeiten

Die rechtliche Verankerung der Freizügigkeit im EU-Primär- und Sekundärrecht (Info-Box 7) schränkt den rechtlichen Handlungsspielraum der einzelnen Nationalstaaten erheblich ein. Zwar wurde den EU-„Altmitgliedsländern“ im Rahmen der Erweiterungen der EU 2004 und 2007 die Möglichkeit gegeben, mithilfe von Übergangsfristen die vollen Freizügigkeitsrechte für die Bürger der neu beigetretenen Staaten erst mit Verzögerung zu gewähren. **Diese Fristen laufen aber 2014 aus. Ab dann wird die EU ein 27 Länder umfassender Wanderungsraum mit rechtlich abgesicherten Freizügigkeitsrechten sein, die von den Nationalstaaten kaum mehr beschränkt werden können.**

Verankerung der Freizügigkeit im EU-Recht

Das Primärrecht garantiert (im Rahmen der Regelungen zum Binnenmarkt) zunächst die Arbeitnehmerfreizügig-

keit und die Niederlassungsfreiheit für Unternehmer und Selbständige (vgl. Art. 45ff. AEUV). Diese „Freiheiten des Personenverkehrs“ sind wie die Gewährleistungen des freien Verkehrs von Waren, Dienstleistungen und Kapital zentrale Elemente des Binnenmarkts und waren bereits im Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft von 1957 festgeschrieben.³⁷ Die Arbeitnehmerfreizügigkeit und die Niederlassungsfreiheit gelten für alle Unionsbürger, die als Arbeitnehmer oder Selbständige in einem anderen Mitgliedstaat arbeiten. Hier verbietet das EU-Recht grundsätzlich jede Benachteiligung aufgrund der Staatsangehörigkeit.³⁸ Auch diskriminierungsfreie Beschränkungen (z. B. ein generelles Verbot von Zweigniederlassungen für bestimmte Berufssparten³⁹) sind nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) unzulässig, sofern sie nicht durch „zwingende Gründe des Allgemeinwohls“ gerechtfertigt sind. Zudem wendet der EuGH die Arbeitnehmerfreizügigkeit auch auf Personen an, die nur in geringem Umfang erwerbstätig sind oder entlohnt werden (Guil 2011: 63f.). **Die Arbeitnehmerfreizügigkeit und die Niederlassungsfreiheit gewähren erwerbstätigen Unionsbürgern also einen sehr umfassenden Schutz.**⁴⁰

Mit dem Maastrichter Vertrag über die Europäische Union, der am 1. November 1993 in Kraft trat, wurde im Primärrecht außerdem ein allgemeines Freizügigkeitsrecht für Unionsbürger verankert (vgl. Art. 21 Abs. 1 AEUV). Auf dieses Recht können sich nicht nur Arbeitnehmer und Selbständige berufen, sondern grundsätzlich alle Unionsbürger, die sich in einem anderen Mitgliedstaat aufhalten wollen. Darüber hinaus garantiert auch die Grundrechtecharta (GrCh) im Rahmen des Lissabonner Vertrags den Unionsbürgern ein solches allgemeines Freizügigkeitsrecht (vgl. Art. 45 Abs. 1 GrCh). Allerdings

37 Vgl. Art. 48ff. EWG; für die Umsetzung galten allerdings bis zum Jahr 1968 generelle Übergangsfristen.

38 Durch das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) und das Freizügigkeitsabkommen zwischen der EU und der Schweiz sind auch Staatsangehörige Islands, Liechtensteins und Norwegens sowie der Schweiz in die Freizügigkeit einbezogen.

39 Vgl. hierzu z. B. EuGH, Urt. v. 12.07.1984, Rs. 107/83, *Klopp* (Unvereinbarkeit eines generellen Verbots von Zweigniederlassungen für Rechtsanwälte mit der Niederlassungsfreiheit).

40 Die Arbeitnehmerfreizügigkeit und die Niederlassungsfreiheit schützen Unionsbürger unter bestimmten Voraussetzungen (die in Art. 7 Abs. 3 RL 2004/38/EG festgelegt sind) sogar nach Beendigung der Erwerbstätigkeit in einem anderen Mitgliedstaat (z. B. wenn sie wegen Krankheit vorübergehend arbeitsunfähig oder nach mehr als einjähriger Beschäftigung unfreiwillig arbeitslos sind – vgl. hierzu auch Art. 45 Abs. 3 lit. d AEUV).

Info-Box 7 Regelungsebenen im EU-Recht

Im EU-Recht wird generell zwischen „Primärrecht“ und „Sekundärrecht“ unterschieden. Zum Primärrecht gehören in erster Linie die Regelungen in den aktuellen Fassungen der Gründungsverträge der EU (seit 01.12.2009: Vertrag über die Europäische Union (EUV) und Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)), außerdem die Grundrechtecharta, die laut Art. 6 Abs. 1 EUV den Verträgen gleichrangig ist. Die im Primärrecht verankerten Regelungen können grundsätzlich nur mit Zustimmung aller Mitgliedstaaten geändert werden und sind gegenüber dem Sekundärrecht vorrangig.

Als Sekundärrecht werden Regelungen bezeichnet, die die Organe der EU (Rat, Parlament, Kommission) erlassen; die Rechtsetzungskompetenzen sind in den Verträgen festgelegt. Die wichtigsten Formen der Rechtsetzung im Bereich des Sekundärrechts sind Richtlinien und Verordnungen. Richtlinien verpflichten die Mitgliedstaaten, die Inhalte der jeweiligen Richtlinie durch eigene Gesetzgebung umzusetzen. Nur wenn eine solche Umsetzung verspätet erfolgt oder mangelhaft ist, kann der einzelne Bürger sich gegenüber dem Mitgliedstaat direkt auf die in der Richtlinie vorgesehenen Rechte berufen. Verordnungen gelten dagegen immer unmittelbar, auch ohne Umsetzung in nationales Recht. Richtlinien und Verordnungen werden i. d. R. von der Kommission vorgeschlagen und durch den Rat und das Europäische Parlament gemeinsam beschlossen.

gilt das allgemeine Freizügigkeitsrecht gemäß Art. 21 Abs. 1 AEUV „vorbehaltlich der in den Verträgen und in den Durchführungsvorschriften vorgesehenen Beschränkungen“. Auch das in der Grundrechtecharta enthaltene Freizügigkeitsrecht kann eingeschränkt werden, wenn der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gewahrt wird (vgl. Art. 52 Abs. 1 GrCh).

Aus dem Sekundärrecht sind für das Recht der Unionsbürger auf Freizügigkeit v. a. die Verordnung über die Arbeitnehmerfreizügigkeit (VO (EU) Nr. 492/2011)⁴¹ und die Freizügigkeitsrichtlinie von 2004 (RL 2004/38/EG)⁴² maßgeblich. Erstere enthält grundlegende Bestimmungen zur Gleichbehandlung bei Zugang und Ausübung einer Beschäftigung in einem anderen Mitgliedstaat und entspricht im Wesentlichen der bis 2011 geltenden Verordnung über die Arbeitnehmerfreizügigkeit aus dem Jahr 1968 (VO (EWG) Nr. 1612/68). Mit der Letzteren wurden verschiedene frühere Richtlinien zur Freizügigkeit zusammengefasst und die Verordnung von 1968 teilweise modifiziert. Sie regelt generell die Bedingungen, unter denen Unionsbürger freizügigkeitsberechtigt sind und ein Daueraufenthaltsrecht erwerben (vgl. Art. 1 RL 2004/38/EG). Die Freizügigkeitsrichtlinie gilt auch für drittstaatsangehörige Familienmitglieder, die Unionsbürger bei

einem Umzug in einen anderen Mitgliedstaat begleiten oder ihnen nachziehen (vgl. Art. 3 RL 2004/38/EG). Der deutsche Gesetzgeber hat die entsprechenden Vorgaben im Freizügigkeitsgesetz/EU⁴³ umgesetzt.

Beschränkung der Freizügigkeit für Unionsbürger aus Beitrittsstaaten

Obwohl sie für den Binnenmarkt und für die politische Dimension der Europäischen Union von zentraler Bedeutung ist (s. A.1), wurde die Freizügigkeit bei der Aufnahme neuer Mitgliedstaaten immer wieder von einem Teil der alten Mitgliedstaaten beschränkt: Für Griechenland (Beitritt 1981) galt für die Arbeitnehmerfreizügigkeit eine Übergangsfrist bis Anfang 1988, für Spanien und Portugal (Beitritt 1986) bis Anfang 1992. Zuletzt wurde für die mittel- bzw. osteuropäischen Staaten, die der EU in den Jahren 2004 und 2007 beigetreten sind,⁴⁴ die Arbeitnehmerfreizügigkeit und teilweise auch die Dienstleistungsfreiheit eingeschränkt. Der Grund für diese Übergangsregelungen war die Befürchtung, dass Bürger aus den neuen Beitrittsländern in großer Zahl in die wirtschaftlich stärkeren alten Mitgliedstaaten abwandern würden.

Die Übergangsregelungen in den Beitrittsvereinbarungen mit der EU10 und der EU2 gab allen alten Mitglied-

41 Verordnung (EU) Nr. 492/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 05.04.2011 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Union.

42 Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29.04.2004 über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 und zur Aufhebung der Richtlinien 64/221/EWG [...], teilweise auch kurz als „Unionsbürgerrichtlinie“ bezeichnet.

43 Gesetz über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern (Freizügigkeitsgesetz/EU – FreizügG/EU) vom 30.07.2004 (in Kraft getreten am 01.01.2005).

44 Estland, Lettland, Litauen, Polen, die Slowakei, Slowenien, die Tschechische Republik, Ungarn (Beitritt 01.05.2004); Bulgarien, Rumänien (Beitritt 01.01.2007).

staaten die Möglichkeit, für neu zuziehende Arbeitnehmer aus den neuen Mitgliedstaaten den Arbeitsmarktzugang zu beschränken.⁴⁵ Österreich und Deutschland erhielten darüber hinaus (durch spezielle Schutzklauseln) das Recht, in bestimmten Sektoren festzulegen, in welchem Maß Unternehmen aus den neuen mittel- und osteuropäischen Beitrittsstaaten zur Erbringung von Dienstleistungen Arbeitnehmer grenzüberschreitend beschäftigen dürfen.⁴⁶ Davon abgesehen sahen die Beitrittsvereinbarungen jedoch keine Sonderregelungen vor: Die neuen Unionsbürger konnten sich also sofort nach dem Beitritt ihrer Herkunftsstaaten ohne Einschränkungen auf die Niederlassungsfreiheit für Unternehmer und Selbständige und das allgemeine Freizügigkeitsrecht berufen.

Die Übergangsregelungen für die Beitrittsstaaten 2004 und 2007 sahen drei Phasen vor: In den ersten beiden Jahren nach dem Beitritt waren die einschlägigen Bestimmungen über die Arbeitnehmerfreizügigkeit auf die neuen Unionsbürger grundsätzlich nicht anzuwenden (die alten Mitgliedstaaten konnten jedoch durch nationale Regelungen sofort die vollen Freizügigkeitsrechte gewähren). In der zweiten Phase konnten die Altmitglieder durch eine entsprechende Mitteilung an die Kommission die Beschränkungen für weitere drei Jahre aufrechterhalten. In der dritten Phase konnten die Beschränkungen nur beibehalten werden, wenn schwerwiegende Störungen des Arbeitsmarktes nachgewiesen wurden. Die Mehrheit der alten Mitgliedstaaten nutzte ihre Beschränkungsmöglichkeiten nur partiell oder gar nicht. Bis Mitte 2008 hatten fast alle alten Mitgliedstaaten (mit Ausnahme von Belgien, Deutschland und Österreich) die Beschränkungen der Arbeitnehmerfreizügigkeit für die 2004 beigetretenen mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten aufgehoben (vgl. KOM(2008) 765 endg.). Ende April 2011 sind die entsprechenden Übergangsfristen endgültig abgelaufen. Deutschland und Österreich haben als einzige Mitgliedstaaten die Zeiträume für die Beschränkung der Arbeitnehmerfreizügigkeit (sowie der Dienstleistungsfreiheit) für Unionsbürger aus den neuen mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten maximal ausgeschöpft. Ob bei der letzten Verlängerung der Beschränkungen tatsächlich schwerwiegende Störungen des Arbeitsmarktes in diesen Staaten drohten, ist jedoch zweifelhaft. Für Rumänien und Bulgarien ist die Arbeitnehmerfreizügigkeit aktuell noch in Belgien, Deutschland, Großbritannien, Frankreich, Luxemburg, Malta, den Niederlanden und Ös-

terreich beschränkt; Deutschland und Österreich halten zudem weiterhin an den Beschränkungen der Dienstleistungsfreiheit fest. In Spanien wurde der Arbeitsmarkt zwar 2009 für rumänische und bulgarische Arbeitnehmer geöffnet, aufgrund der wirtschaftlichen Lage allerdings im August 2011 wieder für rumänische Arbeitnehmer eingeschränkt. Diese Beschränkungen müssen jedoch spätestens mit Ablauf der Übergangsregelungen Ende 2013 aufgehoben werden.

Sicherung des Lebensunterhalts als Freizügigkeitsvoraussetzung

Die Einführung eines allgemeinen Freizügigkeitsrechts ist eine wichtige Erweiterung der Rechte von Unionsbürgern. Allerdings wird dieses Recht in Art. 21 Abs. 1 AEUV und Art. 45 GrCh nicht vorbehaltlos gewährt. Dementsprechend legt die Freizügigkeitsrichtlinie fest, dass Unionsbürger, die keine Arbeitnehmer oder Selbständige im Sinne des EU-Rechts sind, für einen Aufenthalt in einem anderen Mitgliedstaat über drei Monate über ausreichende Existenzmittel und einen umfassenden Krankenversicherungsschutz für sich und ihre Familienangehörigen verfügen müssen (vgl. Art. 7 RL 2004/38/EG; zur Umsetzung im deutschen Recht vgl. § 4 FreizügG/EU). Dies soll verhindern, dass EU-Binnenmigranten in den Aufnahmestaaten unangemessen Sozialleistungen in Anspruch nehmen (vgl. EG 10 RL 2004/38/EG und auch B.2.1). Die Höhe der nachzuweisenden Existenzmittel dürfen die Mitgliedstaaten jedoch nicht pauschal festlegen, sondern sie müssen die persönliche Situation der Betroffenen berücksichtigen. Der Betrag darf zudem keinesfalls über dem Schwellenbetrag liegen, unterhalb dessen der Aufnahmemitgliedstaat seinen Staatsangehörigen Sozialhilfe gewährt (vgl. Art. 8 Abs. 4 RL 2004/38/EG). Für Studierende besteht eine Erleichterung, da sie lediglich glaubhaft machen und nicht nachweisen müssen, dass sie diese Voraussetzungen erfüllen (vgl. Art. 7 Abs. 1 lit. c RL 2004/38/EG; § 5a Abs. 1 S. 2 FreizügG/EU). Grundsätzlich dürfen die Mitgliedstaaten nur im Einzelfall und bei begründeten Zweifeln überprüfen, ob die Voraussetzungen für die Freizügigkeitsberechtigung vorliegen oder weiterhin erfüllt sind (vgl. Art. 14 Abs. 2 RL 2004/38/EG; § 5 Abs. 3 FreizügG/EU). Zudem darf gemäß Art. 14 Abs. 3 RL 2004/38/EG nicht automatisch das Aufenthaltsrecht entzogen werden, wenn Sozialleistungen in Anspruch genommen werden (Info-Box 8). Die

⁴⁵ Vgl. Art. 24 der Beitrittsakte 2003 i. V. m. Abschnitt 1 der jeweiligen Anhänge und Art. 23 der Beitrittsakte 2005 i. V. m. Abschnitt 1 der jeweiligen Anhänge; Unionsbürger aus den neuen mittel- und osteuropäischen Beitrittsstaaten, die bereits für einen ununterbrochenen Zeitraum von zwölf Monaten zum Arbeitsmarkt eines alten Mitgliedstaats zugelassen waren, hatten jedoch nach den entsprechenden Regelungen sofort einen uneingeschränkten Zugang zum Arbeitsmarkt dieses Mitgliedstaats.

⁴⁶ Vgl. Abschnitt 1 Nr. 13 der jeweiligen Anhänge zu Art. 24 der Beitrittsakte 2003 und zu Art. 23 der Beitrittsakte 2005.

Freizügigkeit wird also nicht voraussetzungslos gewährt; allerdings sind die Bedingungen auch für Unionsbürger, die nicht dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen, relativ leicht zu erfüllen.⁴⁷

Recht auf Daueraufenthalt

Durch die Einführung eines Rechts auf Daueraufenthalt hat die Freizügigkeitsrichtlinie die Rechte von EU-Binnenmigranten erheblich gestärkt. Laut Art. 16 RL 2004/38/EG erwerben Unionsbürger und ihre Familienangehörigen, wenn sie sich rechtmäßig fünf Jahre in einem anderen Mitgliedstaat aufgehalten haben, das Recht, dort auf Dauer zu verbleiben, ohne die ansonsten geltenden Freizügigkeitsvoraussetzungen weiterhin erfüllen zu müssen (zur Umsetzung im deutschen Recht vgl. § 4a FreizügG/EU).⁴⁸ Diese Regelung soll laut Begründung der Freizügigkeitsrichtlinie das „Gefühl der Unionsbürgerschaft verstärken und entscheidend zum sozialen Zusammenhalt – einem grundlegenden Ziel der Gemeinschaft – beitragen“ (vgl. EG 17 RL 2004/38/EG und A.1.1). Der Aufenthalt kann bis zu insgesamt sechs Monaten im Jahr und in bestimmten Fällen auch länger unterbrochen werden, das Recht auf Daueraufenthalt wird dadurch nicht beeinträchtigt (vgl. Art. 16 Abs. 3 RL 2004/38/EG; § 4a Abs. 6 FreizügG/EU). Es erlischt in der Regel erst dann, wenn sich die Betroffenen für mehr als zwei aufeinander folgende Jahre außerhalb des jeweiligen Mitgliedstaats aufhalten (Art. 16 Abs. 4 RL 2004/38/EG; § 4a Abs. 7 FreizügG/EU).

Das Recht auf Daueraufenthalt bewirkt zum einen, dass Unionsbürger, die nicht Arbeitnehmer oder selbstständig Erwerbstätige im Sinne des EU-Rechts sind, nach einem fünfjährigen rechtmäßigen Aufenthalt in einem anderen Mitgliedstaat ihr Freizügigkeitsrecht auch dann behalten, wenn sie den Lebensunterhalt für sich und ihre Familie nicht mehr ohne staatliche Unterstützung sichern können. Damit wird die Unionsbürgerschaft immer stärker auch zu einer Sozialbürgerschaft (s. dazu B.2). Zum anderen darf straffälligen Unionsbürgern mit Daueraufenthaltsrecht die Freizügigkeitsberechtigung nur bei einer schwerwiegenden Gefährdung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit entzogen werden (vgl. Art. 28 Abs. 2 RL 2004/38/EG; § 6 Abs. 1 FreizügG/EU; Info-Box 8). Eine solche ist laut den deutschen Verwaltungsvorschriften zum FreizügG/EU „insbesondere bei drohender Wiederholung von Verbrechen und besonders schweren Verge-

hen anzunehmen, wenn der Betroffene wegen eines einzelnen Deliktes rechtskräftig zu einer Freiheitsstrafe von mindestens drei Jahren verurteilt worden und die Strafe nicht zur Bewährung ausgesetzt worden ist“ (Ziff. 6.4.1 VwV-FreizügG/EU).

Freizügigkeitsrechte türkischer Staatsangehöriger

Türkische Staatsangehörige haben im Hinblick auf Arbeitsmarktzugang und Freizügigkeit in der EU eine Reihe besonderer Rechte, die ihnen zum Teil einen ähnlichen Status einräumen wie Unionsbürgern. Die rechtliche Grundlage hierfür ist das Assoziationsabkommen, das 1963 zwischen der Türkei und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (damals bestehend aus den Benelux-Staaten, Deutschland, Frankreich und Italien) geschlossen wurde. Als zentrales Ziel nennt das Abkommen „eine beständige und ausgewogene Verstärkung der Handels- und Wirtschaftsbeziehungen“ (Art. 2 Abs. 1 des Abkommens); zur Verwirklichung dieses Ziels sollten u. a. schrittweise die Arbeitnehmerfreizügigkeit untereinander hergestellt sowie Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit und des Dienstleistungsverkehrs aufgehoben werden (vgl. Art. 12ff. des Abkommens). Das Abkommen eröffnete auch bereits die Perspektive eines Beitritts der Türkei zur Gemeinschaft, traf hierzu allerdings keine verbindliche Aussage (vgl. Art. 28 des Abkommens). Im Jahr 1970 wurde es durch ein Zusatzprotokoll ergänzt; zudem wurde auf seiner Grundlage ein Assoziationsrat eingerichtet, der rechtlich verbindliche und unmittelbar geltende Beschlüsse zu seiner Durchführung treffen kann (vgl. EuGH, Urt. v. 20.09.1990, Rs. C-192/89, *Sevince*).

Wichtig für die Freizügigkeit türkischer Staatsangehöriger sind zunächst die sog. Stillhaltekláuseln in Art. 41 Abs. 1 des Zusatzprotokolls von 1970 und in Art. 13 des Beschlusses Nr. 1/80 des Assoziationsrates (ARB 1/80). Danach dürfen die Mitgliedstaaten für die Niederlassungsfreiheit und den Dienstleistungsverkehr oder den Arbeitsmarktzugang türkischer Arbeitnehmer und ihrer Familienangehöriger, die bereits rechtmäßig in der EU leben, keine neuen Beschränkungen einführen. Verboten sind nicht nur Verschlechterungen gegenüber der Rechtslage, die bei Inkrafttreten des Zusatzprotokolls oder des Beschlusses Nr. 1/80 des Assoziationsrates galt, auch danach eingeführte Vergünstigungen dürfen nicht zurückgenommen werden (vgl. EuGH, Urt. v. 09.12.2010,

47 Für Unionsbürger aus Mitgliedstaaten mit einem niedrigen Einkommensniveau, die nicht am Arbeitsmarkt aktiv sind, kann der Nachweis allerdings eine gewisse Hürde darstellen. Beispielsweise haben viele Rentner aus den 2004 bzw. 2007 der EU beigetretenen Staaten oder auch aus den Staaten Südeuropas, die derzeit von der Staatsschuldenkrise betroffen sind, nicht genügend Einkommen, um in wohlhabenden Mitgliedstaaten wie Deutschland freizügigkeitsberechtigt zu sein, während deutsche Rentner meist in diese Mitgliedstaaten umziehen können. Die entsprechenden sekundärrechtlichen Regelungen könnten daher als eine Benachteiligung von Unionsbürgern aus bestimmten Mitgliedstaaten gesehen werden (vgl. Guild 2011: 64).

48 Für Arbeitnehmer oder Selbstständige, die in einem anderen Mitgliedstaat gearbeitet haben und dort in Rente gehen, gelten kürzere Voraufenthaltszeiten (vgl. Art. 17 RL 2004/38/EG; § 4a Abs. 2 FreizügG/EU).

Info-Box 8 Beschränkung der Freizügigkeit und Abschiebung von Unionsbürgern

Eine Beschränkung der Freizügigkeit kann zum einen zulässig sein, wenn der Lebensunterhalt unzureichend gesichert ist; dies gilt jedoch nicht für Unionsbürger, die im Aufnahmemitgliedstaat erwerbstätig sind, dort Arbeit suchen oder bereits ein Recht auf Daueraufenthalt erworben haben. Außerdem darf wegen des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit ein Unionsbürger, der Sozialhilfeleistungen in Anspruch nimmt, nicht automatisch das Aufenthaltsrecht verlieren. Bei einem Aufenthalt unter drei Monaten kann zudem nur im Fall einer „unangemessenen Inanspruchnahme von Sozialhilfeleistungen“ die Freizügigkeit beschränkt werden (vgl. Art. 14 Abs. 1 RL 2004/38/EG sowie B.2.1). In Deutschland werden solche Bescheide erlassen, indem der Verlust der Freizügigkeitsberechtigung auf der Grundlage des § 5 Abs. 4 FreizügG/EU festgestellt wird. Ein solcher Bescheid verpflichtet die Betroffenen zur Ausreise. Er darf jedoch nicht mit einem Einreiseverbot verbunden werden (vgl. Art. 15 Abs. 3 RL 2004/38/EG). Die Betroffenen können also ohne Beschränkungen erneut in den jeweiligen Mitgliedstaat einreisen, sofern sie die Freizügigkeitsvoraussetzungen wieder erfüllen.

Zum anderen ist es – unter den in der Freizügigkeitsrichtlinie konkretisierten Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit – möglich, die Freizügigkeit von Unionsbürgern aus Gründen der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit zu beschränken (vgl. Art. 27 u. 28 RL 2004/38/EG). Die entsprechenden Regelungen betreffen insbesondere straffällige Unionsbürger. Allerdings reicht eine strafrechtliche Verurteilung allein nicht aus, um die Freizügigkeit zu beschränken. Vielmehr muss aus dem Verhalten des Betroffenen eine „tatsächliche, gegenwärtige und erhebliche Gefahr“ für „Grundinteressen der Gesellschaft“ folgen (vgl. Art. 27 Abs. 2 RL 2004/38/EG). Beschränkungen der Freizügigkeit aus wirtschaftlichen oder generalpräventiven Gründen sind generell unzulässig (vgl. Art. 27 Abs. 1 S. 1 u. Abs. 2 S. 4 RL 2004/38/EG). Bei entsprechenden Entscheidungen müssen (im Rahmen der Prüfung der Verhältnismäßigkeit) u. a. die Dauer des Aufenthalts der Betroffenen im Inland, ihre familiäre und wirtschaftliche Situation und die sozialen Bindungen im Aufnahme- und Herkunftsstaat berücksichtigt werden (Art. 28 Abs. 1 RL 2004/38/EG). Haben Unionsbürger ein Recht auf Daueraufenthalt erworben, darf die Freizügigkeit nur aus „schwerwiegenden Gründen der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit“ beschränkt werden (vgl. Art. 28 Abs. 2 RL 2004/38/EG). Bei Unionsbürgern, die minderjährig sind oder sich bereits zehn Jahre im Aufnahmemitgliedstaat aufgehalten haben, kann die Freizügigkeit nur aus „zwingenden Gründen der öffentlichen Sicherheit“, die im nationalen Recht konkretisiert sein müssen, beschränkt werden (Art. 28 Abs. 3 RL 2004/38/EG; zur Umsetzung im deutschen Recht vgl. § 6 Abs. 5 FreizügG/EU). Als solche zwingenden Gründe hat der EuGH in jüngeren Urteilen z. B. die Bekämpfung des bandenmäßigen Handels mit Betäubungsmitteln oder die Verhinderung besonders schwerer Fälle des sexuellen Missbrauchs von Kindern anerkannt (EuGH, Urt. v. 23.11.2010, Rs. C 145/09, *Tsakouridis*; Urt. v. 12.05.2012, Rs. C 348/09, *P.I.*). Eine Beschränkung der Freizügigkeit aus Gründen der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit verpflichtet die Betroffenen zur Ausreise und verbietet ihnen darüber hinaus auch die Wiedereinreise. Dieses Verbot muss jedoch auf Antrag befristet werden (vgl. Art. 32 RL 2004/38/EG).

Die oben genannten Vorgaben für Freizügigkeitsbeschränkungen gelten grundsätzlich auch für freizügigkeitsberechtigte Familienangehörige von Unionsbürgern, die selbst keine Staatsangehörigen eines EU-Mitgliedstaats sind. Sind Unionsbürger oder Familienangehörige aufgrund einer Entscheidung über die Beschränkung der Freizügigkeit zur Ausreise verpflichtet, können die Mitgliedstaaten diese nach den nationalen Regelungen zur Verwaltungsvollstreckung ggf. auch zwangsweise durchsetzen. In Ausnahmefällen kann auch eine Abschiebungshaft richterlich angeordnet werden (vgl. hierzu § 62 AufenthG).

Rs. C-300/09 u. C-301/09, *Toprak u. Oguz*). Wegen der Stillhalteklausele in Art. 41 Abs. 1 des Zusatzprotokolls hat der EuGH z. B. festgestellt, dass von türkischen Staatsangehörigen, die für in der Türkei ansässige Unternehmen in Deutschland Dienstleistungen erbringen, kein Einreisevisum verlangt werden darf, da eine entsprechende Visumpflicht bei Inkrafttreten des Zusatzprotokolls noch nicht bestand (Urt. v. 19.02.2009, Rs. C-228/06, *Soysal*).

In einem derzeit anhängigen Verfahren wird geklärt, ob diese Stillhalteklausele auch die „passive Dienstleistungsfreiheit“ umfasst, ob also auch Dienstleistungsempfänger (insbesondere Touristen) aus der Türkei visumsfrei nach Deutschland oder in andere Mitgliedstaaten einreisen dürfen (vgl. Vorabentscheidungsersuchen des OVG Berlin-Brandenburg v. 13.04.2011, Az. 12 B 46/09). Wegen der Stillhalteklausele in Art. 13 ARB 1/80 müssen

türkische Staatsangehörige zudem davon ausgenommen werden, dass für ein eigenständiges Aufenthaltsrecht des Ehegatten nach einer Trennung die Ehe mindestens drei Jahre bestanden haben muss statt wie zuvor zwei Jahre, wie es das am 1. Juli 2011 in Kraft getretene „Gesetz zur Bekämpfung der Zwangsheirat“ verfügt (vgl. BT-Drs. 17/4401). Umstritten ist, ob sich der geforderte Nachweis von Sprachkenntnissen als Voraussetzung für den Ehegattennachzug, der im Jahr 2007 neu eingeführt wurde, mit der Stillhalteklausele in Art. 13 ARB 1/80 vereinbaren lässt, weil er sich mittelbar auf türkische Arbeitnehmer mit türkischen Ehepartnern negativ auswirkt, die bereits in Deutschland leben (Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration 2012: 202; Farahat 2011: 345f.). Eine abschließende Klärung durch den EuGH steht hier noch aus.⁴⁹ Im Übrigen bleiben aber Maßnahmen insbesondere zur Integrationsförderung (Integrationskurse) zulässig.

Neben der Stillhalteklausele enthält der Beschluss Nr. 1/80 des Assoziationsrats eine Reihe von Garantien zum Arbeitsmarktzugang von türkischen Arbeitnehmern und ihren Familienangehörigen, die bereits in der EU leben; diese Garantien sind auch für den aufenthaltsrechtlichen Status der Betroffenen relevant. Art. 6 ARB 1/80 garantiert türkischen Arbeitnehmern u. a. nach einem Jahr ordnungsgemäßer Beschäftigung in einem EU-Staat das Recht, die Arbeitserlaubnis zu erneuern, um diese Beschäftigung fortzuführen, und nach vier Jahren ordnungsgemäßer Beschäftigung erhalten sie freien Zugang zu jeder Beschäftigung in dem jeweiligen Mitgliedstaat. Familienangehörigen, die zu in der EU lebenden türkischen Arbeitnehmern nachgezogen sind, garantiert Art. 7 ARB 1/80 u. a. nach drei Jahren ordnungsgemäßigem Aufenthalt im jeweiligen Mitgliedstaat das Recht, sich auf jedes Stellenangebot zu bewerben, und nach fünf Jahren einen freien Arbeitsmarktzugang. Nach der Rechtsprechung des EuGH kann allerdings trotz dieser Rechte die erstmalige Einreise und Beschäftigung grundsätzlich beschränkt werden. Türkische Arbeitnehmer und ihre Familienangehörigen, die sich bereits rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten, haben jedoch aufgrund der Art. 6 u. 7 ARB 1/80 in jedem Fall auch ein Aufenthaltsrecht, da sie die dort garantierten Rechte ansonsten nicht wahrnehmen könnten (vgl. EuGH, Urt. v. 20.09.1990, Rs. C-192/89, *Sevince*). Diese Rechte dürfen nach Art. 14 ARB 1/80 nur bei einer Gefährdung der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit beschränkt werden.

Nach der Rechtsprechung des EuGH sind die Bestimmungen im Zusatzprotokoll zum Assoziationsabkommen

und im Beschluss Nr. 1/80 des Assoziationsrats grundsätzlich analog zu denen auszulegen, die für Unionsbürger gelten. Denn das Assoziationsabkommen verweist ausdrücklich auf die für Unionsbürger geltenden Grundfreiheiten (Arbeitnehmerfreizügigkeit, Niederlassungsfreiheit, Dienstleistungsfreiheit) als Leitlinie für die Umsetzung des Abkommens (vgl. Art. 12ff. des Abkommens), zudem wurden die meisten Formulierungen im Assoziationsrecht unverändert aus dem Primärrecht der Gemeinschaft bzw. der EU übernommen (vgl. hierzu z. B. Martin 2012: 76ff.). Entsprechend wendet der EuGH seine weite Auslegung der für Unionsbürger geltenden Rechte im Bereich der Arbeitnehmerfreizügigkeit und Niederlassungs- oder Dienstleistungsfreiheit i. d. R. auch auf türkische Staatsangehörige an, die in den Anwendungsbe- reich des Assoziationsrechts fallen.

Das Assoziationsabkommen und die auf seiner Grundlage erlassenen Regelungen enthalten allerdings keine Anhaltspunkte dafür, dass die umfassenderen Freizügigkeitsrechte, die aus der neu eingeführten Unionsbürgerschaft folgen, ebenfalls auf türkische Staatsangehörige zu übertragen sind. Daher hat der EuGH in einem Urteil vom 8. Dezember 2011 (Rs. C-371/08, *Ziebell*) erklärt, dass die Bestimmungen in der Freizügigkeitsrichtlinie (RL 2004/38/EG) nicht auf in der EU lebende türkische Arbeitnehmer und ihre Familienangehörigen angewandt werden können, sofern sie auf der Grundlage der Unionsbürgerschaft und des nur für Unionsbürger geltenden allgemeinen Freizügigkeitsrechts einen Schutz gewähren, der über die Arbeitnehmerfreizügigkeit hinausgeht.

Freizügigkeitsrecht für Drittstaatsangehörige

Das EU-Recht räumt auch Drittstaatsangehörigen, die bereits in einem EU-Staat leben, in bestimmten Fällen das Recht ein, in einen anderen EU-Staat umzuziehen. Insbesondere Familienangehörige von Unionsbürgern in der EU sind generell freizügigkeitsberechtigt, auch wenn sie selbst Staatsangehörige eines Drittstaats sind. Die entsprechenden sekundärrechtlichen Regelungen tragen dem Umstand Rechnung, dass Unionsbürger ihre Freizügigkeitsrechte nur dann ausüben können, wenn ihre Familienangehörigen sie begleiten dürfen (vgl. EG 5 RL 2004/38/EG). Familienangehörige sind nach Art. 2 Nr. 2 der Freizügigkeitsrichtlinie Ehegatten, eingetragene Lebenspartner und Verwandte in gerader absteigender Linie unter 21 Jahren oder Verwandte in aufsteigender Linie, denen ein Unionsbürger oder der Ehegatte bzw. Lebenspartner Unterhalt gewährt. Der Familienbegriff ist im

⁴⁹ Weitere Punkte, in denen das deutsche Aufenthaltsrecht in Bezug auf türkische Staatsangehörige möglicherweise gegen die Stillhalteklauseln verstößt, finden sich im aktuellen Bericht der Integrationsbeauftragten des Bundes (Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration 2012: 202).

Freizügigkeitsrecht der EU also wesentlich weiter gefasst als in der Richtlinie über den Familiennachzug zu Drittstaatsangehörigen und in den allgemeinen aufenthaltsrechtlichen Regelungen, die in Deutschland gelten (vgl. Art. 4 RL 2003/86/EG; §§ 27ff. AufenthG).

Außerdem können Drittstaatsangehörige nach der Daueraufenthaltsrichtlinie (RL 2003/109/EG)⁵⁰ und den jeweiligen nationalen Umsetzungsregelungen die „Rechtsstellung eines langfristig Aufenthaltsberechtigten“ erwerben, wenn sie sich bereits fünf Jahre rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten, feste und regelmäßige Einkünfte und einen ausreichenden Krankenversicherungsschutz nachweisen können und die im nationalen Recht vorgesehenen Integrationsanforderungen erfüllen (vgl. Art. 5 RL 2003/109/EG, §§ 9a ff. AufenthG).⁵¹ Langfristig Aufenthaltsberechtigte haben bei ausreichendem Einkommen und vorliegendem Krankenversicherungsschutz grundsätzlich das Recht, sich auch in anderen Mitgliedstaaten langfristig aufzuhalten (vgl. Art. 15 RL 2003/109/EG; § 38a AufenthG). Sie können einen entsprechenden Aufenthaltstitel vor Ort beantragen. Es kann nicht verlangt werden, dass sie ein entsprechendes Visum vor der Einreise beantragen, was sonst in der Regel erforderlich ist (vgl. Art. 15 RL 2003/109/EG, § 39 Nr. 6 AufenthV). Allerdings können die Mitgliedstaaten den Zugang zum Arbeitsmarkt von einer Vorrangprüfung abhängig machen (vgl. Art. 14 Abs. 3 RL 2003/109/EG; § 38a Abs. 3 AufenthG).

Weitere Erleichterungen für die Freizügigkeit Drittstaatsangehöriger innerhalb der EU sind in der Studierendenrichtlinie (RL 2004/114/EG), der Forscherrichtlinie (RL 2005/71/EG) und der Hochqualifiziertenrichtlinie (RL 2009/50/EG) (Blue Card) enthalten. Die Hochqualifiziertenrichtlinie sieht vor, dass Inhaber einer Blue Card zum einen nach 18 Monaten Aufenthalt in einem Mitgliedstaat in einen anderen Mitgliedstaat umziehen und ebenfalls vor Ort eine neue Blue Card beantragen können, ohne vorher ein Einreisevisum zu beantragen (vgl. Art. 18 u. 19 RL 2009/50/EG; § 39 Nr. 7 AufenthV). Zum anderen gelten für sie gewisse Privilegien in Bezug auf die Berechtigung zum langfristigen Aufenthalt. Insbesondere können sie Aufenthaltszeiten in verschiedenen Mitgliedstaaten kumulieren, um ein Daueraufenthaltsrecht zu erwerben (vgl. Art. 16 Abs. 2 RL 2009/50/EG; § 9b Abs. 2 S. 1 AufenthG), und sich bis zu 12 Monate am Stück bzw. insgesamt 18 Monate außerhalb der EU auf-

halten, ohne dass die fünfjährige Wartezeit wieder neu beginnt (vgl. Art. 16 Abs. 3 RL 2009/50/EG; § 9b Abs. 2 S. 3 AufenthG). Der Wortlaut der RL 2009/50/EG legt darüber hinaus nahe, dass bei Drittstaatsangehörigen, die sich bereits 18 Monate mit einer Blue Card in einem Mitgliedstaat aufgehalten haben, generell keine Vorrangprüfung mehr durchgeführt werden darf, wenn sie in einem zweiten Mitgliedstaat eine Blue Card beantragen (vgl. Art. 18 Abs. 2 i. V. m. Art. 5 RL 2009/50/EG; zur Umsetzung im deutschen Recht vgl. § 3a u. § 27 Abs. 2 u. 3 BeschV). Drittstaatsangehörige, die einen nationalen Aufenthaltstitel für einen Schengen-Staat haben, dürfen sich im Übrigen im Rahmen von dessen Gültigkeit bis zu 90 Tage innerhalb eines Zeitraums von sechs Monaten auch im Hoheitsgebiet der übrigen Schengen-Staaten aufhalten (vgl. Art. 21 SDÜ in der durch die VO (EU) Nr. 265/2010 geänderten Fassung).⁵² Eine Erwerbstätigkeit ist allerdings während des Aufenthalts in einem anderen Mitgliedstaat in der Regel nicht gestattet.

In den Rechtswissenschaften wird intensiv diskutiert, ob die Migrations- und Integrationspolitik der EU darauf abzielen sollte, Drittstaatsangehörige, die dauerhaft in der EU leben, in einem größeren Umfang mit Unionsbürgern gleichzustellen (vgl. z. B. Thym 2011; Iglesias Sánchez 2009). Zwar hat sich der Europäische Rat wiederholt dafür ausgesprochen, die Rechtsstellung dieser Gruppen möglichst weitgehend anzunähern (z. B. in den Schlussfolgerungen zur Sondersitzung in Tampere im Jahr 1999 und im „Stockholmer Programm“ aus dem Jahr 2010; vgl. hierzu auch EG Art. 2 u. 4 RL 2003/109/EG). Eine politische Mehrheit für eine umfassende Gleichstellung im Hinblick auf die Freizügigkeitsrechte von Unionsbürgern ist unter den EU-Staaten aber dennoch nicht in Sicht. Eine vollständige Gleichstellung würde den Mitgliedstaaten die Steuerung des dauerhaften Aufenthalts von Drittstaatsangehörigen ebenso aus der Hand nehmen, wie dies bei den Unionsbürgern der Fall ist, und sie letztlich europäisieren. Ein derartiger Verlust von Steuerungsmöglichkeiten im Bereich der Migration sollte aber an die besondere Zielsetzung der Freizügigkeit innerhalb der Europäischen Union gebunden sein und daher zur Zeit nicht auf Drittstaatsangehörige ausgeweitet werden. Allerdings zeichnet sich ab, dass Drittstaatsangehörige, die langfristig in der EU leben, im Hinblick auf wirtschaftliche und soziale Rechte außerhalb des Freizügigkeitsrechts

50 Diese Richtlinie gilt aufgrund der Änderungsrichtlinie 2011/51/EU ab dem 20.05.2013 auch für anerkannte Flüchtlinge und subsidiär Geschützte.

51 Im deutschen Recht werden als Integrationsanforderungen zum einen „ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache“ vorausgesetzt, was dem Niveau B1 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens entspricht, zum anderen „Grundkenntnisse der Rechts- und Gesellschaftsordnung und der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet“ (vgl. § 9a Abs. 2 Nr. 3 u. 4 AufenthG).

52 Zum Schengen-Raum gehören alle Mitgliedstaaten der EU mit Ausnahme von Großbritannien, Irland, Zypern, Bulgarien und Rumänien, außerdem gehören Norwegen, Island, Liechtenstein und die Schweiz dazu.

immer umfassender mit Inländern oder Unionsbürgern gleichgestellt werden (Tewocht 2012: 218).

A.3.2 Mobilitätsregulierung jenseits des Zuwanderungsrechts: zwischen Protektionismus und Harmonisierung

Die Europäische Union wird auch deshalb oftmals mit den USA verglichen, weil – wie A.3.1 gezeigt hat – die innerhalb der EU mittlerweile etablierten Mobilitätsrechte den inneramerikanischen Freizügigkeitsrechten zumindest sehr ähneln. Strukturelle Unterschiede zu diesem ‚alten‘ und traditionsreichen Bundesstaat weist der vergleichsweise junge Staatenverbund EU v. a. durch seine Heterogenität(en) auf. Für die Verkehrs- und Schriftsprachen ist dies offensichtlich, aber auch rechtlich-institutionell ist die EU deutlich diverser als die USA. Dies betrifft alle Aspekte des Lebens, von den Steuer- und Sozialsystemen über die Struktur und Beschaffenheit der Erziehungs- und Ausbildungsinstitutionen und den Gesundheitsschutz bis hin zur staatlichen Regulierung der Arbeitsmärkte. **Die EU ist ein Staatenverbund der Vielfalt; sie muss immer wieder eine Balance finden zwischen institutioneller Verschiedenheit und notwendiger Vereinheitlichung. Im Hinblick auf Wanderung bzw. Mobilität sind die EU-internen Unterschiede v. a. deshalb relevant, weil sie die Mobilitätskosten erhöhen und damit Mobilität hemmen.**

Der Europäische Binnenmarkt als gemeinsamer Markt aller EU-Mitgliedstaaten beruht auf den vier Grundfreiheiten. Das zentrale Merkmal ist dabei das Herkunftslandprinzip, das Unterschiede in den nationalen Rechtsordnungen mit dem europäischen Gedanken der wechselseitigen Öffnung vereinbar macht. Es besagt, dass für Waren oder Dienstleistungen jeweils die Rechtsvorschriften des Herstellungs- bzw. Herkunftslandes gelten: Wenn sie diesen entsprechen, dürfen sie grundsätzlich in der gesamten EU auf den Markt gebracht werden. **Das Herkunftslandprinzip ist weitaus mehr als ein administrativ-prozedurales Detail. Es ermöglicht den einzelnen EU-Mitgliedstaaten, ihre jeweiligen Wettbewerbsvorteile in ganz Europa zur Geltung zu bringen.** Nur so lässt sich das Wohlstandsversprechen einhalten, das mit der Mitgliedschaft in der EU gegeben wird. Das Herkunftslandprinzip im Bereich der Mobilität verursacht aber auch Zielkonflikte zwischen den Kernprinzipien des Binnenmarktes und den nationalstaatlich definierten Interessen.

Portabilität von Sozialversicherungsleistungen

EU-Binnenmigration ist derzeit noch v. a. eine Migration von Arbeitnehmern. Allerdings ist bei Rentnern die grenzüberschreitende Mobilität in den letzten Jahren ebenfalls gestiegen. Angesichts der demografischen Entwicklung in Europa ist absehbar, dass immer mehr Personen wandern

werden, die aus dem Erwerbsleben ausgeschieden sind. Damit hängt unmittelbar die Frage zusammen, inwieweit Ansprüche auf Leistungen der Sozialversicherung und dabei v. a. Renten, die während des Erwerbslebens erworben wurden, ‚mitgenommen‘ bzw. übertragen werden können. Die sozialstaatlichen Ansätze in den EU-Staaten unterscheiden sich grundlegend (Esping-Andersen 1990). Das von der EU herausgegebene „Mutual Information System on Social Protection“ (MISSOC) zeigt detailliert, wie groß die Unterschiede auch heute noch sind, nicht nur hinsichtlich des Niveaus des sozialen Schutzes, sondern auch in Bezug auf die sozialversicherungsrechtlichen Organisations- und Anspruchsprinzipien.

Die wanderungshemmende Wirkung unterschiedlicher sozialversicherungsrechtlicher Organisationsprinzipien zu begrenzen, steht seit Langem auf der europäischen Tagesordnung. Mittlerweile macht das EU-Recht weitreichende Vorgaben, die Unionsbürger davor schützen sollen, dass ihnen durch die Ausübung ihrer Freizügigkeitsrechte Nachteile im Sozialversicherungsrecht entstehen. Dazu gehört v. a. die Verordnung (EG) vom 29. April 2004 zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit (VO 883/2004), die nach Verabschiedung der dazugehörigen Durchführungsverordnung 987/2009 am 1. Mai 2010 in Kraft getreten ist. Sie aktualisiert und vereinfacht die vorher gültigen Koordinierungsregelungen und legt im Wesentlichen die folgenden Grundsätze fest (vgl. hierzu Art. 4ff. VO 883/2004; Janda 2012: 205ff.; Devetzi 2010: 118ff.):

- (1) Im Anwendungsbereich der Verordnung ist jede Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit verboten.
- (2) Leistungen der sozialen Sicherheit sind grundsätzlich exportierbar, d. h. sie dürfen in der Regel nicht deswegen beschränkt werden, weil die Berechtigten in einem anderen Mitgliedstaat wohnen als dem, in dem der zur Zahlung verpflichtete Träger seinen Sitz hat.
- (3) Bei der Prüfung der Anspruchsberechtigung nach den nationalen Vorschriften müssen Versicherungs- und Wartezeiten, die in anderen Mitgliedstaaten zurückgelegt worden sind, berücksichtigt werden.
- (4) Um Doppelzuständigkeiten zu vermeiden, gelten für die relevanten sozialen Leistungen immer nur die Regelungen eines Mitgliedstaats (und zwar vorrangig die des Staats, in dem die betreffende Person beschäftigt ist oder war).

Trotz dieser umfassenden Vorgaben bestehen bei der Mitnahme von Leistungen der sozialen Sicherheit innerhalb der EU noch beachtliche praktische und umsetzungstechnische Probleme, insbesondere bei der betrieblichen oder privaten Altersvorsorge. Dies ist nicht nur für eine kleine Minderheit der Rentenempfänger relevant. In Deutschland ist „knapp jede fünfte neue Altersrente [...] im Jahr 2009 von mindestens einem nationenübergreifenden

Aspekt betroffen“ (Himmelreicher/Scheffmeier 2012: 21).⁵³ Zudem fallen die immer wichtiger werdenden Systeme der privaten bzw. betrieblichen Zusatzversorgung bei der Altersvorsorge nicht in den Anwendungsbereich der VO 883/2004, da es sich dabei nicht um gesetzliche Sozialversicherungsleistungen handelt. Speziell bei der betrieblichen Altersvorsorge stellt sich das Problem, dass Rentenansprüche bei einem Wechsel des Arbeitsplatzes nicht automatisch auf den neuen Arbeitgeber übergehen. Die hiermit verbundenen Fragen sind in Deutschland im Gesetz zur Verbesserung der betrieblichen Altersvorsorge (Betriebsrentengesetz – BetrAVG) geregelt.⁵⁴ Auf der Ebene der EU gibt es dazu jedoch bislang keine Regelungen.

Die Kommission hatte im Jahr 2005 eine „Richtlinie zur Verbesserung der Portabilität der Zusatzrentenansprüche“ vorgeschlagen (KOM(2005) 507), doch diese scheiterte bislang am Widerstand mehrerer Mitgliedstaaten (u. a. Deutschland und die Niederlande), da Mehrkosten für die Arbeitgeber befürchtet werden (Verschuere 2009: 225ff.). Im Renten-Weißbuch vom Februar 2012 hat die Kommission ihren Regulierungsversuch wieder aufgegriffen (vgl. KOM(2012) 55 endg.) und u. a. angekündigt, die Arbeit an einer Richtlinie zur Übertragbarkeit von Zusatzrentenansprüchen wieder aufzunehmen sowie eine Ausweitung des Anwendungsbereichs der VO 883/2004 auf bestimmte betriebliche Vorsorgesysteme zu prüfen (vgl. KOM(2012) 55 endg. vom 16.02.2012: 19). Das Renten-Weißbuch ist bei den deutschen Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften insbesondere deshalb auf deutliche Kritik gestoßen, weil es für Einrichtungen der betrieblichen Altersvorsorge eine Verschärfung der Eigenmittelvorgaben vorsieht und hiermit für Arbeitgeber und Arbeitnehmer in Deutschland möglicherweise unnötige Kostensteigerungen einhergehen (vgl. BDA/DGB 2012; Vereinigung der bayerischen Wirtschaft e. V. 2012: 4). Der Deutsche Verein hat in seiner Stellungnahme zum Weißbuch zudem auf die Grenzen der Kompetenzen der EU im Bereich der Altersvorsorge hingewiesen und im Bereich der freiwilligen Zusatzversorgungssysteme generell dafür plädiert, die Vorgaben auf der Ebene der EU zurückhaltend auszugestalten (vgl. Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e. V. 2012: 7f.). Auch wenn die entsprechenden Kritikpunkte berechtigt sind, dürfen Defizite bei der Übertragbarkeit von Ansprüchen aus betrieblichen Zusatzversorgungssystemen und hieraus folgende Mobilitätshindernisse nicht aus dem Blick geraten. **Daher sollten die Bundesregierung und die im**

Bereich der Altersvorsorge aktiven Verbände sich dafür einsetzen, dass Rentenansprüche aus betrieblichen Zusatzversorgungssystemen innerhalb der EU besser übertragbar werden.

Die Vorgaben der VO 883/2004 regeln auch den Bezug von Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung im Herkunftsstaat für Personen, die in einem anderen Mitgliedstaat Arbeit suchen. Grundsätzlich besteht nur während der ersten drei Monate ein Anspruch auf Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung im Herkunftsstaat. Dieser Zeitraum kann von der Arbeitsverwaltung des Herkunftslandes auf maximal sechs Monate verlängert werden (vgl. Art. 64 VO 883/2004). Hier könnte überlegt werden, den Anspruchszeitraum generell auf sechs Monate auszuweiten, um die EU-weite Arbeitssuche zu erleichtern und attraktiver zu machen. Dies könnte u. U. einen integrierten Arbeitsmarkt fördern und z. B. qualifizierten Arbeitskräften aus Mitgliedstaaten, die von hoher Arbeitslosigkeit betroffen sind (wie derzeit etwa Spanien und Griechenland), den beruflichen Einstieg in anderen Ländern erleichtern. Für eine Ausweitung auf sechs Monate spricht zudem, dass nach der Rechtsprechung des EuGH auch für die Freizügigkeitsberechtigung gem. Art. 45 Abs. 3 lit. b AEUV sechs Monate in der Regel als Zeitraum für die Arbeitssuche in einem anderen Mitgliedstaat angemessen sind (vgl. EuGH, Urt. v. 26.02.1991, Rs. C 292/89, *Antonissen*). **In jedem Fall sollten angesichts der bestehenden Ungleichgewichte zwischen den Arbeitsmärkten in der EU die Arbeitsverwaltungen der Mitgliedstaaten die Möglichkeit großzügig nutzen, die Frist auf sechs Monate zu verlängern, damit es eine realistische Option wird, die Freizügigkeitsrechte in einem sich entwickelnden europäischen Arbeitsmarkt wahrzunehmen.**

Steigerung der Mobilität durch Verwaltungsvereinfachung

Die Hürden vor und während der Gründung eines Unternehmens sind gut dokumentiert (Brockmann 2011; Grunow/Dickert-Laub/Minnetian 2012; Schliesky 2008). Deutschland ist dafür bekannt, dass es von Unternehmensgründern eine Vielzahl von Genehmigungen und Registrierungen nach verschiedenen Rechtsnormen verlangt (im Wirtschafts-, Gewerbe-, Handwerks-, Gaststätten- und Umweltverwaltungsrecht und im Recht der Öffentlichen Sicherheit und Ordnung) (Grunow/Dickert-Laub/Minnetian 2012: 23ff.). Dies kann auch Unterneh-

53 Dabei handelt es sich entweder um ausländische Staatsangehörige, die Rente beziehen, oder um Fremd- oder Vertragsrenten oder aber um rentenbeziehende Personen, die ihren Wohnort im Ausland haben.

54 Dort ist geregelt, dass Rentenansparungen bei einer Beendigung des Arbeitsverhältnisses erhalten bleiben, sofern der Arbeitnehmer das 25. Lebensjahr vollendet hat und die Versorgungszusage seit fünf Jahren besteht, und dass Rentenansparungen unter bestimmten Voraussetzungen auf den neuen Arbeitgeber übertragen werden können.

mensgründungen von Unionsbürgern blockieren und verlangsamen und damit die innereuropäische Mobilität von Unternehmern behindern.

Um Prozesse der Unternehmensgründung zu beschleunigen und zu vereinfachen, verpflichtet die EU-Dienstleistungsrichtlinie von 2006 die Mitgliedstaaten, sog. Einheitliche Ansprechpartner (EAP) für die Organisation und Durchführung von Genehmigungsverfahren festzulegen, die eine vereinfachte und nicht diskriminierende Niederlassungs- und Unternehmensgründungsprozedur gewährleisten. Verwaltungstechnisch bedeutet die Schaffung von EAP in Deutschland einen Perspektivenwechsel: Die Bearbeitung von Anfragen, die traditionell verwaltungs- und ablaufbezogen ist, geht über in eine prozess- und dienstleistungsorientierte Bearbeitung (Hogrebe 2010: 169). Zentral dafür ist die neue Funktion des EAP als Verfahrensmanager, der den Gründungsvorgang in Kooperation mit dem Unternehmer durchführt und organisatorisch betreut, ohne jedoch dabei die etablierte Zuständigkeitsverteilung zwischen den Behörden in Frage zu stellen. Die Federführung bei der Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie obliegt in Deutschland zwar der Bundesebene, die Installierung von EAP erfolgt aber auf der Ebene der Bundesländer. Diese haben sich zwar für unterschiedliche EAP-Trägermodelle entschieden, sich allerdings darauf geeinigt, die EAP an öffentlich-rechtliche Träger anzugliedern. Geplant ist zudem eine EAP-Evaluation; dadurch können besonders leistungsfähige Modelle identifiziert und weiterentwickelt werden (Brockmann 2011: 127). Auch auf europäischer Ebene steht eine Evaluation der EAP noch aus. Daher ist noch unklar, inwieweit sich diese Reform konkret auf die Mobilität auswirkt. Die EAP haben aber zumindest das Potenzial, durch die Standardisierung, Vereinheitlichung und Beschleunigung von Unternehmensgründungen und Gewerbeanmeldungen Mobilität zu steigern. **Insgesamt müssen Bund und Länder stärker darauf achten, dass beschlossene Erleichterungen der Freizügigkeit nicht durch Bürokratie und komplexe Zuständigkeiten konterkariert werden.**

Universitätsprotektionismus oder universitäre Autonomie? Handlungsspielräume von Hochschulen
Die Internationalisierung der deutschen Hochschullandschaft war in den letzten Jahren ein wichtiges politisches Ziel; internationale Studierende sind als „Idealzuwanderer“ (SVR-Forschungsbereich/MPG 2012) mittlerweile

bildungs- und zuwanderungspolitisch zu einer wichtigen Zielgruppe geworden. **Mit der Bologna-Reform sollten Studienleistungen leichter vergleichbar gemacht und damit die Voraussetzungen für die Mobilität von Studierenden und Lehrenden verbessert werden** (s. A.4.1). Damit ist es aber auch notwendiger geworden, Fragen des Hochschulzugangs – ursprünglich ein Bestandteil des nationalen Studienrechts – neu und europäisch zu definieren. Dabei kann jedoch ein struktureller Konflikt entstehen zwischen den Zielsetzungen des europäischen Binnenmarkts und nationalstaatlichen Interessen. Gerade kleinere EU-Staaten befürchten, dass die Personenfreizügigkeit und die damit verbundene Binnenmobilität von Studierenden einseitig zu ihren Lasten gehen könnte, v. a. wenn sie niedrige oder gar keine Studiengebühren erheben: Wenn viele Unionsbürger im Land studieren, aber nach Studienabschluss nicht bleiben, entstehen für das Studienland Kosten, die nicht durch spätere Steuer- und Abgabenzahlungen ausgeglichen werden (s. dazu A.4.1). Von Bedeutung ist dies v. a. in Studiengängen wie Medizin, bei denen die Zulassung reguliert und die Ausbildung kostenintensiv ist.

Einige EU-Mitglieder wie etwa Österreich oder Belgien haben damit reagiert, ein bestimmtes Kontingent an Studienplätzen im Fach Medizin Studierenden vorzubehalten, die ihre Hochschulzugangsberechtigung im Inland erworben haben.⁵⁵ Damit wird eine Mobilitätsbarriere errichtet, die grundsätzlich den Prinzipien des Binnenmarktes widerspricht. Beide Länder begründen dies hauptsächlich mit der Sorge um die medizinische Versorgungssicherheit, die mittelfristig gefährdet sein könnte, wenn ein großer Teil der ausländischen Medizinstudenten in ihre Herkunftsländer zurückkehrt.⁵⁶ Der EuGH hat diese Mobilitätsbeschränkung für zulässig erklärt, wenn nachgewiesen wird, dass die Versorgungssicherheit tatsächlich gefährdet ist (EuGH, Ur. v. 13.04.2010, Rs. C-73/08, *Bressol*; Ruhs 2010). Den nötigen Nachweis haben bisher allerdings weder Österreich noch Belgien erbracht.

Deutschland hat bislang nicht den österreichisch-belgischen Weg eingeschlagen, Unionsbürger sind deutschen Studienbewerbern auch im Fach Medizin gleichgestellt. Der hohe Numerus Clausus bewirkt allerdings eine Begrenzung. Aber auch jenseits einer starren Quotierung gibt es Möglichkeiten, die Mobilität zu reduzieren. So verlangt zwar die sog. Lissabon-Konvention, Hochschulzugangsberechtigungen aus allen Vertragsstaaten europaweit anzu-

⁵⁵ Entscheidend ist dabei das Land, in dem die Hochschulzugangsberechtigung erworben wurde, und eben nicht die Staatsangehörigkeit des Bewerbers. Damit wird ein Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot (s. A.1.1) vermieden.

⁵⁶ In Österreich wurde zunächst versucht, den Zustrom v. a. deutscher Studierender in Medizinstudiengängen durch Aufnahmetests zu stoppen. Diese Tests erwiesen sich als ineffektiv, da die Testergebnisse der deutschen Bewerber deutlich besser waren. Daher führte Österreich 2005 die bis heute geltende Quotenregelung für Medizinstudiengänge ein: 75 Prozent der Studienplätze sind für Bewerber mit österreichischer Matura (Abitur) reserviert, 5 Prozent für Nicht-EU-Ausländer und 20 Prozent für Bewerber aus EU-Mitgliedstaaten. In Belgien gilt seit 2006 eine Quotenregelung, die den Anteil ausländischer Studierender in Medizinstudiengängen auf 30 Prozent begrenzt.

erkennen, ohne ihren materiellen Inhalt noch einmal zu prüfen. Die EU-Mitgliedstaaten können aber zur Auflage machen, dass Studienbewerber für eine Studienrichtung spezifische Zulassungsvoraussetzungen erfüllen müssen. Praktiziert wird dieses Verfahren z. B. in den Niederlanden: Dort ist für das Fach Medizin der Zugang besonders für deutsche Studienbewerber effektiv begrenzt, weil die Niederlande als Studienvoraussetzung eine spezifische Fächerkombination im Abitur fordern.⁵⁷ Obwohl die Studierendenmobilität gerade in den letzten Jahren deutlich gestiegen ist (s. A.1.2, A.2 und A.4.1), bietet Europa also für studierende bzw. studienberechtigte Unionsbürger keinen perfekten Mobilitätsraum. **Die Autonomie der Hochschulen, die in vielen Staaten (und in Deutschland auch in vielen Bundesländern) in den letzten Jahren ausgebaut wurde und auch das Recht der Studierendenauswahl beinhaltet, kann in bestimmten Konstellationen die Mobilität von Studierenden behindern. Dadurch gewinnen die Hochschulen als zuwanderungspolitische Akteure an Bedeutung.** Auf diesen Aspekt geht A.4.1 detaillierter ein.

Schutzzoll auf Arbeit? Mindestlöhne zwischen Zuwanderungsbeschränkung und Arbeitsmarktregulierung

Ebenfalls im Spannungsfeld zwischen den Binnenmarktp Prinzipien und nationalstaatlichen Eigeninteressen steht die Frage nach allgemeinen oder branchenspezifischen Mindestlöhnen. Der SVR kann zu der Frage, ob in Deutschland ein allgemeiner und/oder branchenspezifische Mindestlöhne eingeführt werden sollen, nicht Stellung beziehen; der Mindestlohn ist aber ein Beispiel für einen strukturellen Zielkonflikt zwischen den wirtschaftlichen Freiheitsrechten, die über den Binnenmarkt institutionalisiert sind, und nationalstaatlichen sozialpolitischen Interessen. Die Arbeitnehmerfreizügigkeit gehört wie die Niederlassungs- und die Dienstleistungsfreiheit zu den zentralen Grundfreiheiten von Unionsbürgern (s. A.3.1). Durch eine staatliche Regulierung des Arbeitsmarktes (auch wenn sie arbeits- und sozialpolitisch gut begründbar ist) können aber effektive Wanderungsbarrieren errichtet werden, die die primärrechtlich garantierte Arbeitnehmerfreizügigkeit im Extremfall entwerten. Beispielsweise könnte (für in- und ausländische Unternehmen) eine allgemeine oder

auch branchenspezifische Lohnuntergrenze festgelegt werden, die gerade die Arbeitskräftemobilität zwischen EU-Ländern mit sehr unterschiedlichen Lohnniveaus einschränken könnte – was den Kritikern zufolge vermutlich durchaus politisch intendiert ist (vgl. etwa Franz 2007; Straubhaar 1996; Bachmann/Bauer/Kröger 2012; Bauer/Schmidt 2007; Kratzsch 2008).

Verbindliche Mindestlöhne, die für inländische Firmen wie für Firmen aus dem EU-Ausland gelten, werden in einigen Branchen sowohl von Arbeitgeber- als auch von Arbeitnehmerverbänden unterstützt. Die Ursache dafür könnte wachsende Angst vor den Auswirkungen der Dienstleistungsfreiheit sein, die bereits seit 1993 gilt (vgl. z. B. Eichhorst 2005): Unternehmen mit Sitz in einem EU-Land haben das Recht, ihre Arbeitnehmer für Dienst- oder Werkleistungen vorübergehend in ein anderes EU-Land zu entsenden, müssen dabei aber nicht die Lohn- und sozialversicherungsrechtlichen Bedingungen der dort ansässigen Unternehmen erfüllen. Diese Möglichkeit, Arbeitnehmer innerhalb der EU zu entsenden, wurde v. a. im Baugewerbe sofort genutzt und führte zu erheblichen Wettbewerbsvor- bzw. -nachteilen (samt einer Insolvenzwellen im deutschen Bausektor).⁵⁸

Als Reaktion darauf wurden 1996 im Zusammenhang mit der EU-Entsenderichtlinie und dem in Deutschland verabschiedeten Arbeitnehmer-Entsendegesetz (AEntG) die Arbeitskosten wieder angeglichen. Die EU-Richtlinie erlaubte den Mitgliedstaaten, Dienstleistungsanbieter aus anderen EU-Staaten an einen als verbindlich erklärten allgemeinen Mindestlohn zu binden.⁵⁹ Die allgemeinverbindlichen Tariflöhne, die zwischen Sozialpartnern und Regierung vereinbart und per Rechtsverordnung durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales im Sinne des AEntG festgeschrieben sind, gelten entsprechend für alle inländischen Arbeitsverhältnisse, die im Tarifbereich abgeschlossen wurden,⁶⁰ ebenso wie für Arbeitsverhältnisse zwischen einem Unternehmen mit Sitz im EU-Ausland und seinen in Deutschland beschäftigten Arbeitnehmern. Diese Entwicklung kann als Reaktion auf den Produktmarktwettbewerb gesehen werden, den etablierte Unternehmen bzw. Branchenverbände in einer um Niedriglohnländer erweiterten EU fürchten (Bachmann/

57 Die Zulassungsvoraussetzungen unterscheiden sich je nach Universität; viele setzen jedoch Biologie als Leistungskurs sowie Physik und Chemie als Grundkurse voraus. Diese Fächerkombination im Abitur ist in Deutschland nicht möglich: In der Abiturprüfung müssen alle drei Aufgabenfelder (das sprachlich-literarisch-künstlerische, das gesellschaftswissenschaftliche und das mathematisch-naturwissenschaftlich-technische) vertreten sein, und von den mindestens drei schriftlichen Prüfungen müssen mindestens zwei im Fach Deutsch, einer Fremdsprache oder Mathematik abgelegt werden. Es besteht jedoch die Möglichkeit, die fehlenden Kurse vor Studienbeginn in den Niederlanden nachzuholen.

58 Zwischen dem Jahr 1993, in dem die Dienstleistungsfreiheit eingeführt wurde, und 1995 hat sich in Deutschland die betriebliche Insolvenzrate im Baugewerbe um das Dreifache erhöht (Hunger 2000: 75).

59 Gleiches gilt für rechtlich festgelegte Mindestarbeits- und Beschäftigungsbedingungen wie Höchstarbeitszeiten, bezahlten Mindestjahresurlaub, Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz u. Ä. Da Sozialversicherung und Krankenschutz sich nach den Regelungen des Entsendelandes richten, ist jedoch trotz Mindestlohn anzunehmen, dass ausländische Dienstleistungserbringer über die geringeren Lohnnebenkosten Kostenvorteile haben.

60 Der Mindestlohn gilt dann für alle Beschäftigten des betreffenden Sektors unabhängig davon, ob der jeweilige Arbeitgeber tariflich gebunden ist.

Bauer/Kröger 2012). Seither ist der Mindestlohn als arbeitsmarkt- und sozialpolitisches Instrument in Deutschland immer wichtiger geworden.

Wenn steigender Wettbewerb die Marktanteile der etablierten Unternehmen gefährdet, wird sogar die Klage über zu niedrige Tariflohnabschlüsse, die traditionell die Arbeitnehmervertreter gegen die ‚Kapitalseite‘ vortragen, auch von Arbeitgeberseite aufgegriffen wie im Fall eines großen deutschen Logistikunternehmens (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2007: 367; Monopolkommission 2012). Ein Branchenmindestlohn, der für in- und ausländische Unternehmen gilt, ist ein Beispiel dafür, wie die Sozial- und Arbeitsmarktpolitik in einem EU-Mitgliedstaat genutzt werden kann, um die vom Markt gesteuerte innereuropäische Mobilität zu regulieren. Laut Wettbewerbsökonominnen müsste ein Mindestlohn sogar kartellrechtlich beobachtet werden: Ihnen zufolge bevorteilt die Marktabschottung über Mindestlöhne nicht nur die ‚Platzhirsche‘ unter den Anbietern (mit entsprechenden Folgen für das Preisniveau der angebotenen Güter), sie kann tendenziell auch die Anbieterzahl und damit das Beschäftigungsniveau insgesamt negativ beeinflussen (vgl. Haucap/Pauly/Wey 2001).

Einen allgemeinverbindlichen Mindestlohn gibt es derzeit in zwölf Branchen.⁶¹ Zuletzt einigte man sich nach langen Verhandlungen auf eine Lohnuntergrenze in der Zeitarbeit – einer Branche, die als ‚Einfallstor‘ für eine Verschlechterung der Arbeitsbedingungen bzw. für eine Ausweitung des Niedriglohnsektors gesehen wird (Möller/Walwei/Ziegler 2012: 34). Begründet wurde dies mit einem Schutz vor Billigkonkurrenz aus dem Ausland. Der Niedriglohnsektor weitet sich strukturell aus und die Beschäftigungsstruktur verändert sich – der Dienstleistungssektor wächst, während das produzierende Gewerbe stagniert oder schrumpft. Nicht zuletzt deshalb ist es möglich, dass sich allgemeinverbindliche und branchenspezifische Mindestlöhne noch stärker ausweiten oder gar ein einheitlicher Mindestlohn gesetzlich festgelegt wird, wie es etwa der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) fordert. Zumindest die Bundesvereinigung Deutscher Arbeitgeberverbände (BDA) spricht sich für einen „verantwortungsbewussten und vorsichtigen Umgang

mit dem Instrument der Allgemeinverbindlichkeitserklärung“ aus, da Mindestlöhne auch den Wettbewerb und die Beschäftigung verzerren können (BDA 2012). Die Ausweitung des Niedriglohnsektors⁶² und das zunehmende Wachstum des Dienstleistungssektors, das in der Regel auch zu Lasten des produzierenden Sektors erfolgt, könnten den Wettbewerb zwischen einzelnen, in den jeweiligen Branchen tätigen Unternehmen intensivieren, mit entsprechenden Folgen für die Löhne. Vor diesem Hintergrund wird ein Mindestlohn v. a. in Branchen mit geringen Marktzutrittsbarrieren (etwa Produktions- und Ausbildungsstandards) an Attraktivität gewinnen (Bachmann/Bauer/Kröger 2012).

Wie sich die Einführung von Mindestlöhnen auf die EU-Binnenmobilität auswirkt, lässt sich kaum abschließend beurteilen. Denn die Datenlage zu entsandten und sonstigen Arbeitnehmern und Selbständigen aus dem EU-Ausland ist dürftig, zumal die uneingeschränkte Arbeitnehmerfreizügigkeit und Dienstleistungsfreiheit für die EU8-Staaten erst seit Mai 2011 gilt und die Mobilitätsrechte für die EU2-Bürger noch eingeschränkt sind. Im Bauhauptgewerbe sind aber seit der Einführung des Mindestlohns im Jahr 1997 die Entsendungen zumindest deutlich zurückgegangen. Dieses Beispiel zeigt, dass der Mindestlohn Mobilität reduzieren kann (IAB/RWI/ISG 2011: 326; Meier/Munz 2006).

Eine Einreise als Selbständiger kann eine Ausweichroute sein, wenn der Arbeitsmarktzugang stark reguliert ist. Die Niederlassung als Selbständiger gehört zu den uneingeschränkten Grundfreiheiten der Europäischen Union und kann als juristischer Umweg genutzt werden, um Mindestarbeitsbedingungen zu unterlaufen. Entsprechend zeigt sich seit den Beitrittsrunden 2004 und 2007 unter den Neuunionsbürgern ein Trend zu freiberuflicher Tätigkeit im Handwerk (Baas et al. 2011: 2). Auch in der Pflegebranche ist eine solche Entwicklung zu beobachten (IAW 2011b). Dabei handelt es sich zumindest in Teilen um Scheinselbständigkeit (BMF 2009: 18f.).⁶³ Im Ergebnis werden somit genauso wie mit illegaler Beschäftigung rechtliche Bestimmungen und tarifliche Standards unterlaufen.

Generell bleibt zu betonen, dass es Mindestlöhne in den meisten EU-Ländern gibt (in immerhin 20 der 27 Mitgliedsländer), dass sie zwischen diesen EU-Ländern ext-

61 Eine aktuelle Übersicht über die Branchen, für die Mindestlöhne vereinbart wurden, findet sich unter <http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/pr-mindestloehne-aentg-uebersicht.html>. Zu den Erfahrungen mit den bestehenden gesetzlichen Mindestlöhnen vgl. die vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales in Auftrag gegebenen Evaluationen, die für das Bauhauptgewerbe (IAB/RWI/ISG 2011), die Abfallwirtschaft (ZEW/infas 2011a), das Dachdeckerhandwerk (ZEW/infas 2011b), das Maler- und Lackiererhandwerk (IAW 2011a), die Pflegebranche (IAW 2011b), das Elektrohandwerk (IAW 2011b), die Gebäudereinigungsbranche (UDE/IAQ 2011a) und den Wäschereidienstleistungsbereich (UDE/IAQ 2011b) vorliegen.

62 Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass der Niedriglohn (wie etwa auch die Armutsquote) nicht absolut definiert ist, sondern relativ, nämlich als zwei Drittel des Durchschnittslohns. Ein statistisch ermittelter Anstieg des Niedriglohnsektors kann entsprechend auch durch eine gestiegene Varianz der Lohnverteilung bedingt sein.

63 Scheinselbständigkeit liegt vor, wenn durch eine selbständige Tätigkeit eine abhängige Beschäftigung verschleiert wird. Der Trend zur Selbständigkeit bei EU8-Bürgern kann aber auch damit zusammenhängen, dass durch eine Reform der Handwerksordnung im Jahr 2004 die zulassungspflichtigen Handwerke verringert wurden und der Meisterzwang eingeschränkt wurde.

rem stark schwanken (von weniger als zwei Euro in der EU8 und weniger als einem Euro in der EU2 bis zu mehr als zehn Euro in Luxemburg)⁶⁴ und dass sie in aller Regel nicht hauptsächlich wegen EU-interner Mobilitätsaspekte eingeführt wurden, sondern wegen nationaler Ziele zur Definition von Mindestbeschäftigungsbedingungen. Die hier diskutierten Aspekte ihres möglichen Zusammenhangs mit innereuropäischer Mobilität bedürfen deshalb weiterer empirischer Untersuchungen. Nach Auffassung des SVR hat die Schaffung eines möglichst barrierefreien europäischen Mobilitätsraums zum Ziel, die gesellschaftlichen Teilhabechancen und den Wohlstand möglichst vieler Menschen zu verbessern. Diesem Ziel kann sowohl der Abbau von Barrieren zwischen den EU-Mitgliedstaaten dienen als auch die EU-weite Institutionalisierung neuer Rechte und Mindeststandards.

Die EU als imperfekter Wanderungsraum

Die EU ist, wie dieses Kapitel zeigt, von einem perfekten Wanderungsraum noch weit entfernt. Es gibt zwei strukturell unterschiedlich gelagerte Typen von Barrieren: Zum einen existieren ‚natürliche‘ Mobilitätsschranken, die aus der institutionellen Heterogenität Europas automatisch entstehen; sie können entweder nur mit viel Zeit und Mühe abgebaut werden oder sie gehören zum Kern eines Europas der Vielfalt und sollten entsprechend bewahrt werden. Zum anderen gibt es Hürden, die von den Mitgliedstaaten (wieder-)errichtet wurden. Sie sind Ausdruck von (nationalstaatlichen) Interessen, die im politischen Prozess legitimiert wurden, deren Durchsetzung jedoch den Prinzipien des Europäischen Binnenmarktes zuwiderläuft.

Für Hindernisse der ersten Kategorie sind koordinierende Maßnahmen der EU – die am Beispiel der Unternehmensgründungen und der Portabilität von Sozialtransfers deutlich gemacht wurden – dann zu unterstützen, wenn sie den Charakter Europas als Kontinent der Vielfalt und den Grundsatz der Subsidiarität nicht gefährden. Die zweite Barrierenart zu bewerten ist schwieriger. Da es grundsätzlich durchaus nachvollziehbar ist, dass Ziele des Europäischen Binnenmarktes und der Personenfreizügigkeit bestimmten nationalstaatlichen Interessen bewusst untergeordnet werden, sollten z. B. Studienplatzbeschränkungen und die Einführung von Mindestlöhnen in Deutschland nicht reflexartig als ‚antieuropäisch-protektionistisch‘ eingeordnet werden. Allerdings schaffen sie

Dilemmata und erfordern eine Güterabwägung. **Der SVR plädiert in solchen Fällen dafür, dass Politik und Wirtschaft stärker als bislang Rechenschaft über die Folgen mobilitätsbeschränkender Maßnahmen ablegen, die Mitgliedstaaten ergreifen, um eigene Interessen durchzusetzen, die sie als der Binnenmarktlogik übergeordnet ansehen.** Denn diese Folgen betreffen das europäische Grundprinzip des freien Binnenmarktes, zu dem als ein wesentlicher Bestandteil die Freizügigkeit von Personen, Waren und Dienstleistungen gehört. Die politischen Besonderheiten und die nationale Identität der Mitgliedstaaten zu berücksichtigen, ist eines der konstituierenden Prinzipien der Europäischen Union; zugleich muss aber stärker gesehen werden, dass dies die Funktionsfähigkeit des Binnenmarktes begrenzen kann. Der Erfolg des Binnenmarktes aber ruht gerade darauf, dass seine Funktionsbedingungen zwar politisch eingebettet und institutionalisiert, aber gleichzeitig dem politischen Prozess selbst entzogen sind (Mestmäcker 2012: 12), sodass sich die politischen Individualitäten und Partikularinteressen der Mitgliedstaaten auf diesem Feld nicht ohne Weiteres gegen das Individualrecht der Bürger auf Teilnahme am Binnenmarkt und die in diesem Rahmen gewährten Mobilitätsrechte durchsetzen können.

Patentrezepte sind fehl am Platz, um diese Güterabwägung generell zu entscheiden. Manche Begründungen für faktisch wirksame Mobilitätsbeschränkungen wirken protektionistisch, andere wiederum sind nachvollziehbar. Wenn sich ein Mitgliedstaat dagegen wehrt, im Rahmen der studentischen Mobilität die nationalstaatlich finanzierten Ausbildungskosten für einen anderen Staat allein zu übernehmen, kann das nicht ohne Weiteres negiert werden. Wenn dagegen Berufsgruppen über spezifische Mindestlöhne oder Ausbildungsnormen unliebsame Konkurrenz fernhalten möchten, sind die Wirkungen derartiger Maßnahmen auf den Binnenmarkt kritisch zu reflektieren. **Im Rahmen des vom SVR eingeforderten Nationalen Aktionsplans Migration sollten diese Ambivalenzen und Güterabwägungen diskutiert werden, um zu einer Gesamteinschätzung zu gelangen und nicht nur zu punktuellen Lösungen.** Die innereuropäischen Freiheits- und Mobilitätsrechte führen zu einem Gewinn. Sie haben aber auch ihren Preis und es muss umfassender und zusammenhängender als bisher geklärt werden, wer die Gewinne erzielt und wer den Preis bezahlt.

64 Vgl. die WSI-Mindestlohn Datenbank (http://www.boeckler.de/pdf/ta_mindestlohn Datenbank.pdf).

Zuwanderungspolitische Gestaltungsaufgaben

Die statistische und rechtliche Bestandsaufnahme zur EU-Binnenmobilität nach Deutschland erweckt den Eindruck, dass politisches Eingreifen in diesem Bereich weder notwendig noch möglich ist. Dies ist aber, wie A.4 zeigen wird, (mindestens) dreifach falsch. Zunächst belegt A.4.1, dass bei der wachsenden Gruppe der Studierenden bzw. der ausländischen Hochschulabsolventen Steuerungspotenzial verschenkt wird, weil die verschiedenen politischen Akteure sich nicht genügend abstimmen. Daran anschließend nimmt A.4.2 die Kritik einer „akademische[n] Arroganz“ (SVR 2011: 78) im deutschen Zuwanderungsrecht auf, die bereits im „Migrationsland 2011“-Gutachten geäußert wurde. Im Zentrum dieses Kapitels steht der politische Handlungsbedarf, der sich ergeben könnte, wenn die Übergangsregeln zur Arbeitnehmerfreizügigkeit von Unionsbürgern der EU10 und der EU2 auslaufen und dies zu Engpässen im Bereich der Saisonarbeit führen könnte. A.4.3 greift schließlich das Thema der institutionellen Heterogenität Europas und deren Rolle als mögliche Mobilitätsbarriere auf, das bereits in A.3.2 angesprochen wurde. Mit dem EURES-Netzwerk (Europäische Arbeitsvermittlungsdienste) sowie der Zentralen Auslands- und Fachvermittlung (ZAV) der Bundesagentur für Arbeit stehen zwei Institutionen im Mittelpunkt, die von der EU bzw. der Bundesregierung gefördert werden, sie sollen durch Bereitstellung von Information und Vermittlung grenzüberschreitende Arbeitskräftemobilität in Europa fördern. Soweit die – bislang allerdings sehr spärlichen – Informationen eine Bewertung zulassen, zeigt sich auch hier politischer Reform- und Handlungsbedarf.

A.4.1 Universitäten: Migrationsmagneten und Integrationsmotoren

Die Universitäten in Deutschland sind als zugewanderungspolitischer Akteur immer wichtiger geworden. Das ist auf

drei voneinander unabhängige Trends zurückzuführen: In einigen Branchen zeichnet sich in Deutschland ein Fachkräftemangel ab; dieser wird sich durch den demografischen Wandel voraussichtlich noch verstärken und auf andere Branchen ausdehnen. Angesichts dessen gilt es als unumstritten, dass es in Zukunft einen wachsenden Bedarf an hoch qualifizierten Arbeitskräften geben wird. Dieser wird nicht allein dadurch zu decken sein, dass das inländische Erwerbspersonenpotenzial stärker ausgeschöpft wird; vielmehr müssen Fachkräfte aus dem Ausland zuwandern (Hochrangige Konsensgruppe Fachkräftebedarf und Zuwanderung 2011: 9).

Als ‚ideale Zuwanderer‘ sind zunehmend internationale Studierende in den Fokus gerückt. Sie sind hoch qualifiziert; da sie in Deutschland studiert haben, sind ihre Bildungsabschlüsse anerkannt; sie sprechen in der Regel Deutsch und haben Erfahrung mit Deutschland und seinen institutionellen und kulturellen Gepflogenheiten sammeln können (SVR-Forschungsbereich/MPG 2012: 4). Damit wird die Internationalisierung der Studierendenschaft und der Hochschulen insgesamt auch zugewanderungspolitisch interessant. Der Begriff „Zugewanderungspolitik“ muss in diesem Zusammenhang aber anders gedacht werden.

Die EU-weit geltende Freizügigkeit schließt klassische und erprobte Steuerungsinstrumente wie Aufenthalts- und Arbeitsgenehmigung für Unionsbürger aus (s. A.3.1). Um hoch qualifizierte Zugewanderer zu gewinnen, werden darum neben Unternehmen die Universitäten immer wichtiger; sie spielen jedoch bisher in keinem migrationspolitischen Konzept und Diskurs eine prominente Rolle.⁶⁵ Dies liegt auch daran, dass zwar die migrations- und integrationspolitische Bedeutung der Hochschulen gestiegen ist, ihre Ressourcenausstattung aber nicht im gleichen Ausmaß. So gibt es ausgesprochen reformfreundige und international aufgestellte Universitäten, die eigene Ressourcen aufwenden, um eine Willkommenskultur zu errichten. Andere Universitäten dagegen sehen

⁶⁵ Auch die Bundesagentur für Arbeit (BA) bzw. die Arbeitsagenturen haben noch kein hochschulpolitisches Konzept. Hier wurde allerdings entsprechender Handlungsbedarf erkannt. Das zur BA gehörende Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) weist etwa in einer parlamentarischen Stellungnahme darauf hin, dass eine „gezielte Anwerbung ausländischer Studenten in Verbindung mit einer gezielten Integration in den

wenig Anreize, ihre knappen Ressourcen zu investieren, um internationale Studierende zu rekrutieren und Integrationsangebote zu entwickeln. **Um Internationalisierungsstrategien und Unterstützungsstrukturen flächendeckend zu verankern, sind Bund und Länder gefordert: Sie können die Hochschulen nicht nur mit Zielvorgaben konfrontieren, sondern müssen auch angemessene Ressourcen bereitstellen, um deren Erfüllung materiell abzusichern.** Das Kooperationsverbot, das auch hochschulpolitische finanzielle Zuwendungen untersagt, erweist sich hier abermals als kontraproduktiv (s. zu den bildungs- und integrationspolitischen Nebenwirkungen des Kooperationsverbots allgemein SVR 2012).

Jenseits der ungeklärten Finanzierungsfragen wird die zuwanderungspolitische Bedeutung von Hochschulen auch durch fehlende Absprachen konterkariert. So suchen das Bundesministerium des Innern (BMI) oder das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) in der Regel nicht das Gespräch mit der Hochschulrektorenkonferenz (HRK), wenn es darum geht, Strategien der zukünftigen Arbeitsmigration festzulegen. Die HRK ist auch nicht involviert in Diskussionen, wie Zuwanderungssteuerung und universitäre Internationalisierung gekoppelt werden könnten. Darüber hinaus halten sich viele hochschul- und bildungspolitische Akteure zumindest bisher zuwanderungspolitisch eher zurück, da sie sich nicht dem Vorwurf aussetzen wollen, einen Braindrain aus Entwicklungsländern zu fördern.⁶⁶ Diese Haltung ändert sich erst allmählich. Zumindest der Deutsche Akademische Austauschdienst (DAAD) und die HRK vertreten stärker als in der Vergangenheit die Ansicht, dass die vergleichsweise niedrigen Kosten einer akademischen Ausbildung für Studierende in Deutschland und die vergleichsweise hohen Kosten für den Staat es moralisch rechtfertigen, dass internationale Studierende in Deutschland bleiben.

Den Hochschulstandort Deutschland mit bundespolitischer Unterstützung europaweit zu vermarkten, scheint derzeit noch nicht angedacht zu sein. Über DAAD/GATE existieren aber durchaus weltweit Formate, die eine solche Werbung für den Standort Deutschland vorsehen. Die hier geschilderten Probleme hinsichtlich einer abgestimmten Kooperation von zuwanderungs- und bildungspolitischen Akteuren sind umso bedauerlicher, als sich die institutionellen Bedingungen für die Internationalisierung der Hochschulen und damit eben auch für eine Verknüpfung von Zuwanderungs- und Hochschulpolitik in den letzten Jahren verbessert haben.

Bologna als Ausgangspunkt

Eine Diskussion zur Internationalisierung des Hochschulwesens kommt am Stichwort Bologna nicht vorbei. Der mit Bologna verbundene Reformprozess zielte darauf ab, den europäischen Hochschulraum stärker anzugleichen und zu harmonisieren, er hat auch in Deutschlands Hochschullandschaft zahlreiche (und auch umstrittene) Neuerungen auf den Weg gebracht. Dazu zählen eine gestufte Studienstruktur (d. h. Bachelor- und Master-Abschlüsse), eine leichtere Anerkennung im Ausland erworbener Bildungsabschlüsse, die bessere Vereinbarkeit von Studienzyklen, das Diploma Supplement (ergänzende Urkunde inkl. Studiengangserläuterung) sowie das Europäische System zur Übertragung und Akkumulierung von Studienleistungen (ECTS). Ob das alles ein Segen war oder nicht doch eher ein Fluch, wird seit vielen Jahren diskutiert (s. etwa Nickel 2011).

Unabhängig davon waren bis zum Wintersemester 2011/12 85 Prozent des Studienangebots deutscher Hochschulen auf Bachelor- und Master-Abschlüsse umgestellt (BMBF 2012b: 1). Studienleistungen und -abschlüsse wurden damit innerhalb des europäischen Hochschulraums transparenter und vergleichbarer; gleichzeitig bildeten sich internationale Bildungsstandards heraus (Hochschulrektorenkonferenz o. J.: 1; vgl. Garben/Schneider 2011: 447). Trotzdem bestehen für die internationale Mobilität von Studierenden weiterhin teilweise gravierende Hindernisse. Zum Beispiel waren Bachelor- und Masterstudiengänge anfangs häufig so dicht konzipiert, dass sie Mobilität kaum zuließen; dadurch nahm die Mobilität der Studierenden zunächst deutlich ab. So ist auch nicht überraschend, dass Auslandsaufenthalte im Rahmen der neuen B. A./M. A.-Studienstruktur häufig erst nach dem Bachelor-Abschluss stattfinden (BMBF 2012b: 3), in vielen Ländern ist also eine „degree mobility“ stärker ausgeprägt als eine „ECTS mobility“ (Kehm 2011: 50).

Inzwischen werden an vielen Universitäten aktiv Mobilitätsfenster für Auslandssemester in die Curricula eingebaut. Sie werden insbesondere für den Studierenden-Austausch genutzt, der über ERASMUS-Verträge zwischen den Fachbereichen und Universitäten vereinbart ist. Als mobilitätsfördernd erweisen sich aber z. B. auch Maßnahmen, die im Bologna-Mobilitätspaket der Bundesregierung verankert sind, wie geförderte (strategische) Hochschulpartnerschaften, vierjährige Bachelorprogramme mit integrierten Auslandsaufenthalten sowie zwischen Partneruniversitäten etablierte Studiengänge mit

deutschen Arbeitsmarkt eine sinnvolle Strategie [zur Deckung des Bedarfs an hoch qualifizierten Zuwanderern ist]. Die Verlängerung der Gültigkeit der Aufenthaltserlaubnis zur Suche eines angemessenen Arbeitsverhältnisses auf zwei Jahre kann in diesem Zusammenhang sinnvoll sein, wichtiger ist eine konzertierte Aktion von Hochschulen und Unternehmen zur Anwerbung und Integration ausländischer Studenten in den Arbeitsmarkt“ (Achatz et al. 2011: 40).

66 Allerdings wird in der 2012 veröffentlichten Position des DAAD zu „Akademischer Mobilität und Fachkräfte-Migration“ die Zuwanderung von ausländischen Studierenden und Wissenschaftlern nach Deutschland ausdrücklich begrüßt. Zu einer wesentlich offensiveren Internationalisierungsstrategie vgl. z. B. Findlay (2010).

(binationalen) Doppel- oder Mehrfachabschlüssen (BMBF 2012b: 3–8). **Das Bologna-Programm soll die innereuropäische, aber auch die internationale Mobilität von Studierenden und Hochschulangehörigen nachhaltig fördern. Damit diese – zumindest aus einer Mobilitätsperspektive – guten Intentionen auch praktisch wirksam werden, müssen die Voraussetzungen, die durch Bologna zunächst auf dem Papier geschaffen wurden, mit Leben gefüllt und praxisnah umgesetzt werden.**

Eine höhere innereuropäische Mobilität im akademischen Bereich stellt sich nicht als Folge des Bologna-Prozesses automatisch ein (Teichler 2012). Es bestehen immer noch Probleme bei einem Studienwechsel ins Ausland und Bedenken hinsichtlich der Qualität der Lehrprogramme an Austauschuniversitäten. Dies zeigt, dass innereuropäische Mobilität zukünftig nicht nur in quantitativer Hinsicht gefördert werden muss. Vielmehr sind Mobilitätsprogramme v. a. qualitativ zu untermauern (Colucci et al. 2012). Entsprechend wird immer wieder hervorgehoben, wie wichtig neben rein formaler Anpassung auch Lehrplanentwicklung sowie die Gestaltung von Lehr- und Lernprozessen ist (Alesi et al. 2005).

Auf deutscher Ebene hat die HRK 2008 einen wichtigen Prozess zur weiteren Internationalisierung deutscher Hochschulen angestoßen. Angesichts des schärfer werdenden Wettbewerbs um hoch qualifizierte Studierende und Wissenschaftler sollen an strategisch wichtigen Orten im Ausland deutsche Hochschulen errichtet und somit neue Bildungs- und Forschungsmärkte erschlossen werden. In diesem Zusammenhang wurde auch empfohlen, neue und frei zugängliche Lernformen wie etwa virtuelle Lernangebote einzuführen, um größere Gruppen von potenziellen Studierenden zu erreichen. Zudem soll für Studium, Promotion oder Forschungstätigkeit an deutschen Hochschulen besonders geworben werden. Das HRK-Audit „Internationalisierung“ bietet teilnehmenden Universitäten einen Rahmen für die Selbstevaluation; zudem erhalten sie von einem internationalen Beratergremium Hinweise, wie sie sich im Hinblick auf Internationalisierung spezifisch weiterentwickeln können. Für die Einrichtung von Mobilitätsfenstern wird nahegelegt, den deutschen Hochschulkalender so umzugestalten, dass er international besser vereinbar ist (Hochschulrektorenkonferenz o. J.: 2–3). Insbesondere sollten die Semesterzeiten angeglichen werden, wenn man mehr internationale Studierende anziehen will.

In Deutschland wurde bereits 2009 der sog. „Nationale Kodex für das Ausländerstudium an deutschen Hoch-

schulen“ verabschiedet, der die Rahmenbedingungen für die Aufnahme und Betreuung ausländischer Studierender und Lehrender an deutschen Hochschulen festlegt. Darunter fallen etwa angemessene Beratung und Betreuung, Informationen zu Wohnraum, Studien- und Lebensbedingungen – möglichst auch in englischer Sprache –, Programme zur Integration sowie Deutschkurseangebote. Internationale Studierende sollen damit zum einen unterstützt werden, ihr Studium in Deutschland erfolgreich zu beenden.⁶⁷ Zum anderen sollen sie durch bessere Information und Beratung zu Berufsmöglichkeiten sowie durch attraktive Karrieremöglichkeiten an den Hochschulen motiviert werden, nach dem Hochschulabschluss in Deutschland zu bleiben (DAAD/Hochschulrektorenkonferenz 2012; Heublein et al. 2012: 34; Karakaşoğlu 2012). Die Alexander von Humboldt-Stiftung hat an einigen deutschen Universitäten Welcome Center eingerichtet, um die universitäre Infrastruktur v. a. für Gastwissenschaftler zu verbessern; diese haben sich zumindest im Wettbewerb um international mobile Forscher bereits als Standortvorteil erwiesen, und viele Universitäten haben das Modell in Eigenregie übernommen.

Studiengebührenfreiheit als Wettbewerbsvorteil?

Auf internationaler Ebene unterscheiden sich die Hochschulsysteme nicht zuletzt durch ihren Finanzierungsmodus. Die angloamerikanischen Universitäten (und hier v. a. die besonders renommierten US-amerikanischen Ivy-League-Hochschulen oder ‚Oxbridge‘ und die zur Russell Group zusammengeschlossenen Universitäten in Großbritannien) erheben vergleichsweise hohe Studiengebühren und werden damit zu wesentlichen Teilen privat finanziert.⁶⁸ Aber auch in den Niederlanden, Frankreich, Spanien oder Portugal finanzieren sich die Hochschulen zum Teil durch Studiengebühren. Von der Gebührenpflicht⁶⁹ sind auch Unionsbürger nicht ausgenommen. Deutsche Hochschulen dagegen müssen auf diese Finanzierungsmöglichkeit fast vollständig verzichten und sind damit auf staatliche Zuwendungen als Hauptfinanzquelle angewiesen. Ob Studiengebühren erhoben werden, ist in Deutschland zwar Ländersache, doch scheint sich derzeit ein länder- und parteiübergreifender Konsens herauszubilden, auf Studiengebühren zu verzichten (wenn die Regelstudienzeit nicht überschritten wird). Lediglich an bayerischen und niedersächsischen Hochschulen werden derzeit (noch) Gebühren erhoben, in beiden Ländern ist ihre Abschaffung aber beschlossene Sache. Diese fallen aber im internationalen Vergleich mit 500 Euro pro Semester eher moderat aus.

67 Das Hochschul-Informationssystem (HIS) ermittelte bei Bildungsausländern fächergruppen- und hochschulartenübergreifend eine Abbruchquote von 46 Prozent auf Bachelor-Niveau sowie 63 Prozent in der Master- und Diplomstufe. Ob diese Quote bei Unionsbürgern niedriger ausfällt, lässt sich nicht sagen.

68 Das bedeutet aber nicht, dass die Studiengebühren in der Finanzierung der Hochschulen die tragende Säule bilden. In Großbritannien beträgt der Anteil der öffentlichen Hand an der Finanzierung der Universitäten 61 Prozent, in den USA liegt er sogar bei 67 Prozent (Leitner et al. 2007: 75, 103).

69 Lediglich bei ERASMUS-Studierenden wird auf die Erhebung von Studiengebühren verzichtet.

Für die zugewanderungspolitische Bedeutung von Universitäten ist die Gebührenfrage aus zwei Gründen essenziell: Zum einen stehen Länder, die auf Gebühren verzichten, rein fiskalisch stärker unter Druck, ausländische Studierende nach ihrem Studienabschluss im Land zu halten. Länder, die Gebühren erheben, leiden weitaus weniger unter externen Effekten. Diese entstehen genau dann, wenn ein Hochschulabsolvent, der im Land (und damit aus dem allgemeinen Steueraufkommen) ausgebildet wurde, nach Studienabschluss das Land verlässt und andernorts arbeitet (und dort Steuern und Abgaben zahlt). Gerade in der Europäischen Union als zunehmend integriertem Wanderungsraum mit weitgehend unbeschränkten Mobilitätsrechten könnte sich dies für ein Land wie Deutschland als Problem erweisen. Studiengebühren können die Staaten, in denen die Ausbildung absolviert wird, gegen diese Form von Externalitäten immunisieren. Auch bei der angestrebten Ausweitung von Hochschulpartnerschaften können die fehlenden Gebühren problematisch werden – v. a. wenn die Förderung durch das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) ausläuft –, da die Programmkoordination mit einem höheren finanziellen und personellen Aufwand verbunden ist.

Auf der anderen Seite verschafft die Gebührenfreiheit (bzw. die vergleichsweise niedrigen Studiengebühren) Deutschland auch einen spezifischen Vorteil im Wettbewerb um ausländische Studierende und damit um potenzielle Arbeitnehmer der Zukunft.⁷⁰ Deutschland ist nach den Gebührenländern USA und Großbritannien mit Australien das weltweit drittattraktivste Zielland⁷¹ für ausländische Studierende (FIBAA 2011: 15). Dabei spielt neben dem internationalen Renommee deutscher Universitäten die Tatsache, dass das Studium in Deutschland weitgehend gebührenfrei ist, eine nicht unerhebliche Rolle, wie zuletzt das vom SVR-Forschungsbereich/MPG (2012) durchgeführte Forschungsprojekt „Mobile Talente“ gezeigt hat. Die Gebührenfrage ist damit für die weitere Internationalisierung und die Gewinnung ausländischer Studierender auch aus dem EU-Raum ein wichtiges Argument und wird im internationalen Marketing der Hochschulen meist schon so genutzt.⁷²

Deutsch als Mobilitätsbremse?

Zu den zentralen Rahmenbedingungen an der Schnittstelle zwischen Hochschul- und Zuwanderungspolitik gehört darüber hinaus die ‚Sprachenfrage‘. Im Wissenschaftsbereich hat sich als Lingua franca Englisch herauskristallisiert (vgl. Esser 2006; Swaan 2001). Eine stärkere Verankerung

des Englischen in Forschung und Lehre ist deshalb Teil der Sprachenpolitik deutscher Hochschulen und als Internationalisierungsstrategie anerkannt. Qualifizierte Englischkenntnisse sind für alle Angehörigen der Hochschulen im Rahmen der internationalen Hochschulkommunikation zunehmend wichtig. Das gilt auch für diejenigen, deren Studienfächer auf die deutsche Sprache und Geschichte bzw. auf Deutschland als Arbeitsmarkt ausgerichtet sind (z. B. Lehramt, Jura, Germanistik). Dank verringerter sprachlicher Barrieren kommen auch internationale Hochschulpartnerschaften besser zum Tragen, die in der wechselseitigen Anwerbung und Entsendung von Studierenden und Lehrpersonal eine Schlüsselfunktion haben.

Es gibt bestimmte Länder und Regionen, in denen die Nachfrage nach Bildungsangeboten hoch ist und weiter wächst; dazu gehören v. a. Indien und China, aber auch die Staaten der Europäischen Union und hier v. a. die neuen Beitrittsländer der Erweiterungen von 2004 und 2007. Wenn deutsche Hochschulen dort Präsenz zeigen und verstärkt internationale Studierende für ein Hochschulstudium in Deutschland gewinnen wollen, ist es unabdingbar, englischsprachige Studiengänge weiter auszubauen. Sonst stoßen Internationalisierungsstrategien und damit auch die zugewanderungspolitischen Handlungsspielräume der Universitäten schnell an ihre Grenzen. Solche Internationalisierungsstrategien sind aber nur dann zielführend, wenn Studierende, Hochschul- und Verwaltungspersonal über hinreichende Englischkenntnisse sowie interkulturelle Kompetenz verfügen. Dafür benötigen die Universitäten jedoch eine bessere Finanzierungsbasis, um dem erweiterten Aufgabenprofil gerecht zu werden.

Gleichzeitig ist zu berücksichtigen, dass Englisch zwar zur globalen Wissenschaftssprache geworden ist, seine Bedeutung jedoch von Fach zu Fach beträchtlich variiert. Es ist also unterschiedlich, in welchem Ausmaß die deutschsprachigen Studienangebote durch englischsprachige ergänzt werden müssen, um die Internationalisierung des deutschen Hochschulsystems zu gewährleisten. In technischen Studiengängen und in den Naturwissenschaften hat Englisch inzwischen Deutsch als wichtigste Lehr- und Forschungssprache abgelöst. In den Geistes-, Sozial-, Kultur- und Rechtswissenschaften ist es jedoch nicht uneingeschränkt möglich, auf Englisch zu forschen und besonders zu lehren. Eine generelle Umstellung auf Englisch wäre zudem dem Fortbestand und der Weiterentwicklung von Deutsch als Wissenschaftssprache abträglich und ist darum (nicht nur) aus deutscher Perspektive nicht wünschenswert. Darüber hinaus sind staatliche

70 Allerdings kann es z. B. die Einführung von Double-Degrees erschweren, wenn die zuständigen Bundesländer in Hochschulrahmengesetzen ein Verbot von Studiengebühren festgelegt haben.

71 Die hier zugrunde gelegte Erhebung berücksichtigt nicht alle europäischen Länder, dadurch können die Ergebnisse verzerrt sein.

72 Allerdings ist zu bedenken, dass Gebührenfreiheit von potenziellen Studierenden auch negativ wahrgenommen werden kann in dem Sinne „Was nichts kostet, ist nichts wert“. Diese Assoziation gilt es zu verhindern, indem die qualitativen Standards und die Wettbewerbsfähigkeit eines deutschen Hochschulabschlusses stärker vermittelt werden.

Universitäten in einigen Bundesländern (z. B. in Bremen) verpflichtet, in Bachelor-Studiengängen das Studienprogramm überwiegend auf Deutsch zu gestalten, um ihrem Bildungsauftrag in Deutschland zu entsprechen. **Ein generelles und fächerübergreifendes English only-Konzept ist für die Hochschulen deshalb nicht zu empfehlen. Die Verwendung des Englischen in Forschung und Lehre sollte weder das Deutsche bzw. andere in der EU relevante Sprachen als renommierte Wissenschaftssprachen gefährden, noch die Effizienz und die Qualität der Lehre einschränken** (Hochschulrektorenkonferenz 2011: 2ff.).

Deutschland ist an der Zuwanderung internationaler Studierender interessiert, und diese sollen ihrerseits ein Interesse daran entwickeln, längerfristig in Deutschland zu bleiben. Sowohl das Studium selbst als auch der Übergang vom Studium in den Beruf wird v. a. durch entsprechende Deutschkenntnisse erleichtert. Notwendig ist daher eine sprach- und hochschulpolitische Doppelstrategie: Zum einen müssen weitere Anstrengungen unternommen werden, das Englische an den Universitäten als Lehrsprache zu verankern, um Studierende, deren Deutschkenntnisse zur Absolvierung eines Studiums (noch) nicht ausreichen, nicht zu verlieren und die Anschlussfähigkeit an die entsprechende Lehre und Forschung im internationalen Kontext zu gewährleisten. Zum anderen müssen den Studierenden möglichst schnell entsprechende Deutschkurse angeboten werden, um ihnen nach Studienabschluss einen schnellen Einstieg in den deutschen Arbeitsmarkt zu ermöglichen und gleichzeitig die deutsche Sprache als Wissenschaftssprache zu stützen.

Oftmals ist schon die Phase der Studienvorbereitung v. a. für Studierende aus Drittstaaten eine durchaus beträchtliche Hürde. Potenzielle Studierende belegen Deutschkurse, um die Sprachkenntnisse zu erwerben, die sie für die Aufnahme eines Studiums nachweisen müssen. Solche Kurse sind kostenpflichtig. Zudem haben Personen aus Drittstaaten in dieser Phase der Studienvorbereitung bzw. des Deutschlernens in der Regel keinen Studierendenstatus.⁷³ Das enthält ihnen nicht nur die damit verbundenen Vergünstigungen vor, sondern untersagt ihnen auch eine Erwerbstätigkeit, die aber ggf. erforderlich ist, um Deutschkurse zu finanzieren. **Deutschland sollte daher den ausländischen Studierenden, die sich in einer Vorstudienphase befinden, den Studierendenstatus verleihen. Darüber hinaus sollte versucht werden, ein Studium in Deutschland durch eine schlanke Bürokratie mit freundlichem Antlitz zu erleichtern.**⁷⁴

Das ERASMUS-Programm als Einladung zur ‚Schnuppermigration‘

Europa ist auch im Bereich von Forschung und Lehre in den letzten Jahren deutlich zusammengewachsen. Das zeigt nicht zuletzt die Beliebtheit des ERASMUS-Programms, das bei jungen Leuten ein europäisches Bewusstsein stiftet. Darüber hinaus ist dieses Programm aber für die Hochschulen auch ein wichtiger Ansatzpunkt, um ausländische Studierende, Hochschullehrer und Verwaltungsmitarbeiter zu gewinnen, sowohl aus der EU als auch darüber hinaus (Kroatien, die Türkei und die EFTA-Länder beteiligen sich ebenfalls an ERASMUS). Analog dazu haben besonders für den Austausch mit Drittstaaten auch das Tempus- und das Programm Erasmus Mundus an Bedeutung gewonnen; an Letzterem beteiligt sich Deutschland überdurchschnittlich häufig (BMBF 2012b: 8–9).

Das ERASMUS-Programm existiert seit 1987 und gehört seit 2007 zum EU-Programm „Lebenslanges Lernen“. Ursprünglich lag der Fokus auf Maßnahmen, die die Mobilität von Studierenden und Lehrenden fördern, z. B. durch finanzielle Unterstützung oder die wechselseitige Anerkennung von im Ausland erbrachten Leistungen. Inzwischen gehört auch die Verbesserung der Zusammenarbeit europäischer Hochschulen zum Aufgabenbereich.⁷⁵ Seit 2007 sind zudem Unternehmenspraktika für Studierende, Fortbildungen für Hochschulpersonal und Lehrtätigkeiten für Personen aus der freien Wirtschaft hinzugekommen. **Damit bietet ERASMUS Universitäten einen idealen institutionellen Ansatzpunkt, um Internationalisierung voranzutreiben, ausländische Studierende zu gewinnen und damit mittelfristig auch die eigene zugewanderungspolitische Rolle zu stärken.**

ERASMUS ist ein Programm, das die temporäre akademische Mobilität fördert; von seiner Grundkonzeption her verfolgt es also nicht primär zugewanderungspolitische Ziele. Es ist aber wahrscheinlich, dass die ‚Schnuppermigration‘, die ERASMUS ermöglicht, einen potenziellen Einstieg in ein langfristiges Migrationsprojekt bietet. So lässt sich nachweisen, dass mobile Studierende allgemein und speziell ERASMUS-Studierende nach Studienabschluss häufiger eine berufliche Tätigkeit im Ausland ausüben (Engel et al. 2009: 113–114) und somit eine höhere Mobilität auf dem internationalen Arbeitsmarkt aufweisen. Dabei kehren sie sogar häufig in das Land ihres studienbedingten Auslandsaufenthaltes zurück (Parey/Waldinger 2010: 217–221).

⁷³ Eine Ausnahme ist hier die Universität Bremen, die bereits im Vorbereitungsstadium den Studierendenstatus gewährt.

⁷⁴ Es gibt in diesem Zusammenhang auch Probleme, die die Hochschulen nicht lösen können und bei denen vielmehr die Politik gefordert ist. Dazu zählen v. a. die umständlichen, bürokratischen und langwierigen Verfahren der Visavergabe in einigen deutschen Auslandsvertretungen, von denen Fachbereiche und internationale akademische Ämter immer wieder berichten.

⁷⁵ Darüber hinaus existieren zahlreiche EU-Drittlandkooperationen durch Abkommen mit Hochschulzusammenschlüssen in anderen Weltregionen. Auf diese wird hier nicht eingegangen, da der Fokus des Gutachtens auf innereuropäischen Mobilitätsprozessen liegt.

Am Beispiel polnischer Studierender in Deutschland hat sich gezeigt, dass die Wahrscheinlichkeit des Verbleibs in bzw. der Rückkehr nach Deutschland zum einen vom Studienfach abhängt, zum anderen davon, wie intensiv die sozialen Kontakte zu Deutschen sind, und dass sie mit den in Deutschland absolvierten Studienjahren ansteigt (Wolfeil 2012). Von ERASMUS versprechen sich die Studierenden eine Verbesserung ihrer Sprach-, Sozial- und persönlichen Kompetenz sowie Auslandserfahrung. Ob ehemalige ERASMUS-Studierende im Anschluss an das Studium rascher eine Anstellung finden oder ein höheres Gehalt erzielen, lässt sich jedoch nicht mit Gewissheit sagen (Messer/Wolter 2005), weil ein höheres Gehalt im Anschluss an einen Auslandsaufenthalt nicht davon abhängt, ob dieser über ERASMUS stattfand oder privat finanziert wurde.

Das Wissen über die Wirkungen des ERASMUS-Programms scheint generell eher begrenzt zu sein. Entsprechend wäre eine Wirkungsevaluation von ERASMUS wünschenswert. Dies gilt umso mehr, als sich das Budget dieses Programms in den letzten 20 Jahren mehr als verdreifacht hat (von 13 Mio. Euro im Jahr 1988 auf über 415 Mio. Euro 2009) (Europäische Kommission 2011b: 146–147).⁷⁶ Die Zahl der teilnehmenden Studierenden (inklusive Auslandspraktikanten) ist jedoch in den letzten zwei Jahrzehnten stärker gestiegen als der finanzielle Aufwand: Sie hat sich seit Ende der 1980er Jahre mehr als verachzigfacht. Im Studienjahr 2009/2010 nahmen 213.266 Personen an ERASMUS teil. Die höchsten Teilnehmerzahlen verzeichnen die Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, die geringsten die Natur- und Ingenieurwissenschaften sowie technische Studiengänge.

„ERASMUS-Spitzenreiter“ ist Frankreich; seit Beginn des Programms entschieden sich 227.140 Studierende aus Frankreich für einen über ERASMUS geförderten Auslandsaufenthalt, gefolgt von Deutschland (224.861) und Spanien (222.432). Das beliebteste Zielland ist seit vielen Jahren Spanien, das zuletzt 35.389 Personen und damit 16,6 Prozent aller Studierenden anzog, gefolgt von Frankreich (26.141/12,3 %) und Großbritannien (22.650/10,6 %). An vierter Stelle folgt Deutschland mit 22.509 Studierenden (10,6 %). Mit 6.345 Personen verzeichnet Deutschland außerdem nach Polen (7.951) die höchste (temporäre) Nettoabwanderung von Studierenden (Europäische Kommission 2011b: 19–23, 32–34). Von

Tab. A.4.1 Mobilität von ERASMUS-Studierenden in Deutschland 2010/11

| Herkunfts-/ Zielland | aus Deutschland | nach Deutschland |
|----------------------|-----------------|------------------|
| Österreich | 489 | 296 |
| Tschech. Rep. | 358 | 804 |
| Dänemark | 801 | 323 |
| Spanien | 4.977 | 3.216 |
| Finnland | 1.127 | 657 |
| Frankreich | 4.555 | 2.971 |
| Italien | 1.318 | 1.939 |
| Niederlande | 781 | 400 |
| Norwegen | 925 | 199 |
| Polen | 663 | 1.572 |
| Schweden | 2.290 | 358 |
| Türkei | 906 | 1.473 |
| Großbritannien | 3.053 | 1.190 |

Quelle: DAAD 2012a: 36–37; eigene Darstellung

den zuziehenden Studierenden nach Deutschland stammen die größten Anteile aus Spanien, Frankreich und Italien (Tab. A.4.1).

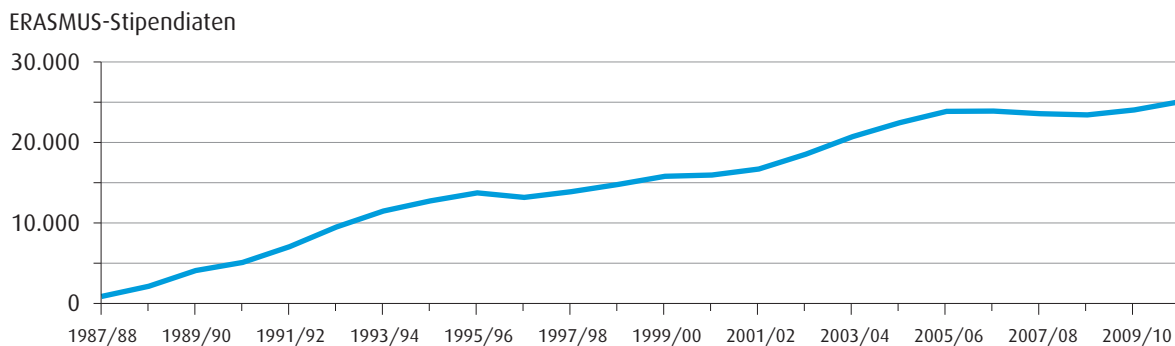
ERASMUS ist zweifellos eine europäische Erfolgsgeschichte, wenngleich auch hier das Wachstum an seine Grenzen zu stoßen scheint. Das von der EU kommunizierte politische Ziel, im Studienjahr 2012/13 eine Gesamt-Teilnehmerzahl von drei Millionen Studenten über alle Länder hinweg⁷⁷ zu erreichen, wird wohl verfehlt werden. Aktuell liegt der Anteil der ERASMUS-Teilnehmer gemessen an der Zahl Studierender pro Land bei durchschnittlich 0,9 Prozent. Da die Studiendauer im Schnitt vier bis fünf Jahre beträgt, schätzt die Europäische Kommission, dass rund vier Prozent der europäischen Studierenden im Verlauf ihres Studiums von dem Programm profitieren. Die höchsten Teilnehmerquoten verzeichnen Malta (1,8 %), Spanien (1,7 %) und Österreich (1,7 %), die niedrigsten die Türkei (0,3 %), Rumänien (0,4 %)⁷⁸ und

⁷⁶ Auch die Zahl der teilnehmenden Länder ist deutlich gestiegen. Das immens gewachsene Mittelvolumen lässt sich dadurch allerdings nicht vollständig erklären. Vielmehr drückt es die hohe Bedeutung aus, die die politischen Entscheidungsträger dem ERASMUS-Programm zuschreiben. In jüngster Zeit gab es Überlegungen, das ERASMUS-Programm aufgrund von Finanzierungslücken, wie sie sich in den EU-Haushaltsverhandlungen im Herbst 2012 angekündigt haben, zurückzuführen. Dies ist sehr kritisch zu sehen, da es das Studiums in einem anderen EU-Staat erschwert (vgl. dazu A.1.2).

⁷⁷ Die Zusammensetzung dieser Teilnehmerzahl sowie die der Herkunftsländer wird sich mit der Einführung des „ERASMUS for All“-Programms ab 2014 grundlegend verändern.

⁷⁸ Besonders im Fall der Türkei und Rumäniens, die erst seit Kurzem an ERASMUS teilnehmen, gibt der Durchschnittswert die Relevanz und Akzeptanz von ERASMUS nicht wieder: In beiden Ländern hat sich das Programm innerhalb kürzester Zeit zum Motor der Auslandsmobilität entwickelt.

Abb. A.4.1 ERASMUS-Auslandsaufenthalte deutscher Studierender 1987–2011



Quelle: DAAD 2012a: 28; eigene Darstellung

Großbritannien (0,5 %). Die deutsche Teilnehmerquote liegt mit 0,9 Prozent exakt im Durchschnitt (Europäische Kommission 2011b: 29–30).

Der Anteil der ERASMUS-Studierenden an der EU-Studierendenmobilität beträgt insgesamt 31 Prozent. Auch in Deutschland ist die Nutzung dieses Programms in den letzten Jahren stark gestiegen (Abb. A.4.1). Barrieren und Mobilitätsbremsen bestehen allerdings weiterhin. Eine Studie des Europäischen Parlaments identifiziert Faktoren, die Studierende von einer Teilnahme an ERASMUS abhalten können: Dazu zählen Probleme bei der Anerkennung bereits vorhandener Studienleistungen, Sprachschwierigkeiten und die begrenzte Auswahl an aufnehmenden Institutionen, aber v. a. auch finanzielle Gründe. Die Studie beziffert die Zahl der Studierenden, die aus finanziellen Erwägungen nicht an ERASMUS teilnehmen, europaweit auf zwischen 980.000 und 1,5 Millionen. (Europäisches Parlament 2010: 40–41, 55).

ERASMUS-Studierende erhalten durchschnittlich eine finanzielle Unterstützung von 254 Euro monatlich. Allerdings gibt es erhebliche länderspezifische Unterschiede: Kroatien gewährt seinen Studierenden 145 Euro monatlich, Liechtenstein 861 Euro. An deutschen Universitäten liegt der Mittelwert der monatlichen Unterstützung aus ERASMUS-Geldern mit 224 Euro im Mittelfeld (Europäische Kommission 2011b: 40–41). Anders als andere Länder stocken deutsche Universitäten dies nicht auf. Hier ist sicherzustellen, dass die ERASMUS-Sätze regelmäßig an die Entwicklung des allgemeinen Preisniveaus angepasst werden. Zudem ist bei der Berechnung der Sätze zu be-

rücksichtigen, dass die Lebenshaltungskosten in Universitätsstädten in der Regel deutlich höher sind.

Die Bedeutung von ERASMUS als institutioneller Rahmen für die innereuropäische Studierendenmobilität ist europaweit sehr unterschiedlich: Spanische Studierende im Ausland sind fast ausschließlich über ERASMUS zum Studieren in andere Länder gegangen (97 %). Auch in der Tschechischen Republik (72 %) und Großbritannien (63 %) bildet ERASMUS für die EU-Binnenmobilität von Studierenden den entscheidenden institutionellen Rahmen. In Deutschland liegt der ERASMUS-Anteil an den Studierenden im Ausland mit 34 Prozent leicht über dem EU-Durchschnitt (Europäisches Parlament 2010: 30). Dies bedeutet freilich, dass es hier auch andere Kanäle gibt, die für die Mobilität von Studierenden sehr wichtig sind.

Universitäten als migrationspolitische Akteure wahrnehmen

Angesichts des Fachkräftemangels und der fehlenden Steuerungsmechanismen im Bereich der EU-Binnenmigration kristallisieren sich die deutschen Universitäten zunehmend als wichtige zuwanderungspolitische Akteure heraus. **Damit sie ihre Doppelrolle als Zuwanderungsmagnete und Integrationsmotoren noch besser wahrnehmen können, gilt es, die bereits vorhandene und in den letzten Jahren gestiegene Attraktivität deutscher Hochschulen zu sichern und die begonnene Internationalisierung fortzuführen und auszubauen.** Deutsche Hochschulen sind in den letzten Jahren international wettbewerbsfähiger geworden.⁷⁹ Inwiefern dazu gerade

⁷⁹ Deutschland gehört international mittlerweile zu den gefragtesten Hochschulstandorten (Suter/Jandl 2006). Im gesamten OECD-Raum zieht es derzeit sieben Prozent aller internationalen Studierenden hierher. Damit liegt Deutschland nach den USA (18 %) und Großbritannien (10 %) und zusammen mit Australien (7 %) auf Platz drei der Aufnahmeländer (OECD 2011: 332). Laut Kehm (2011: 52) gehört es zu einem „Golden Triangle“ von EU-Ländern mit einer besonderen Anziehungskraft auf ausländische Studierende.

der Bologna-Prozess beigetragen hat, der europaweit zumindest die strukturellen Bedingungen für eine höhere Studierendenmobilität geschaffen hat, lässt sich mit der gegenwärtigen Datenlage nicht eindeutig feststellen. Zudem bestehen für die innereuropäische akademische Mobilität immer noch beträchtliche Hürden, die nichts mit Bologna zu tun haben (Teichler/Janson 2007: 170), etwa die Quotierung im Bereich der Medizinstudienplätze in Österreich oder die spezifischen Zugangsvoraussetzungen in den Niederlanden (s. A.3.2).

Fest steht, dass auch unabhängig von europäischen Vorgaben die deutsche Hochschullandschaft klar und zunehmend stärker auf Internationalisierung ausgerichtet ist. Die weitgehende Studiengebührenfreiheit kann diese zusätzlich fördern. Ein Standortnachteil ist allerdings, dass das Englische bzw. andere in der EU relevante Sprachen als zusätzliche Unterrichtssprachen noch nicht ausreichend etabliert sind. Eine wichtige Aufgabe wird auch für die Zukunft bleiben, in die einzelnen Studiengänge Mobilitätsfenster zu integrieren. Auf der politischen Ebene ist anzustreben, Zuwanderungssteuerung und universitäre Internationalisierung stärker zu verzahnen. So sollten die durch den nationalen bzw. den europäischen Rahmen gegebenen Förderbedingungen auch aus einer zugewanderungspolitischen Perspektive betrachtet werden. Zudem müssen die Universitäten stärker als zugewanderungspolitische Akteure wahrgenommen werden, denn qualifizierte Zuwanderung erfolgt zunehmend entweder direkt über Mobilität von Studierenden, die anschließend in Deutschland bleiben, oder aber indirekt über einen temporären Aufenthalt, der Studierende motiviert, zu einem späteren Zeitpunkt nach Deutschland zurückzukehren und dort zu bleiben.⁸⁰ **Schließlich sollten Hochschulen in bundesweite Maßnahmen der Integrationsförderung einbezogen und auch auf Bundesebene finanziell gestützt werden. All diese zusätzlichen Funktionen für das Hochschulwesen in Deutschland erfordern eine angemessene Finanzierung. Hochschulpolitik mit Strategien für die Zuwanderung von Hochqualifizierten zu verschränken, kann ein intelligenter und nachhaltiger Weg sein – es erfordert aber auch die Bereitstellung entsprechender Ressourcen.**

A.4.2 Migration von Niedrigqualifizierten: nach voller Freizügigkeit bewährtes System weiterentwickeln

An der deutschen Zuwanderungspolitik wurde lange Jahre zu Recht kritisiert, dass sie selbst in Bezug auf hoch qualifizierte Migranten aus Drittstaaten, die dringend benötigt werden, vergleichsweise restriktiv war. Dies hat sich grundlegend geändert, nicht zuletzt durch die EU-Hochqualifiziertenrichtlinie, die im August 2012 umgesetzt wurde. Ein anderes und keineswegs unwichtiges Segment des Arbeitsmarktes wurde in den zugewanderungspolitischen Diskussionen jedoch lange Zeit ausgeblendet: das der saisonal beschäftigten Zuwanderer. Wie das SVR-Jahresgutachten 2011 (SVR 2011: 82–87) zeigt, wurden die entsprechenden Regelungen in den letzten Jahren sowohl von deutschen Arbeitgebern wie auch von ausländischen Arbeitnehmern extensiv an- und wahrgenommen, v. a. von Arbeitnehmern aus den Staaten, die der EU 2004 (EU8, besonders Polen, Slowenien, Ungarn, die Slowakei und die Tschechische Republik) und 2007 (EU2) beigetreten sind.

Diese Regelungen haben allerdings für eine saisonale Zuwanderung an Bedeutung verloren, als im Frühjahr 2011 für viele Staaten der EU10 die Übergangsfristen für die Arbeitnehmerfreizügigkeit ausliefen. Damit stellt sich die Frage, ob dieses System nun mit Ersatzländern aufrechterhalten werden muss oder ob davon auszugehen ist, dass der Bedarf an Saisonarbeitskräften weiterhin von Unionsbürgern gedeckt werden kann, die dann nicht mehr als Saisonarbeiter nach Deutschland kommen und arbeiten, sondern im Rahmen ihrer Freizügigkeitsrechte.

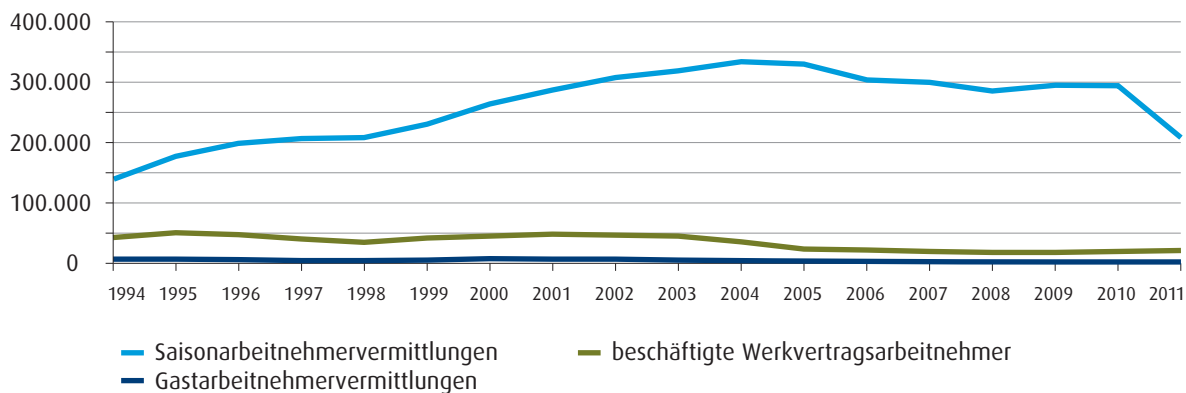
Die Freizügigkeit und der Anfang vom Ende der deutschen Saisonarbeiterregelung

Der mediale Fokus liegt in Deutschland derzeit stark auf hoch qualifizierten Zuwanderern, die dauerhaft angeworben werden sollen. Das verdeckt, dass es in Deutschland ökonomisch durchaus bedeutende Sektoren gibt, in denen der Arbeitskräftebedarf saisonal schwankt und die darum v. a. auf Zuwanderer angewiesen sind, die nur zeitweise in Deutschland arbeiten. Bewährt haben sich hier Optionen der befristeten und wiederholten Zuwanderung, die auf bilateralen Absprachen und festen Vermittlungskontingenten basieren (SVR 2011: 82ff.).⁸¹

80 Bei Studierenden aus Drittstaaten, die hier nicht im Zentrum stehen, kann diese Motivation v. a. dadurch unterstützt werden, dass ihr Beratungsbedarf in Bezug auf ihre rechtlichen Verbleibsmöglichkeiten erkannt wird. Die Hochschulen könnten entsprechende Angebote bereitstellen und auch die Übergänge von der Schule in die Universität und von der Universität in den Arbeitsmarkt besser als bisher begleiten. Sinnvoll könnte hierfür die Zusammenarbeit zwischen Arbeitsagenturen und Universitäten sowie Ausländerbehörden sein, die im Rahmen von Runden Tischen den Übergang koordinieren könnten.

81 Die so angeworbenen Arbeitskräfte sind nicht unbedingt niedrig qualifiziert, sie können in ihrem Heimatland durchaus als Facharbeiter tätig sein. Aufgrund des Verdienstgefälles ist es aber häufig auch für solche Arbeiter interessant, eine Tätigkeit im Ausland aufzunehmen, für die sie eigentlich überqualifiziert sind (SVR 2011: 82; Dietz 2004: 10–12).

Abb. A.4.2 Jahresdurchschnittlich beschäftigte Werkvertragsarbeitnehmer sowie Vermittlungen von Saisonarbeitnehmern und Gastarbeitnehmern 1994–2011



Anmerkung: Statistisch erfasst ist die Zahl der Vermittlungen, nicht die der Einreisen.

Quelle: BMI/BAMF 2013: 46 u. 280

Die Beschäftigungsverordnung enthält entsprechende Regelungen für Saisonarbeitnehmer (§ 18 BeschV), die in der Land- und Forstwirtschaft, im Hotel- und Gaststättengewerbe, in der Obst- und Gemüseverarbeitung sowie in Sägewerken bis zu sechs Monate im Kalenderjahr eingesetzt werden können, sowie für Werkvertragsarbeitnehmer v. a. im Baugewerbe (§ 39 BeschV), für Gastarbeitnehmer (§ 40 BeschV) und Haushaltshilfen (§ 21 BeschV) (vgl. dazu ausführlich SVR 2011: 82–87). Die Option, Werkvertragsarbeitnehmer zu rekrutieren, war ehemals v. a. für den Bausektor wichtig, ihre Bedeutung hat aber in den letzten Jahren deutlich abgenommen.⁸² Die Regelungen zur Anwerbung von Gastarbeitnehmern und Haushaltshilfen wurden schon immer wenig genutzt. Darum beschränken sich die folgenden Ausführungen auf die Gruppe der Saisonarbeitnehmer, die hauptsächlich in Betrieben der Landwirtschaft eingesetzt werden. Sie bilden im Bereich der niedrig qualifizierten Arbeitsmigration die mit Abstand wichtigste Zuwanderergruppe. Die Zentrale Auslands- und Fachvermittlung (ZAV), eine besondere Dienststelle der Bundesagentur für Arbeit

(BA) (s. auch A.4.3), vermittelt nur Saisonarbeitnehmer aus Staaten, mit denen entsprechende Absprachen bestehen.⁸³ Eine Vorrangprüfung besteht faktisch nicht – es muss also nicht geprüft werden, ob eventuell einheimische oder diesen gleichgestellte Arbeitnehmer (etwa aus EU-Mitgliedstaaten) zur Verfügung stehen –, denn bis zu 90 Prozent der Saisonarbeitnehmer werden prüfungsfrei zugelassen (s. dazu SVR 2011: 84).⁸⁴

Seit Anfang der 1990er Jahre hat die Beschäftigung von Saisonarbeitnehmern stetig zugenommen. Mehr als 90 Prozent von ihnen werden in der Land- und Forstwirtschaft eingesetzt (BMI/BAMF 2012: 80). Einen Höhepunkt erreichten die Vermittlungszahlen im Jahr 2004 mit 333.690 vermittelten Saisonarbeitnehmern. Seitdem gehen sie tendenziell zurück (Abb. A.4.2). Für das Jahr 2011 ist sogar ein deutlicher Einbruch der Vermittlungszahlen zu verzeichnen. Dabei dürfte es sich überwiegend um einen statistischen Effekt handeln, der durch die Freizügigkeit hervorgerufen wurde. Für die traditionell wichtigsten Entsendeländer für Saisonarbeitnehmer (v. a. Polen, aber auch die Slowakei und Ungarn) besteht zum einen seit

⁸² Im Jahr 2010 wurden die Kontingente nur noch zu 38 Prozent ausgeschöpft. Zudem gilt für Werkvertragsarbeitnehmer aus den neuen Mitgliedstaaten bei vollständiger Freizügigkeit v. a. das Arbeitnehmer-Entsendegesetz, damit stellen sich für die Arbeitsmarktregulierung andere Herausforderungen. Vgl. dazu z. B. Lorenz (2010) und Reuter (2011).

⁸³ Bis zur Freizügigkeit waren dies Polen, Slowenien, Ungarn, die Slowakei, Rumänien, Bulgarien und die Tschechische Republik. Heute ist der einzige Drittstaat Kroatien.

⁸⁴ Um das Interesse der Arbeitgeber, entsprechende Vakanzen schnell zu decken, in Einklang zu bringen mit dem arbeitsmarktpolitischen Ziel der Bundesregierung, auch Langzeitarbeitslose ggf. über eine Tätigkeit im Saisonarbeitsbereich wieder in den Arbeitsmarkt zu integrieren (s. dazu BMAS 2010: 3), verständigte man sich konkret auf die sog. 80:10:10- bzw. 90:10-Regelung: Den Betrieben wurde garantiert, dass 80 Prozent der im Vorjahr beschäftigten ausländischen Saisonkräfte wieder zugelassen würden, weitere 10 Prozent wurden mit Vorrangprüfung zugelassen, die restlichen 10 Prozent des Bedarfs sollten mit einheimischen Arbeitskräften und nur „im Härtefall“ mit ausländischen Saisonarbeitskräften gedeckt werden. Betrieben in Arbeitsagenturbezirken mit einer Arbeitslosenquote unter 7,5 Prozent konnten jedoch von vornherein 90 Prozent der im Referenzjahr zugelassenen ausländischen Saisonkräfte bewilligt werden (BMAS 2010: 8).

Tab. A.4.2 Vermittlungen der Zentralen Auslands- und Fachvermittlung (ZAV) für Saisonarbeitnehmer nach Herkunftsstaaten 2006–2011

| | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|---|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| gesamt | 294.450 | 291.357 | 277.570 | 286.946 | 285.995 | 191.560 |
| Polen | 230.353 | 224.078 | 190.582 | 184.241 | 174.071 | 0 |
| Slowakei | 6.582 | 4.979 | 4.190 | 3.601 | 3.469 | 0 |
| Slowenien | 138 | 117 | 110 | 118 | 100 | 0 |
| Tschech. Republik | 1.169 | 1.019 | 798 | 686 | 704 | 0 |
| Ungarn | 1.693 | 1.688 | 1.788 | 1.835 | 1.949 | 0 |
| Kontingent für Bulgarien, Rumänien, Kroatien | | | | | | 180.000 |
| Bulgarien | 1.293 | 1.182 | 2.865 | 3.045 | 3.520 | 6.895 |
| Rumänien | 48.517 | 53.719 | 73.075 | 89.172 | 97.517 | 179.516 |
| Kroatien | 4.705 | 4.575 | 4.162 | 4.248 | 4.665 | 5.149 |

Anmerkung: Eine Vorrangprüfung fand erst statt, wenn die garantierte Quote von 80 bzw. 90 Prozent der Beschäftigtenzahl der Vorjahre erreicht war. Ab Januar 2011 wurden diese Quoten aufgehoben, weil ab Mai 2011 die Freizügigkeit galt. Für Saisonarbeitnehmer aus Kroatien gelten seit 2011 – wie für Saisonarbeitnehmer aus Bulgarien und Rumänien bis 2012 – feste Kontingente. Dass das Kontingent im Jahr 2011 überschritten wurde, wird auf „Doppelzählungen“ in ca. 24.000 Fällen „infolge organisatorischer Veränderungen“ zurückgeführt.

Quelle: BA 2007; 2008; 2009; 2010; 2011; 2012a

Mai 2011 uneingeschränkte Freizügigkeit. Zum anderen wurde bereits zum 1. Januar 2011 darauf verzichtet, bei Saisonbeschäftigungen eine Arbeitserlaubnis zu verlangen, um Betriebe mit kalendarisch frühen Erntephasen nicht gegenüber anderen Betrieben zu benachteiligen. Unionsbürger dieser Staaten können nun in Deutschland eine Tätigkeit als Saisonarbeitnehmer (wie jede andere Tätigkeit) im Rahmen der Arbeitnehmerfreizügigkeit ganz regulär ohne Arbeitserlaubnis aufnehmen. Alle Unionsbürger (mit Ausnahme derer aus Rumänien und Bulgarien), die 2011 (erneut) als Saisonarbeitnehmer in Deutschland gearbeitet haben, sind also in der Arbeitserlaubnisstatistik der ZAV/BA nicht mehr separat als solche ausgewiesen. Entsprechend weisen die Daten für 2011 neben Arbeitserlaubnisverfahren mit kroatischen Staatsangehörigen nur noch die rumänischen und bulgarischen Unionsbürger aus, die erst ab dem 1. Januar 2014 die vollen Freizügigkeitsrechte erhalten werden (Tab. A.4.2).

Für rumänische und bulgarische Staatsangehörige wurde zudem zum Januar 2012 die Arbeitserlaubnispflicht für eine Saisonbeschäftigung⁸⁵ aufgehoben. Diese vorgezogene Verfahrenserleichterung ist eine erste Reaktion auf den anhaltend hohen Bedarf an saisonalen Arbeitskräften. Damit existiert das über die ZAV organisierte Saisonarbeitnehmerprogramm seit 2012 nur noch für Sai-

sonarbeitskräfte aus Kroatien, für die ein Kontingent von 8.000 vorgesehen ist (BT-Drs. 17/9907).

Die Vermittlungszahlen für rumänische und bulgarische Unionsbürger sind 2011 deutlich gestiegen. Dies könnte als Substitutionseffekt interpretiert werden: Unionsbürger aus der EU10 könnten durch die Unionsbürger aus der EU2 abgelöst worden sein, für die erst ab 2014 die volle Arbeitnehmerfreizügigkeit gilt und entsprechend die Arbeitserlaubnispflicht entfällt. Anlass zu dieser Vermutung gibt zum einen, dass für Unionsbürger aus Polen und der Slowakei (den bisher wichtigsten Herkunftsländern) die Vermittlungszahlen bereits seit 2006 deutlich sinken. Es ist also damit zu rechnen, dass die Zahl der neuen Unionsbürger, die temporär in Betrieben der Landwirtschaft beschäftigt werden (nun aber nicht mehr im Rahmen eines Arbeitserlaubnisverfahrens von der ZAV registriert werden), zukünftig deutlich unter den Zahlen der Jahre 2006–2010 (der Periode der eingeschränkten Arbeitnehmerfreizügigkeit) liegen wird – auch weil sich innerhalb der EU attraktive Alternativen zur Saisonarbeit in Deutschland bieten (Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration 2010 : 96).⁸⁶

Unterstützt wird die Vermutung eines Substitutionseffekts zum anderen durch die Beschäftigungsstatistik der BA. Wie diese zeigt, ist die Beschäftigung von Unions-

85 Mit dieser frühzeitigen Aufhebung der Arbeitserlaubnispflicht widersprach die Bundesregierung ihrer vorher verkündeten Auffassung, dass „eine vorgezogene Einführung der Freizügigkeit für einzelne Branchen [...] weder möglich noch vertretbar“ sei (BMAS 2010: 11).

86 Länder wie Großbritannien und auch Schweden haben auf Übergangsfristen zur Gewährung der Arbeitnehmerfreizügigkeit vollständig verzichtet, andere wie Spanien haben die von der EU gewährte Maximalfrist von sieben Jahren zumindest nicht vollständig ausgeschöpft.

Tab. A.4.3 Beschäftigte aus der EU8 nach Wirtschaftszweigen April 2011 bis April 2012

| | | | Veränderung | |
|---|----------|----------|---------------------|---------------------|
| | April 11 | April 12 | April 10 – April 11 | April 11 – April 12 |
| gesamt | 226.876 | 326.741 | +22.937 | +99.865 |
| davon: | | | | |
| Land- und Forstwirtschaft, Fischerei | 40.204 | 41.977 | 5.264 | 1.773 |
| Verarbeitendes Gewerbe | 27.944 | 40.672 | 1.963 | 12.728 |
| Baugewerbe | 10.987 | 25.145 | 1.536 | 14.158 |
| Handel; Kfz-Instandhaltung/Reparatur | 24.290 | 32.625 | 1.815 | 8.335 |
| Gastgewerbe | 22.040 | 31.240 | 2.508 | 9.200 |
| Gesundheits- und Sozialwesen | 23.929 | 29.023 | 2.443 | 5.094 |
| Sonstige wirtschaftliche Dienstleistungen | 21.914 | 49.171 | 2.661 | 27.257 |
| davon Arbeitnehmerüberlassung | 6.235 | 23.384 | 1.327 | 17.149 |

Quelle: BA 2012c

bürgern aus den EU8-Staaten seit Bestehen der uneingeschränkten Arbeitnehmerfreizügigkeit zwar allgemein gestiegen, in der Land- und Forstwirtschaft aber stagniert sie (Tab. A.4.3). Insgesamt hat sie sich zwischen April 2011 (dem letzten Monat der eingeschränkten Freizügigkeit) und April 2012 um 99.865 auf 326.741 deutlich erhöht, im Bereich der Land- und Forstwirtschaft aber nur minimal um 1.773. Im Vorjahr (April 2010 bis April 2011), in dem die Arbeitnehmerfreizügigkeit noch nicht voll gewährt war, stieg die Zahl der Beschäftigten insgesamt lediglich um ca. 23.000.

Insgesamt sind durch die Herstellung der Arbeitnehmerfreizügigkeit die Beschäftigungszahlen gestiegen. Für die Land- und Forstwirtschaft, den entscheidenden Wirtschaftszweig für die Beschäftigung von Saisonarbeitnehmern, gilt dies aber kaum, hier zeigt sich sogar (zumindest relativ) ein negativer Effekt: Im ersten Jahr der Freizügigkeit ist die Gesamtzahl der landwirtschaftlich Beschäftigten aus den acht neuen Mitgliedstaaten deutlich geringer gestiegen als im letzten Jahr der Vorfreizügigkeitsperiode. Das kann auch als Hinweis gewertet werden, dass durch die Herstellung der Freizügigkeit die Arbeitskräfte von der Landwirtschaft auf andere Branchen umgelenkt wurden.

Auch für den Bereich der geringfügigen Beschäftigung, der für Tätigkeiten in der Landwirtschaft besonders relevant sein könnte, zeigen die Daten eine sinkende Ten-

denz. In diesem Bereich haben sich die Beschäftigungszahlen im ersten Freizügigkeitsjahr gegenüber dem Vorfreizügigkeitswert von April 2011 sogar um ca. 2.000 Personen (-9 %) verringert (BA 2012c: 18). Dies könnte als ein weiteres Indiz dafür gewertet werden, dass die zuvor im Bereich der landwirtschaftlichen Saisonarbeit tätigen EU8-Unionsbürger nun durch die Freizügigkeit auch in anderen (attraktiveren) Wirtschaftszweigen Arbeit finden.

Gerade die Betriebe der Landwirtschaft sind in vielerlei Hinsicht auf ausländische Saisonarbeitnehmer angewiesen. Wenn 2014 auch Unionsbürgern aus Rumänien und Bulgarien die vollen Freizügigkeitsrechte gewährt werden und sich das beobachtete Muster wiederholt, dass Saisonarbeit dadurch sukzessive an Attraktivität verliert, könnte es für solche Betriebe schwierig werden, genügend Arbeitskräfte zu finden. Dies zeichnet sich aber momentan noch nicht ab.⁸⁷

Neue Abkommen mit Ländern an den EU-Grenzen schließen

Angesichts dieser absehbaren Entwicklung erscheint die Aussage der Bundesregierung, dass „kurz- bis mittelfristig [...] die Nachfrage nach Saisonarbeitnehmern [...] aus EU-Mitgliedstaaten gedeckt werden“ könnte, zumindest für die weitere Zukunft optimistisch. Die Absichtserklärung der Regierung, „die Zulassung zur Saisonbeschäfti-

⁸⁷ Vgl. auch die jüngsten Stellungnahmen im Bundestagsinnenausschuss zum Entwurf einer EU-Richtlinie über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zwecks Ausübung einer saisonalen Beschäftigung (KOM (2010) 379 endg). In Bezug auf die zukünftige Ausgestaltung der Saisonarbeitnehmerbeschäftigung wurde v. a. gefordert, dass die Mitgliedstaaten weiterhin selbst definieren könnten, welches die saisonabhängigen Branchen sind. Die Möglichkeit der Ausweitung auf Drittstaaten wurde kaum thematisiert.

gung über Kroatien hinaus [nicht] auf weitere Drittstaaten auszudehnen“ (BT-Drs. 17/2645), ist zwar für den Augenblick vertretbar, aber in einer längeren Perspektive fragwürdig. Darauf verweist auch die ZAV. Sie plädiert entgegen der offiziellen Regierungslinie dafür, die Optionen der saisonalen Beschäftigung für Drittstaatsangehörige zu erweitern, denn „[eine] für Betriebe zufriedenstellende Bedarfsdeckung kann voraussichtlich bei wachsender Konjunktur in den Herkunftsländern innerhalb der EU nicht mehr in dem erforderlichen Maße sichergestellt werden. Die Folge wären erhebliche wirtschaftliche Einbußen“ (Deutscher Bundestag Innenausschuss 2012b).

Folgt man der Argumentation der ZAV – die freilich ein originäres Interesse daran hat, die ihr staatlich zugewiesene Vermittlungstätigkeit weiterzuführen bzw. auszubauen, und somit in dieser Frage *pro domo* spricht – und versucht, das in Deutschland bewährte System der Migrationssteuerung im Saisonarbeitnehmerbereich zu erhalten, stellt sich die Frage nach den zukünftigen Entsendeländern. Dass diese Beschäftigungsoption auch und gerade durch die Gewährung der vollen Freizügigkeitsrechte für EU10-Unionsbürger weniger attraktiv geworden ist, legt einen Blick ins europäische Nicht-EU-Ausland nahe. Die deutschen Arbeitgeberverbände etwa haben sich wiederholt dafür ausgesprochen, entsprechende Programme auszudehnen bzw. neu abzuschließen (s. auch SVR 2010b: 17). Für die Auswahl geeigneter Drittstaaten für Programme der Saisonarbeitnehmerbeschäftigung könnten sinnvolle Kriterien v. a. geografische Nähe und entsprechend geringe Mobilitätskosten sein. **Der SVR unterstützt diese Argumentation und plädiert dafür, die Programme im Bedarfsfall auf Drittstaaten auszuweiten, wenn es sich als zu schwierig erweist, Saisonarbeit hinsichtlich Entlohnung und Arbeitsbedingungen für EU-Arbeitnehmer attraktiver zu machen.** Zu berücksichtigen ist auch, dass Programme zur Anwerbung von Saisonarbeitnehmern in der Regel eine lange verwaltungstechnische Vorlaufzeit haben. Nach Angaben der Verbände vergingen zwischen der Aufnahme neuer Länder und der tatsächlichen Möglichkeit, aus diesen Ländern Arbeitskräfte zu rekrutieren, mindestens zwei Jahre.

A.4.3 Grenzüberschreitende Arbeitskräftevermittlung: begrenzt wirksam

Die EU ist ein Staatenverbund der Vielfalt. Aus einer Wanderungs- bzw. Mobilitätsperspektive kann diese Vielfalt Nebenwirkungen haben: Sie kann die Mobilitätskosten erhöhen und damit Mobilität verhindern. Für grenzüberschreitende Mobilität von Arbeitskräften ist die Heterogenität von Steuer- und Sozialsystemen, Strukturen der Ausbildungsinstitutionen und Arbeitsmarktregulierung eine zentrale Barriere. Zwei Institutionen sollen Mobilitätsbarrieren reduzieren, indem sie als Dienstleister Unionsbür-

gern, die von der Arbeitnehmerfreizügigkeit Gebrauch machen wollen, arbeitsmarktrelevante Informationen zur Verfügung stellen: Das EURES-Netzwerk (Europäische Arbeitsvermittlungsdienste) auf europäischer Ebene und die Zentrale Auslands- und Fachvermittlung (ZAV) der Bundesagentur für Arbeit auf der nationalen Ebene. Informieren sollen diese beiden Stellen v. a. über Arbeits- und Verdienstmöglichkeiten im europäischen Ausland, die Anerkennung schulischer und beruflicher Abschlüsse sowie die sozial(versicherungs)rechtlichen Rahmenbedingungen grenzüberschreitender Mobilität. Die arbeitsmarktpolitische Effektivität und Effizienz dieser beiden Institutionen lässt sich aber kaum beurteilen, da sowohl EURES als auch die ZAV eine sehr defensive Informationspolitik betreiben. Aus den wenigen vorliegenden Daten und Informationen wird allerdings deutlich, dass beide als Instanzen für Information und Vermittlung derzeit eher eine Nebenrolle spielen.

Das EURES-Netzwerk: Wirkung unklar, Evaluation erforderlich

Das EURES-Netzwerk wurde bereits 1993 eingerichtet. Ihm gehören neben der Europäischen Kommission die öffentlichen Arbeitsämter der EU-Staaten sowie die Sozialpartnerverbände an. Es ist das bislang einzige genuin europäische Instrument zur Abstimmung von Nachfrage und Angebot von Arbeitskräften in Europa. **Seine Vermittlungseffizienz lässt sich kaum bewerten, denn Informationen und Daten liegen nur spärlich vor. Die Arbeit von EURES sollte daher dringend wissenschaftlich evaluiert werden.** Dies fordert auch der 2010 vorgelegte Bericht des European Policy Evaluation Consortium (EPEC) an die Europäische Kommission. Darin wird u. a. kritisiert, dass Daten nicht systematisch erfasst werden (European Policy Evaluation Consortium 2010: 225). Die Europäische Kommission hat sich diese Kritik mittlerweile zu eigen gemacht und eine Weiterentwicklung und Reform angemahnt. Konkret fordert sie, die EURES-Aktivitäten im Bereich der Arbeitsvermittlung stärker zu bündeln, auch durch eine stärkere Kooperation mit privaten Arbeitsvermittlungsagenturen, und die nationalen und grenzüberschreitenden Aktivitäten von EURES in den Europäischen Sozialfonds einzubeziehen (Europäische Kommission 2011d).

EURES agiert sowohl virtuell über sein Portal im Internet als auch durch Berater in den einzelnen Mitgliedsstaaten der EU. Das EURES-Portal bietet Arbeitssuchenden die Möglichkeit, ihren Lebenslauf für potenzielle Arbeitgeber zu hinterlegen oder europaweit Stellenangebote einzusehen. Arbeitgeber können hier sowohl nach geeigneten Arbeitnehmern suchen als auch Stellenanzeigen veröffentlichen. Anfang November 2012 waren laut Informationen der EURES-Homepage 981.829 Lebensläufe verfügbar und 29.066 Arbeitgeber registriert. Von den 1.183.314 freien Stellen, die zum 1. November 2012 auf der EURES-Homepage gemeldet waren, verteilten sich

mehr als zwei Drittel auf Großbritannien (38,5 %) und Deutschland (31,8 %).⁸⁸

Zwischen 2006 und 2008 waren insgesamt nur 304.481 Arbeitsuchende auf dem Portal registriert (KOM (2010) 731 endg: 10). In den letzten Jahren wurde das EURES-Portal deutlich stärker genutzt, zumindest für die Online-Hinterlegung der Lebensläufe von Arbeitsuchenden. Auch die Zahl der monatlichen Online-Zugriffe stieg zwischen April 2007 und Juli 2010 nahezu kontinuierlich von rund 750.000 auf über fünf Millionen (KOM (2010) 731 endg: 15). Die Tatsache, dass in der Vergangenheit nur 75 Prozent des zur Verfügung stehenden Etats von ca. 21 Millionen abgerufen wurden (KOM (2010) 731 endg: 6),⁸⁹ lässt allerdings annehmen, dass die arbeitsmarktpolitische Notwendigkeit von EURES eher begrenzt ist und die daran geknüpften Mobilitätserwartungen kaum erfüllt werden. Dafür spricht auch ein Bericht der Kommission über den Zeitraum 2006–2008: Danach hat die Stellenangebotsdatenbank zwar die Stellenvermittlung erleichtert,⁹⁰ jedoch haben nur etwa 20 Prozent der (online) befragten Arbeitsuchenden tatsächlich eine Anstellung über EURES gefunden und lediglich die Hälfte von ihnen eine, die ihrer Qualifikation entsprach (KOM (2010) 731 endg: 4). Inwiefern das EURES-Portal Arbeitgebern in Europa hilft, ihre Stellen zu besetzen, ist bislang ebenfalls offen.⁹¹

Neben dem virtuellen EURES-Angebot arbeiten europaweit 897 EURES-Berater in den einzelnen Mitgliedstaaten (Stand 01.11.12).⁹² Die Hälfte von ihnen (53,2 %) ist in sechs EU-Ländern aktiv (Deutschland, Frankreich, Schweden, Spanien, Italien, Polen), allein auf Deutschland entfallen 166 Berater (18,5 %). Im Jahr 2008 wurden etwas mehr als eine Million Beratungsgespräche geführt, also rund 1.300 Einzeltermine pro Berater, was unzweifelhaft eine hohe Zahl darstellt. Durchschnittlich kamen auf einen Berater 424 Arbeitsuchende und 20 Arbeitgeber (KOM (2010) 731 endg: 7). Im Rahmen ihrer Beratungsaktivität decken die EURES-Mitarbeiter ein breites Spektrum von Themen ab, wobei 41,2 Prozent auf

Tab. A.4.4 Beratungsthemen von EURES 2006–2008

| Thema | Anteil |
|-------------------------------------|--------|
| allgemeine Informationen über EURES | 17,1 % |
| Arbeitssuche | 41,2 % |
| Arbeitnehmersuche | 15,1 % |
| soziale Sicherheit und Steuerfragen | 10,1 % |
| allgemeine und berufliche Bildung | 1,9 % |
| Lebens- und Arbeitsbedingungen | 8,3 % |
| sonstige Informationen und Beratung | 6,0 % |

Quelle: KOM (2010) 731 endg: 7

Arbeitssuche und 15,1 Prozent auf Arbeitnehmersuche entfallen (Tab. A.4.4).⁹³

Etwas anders sieht es in den Grenzregionen der EU-Mitgliedstaaten aus: Dort spielt in der Arbeit von EURES v. a. das Thema der grenzüberschreitenden (Pendel-) Mobilität eine Rolle. Entsprechend gibt es institutionalisierte Partnerschaften, die dazu beitragen sollen, einen gemeinsamen und grenzüberschreitenden Arbeitsmarkt zu entwickeln und so gerade Regionen, die am Rande der europäischen Wachstumszentren liegen, wirtschaftlich zu stärken (Info-Box 9).

In den Grenzregionen hat EURES möglicherweise eine gewisse Bedeutung – die allerdings auch nicht erwiesen ist. Abgesehen davon spielt das Netzwerk arbeitsmarktpolitisch derzeit keine zentrale Rolle. Grenzüberschreitende EU-Binnenmobilität ist zwar in den letzten Jahren stark gestiegen und Arbeit ist dabei ein zentrales Motiv (s. dazu

88 Auszählung nach Ländern auf: <http://ec.europa.eu/eures/main.jsp?acro=job&lang=de&viewDistrib=true> (01.11.2012). Die letzten Zahlen, die die Kommission für den Betrachtungszeitraum 2006–2008 veröffentlicht hatte (KOM (2010) 731 endg: 10), ergaben noch ein vollkommen anderes Bild: Die in diesem Zeitraum gemeldeten Vakanzen verteilten sich im Wesentlichen auf Spanien, Italien, Polen, Portugal und Deutschland.

89 Dies gilt für das Budget für 2007/2008, aktuellere Zahlen liegen nicht vor.

90 65,8 Prozent der Befragten gaben an, sie hätten sich über EURES auf interessante freie Stellen gemeldet bzw. dort ihren Lebenslauf veröffentlicht (KOM (2010) 731 endg: 4).

91 Eine Umfrage bei Unternehmern in zwei Schweizer Kantonen zur europaweiten Rekrutierung von Fachkräften deutet an, dass EURES bei Arbeitgebern kaum als wichtiges Instrument gilt, das für betriebliche Stellenbesetzung hilfreich wäre: Zwar gab mehr als die Hälfte der Befragten an, das Online-Portal zu kennen, ein Großteil von ihnen nutzt es aber nicht (mehr) aktiv, weil es die Suche nach benötigten Fachkräften nicht erleichtere (Simon 2011).

92 EURES-Berater-Suche nach Ländern auf: <http://ec.europa.eu/eures/main.jsp?lang=de&acro=eures&catId=3> (01.11.2012). Nach den letzten Zahlen, die die Kommission vorgelegt hat (Ende 2010) waren es 851 Berater (KOM (2010) 731 endg: 7). Diese verbrachten im Durchschnitt 75 Prozent ihrer Arbeitszeit mit EURES-Aufgaben, was rund 638 Vollzeitstellen für EURES-Aufgaben entspricht.

93 Die von der Kommission angegebenen Zahlen ergeben summiert nicht 100 %, was vermutlich auf einen Übertragungsfehler zurückzuführen ist. Im Evaluationsbericht des European Policy Evaluation Consortium (2010: 159) wird im Text angegeben, dass 17,3 Prozent auf „allgemeine Informationen über EURES“ entfallen.

Info-Box 9 EURES-T-Partnerschaften und Euroregionen

Die internationale Mobilität von Arbeitskräften hat gerade für Grenzregionen eine besondere Bedeutung. Deshalb ist das EURES-Netzwerk (Europäische Arbeitsvermittlungsdienste) auch auf regional-lokaler Ebene tätig und fördert grenzüberschreitende Arbeitskräftemobilität in den sog. EURES-Transfrontalier-Partnerschaften (EURES-T). Im Zentrum stehen hier Projekte, die die Kooperation von Arbeitgeberverbänden, Gewerkschaften und öffentlicher Verwaltung fördern. Zudem sind in den Grenzregionen spezialisierte EURES-Berater aktiv, die Arbeitnehmern und Arbeitgebern zur Seite stehen können, wenn mobilitätsbedingt rechtliche, verwaltungstechnische oder steuerliche Probleme auftreten. EURES-T-Partnerschaften werden von der EU nach bestimmten Faktoren eingerichtet; dazu gehören Arbeitslosenquote, Pendlerströme, wirtschaftliche Sektoren, demografische Kennziffern sowie benötigte Fachkräfte. Bislang gibt es über 20 solcher Partnerschaften (EURES 2012). Zu den bekanntesten gehören EURES-TriRegio (Tschechische Republik-Deutschland-Polen), ØRESUND (Dänemark-Schweden), Danubius (Slowakei-Ungarn) oder Saar-Lor-Lux-Rheinland-Pfalz (Deutschland-Frankreich-Luxemburg). Deutschland als wirtschaftliches EU-„Schwergewicht“ ist auch aufgrund seiner zentralen geografischen Lage das EURES-stärkste EU-Land (Abb. A.4.3). Deutlich geringer ist die „T-Regionen-Dichte“ in den süd- und osteuropäischen EU-Staaten. Für die Zukunft fordert die Europäische Kommission eine stärkere Berücksichtigung der neuen Beitrittsländer.

Neben den institutionalisierten EURES-Grenzregionen gehören auch die Euroregionen (auch: Europaregionen, Euregio) zum „Mosaik der grenzüberschreitenden Strukturen, die sich in Europa etabliert haben“ (Schöne 2006: 11). Diese länderübergreifenden Partnerschaften, die unabhängig von EURES agieren, fördern v. a. die grenzüberschreitende wirtschaftliche Zusammenarbeit (Schöne 2006: 1). Beispielhaft hervorzuheben ist hier die europäische Großregion Saar-Lor-Lux-Rheinland-Pfalz-Wallonie-Französische-und-Deutschsprachige-Gemeinschaft-Belgiens, die sich zum Teil mit der EURES-Grenzregion Saar-Lor-Lux-Rheinland-Pfalz deckt, aber zusätzlich noch Teile Belgiens umfasst. Der Strukturwandel in dieser ehemaligen Industrie- und Bergbauregion hat dazu geführt, dass die Regionen in den vier Staaten stärker zusammenarbeiten. Grenzüberschreitende Arbeitnehmermobilität ist mittlerweile ein zentrales Merkmal dieser Großregion. Mit rund 196.175 Grenzgängern ist Saar-Lor-Lux vermutlich die Region mit dem „höchsten und dichtesten Grenzgängeraufkommen in der EU“ (Großregion 2009).

A.2); dennoch bleiben Arbeitsmärkte v. a. regional (und dabei durchaus grenzübergreifend) strukturiert.⁹⁴ Zudem haben sich zahlreiche soziale Netzwerke etabliert, die für die Vermittlung von Arbeitskräften hochrelevant sind. Angesichts dessen scheint gerade die ‚virtuelle Säule‘ von EURES derzeit nicht unbedingt erforderlich.

Die ZAV: Auswanderungsförderung in Zeiten des Fachkräftemangels?

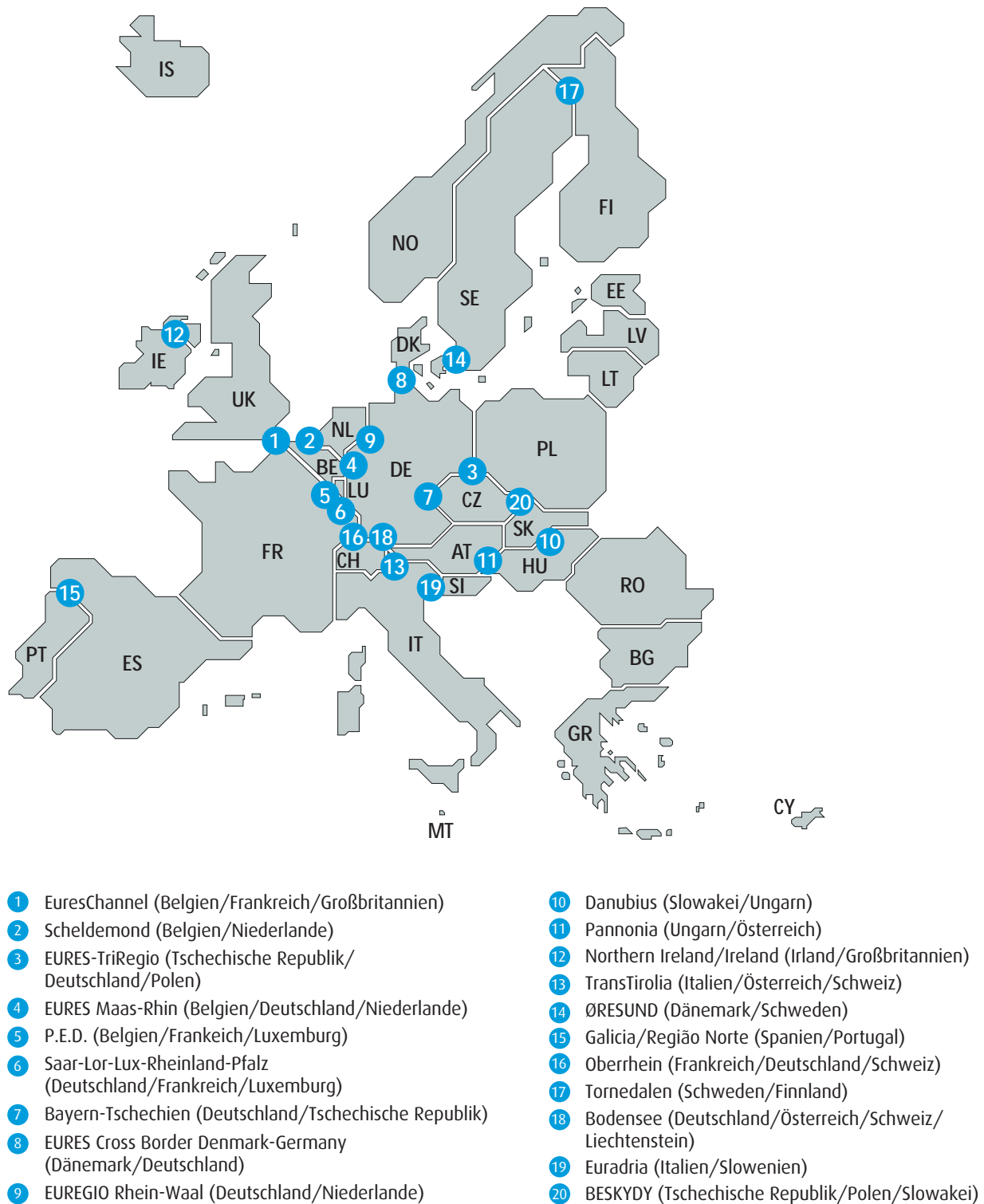
Die ZAV (Zentrale Auslands- und Fachvermittlung) ist der internationale Personalservice der Bundesagentur für Arbeit (BA) und somit der deutsche Kooperationspartner von EURES. Auch bei dieser Einrichtung ist es kaum möglich, ihre arbeitsmarktpolitische Relevanz einzuschätzen. Laut Auskunft der ZAV soll 2013 eine quartalsmäßige Kundenbefragung durchgeführt werden (Zufriedenheitsindex zu Vermittlung, Profiling, Absprachen). Dies ist allerdings nicht ausreichend, um die Arbeit der ZAV sinnvoll zu bewerten. Erforderlich ist vielmehr eine wissenschaft-

liche Evaluation, die über eine reine Kundenbefragung hinausgeht. Zudem sollte die ZAV wieder einen jährlichen Geschäftsbericht vorlegen: Diesen hat sie 2005 wegen mangelnder Nachfrage eingestellt. Bis dahin sind valide Aussagen zu Wirkung und ggf. Verbesserungsmöglichkeiten der ZAV nicht möglich. Insgesamt entsteht jedoch auch hier der Eindruck, dass die arbeitsmarktpolitische Wirkung derzeit eher gering ist und die Arbeitskräftemobilität eher selbständig organisiert oder über andere Netzwerke vermittelt wird.

Das Beratungsportfolio der ZAV wird derzeit an zwölf Standorten in Deutschland angeboten. Es umfasst die für grenzüberschreitende Arbeitskräftemobilität zentralen Themen wie freie Stellen, Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten, Lebens- und Arbeitsbedingungen sowie die Sozialversicherungssysteme der potenziellen Zuwanderungsländer. Zudem führt die ZAV in Deutschland eine Vorauswahl von deutschen Bewerbern für ausländische Arbeitgeber durch (*outgoing*). Daneben unterstützt sie

94 Rass (2010) zeigt in seiner Habilitationsschrift zudem, dass grenzüberschreitende Arbeitskräftemigration in Europa schon zu Beginn des 20. Jahrhunderts keineswegs selten war, auch ohne einen institutionalisierten internationalen Arbeitsmarkt.

Abb. A.4.3 EURES-Grenzregionen 2012



Quelle: EURES 2012

über ihre Zentrale in Bonn auch deutsche Arbeitgeber dabei, Arbeitskräfte – meist Fach- und Führungskräfte – im internationalen wie europäischen Ausland zu rekrutieren (*incoming*). Die Vermittlungsdienste der ZAV erstrecken sich aber nicht nur auf Fachkräfte für (große) Unternehmen, sondern schließen auch Saisonkräfte oder Haushaltshilfen ein. Die ZAV sucht dabei nach eigenen Angaben derzeit nur auf solchen EU-Arbeitsmärkten, auf denen eine hohe Arbeitslosigkeit herrscht und somit die Gefahr gering erscheint, Fachkräfte abzuwerben, die dort benötigt werden. Dies gilt gegenwärtig v. a. für die ‚Krisenländer‘ Südeuropas.

Nach eigener Auskunft passt die ZAV das Verhältnis von Auslands- und Inlandsvermittlung derzeit dem Fachkräftemangel an, der aktuell zumindest in einigen Branchen und Regionen wächst: Sie vermittelt deutlich weniger Arbeitskräfte ins Ausland und wirbt stattdessen mehr Arbeitskräfte nach Deutschland an.⁹⁵ Dass dies notwendig ist, machen die wenigen bereitgestellten Zahlen deutlich: 2011 vermittelte die ZAV 9.421 Jobsuchende aus Deutschland ins Ausland, den überwiegenden Teil in andere EU-Staaten. Vermittlungsspitzenreiter war allerdings die Schweiz: Dorthin gingen 26,1 Prozent aller von der ZAV vermittelten Arbeitskräfte, gefolgt von Österreich (24,2 %) und den Niederlanden (10,1 %) (ZAV 2012a). Fast 10 Prozent wurden in den Gastronomiebereich vermittelt und jeweils ca. 9 Prozent in die Bereiche Hoch-/Tiefbau, (Innen-) Ausbau und Lebensmittelherstellung/-verarbeitung sowie Unternehmensführung/-organisation (ZAV 2012b).⁹⁶

Im Gegensatz zu den *outgoing*-Daten sind die Zahlen für den *incoming*-Bereich für 2011 nicht frei zugänglich und wurden erst auf telefonische Anfrage bereitgestellt. Danach wurden zwischen dem 1. Januar und dem 25. Oktober 2012 lediglich 616 Personen nach Deutschland vermittelt.⁹⁷ Diese Zahl bewertet auch die ZAV als zu gering. Die vermittelten Personen verteilen sich in erster Linie auf die Bereiche Hotel- und Gaststättengewerbe (ca. 230), Ingenieurwesen (ca. 100), Elektro-/Metallverarbeitung (ca. 50), Pflege (ca. 40) und Humanmedizin (ca. 20). Im gleichen Zeitraum wurden nach Auskunft der ZAV 4.702 Personen ins Ausland vermittelt, diese Zahl

übertrifft die der ‚Angeworbenen‘ also um fast das Achtfache. Vermittlungsschwerpunkte waren das Hotel- und Gaststättengewerbe (793 Personen, 16,9 %) und der Bereich Lebensmittelherstellung und -verarbeitung (474 Personen, 10,1 %). Allerdings wurden auch 135 Personen (2,9 %) in Mathematik-, Biologie-, Chemie- und Physikberufe und 133 Personen (2,8 %) in medizinische Gesundheitsberufe vermittelt. **Damit fördert die ZAV zumindest derzeit noch eher die Abwanderung als die Zuwanderung. Entsprechend überfällig sind die Maßnahmen, die intern ergriffen werden, um – auch durch eine neue personalpolitische Prioritätensetzung – den *incoming*-Bereich zu stärken und damit die Mobilität nach Deutschland zu fördern. Diese Maßnahmen sollten intensiviert werden.**⁹⁸

In letzter Zeit unternimmt die ZAV auch ‚Rekrutierungsreisen‘ zu Messen und Jobbörsen im Ausland,⁹⁹ um dort deutsche Arbeitgeber bei der Suche nach qualifiziertem Personal zu unterstützen. Grundsätzlich wird bei solchen Reisen angestrebt, für jede zu besetzende Stelle fünf Bewerber zu finden, mit denen vor Ort ein Gespräch geführt werden kann. Dabei wählen die EURES-Partner im Ausland für die Gespräche von vornherein nur Bewerber aus, bei denen zuvor geprüft wurde, dass sie für die Stellen hinreichend qualifiziert sind und nach Deutschland vermittelt werden können. Die Bewerber, die die deutschen Arbeitgeber nicht einstellen, werden dann in den Stellenpool der ZAV aufgenommen. Laut ZAV ist ihre verstärkte Präsenz auf solchen Veranstaltungen auch deshalb ein Erfolg, weil die beteiligten Arbeitgeber bislang mit den durchgeführten Rekrutierungen zufrieden sind und die Teilnahme an solchen Reisen stark nachfragen.

Im *incoming*-Bereich steht die ZAV vor einem grundsätzlichen Dilemma: Auf der einen Seite soll sie sich vor jeder Anwerbung mit den Arbeitsverwaltungen der Herkunftsländer abstimmen; dies soll sicherstellen, dass keine Berufe und Qualifikationen abgezogen werden, die in den Herkunftsländern knapp sind, um keinen Brain drain zu fördern (s. a. Rivault 2012).¹⁰⁰ Auf der anderen Seite wird gerade für die Gesundheits- und Ingenieurberufe, die in Deutschland aktuell besonders nachgefragt sind,

95 Telefonische Auskunft der ZAV am 25.10.2012. Viele der hier wiedergegebenen Informationen beruhen auf diesem rund einstündigen Telefonat, das ein Mitarbeiter der SVR-Geschäftsstelle mit einer Bereichsleiterin der ZAV geführt hat, denn generell sind nur sehr wenige schriftliche Informationen über das Wirken der ZAV bei der Vermittlung von Arbeitskräften frei zugänglich.

96 Diese Zahlen gelten für den Zeitraum Januar bis November 2011.

97 Im Zeitraum Januar bis Mai 2012 wurden 337 Personen vermittelt, die überwiegend aus Polen (33,5 %), Bulgarien (16,9 %), Spanien (14,1 %), Ungarn (9,2 %), Portugal (6,5 %), Rumänien (4,5 %) und Lettland (3,0 %) kamen (Rivault 2012).

98 Nach Auskunft der ZAV sind personalpolitische Umschichtungen vorgesehen, um die Abteilung zur Vermittlung aus dem Ausland nach Deutschland personell zu stärken; sie umfasst bislang ca. 50 Mitarbeiter (Stand: Oktober 2012).

99 Bislang haben ca. 120 solcher Reisen stattgefunden, wobei bei entsprechendem Bedarf auch schon Reisen für einen einzigen Arbeitgeber unternommen werden. So wurden beispielsweise laut ZAV bei einer Reise nach Gran Canaria mit einem Arbeitgeber zehn Gespräche mit Krankenschwestern geführt und daraufhin sechs der Bewerberinnen eingestellt. Bei einer anderen Reise mit 20 Arbeitgebern wurden Auswahlgespräche mit 200 Ärzten in Thessaloniki geführt.

100 So dürfen etwa aus Bulgarien keine Ärzte über das EURES-Netzwerk vermittelt werden, da dies von der bulgarischen Regierung nicht gewünscht ist.

der internationale Wettbewerb zunehmend schärfer. Um sich als arbeitsmarktpolitisch wirklich wichtige Institution zu etablieren, müsste die ZAV also eigentlich auch in Ländern aktiv sein, die in diesen Berufen ebenfalls Engpässe haben.

Generell plädiert der SVR für eine gründliche wissenschaftliche Evaluation der Vermittlungsaktivitäten und -effizienz sowohl auf der europäischen (EURES) als auch auf der deutschen Ebene (ZAV). Einerseits kann vermutet werden, dass einige der Funktionen, die diesen Einrichtungen zugeschrieben werden, im Zeitalter hoch-

entwickelter internetgestützter und sozialer Netzwerke auf anderen Wegen schneller und kostengünstiger erfüllt werden als über staatliche zentrale Einrichtungen. Andererseits können Einrichtungen wie EURES und ZAV durchaus eine wichtige Rolle dabei spielen, die sich teilweise widersprechenden Zielsetzungen entsprechend der politisch und gesellschaftlich gesetzten Vorgaben auszutarieren, z. B. den deutschen bzw. europäischen Arbeitsmarkt mit Hochqualifizierten zu versorgen und gleichzeitig einen Braindrain zu verhindern, der entwicklungspolitisch nicht gewollt ist.

B Integrationspolitische Herausforderungen der Freizügigkeit

Integration und Identifikation von Unionsbürgern

Für den SVR bedeutet Integration die möglichst chancengleiche Partizipation an den zentralen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens. Besonders wichtig ist dabei die Teilhabe durch Erwerbsarbeit. Arbeit vermittelt finanzielle Ressourcen, soziale Kontakte und gesellschaftliche Akzeptanz und ist damit zumeist Voraussetzung für die Teilhabe in weiteren gesellschaftlichen Bereichen. Bedeutsame Voraussetzungen für Erwerbsarbeit sind wiederum Deutschkenntnisse sowie fachliche und allgemein berufliche Qualifikationen. Hier spielen die in Deutschland oder im Herkunftsland erworbenen Zeugnisse und Abschlüsse eine wichtige Rolle. Sie sind als Nachweis über Fähig- und Fertigkeiten eine wichtige Eintrittskarte für den Arbeitsmarkt.

Wie der SVR in seinen Jahresgutachten 2010 und 2012 deutlich gemacht hat, ist trotz aller in den letzten Jahren erreichter Fortschritte für Menschen mit Migrationshintergrund v. a. der Bildungsbereich noch eine zentrale integrationspolitische ‚Baustelle‘. Ähnliches gilt für die „zentrale Integrations-schiene“ Arbeitsmarkt (SVR 2010a: 53): Zwar ist die Arbeitsmarktintegration von Drittstaatsangehörigen in Deutschland erfolgreicher als die Integration von Zuwanderern in anderen europäischen Einwanderungsländern wie etwa den Niederlanden oder Frankreich. Doch hinsichtlich der Teilhabe am Arbeitsmarkt besteht zwischen der Mehrheitsbevölkerung und Personen mit einem Migrationshintergrund eines Drittstaats noch eine beträchtliche ‚Teilhabelücke‘.

Diese integrationspolitischen Herausforderungen, die für Drittstaatsangehörige gut dokumentiert sind, stellen sich für Unionsbürger in deutlich geringerem Ausmaß. Das liegt v. a. daran, dass Unionsbürger, die in Deutschland leben und nach dem EU-Beitritt ihres Herkunftslandes zugewandert sind, tendenziell besser qualifiziert sind als Personen ohne Migrationshintergrund. **Durch die Zuwanderung von Unionsbürgern gewinnt Deutschland jüngere und besser qualifizierte Menschen und erzielt damit so etwas wie eine ‚Freizügigkeitsdividende‘** (s. B.1.1): Qualifizierte Menschen wandern zu, setzen ihr Humankapital ein und erwirtschaften damit für sich und für Deutschland zusätzliches Einkommen. Zwischen Bürgern aus der EU14 und Personen ohne Migrationshintergrund sind im Bereich der Arbeitsmarktintegration

kaum Unterschiede festzustellen; Bürger aus der EU10 und der EU2 schneiden dagegen etwas schlechter ab als Angehörige der Mehrheitsbevölkerung. Im Vergleich zu Drittstaatsangehörigen sind Unionsbürger aus den neuen Beitrittsländern auf dem Arbeitsmarkt allerdings tendenziell besser integriert, obwohl sie durchschnittlich erheblich kürzer in Deutschland leben (s. B.1.2). Hinsichtlich der politischen Teilhabe und der Identifikation ist das Bild ambivalent: **Zwar nutzen EU-Bürger in Deutschland die Rechte politischer Teilhabe, die ihnen die Unionsbürgerschaft bietet nur sehr eingeschränkt** (s. B.1.3). **Sie identifizieren sich aber trotzdem in hohem Maße mit Deutschland** (s. B.1.4).

B.1.1 Bildungsniveau: Qualifizierten-zuzug durch Binnenmigration

A.2 hat Deutschland in quantitativer Hinsicht als Gewinner der europäischen Wanderung herausgestellt: Der seit 1996 höchste Zuwanderungssaldo von knapp 300.000 Personen in 2011 ist auch auf die gestiegene Zuwanderung von Unionsbürgern zurückzuführen. Besonders stark gestiegen ist dabei der Zuzug aus den Ländern Südeuropas, die von der Staatsschuldenkrise betroffen sind. Die allgemeine Wanderungsstatistik lässt allerdings kaum Rückschlüsse auf das Qualifikationsniveau der zugewanderten Unionsbürger zu. Zumindest Teile der Öffentlichkeit befürchteten, dass hauptsächlich Niedrigqualifizierte nach Deutschland kämen, bei denen die Chance einer schnellen und nachhaltigen Integration in den Arbeitsmarkt entsprechend gering hätte sein können. Diese Befürchtung ist unbegründet: Durch die Zuwanderung von Unionsbürgern ist das durchschnittliche Qualifikationsniveau der in Deutschland lebenden Erwerbspersonen gestiegen. Deutlicher formuliert: Ein wesentlicher Teil der zugewanderten Unionsbürger sind Fachkräfte und Hochqualifizierte.

Qualifikationsniveau in Deutschland lebender Unionsbürger

Vergleicht man das Qualifikationsniveau (Info-Box 11) aller in Deutschland lebenden Unionsbürger mit dem

Info-Box 10 Die Datengrundlage: Sonderauswertung des Mikrozensus 2011

Die Analyse des Bildungsniveaus der in Deutschland lebenden Unionsbürger, die zwischen 2004 und 2011 nach Deutschland zugezogen sind, basiert auf einer Sonderauswertung des Mikrozensus 2011. Folgende Gruppen wurden anhand ihrer Qualifikation und ihres Zuzugszeitpunkts analysiert und verglichen:

- Zuwanderer aus EU14-Mitgliedstaaten
- Zuwanderer aus EU10-Mitgliedstaaten
- Zuwanderer aus EU2-Mitgliedstaaten
- Deutsche ohne Migrationshintergrund

Die Daten unterscheiden zudem danach, wo der höchste Bildungsabschluss erworben wurde (in Deutschland oder im Ausland). Die Untersuchung beschränkt sich auf Unionsbürger mit eigener Migrationserfahrung (und Personen ohne Migrationshintergrund als Vergleichsgruppe). Bei der Analyse des Bildungsniveaus steht die Erwerbsbevölkerung im Alter von 25 bis 44 Jahren im Mittelpunkt. Personen dieser Altersgruppe sind für den deutschen Arbeitsmarkt von besonderem Interesse, da sie noch mindestens 20 Jahre Erwerbstätigkeit vor sich haben.

der Deutschen ohne Migrationshintergrund, zeigt sich zunächst, dass der Akademikeranteil¹⁰¹ bei allen Zuwanderergruppen aus der EU höher liegt als bei der Mehrheitsbevölkerung (Tab. B.1.1). Darüber hinaus haben 2,8 Prozent der in Deutschland lebenden Personen mit einem Migrationshintergrund aus einem EU14-Land einen Dokortitel, der entsprechende Wert in der Bevölkerung ohne Migrationshintergrund beträgt lediglich 1,3 Prozent.¹⁰²

Eine geschlechterspezifische Analyse zeigt bei zugezogenen Akademikern aus der EU14 ein ausgeglichenes Geschlechterverhältnis, während sich der Zuzug von Hochqualifizierten aus der EU10 und der EU2 v. a. durch hohe Anteile von Akademikerinnen auszeichnet (Tab. B.1.2).

Tab. B.1.1 Akademiker im Alter von 25 bis 44 Jahren nach Zuzugsjahr und Herkunftsgruppe 2011

| Herkunftsgruppe | Akademiker in der jeweiligen Bevölkerungsgruppe | | | | | |
|----------------------------|---|----------|------------------|----------|-----------------|----------|
| | Gesamt | | Zuzug vor 2004 | | Zuzug seit 2004 | |
| | absolut in tsd. | anteilig | absolut in tsd. | anteilig | absolut in tsd. | anteilig |
| ohne Migrationshintergrund | 2.941 | 18,1 % | Nicht zutreffend | | | |
| EU14, zugewandert | 114 | 26,2 % | 52 | 17,9 % | 62 | 45,6 % |
| EU10, zugewandert | 73 | 19,0 % | 42 | 18,4 % | 31 | 20,7 % |
| EU2*, zugewandert | 29 | 22,1 % | 20 | 24,1 % | 9 | 20,9 % |

* Für Unionsbürger aus EU2-Staaten wurde die Zuwanderung vor und seit 2007 betrachtet.

Quelle: Statistisches Bundesamt 2012g; eigene Berechnung

¹⁰¹ Dieser Wert ist definiert als Anteil der Bevölkerung mit einem Hochschulabschluss (Universität oder Fachhochschule) an der Gesamtbevölkerung. Im Mikrozensus wird diese Information durch Selbsteinschätzung erfasst, d. h. die Befragten beurteilen die Wertigkeit ihrer im Ausland erworbenen Abschlüsse selbst bzw. mit Hilfe des Interviewers.

¹⁰² Die Fallzahlen für die aus den EU10 und den EU2 stammenden Zuwanderer lagen unter der datenschutzrechtlich notwendigen Mindestzahl und konnten somit vom Statistischen Bundesamt nicht zur Verfügung gestellt werden.

Info-Box 11 Berechnung des Qualifikationsniveaus von Neuzuwanderern

Für die EU14 kann nicht vor und nach dem EU-Beitritt der jeweiligen Länder unterschieden werden, da die Zeitpunkte ihres Beitritts zum Teil so weit zurückliegen, dass sich Verzerrungen ergeben würden. Gerade die EU14 ist eine besonders heterogene Gruppe, in der sowohl EU-Gründungsmitglieder als auch ‚Beitritts-Nachzügler‘ zusammengefasst sind. Zur EU14 gehören wichtige Herkunftsländer der ausländischen Arbeitnehmer, die zwischen 1955 und 1973 nach Deutschland angeworben wurden (‚Gastarbeiter‘). Insofern läge es nahe, Italien separat zu analysieren, da es sowohl Gründungsmitglied ist, als auch Entsendeland von Gastarbeitnehmern. Das gilt auch für Griechenland, Portugal und Spanien, die ebenfalls Entsendeländer von Gastarbeitnehmern waren, der EU allerdings erst später beigetreten sind. Diese Einzelbetrachtungen scheitern jedoch an zu geringen Fallzahlen. Um das Qualifikationsniveau der neu zugewanderten Unionsbürger vergleichbar zu machen, wurde für Zuwanderer aus EU14- und EU10-Ländern dieselbe jährliche Abgrenzung vorgenommen: Aus beiden Staatengruppen werden jeweils die Zuwanderungen vor und ab 2004, dem Jahr der EU-Erweiterung, betrachtet. Für Zuwanderer, die aus der EU2 stammen, wurde als Grenzwert 2007 verwendet, das Jahr des EU-Beitritts von Bulgarien und Rumänien.

Bei der Datenauswertung muss berücksichtigt werden, dass vollständige Freizügigkeit für die EU10 erst 2011 hergestellt wurde und für die EU2 erst ab 2014 gilt. Eine eingeschränkte Freizügigkeit kann zu einer selektiven Migration führen. Absolventen ingenieurwissenschaftlicher Studiengänge aus den EU10 und den EU2-Staaten erhielten bspw. schon ab 2007 einen vereinfachten Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt.

Qualifikationsniveau neu zugewanderter Unionsbürger
Die Daten zu allen Unionsbürgern, die 2011 in Deutschland gelebt haben, können nur einen ersten Hinweis auf die qualitative Dimension der Personenfreizügigkeit geben. Der Einreisezeitpunkt ist aus diesen Informationen nicht ersichtlich. So gehen etwa auch Personen in die Statistik ein, die schon sehr lange in Deutschland leben oder sogar in der Zeit vor der Freizügigkeit eingereist sind. Interessanter und aufschlussreicher ist hier das Qualifikationsniveau der Personen, die erst nach dem EU-Beitritt ihres Herkunftslandes nach Deutschland gekommen sind.

Vergleicht man die Qualifikationsniveaus von Zuwanderern aus der EU vor und nach dem jeweiligen Beitritt der Länder, lässt sich die These, dass sich der qualitative Wanderungsgewinn durch die EU-Erweiterung fortsetzt,

grundsätzlich bestätigen. Seit dem Beitritt der EU10-Länder im Jahr 2004 hat sich bei in Deutschland lebenden Erwerbspersonen mit einem Migrationshintergrund aus diesen Ländern die Akademikerquote von 18,4 auf knapp 20,7 Prozent erhöht (Tab. B.1.1). Von den EU14-Zuwanderern, die seit 2004 nach Deutschland gekommen sind, hat fast jeder zweite einen Hochschulabschluss. Bei der EU2 weist der Mikrozensus jedoch eine gegenläufige Entwicklung aus: Für diese Länder ist der Akademikeranteil seit ihrem EU-Beitritt von 24,1 Prozent auf 20,9 Prozent leicht zurückgegangen. Allerdings sollte diese Entwicklung wegen des noch kurzen Beobachtungszeitraums (2007–2011) nicht überbewertet werden. Sie erklärt sich zum Teil durch den höheren Anteil der 25- bis 44-jährigen Bulgaren und Rumänen, die sich zum Zeitpunkt der Da-

Tab. B.1.2 Akademiker im Alter von 25 bis 44 Jahren nach Herkunftsgruppe und Geschlecht 2011

| Herkunftsgruppe | Akademiker in der jeweiligen Bevölkerungsgruppe | | | | | |
|----------------------------|---|----------|-----------------|----------|-----------------|----------|
| | Gesamt | | Männer | | Frauen | |
| | absolut in tsd. | anteilig | absolut in tsd. | anteilig | absolut in tsd. | anteilig |
| ohne Migrationshintergrund | 2.941 | 18,1 % | 1.533 | 18,5 % | 1.408 | 17,7 % |
| EU14, zugewandert | 116 | 26,7 % | 65 | 27,1 % | 51 | 26,2 % |
| EU10, zugewandert | 72 | 19,0 % | 19 | 13,3 % | 53 | 22,0 % |
| EU2, zugewandert | 29 | 22,1 % | 11 | 19,6 % | 18 | 24,0 % |

Quelle: Statistisches Bundesamt 2012g; eigene Berechnung

Tab. B.1.3 Unionsbürger mit vor der Zuwanderung erworbenem (Fach-)Hochschulabschluss im Alter von 25 bis 44 Jahren 2011

| Herkunftsgruppe | Akademiker mit ausländischem Abschluss in der jeweiligen Bevölkerungsgruppe | | | | | |
|-------------------|---|----------|-----------------|----------|-----------------|----------|
| | Gesamt | | Zuzug vor 2004 | | Zuzug seit 2004 | |
| | absolut in tsd. | anteilig | absolut in tsd. | anteilig | absolut in tsd. | anteilig |
| EU14, zugewandert | 78 | 17,9 % | 25 | 8,6 % | 53 | 39,0 % |
| EU10, zugewandert | 39 | 10,2 % | 15 | 6,6 % | 24 | 16,0 % |
| EU2*, zugewandert | 15 | 11,5 % | 7 | 8,0 % | 8 | 18,6 % |

* Für Unionsbürger aus EU2-Staaten wurde die Zuwanderung vor und seit 2007 betrachtet.

Quelle: Statistisches Bundesamt 2012g; eigene Berechnung

tenerhebung in einer berufsqualifizierenden Ausbildung (inkl. (Fach-)Hochschulabschluss) befanden (4,6 % im Jahr 2011).¹⁰³

Im Hinblick auf die qualitative Dimension der EU-Mobilität nach Deutschland muss daher differenziert vorgegangen werden. Betrachtet man nur die Akademiker, die ihren Abschluss im ehemaligen Heimatland erworben haben, und untersucht den Zeitpunkt ihrer Zuwanderung, zeigt sich Folgendes: Der Anteil der Zuwanderer mit Migrationshintergrund aus einem EU14-, EU10- oder EU2-Land, die als ausgebildete Hochqualifizierte zuziehen, hat sich seit 2004 (bzw. seit 2007 für die EU2) deutlich erhöht. Bei den bis 2004 Zugezogenen aus der EU10 lag der Akademikeranteil bei 6,6 Prozent, bei den nach 2004 Zugezogenen aber bei 16 Prozent. Eine ähnliche Erhöhung lässt sich bei den Zuwanderungen aus der EU2 und besonders aus der EU14 konstatieren. Das hohe Qualifikationsniveau der neu zugewanderten Unionsbürger erhöht also den Akademikeranteil in der Gesamtbevölkerung (Tab. B.1.3).

In Zukunft werden auf dem deutschen Arbeitsmarkt vermehrt hoch qualifizierte Arbeitnehmer nachgefragt sein. Einen akuten Fachkräftemangel gibt es aber – wie auch die Engpassanalyse des Bundesarbeitsministeriums zeigt¹⁰⁴ – derzeit nur für einige wenige Berufe wie Ärzte und Ingenieure. Daher interessiert, in welchen Fachrichtungen die zahlreichen, in Deutschland lebenden Unionsbürger mit einer akademischen Ausbildung ihren Universitätsabschluss erzielt haben. Hier zeigt sich erneut ein für den deutschen Arbeitsmarkt erfreuliches Bild: Das Institut der deutschen Wirtschaft zeigt, dass rund jeder

fünfte 25- bis 64-jährige Neuzuwanderer aus der EU14 (einschließlich dem EWR-Raum und der Schweiz) über einen Hochschulabschluss in den MINT-Disziplinen¹⁰⁵ (14,6 %) oder in der Medizin (4,9 %) verfügt und damit in einem Bereich, der auf dem deutschen Arbeitsmarkt derzeit besonders stark nachgefragt ist. Bei Neuzuwanderern aus EU10- und EU2-Staaten sind die entsprechenden Werte etwas geringer (6,9 % im MINT-Bereich und 2,6 % in der Medizin), aber auch sie verfügen häufiger über einen MINT- oder einen medizinischen Abschluss als die Gesamtbevölkerung mit 5,8 Prozent (MINT) bzw. 1,4 Prozent (Medizin) (Geis 2012: 9).

Deutschland profitiert also von dem hohen Bildungsniveau der zuwandernden Unionsbürger. Allerdings gibt es auch am anderen Ende des Bildungsspektrums eine auffällige Entwicklung. Denn seit den Erweiterungsrounden der Jahre 2004 und 2007 steigt auch der Anteil der Zuwanderer, die gar keinen Berufsabschluss haben¹⁰⁶ (Tab. B.1.4). Die wirtschaftliche Attraktivität des deutschen Arbeitsmarktes und die niedrigen Mobilitätskosten aufgrund der geografischen Nähe zu den neuen EU-Staaten machen Deutschland auch für an- und ungelernte Zuwanderer attraktiv.

Seit der EU-Erweiterung ist also in Deutschland die Zuwanderung sowohl von Hoch- als auch von Niedrigqualifizierten gestiegen. Dennoch bleibt die Zuwanderung von Unionsbürgern für Deutschland insofern eine Erfolgsgeschichte, als das Land von der Binnenmigration insgesamt maßgeblich profitiert hat. So legen Schätzungen nahe, dass die zwischen 1999 und 2009 zugewanderten MINT-Akademiker und Mediziner rund 13 Milliarden Euro

103 Bei 25- bis 44-jährigen Personen ohne Migrationshintergrund lag der entsprechende Anteil bei 2,5 Prozent. Bei Zuwanderern aus der EU14 waren es 2,1 Prozent, bei der EU10 2,9 Prozent.

104 Mit dem Instrument der Engpassanalyse sollen daten- und indikatorengestützt Sektoren und Berufe mit besonderem Arbeitskräftebedarf identifiziert werden. Der SVR (2011: 73-74) hat bereits darauf hingewiesen, dass solche Instrumente datentechnisch voraussetzungs- und tendenziell auch fehleranfällig sind.

105 MINT steht für Mathematik, Informatik, Naturwissenschaften, Technik.

106 (Fach-)Hochschulabschlüsse gelten auch als Berufsabschlüsse und werden als solche berücksichtigt.

Tab. B.1.4 Personen ohne Berufsabschluss im Alter von 25 bis 44 Jahren nach Herkunftsgruppe 2011

| Herkunftsgruppe | Personen ohne Berufsabschluss | | | | | |
|----------------------------|-------------------------------|----------|------------------|----------|-----------------|----------|
| | gesamt | | Zuzug vor 2004 | | Zuzug seit 2004 | |
| | absolut in tsd. | anteilig | absolut in tsd. | anteilig | absolut in tsd. | anteilig |
| ohne Migrationshintergrund | 1.351 | 8,3 % | Nicht zutreffend | | | |
| EU14, zugewandert | 132 | 30,3 % | 103 | 35,4 % | 29 | 21,3 % |
| EU10, zugewandert | 75 | 19,5 % | 40 | 17,5 % | 35 | 23,3 % |
| EU2*, zugewandert | 40 | 30,5 % | 23 | 26,4 % | 17 | 39,5 % |

Anmerkung: Unter den Personen ohne Berufsabschluss sind keine Personen, die sich zum Erhebungszeitpunkt in einer berufsqualifizierenden Ausbildung befanden.

* Für Unionsbürger aus EU2-Staaten wurde die Zuwanderung vor und seit 2007 betrachtet.

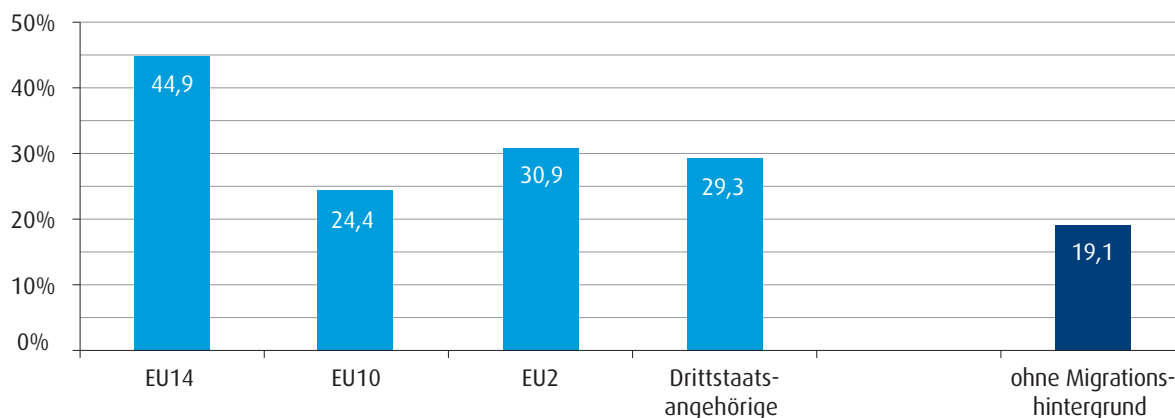
Quelle: Statistisches Bundesamt 2012g; eigene Berechnung

zur Wertschöpfung in Deutschland beitrugen (Geis 2012: 15). Der Anteil der Neuzuwanderer (inkl. Drittstaatsangehörige) mit Hochschulabschluss an allen Neuzuwanderern¹⁰⁷ ist zwischen 1990 und 2009 von 16,1 auf 27,5 Prozent gestiegen (Geis 2012: 8). Man kann also davon ausgehen, dass die innereuropäischen Mobilitätsrechte, die im Rahmen der Personenfreizügigkeit gewährleistet werden, schon seit einiger Zeit erheblich dazu beitragen, das Angebot qualifizierter Arbeitskräfte zu stabilisieren.

Der wachsende Anteil von Hochqualifizierten am Gesamtzuzugsvolumen ist im Wesentlichen auf die EU-Binnenmigration nach Deutschland zurückzuführen. Be-

sonders profitiert hat Deutschland in dieser Dekade vom Zuzug aus Ländern der EU14: Fast jeder zweite aus diesen Ländern Zugewanderte verfügt über einen akademischen Abschluss (Abb. B.1.1). Hohe Akademikerraten zeigen sich aber auch bei Unionsbürgern aus Ländern der EU10 und der EU2. Das hängt u. a. damit zusammen, dass für einzelne Berufsgruppen wie Maschinenbau- oder Elektroingenieure ab 2007 der Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt erleichtert wurde.

Jede grenzüberschreitende Mobilität von Hochqualifizierten ruft allerdings auch die Befürchtung eines Brain-drains hervor und damit die Sorge der Herkunftsländer,

Abb. B.1.1 Akademikerquote 25- bis 64-jähriger Neuzuwanderer nach Herkunftsgruppe 2010


Anmerkung: Als Neuzuwanderer wurden Personen betrachtet, die zwischen 2000 und 2010 zugewandert sind.

Quelle: FDZ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, Mikrozensus 2010; eigene Berechnung

107 Als Neuzuwanderer gelten hier Personen, die innerhalb eines Zeitraums von zehn Jahren nach Deutschland zugewandert sind.

ihre am besten qualifizierten Bevölkerungsgruppen zu verlieren. Diese Sorge scheint aber übertrieben zu sein. Zahlreiche Fallstudien zeigen, dass die Abwanderung von Eliten nicht zwangsläufig dazu führt, Entwicklungsrückstände strukturell zu verfestigen und zu vertiefen. Ganz im Gegenteil: Eine (temporäre) Abwanderung von qualifizierten Arbeitskräften kann sogar entwicklungsfördernd sein, wenn die betreffenden Personen auch wieder zurückkehren oder Rücküberweisungen in die Herkunftsregion tätigen (Hunger 2003). In den südeuropäischen ‚Krisenstaaten‘, wo gerade bei jungen und gut ausgebildeten Arbeitskräften eine hohe Arbeitslosigkeit herrscht, ist es zudem auch aus der Sicht der Herkunftsländer¹⁰⁸ derzeit sinnvoller, wenn die Fachkräfte für eine gewisse Zeit ins Ausland gehen, anstatt im Herkunftsland arbeitslos oder unter ihrem Qualifikationsniveau beschäftigt zu sein. Der Europäische Mobilitätsraum kann auf diese Weise die von hoher Arbeitslosigkeit betroffenen EU-Mitgliedstaaten entlasten.

Die EU-Binnenmobilität beschert Deutschland derzeit eine ‚Freizügigkeitsdividende‘, denn es gewinnt gut ausgebildete Arbeitskräfte. Es sollte aber nicht ausgeblendet werden, wie sich diese ‚Freizügigkeitsdividende‘ auf die Herkunftsländer auswirkt. Letztere erhofften sich von der Mitgliedschaft in der Europäischen Union – durchaus zurecht – einen Wohlstandszuwachs. Dieser könnte aber in Frage gestellt werden, wenn Abwanderung aus diesen Ländern langfristig anhält. Abermals wird es notwendig sein, Migrationspolitik eher als Migrationsmanagement zu verstehen, bei dem Herkunfts- und Zielländer zugunsten beidseitiger Vorteile verstärkt zusammenarbeiten. Das Wechselspiel von Braingain und Brain drain bleibt eine Herausforderung, der sich die Länder einzeln wie auch im Verbund stellen müssen.

B.1.2 Teilhabe am Arbeitsmarkt: besser als bei Drittstaatsangehörigen

In B.1.1 ist deutlich geworden, dass Zuwanderer aus EU-Mitgliedsländern überwiegend gut und hoch qualifiziert sind. Das lässt eine eher problemlose Integration in den Arbeitsmarkt erwarten. Diese ist allerdings schwierig zu

analysieren. Denn ein Teil der Personen, die in der Statistik als Unionsbürger aus den EU14 auftauchen, kam als ‚Gastarbeiter‘ oder als zu diesen nachziehende Familienangehörige nach Deutschland, also zu einem Zeitpunkt, als (bis auf Italien) ihre Herkunftsländer noch gar nicht Mitglied der EU waren. Für die in diesem Gutachten zentrale Frage, wie sich die EU-Binnenfreizügigkeit auf die Migrations- und Integrationsverhältnisse in Deutschland auswirkt, sind Personen dieser Gruppe aber nicht relevant. Auch hier ist nach dem Zuzugszeitpunkt zu unterscheiden.

Erwerbsbeteiligung und Erwerbslosigkeit

Als zentrale Indikatoren für eine ge- oder misslingende Arbeitsmarktintegration werden in Tab. B.1.5 Erwerbsbeteiligung¹⁰⁹ und Erwerbslosenquote¹¹⁰ von Unionsbürgern einerseits mit den entsprechenden Werten der Mehrheitsbevölkerung und andererseits mit denen von in Deutschland lebenden Personen mit einem Migrationshintergrund eines Drittstaats verglichen. Um Verzerrungen durch einen unterschiedlichen Altersaufbau der Gruppen auszuschließen, werden dabei lediglich Personen der Alterskohorte 25 bis 44 Jahre berücksichtigt. Um abschätzen zu können, wie sich der EU-Beitritt eines Landes auf die Mobilität auswirkt, wird bei EU-Zuwanderern zudem danach unterschieden, ob sie nach dem Beitritt ihres Herkunftslandes und damit als Unionsbürger nach Deutschland gekommen sind oder vor dem EU-Beitritt ihres Herkunftslandes als Drittstaatsangehörige. Während sich Angehörige der EU14¹¹¹ hinsichtlich Erwerbsbeteiligung und Erwerbslosenquote kaum von der Mehrheitsbevölkerung unterscheiden, ist bei Zuwanderern aus der EU10 bzw. der EU2 die Erwerbsbeteiligung deutlich niedriger und gleichzeitig die Erwerbslosenquote höher als bei Personen ohne Migrationshintergrund (Tab. B.1.5). Allerdings liegt die Erwerbslosenquote für diese Gruppe immer noch unter der von Drittstaatsangehörigen, die durchschnittlich schon länger in Deutschland leben.

Bei Unionsbürgern aus den EU-Mitgliedstaaten, die für Deutschland zuwanderungsrelevant sind, entwickelt sich die Arbeitslosigkeit¹¹² wie bei der Gesamtbevölkerung entsprechend der konjunkturellen Entwicklung. Die Unterschiede zwischen den beiden Gruppen sind eher gering, sie betragen im Verlauf des vergangenen Jahrzehnts

¹⁰⁸ Dies zeigt etwa der staatlicherseits geförderte Ausbau von Deutschkursen in Spanien (vgl. dazu ausführlicher B.3.2).

¹⁰⁹ Die Erwerbsbeteiligung stellt den Anteil von Erwerbspersonen an der Gesamtbevölkerung dar, die sich aus Erwerbspersonen (Erwerbstätige und Erwerbslose) und Nicht-Erwerbspersonen (Schüler, Studierende, Rentner etc.), zusammensetzt.

¹¹⁰ Die Erwerbslosenquote stellt den Anteil der Erwerbslosen an allen Erwerbspersonen dar.

¹¹¹ Im Gegensatz zu B.1.1, wo für die EU14 parallel zu den eigentlichen Jahren des EU-Beitritts der EU10 (2004) und der EU2 (2007) das Jahr 2004 als ‚künstliches‘ Unterscheidungskriterium verwendet wurde, kann hier für alle einzelnen Länder der EU14 nach dem eigentlichen Beitrittsjahr differenziert werden.

¹¹² Die Erwerbslosenquote, die international als arbeitsmarktpolitisches Analysemaß etabliert ist, bezieht sich nur auf die Erwerbsbevölkerung. Da es keine Zeitreihen zur Arbeitslosigkeit gibt, die nach verschiedenen Zuwanderergruppen differenziert werden können, wird hier als Näherungswert auf den Anteil der Arbeitslosen an der jeweiligen Bevölkerungsgruppe zurückgegriffen.

Tab. B.1.5 Erwerbsbeteiligung und Erwerbslosenquote von 25- bis 44-Jährigen nach Herkunftsgruppe 2011

| | Erwerbsbeteiligung | | | Erwerbslosenquote | | |
|--|--------------------|-----------------------|------------------------|-------------------|-----------------------|------------------------|
| | gesamt | Zuzug vor EU-Beitritt | Zuzug nach EU-Beitritt | gesamt | Zuzug vor EU-Beitritt | Zuzug nach EU-Beitritt |
| Personen ohne Migrationshintergrund | 89,6 % | nicht zutreffend | | 4,9 % | nicht zutreffend | |
| EU14, zugewandert | 87,1 % | 90,5 % | 87,0 % | 5,5 % | k.A. | 5,7 % |
| EU10, zugewandert | 81,5 % | 82,5 % | 80,0 % | 6,7 % | 6,9 % | 6,7 % |
| EU2, zugewandert | 83,2 % | 83,9 % | 81,4 % | 6,4 % | k.A. | k.A. |
| Drittstaatsangehörige und Staatenlose, zugewandert | 71,9 % | nicht zutreffend | | 11,9 % | nicht zutreffend | |
| Spät-/Aussiedler | 86,2 % | nicht zutreffend | | 6,2 % | nicht zutreffend | |

Quelle: Statistisches Bundesamt 2012g; eigene Berechnung

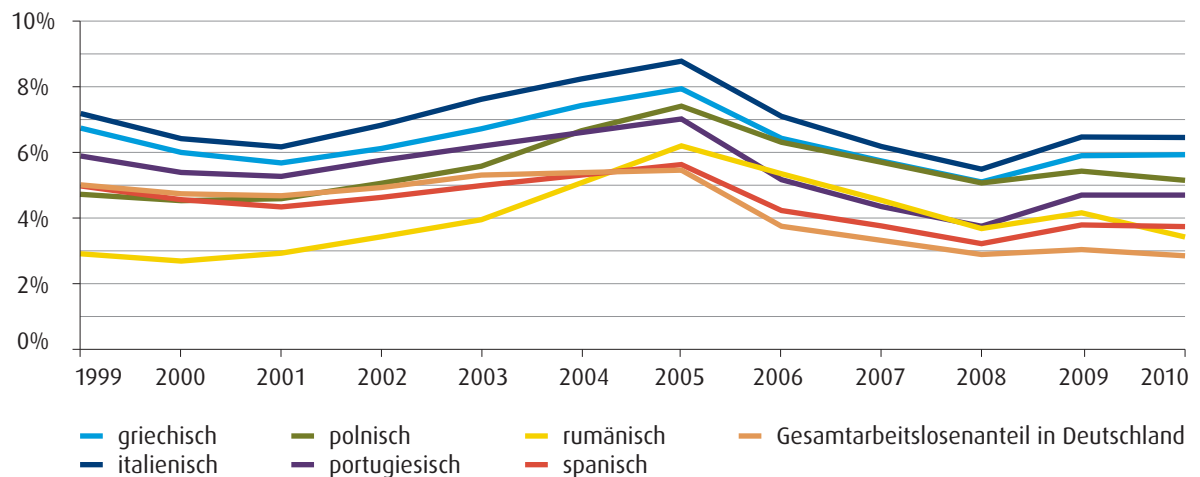
maximal 3,3 Prozentpunkte (Abb. B.1.2). Polnische und rumänische Staatsangehörige waren vor dem EU-Beitritt ihrer Herkunftsländer sogar seltener als arbeitslos registriert als die Gesamtbevölkerung.

Beruflicher Status und Qualifikationsniveau

Wie vergleichende Daten des Statistischen Bundesamts zeigen arbeitet von den in Deutschland lebenden Uni-

onsbürgern aus der EU14 (14,8 %) und der EU10 (18,5 %) nur eine Minderheit in Beschäftigungen mit geringen Qualifikationsanforderungen; eine relative bzw. absolute Mehrheit übt Tätigkeiten mit einem mittleren Qualifikationsprofil aus (45,5 % bzw. 50,8 %) (Tab. B.1.6). Der Anteil derer, die Tätigkeiten mit hohen Qualifikationsanforderungen ausüben, liegt jedoch bei EU14-Unionsbürgern leicht und bei EU10-Unionsbürger deutlich unter dem der

Abb. B.1.2 Arbeitslosenanteil in Deutschland nach Staatsangehörigkeit 1999–2010



Quelle: IZA 2012b; eigene Darstellung

Tab. B.1.6 Anforderungsprofil der ausgeübten Tätigkeit als Anteil an allen Beschäftigten nach Herkunftsgruppe 2011

| | hoch | | | mittel | | | gering | | |
|--|--------|-----------------------|------------------------|--------|-----------------------|------------------------|--------|-----------------------|------------------------|
| | gesamt | Zuzug vor EU-Beitritt | Zuzug nach EU-Beitritt | gesamt | Zuzug vor EU-Beitritt | Zuzug nach EU-Beitritt | gesamt | Zuzug vor EU-Beitritt | Zuzug nach EU-Beitritt |
| Personen ohne Migrationshintergrund | 45,5 % | | | 47,0 % | | | 7,5 % | | |
| EU14, zugewandert | 39,7 % | 35,8 % | 40,9 % | 45,5 % | 50,0 % | 44,1 % | 14,8 % | 14,2 % | 15,0 % |
| EU10, zugewandert | 30,7 % | 36,0 % | 20,7 % | 50,8 % | 49,1 % | 53,8 % | 18,5 % | 14,9 % | 25,4 % |
| EU2, zugewandert | 34,6 % | 39,6 % | 22,0 % | 43,8 % | 43,2 % | 46,3 % | 21,6 % | 17,1 % | 31,7 % |
| Drittstaatsangehörige und Staatenlose, zugewandert | 24,8 % | | | 49,5 % | | | 25,7 % | | |
| Spät-/Aussiedler | 28,3 % | | | 52,8 % | | | 19,0 % | | |

Anmerkung: Als hoch qualifiziert werden die ISCO-Niveaus 1–3 zusammengefasst, als qualifiziert die Niveaus 4–8 und als gering qualifiziert das Niveau 9, in das Anlern Tätigkeiten fallen.

Quelle: Statistisches Bundesamt 2012g; eigene Berechnung

Mehrheitsbevölkerung. Im Vergleich zu Drittstaatsangehörigen wiederum sind Unionsbürger aber insgesamt eher in Tätigkeiten mit anspruchsvollem Profil beschäftigt. Da sich in Deutschland arbeitende Unionsbürger aus der EU14 und der EU10 hinsichtlich ihren formalen Qualifikationen kaum unterscheiden, verweisen die Unterschiede in den Tätigkeiten der beiden Gruppen darauf, dass die EU10-Staatsangehörigen für die von ihnen ausgeübten Tätigkeiten formal überqualifiziert sind.¹¹³

Bei Personen der EU10 und der EU2, die erst nach dem EU-Beitritt ihres Landes zugezogen sind, zeigen sich allerdings ähnliche Beschäftigungsmuster wie bei Drittstaatsangehörigen: Sie führen seltener hoch qualifizierte und häufiger gering qualifizierte Tätigkeiten aus. Erklären lässt sich dies damit, dass sie erst vergleichsweise kurz in Deutschland leben. Entsprechend sind ihre Deutschkenntnisse ausbaufähig, sie haben noch wenig Arbeitsmarkterfahrung in Deutschland und das im Ausland erworbene Humankapital ist noch nicht ausreichend an die

Bedürfnisse des deutschen Arbeitsmarktes angepasst, zudem sind sie noch wenig in die sozialen Netzwerke eingebunden, die gerade für die Vergabe von qualifizierten Arbeitsplätzen relevant sind.

Wirtschaftliche Selbständigkeit

In seinem ersten Jahresgutachten 2010 hatte der SVR (2010a: 179–180) darauf hingewiesen, dass wirtschaftliche Selbständigkeit als Integrationspfad an Bedeutung gewinnt. Dies gilt unverändert auch für in Deutschland lebende Unionsbürger. Ihre Selbständigenquote¹¹⁴ überschreitet bei allen EU-Zuwanderergruppen die der Mehrheitsbevölkerung (Tab. B.1.7).

Besonders auffällig ist der hohe Wert bei Staatsangehörigen aus der EU2 und der EU10, die nach dem EU-Beitritt ihrer Herkunftsländer nach Deutschland kamen. Dies dürfte weitgehend ein Effekt der eingeschränkten Arbeitnehmerfreizügigkeit sein. Während der Übergangsperiode, die für die EU10 im letzten Jahr ausgelaufen ist

¹¹³ Die formale Qualifikation ist nur ein Indikator des Anforderungsprofils einer Tätigkeit. Insofern wäre es vorschnell, von dem beobachtbaren Auseinanderfallen der formalen Qualifikationen einer bestimmten Personengruppe und des Anforderungsprofils bestimmter Tätigkeiten auf *Overeducation* zu schließen. In der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur gibt es Hinweise, dass *Overeducation* kaum existiert, wenn man über rein formale Kriterien hinaus das gesamte Anforderungsprofil berücksichtigt. Vgl. dazu etwa Leuven/Oosterbeek (2011).

¹¹⁴ Die Selbständigenquote entspricht dem Anteil der Selbständigen an allen Erwerbstätigen.

Tab. B.1.7 Selbständigenquote 25- bis 64-Jähriger nach Herkunftsgruppe 2011

| | Selbständigenquote | | |
|--|--------------------|-----------------------------|------------------------------|
| | gesamt | Zuzug vor EU-Mitgliedschaft | Zuzug nach EU-Mitgliedschaft |
| ohne Migrationshintergrund | 11,7 % | | |
| EU14, zugewandert | 15,8 % | 15,1 % | 16,0 % |
| EU10, zugewandert | 18,6 % | 12,9 % | 30,2 % |
| EU2, zugewandert | 13,7 % | 11,7 % | 20,0 % |
| Drittstaatsangehörige und Staatenlose, zugewandert | 11,5 % | | |
| Spät-/Aussiedler | 6,2 % | | |

Quelle: Statistisches Bundesamt 2012g; eigene Berechnung

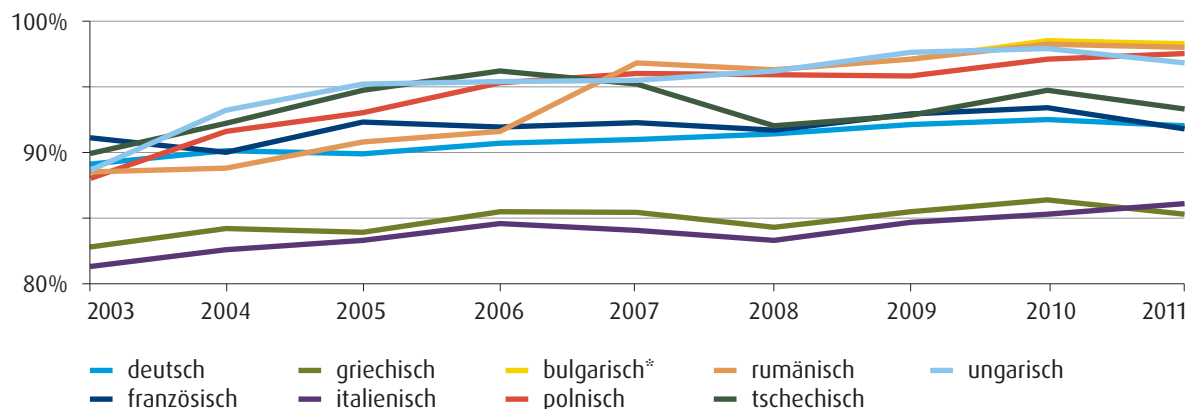
und für EU2-Unionsbürger noch bis Ende 2013 gilt, war die Zuwanderung als Selbständiger eine Strategie, um eingeschränkte Freizügigkeit zu umgehen. Diese Vermutung lässt sich über die Daten der Gewerbestatistik festigen: In der Periode zwischen 2004 und 2011, also dem Zeitraum, in dem die Länder der EU8 EU-Mitglieder ohne volle Freizügigkeitsrechte waren, sind die jährlichen Anteile von inhabergeführten Ein-Personen-Betrieben an allen Unternehmensneugründungen deutlich gestiegen und in stärkerem Maße als etwa bei griechischen oder italienischen Staatsangehörigen. Eine ähnliche Entwicklung zeigt sich für rumänische Unionsbürger im Jahr 2007 (Abb. B.1.3). Die insgesamt hohen Quoten von Selbständigen sind schwierig zu interpretieren. Im SVR-Jahresgutachten 2010 wurde festgehalten, dass die Aufnahme einer wirtschaft-

lichen Selbständigkeit keinesfalls „vorschnell und einseitig als Indiz einer beruflich-sozialen Aufwärtsmobilität interpretiert werden“ sollte. Dies gilt auch für die Gruppe der Unionsbürger. Zahlreiche international vergleichend angelegte Studien haben gezeigt, dass der Weg in die berufliche Selbständigkeit oftmals aus „der Not und einem Mangel an Chancen auf abhängige Beschäftigung“ (SVR 2010c: 180) erfolgt. Ob dies für Unionsbürger weniger gilt als für Personen ohne Migrationshintergrund und Drittstaatsangehörige, lässt sich anhand der vorliegenden Daten allerdings nicht sagen.

Formen der Sicherung des Lebensunterhalts

Aus einer hohen Erwerbsbeteiligung und einer zumindest im Vergleich zu Drittstaatsangehörigen geringeren

Abb. B.1.3 Anteil der Kleinunternehmer an Neugründern nach Staatsangehörigkeit 2003–2011



*Anmerkung: Gründungen von bulgarischen Staatsangehörigen wurden erst ab 2008 separat erfasst.

Quelle: Statistisches Bundesamt 2012a; eigene Berechnung und Darstellung

Tab. B.1.8 Überwiegender Lebensunterhalt 25- bis 64-Jähriger nach Herkunftsgruppe 2011

| | Erwerbs-/ Berufstätigkeit | Rente/ Pension | Unterstützung durch Angehörige | Leistungen nach SGB II (ALG II; Sozialgeld) | anderes (ALG I, Hilfe zum Lebens- unterhalt, BaföG, Elterngeld etc.) |
|---------------------------------------|------------------------------|-------------------|-----------------------------------|--|---|
| ohne Migrations- hintergrund | 73,6 % | 7,8 % | 9,3 % | 4,7 % | 4,5 % |
| EU26, zugewandert | 67,9 % | 5,8 % | 14,8 % | 6,6 % | 5,0 % |
| EU14, zugewandert | 68,5 % | 7,3 % | 13,4 % | 5,7 % | 5,1 % |
| EU10, zugewandert | 66,7 % | 4,2 % | 16,1 % | 8,2 % | 4,8 % |
| EU2, zugewandert | k.A. | k.A. | k.A. | k.A. | k.A. |
| Drittstaatsangehörige, zugewandert | 53,3 % | 5,2 % | 20,8 % | 14,0 % | 6,7 % |
| Spät-/Aussiedler | 70,6 % | 4,6 % | 11,9 % | 7,9 % | 5,0 % |

Quelle: Statistisches Bundesamt 2012g; eigene Berechnung

Arbeitslosigkeit (Tab. B.1.5) folgt automatisch, dass als zentrales Einkommen zur Sicherung des Lebensunterhalts Löhne und Gehälter (bzw. Gewinne) dominieren. Staatliche Lohnersatzleistungen oder andere Formen der Einkommenssicherung wie Unterstützung durch Angehörige spielen eine deutlich geringere Rolle (Tab. B.1.8). Das allein zeigt schon, dass die oft geäußerte Befürchtung einer massiven Einwanderung in die Sozialsysteme aus den neuen Mitgliedstaaten übertrieben war. Zwar sind zugewanderte Personen aus der EU10 deutlich häufiger als die Mehrheitsbevölkerung auf Leistungen nach SGB II (Hartz IV) angewiesen, doch spielt diese Form der Einkommenssicherung eine weitaus geringere Rolle als bei zugewanderten Drittstaatsangehörigen, die im Durchschnitt weitaus länger im Land leben und von denen etwa jeder siebte Sozialtransfers (Hartz IV) bezieht.

Die ‚Freizügigkeitsdividende‘, die in B.1.1 bereits für den Bereich der Bildung herausgearbeitet wurde, zeigt sich in abgeschwächter Form auch für den Bereich der Arbeitsmarktintegration. Einer hohen Erwerbsbeteiligung von Unionsbürgern steht eine Arbeitslosigkeit und Transferabhängigkeit gegenüber, die deutlich niedriger ist als bei Drittstaatsangehörigen (die durchschnittlich schon weitaus länger in Deutschland leben). Auch das aus der Geschichte der ‚Gastarbeiterwanderung‘ bekannte Phänomen der Unterschichtung, dass Einwanderer niedrige Statuspositionen einnehmen, die bis dahin von Einhei-

mischen ausgefüllt wurden (vgl. klassisch Hoffmann-Nowotny 1973), scheint sich nach hier präsentierten Daten nicht zu wiederholen. Unionsbürger sind im Wesentlichen in Positionen mit einem mittleren Qualifikationsprofil tätig. Zudem lassen sich auch Unionsbürger vermehrt als Selbständige in Deutschland nieder. Insgesamt erweist sich damit auch die Angst vor einer steigenden Zuwanderung in die Sozialsysteme, die vor den verschiedenen Erweiterungsrunden regelmäßig geäußert wurde, zumindest als übertrieben. Dieser Frage wird sich B.2.2 ausführlich widmen.

B.1.3 Politische Partizipation: geringe Wahlbeteiligung trotz politischem Interesse

Die Europäische Union ist deutlich mehr als eine Freihandelszone. Mit der fortschreitenden europäischen Integration haben sich für die Bürger Europas auch die Formen und Möglichkeiten der politischen Beteiligung verändert. Durch die „Verknüpfung von europäischer und nationaler Ebene“ (Franzius/Preuß 2012: 116) im politischen Mehrebenensystem der Europäischen Union spielen demokratische Beteiligungsformen nicht mehr nur innerhalb der Nationalstaaten, sondern auch auf supranationaler Ebene eine Rolle.¹¹⁵ Darüber hinaus trat mit der Einfüh-

¹¹⁵ EU-Bürger können politische Entscheidungen in der Europäischen Union in verschiedener Weise beeinflussen. Dabei werden „drei Kanäle demokratischer Einflussnahme“ (Hurrelmann 2008: 3) unterschieden: (1) Einflussnahme über nationale Wahlen (Wahl nationaler Parlamente, die nationale Regierungen wählen, die im Ministerrat der EU vertreten sind), (2) Einflussnahme über die Wahl des Europäischen Parlaments als Vertretung der Bürger Europas, das im Mitentscheidungsverfahren am Gesetzgebungsprozess beteiligt ist, (3) die als „policy-spezifische, funktionelle Repräsentation“ (Hurrelmann 2008: 5) bezeichnete Einflussnahme über die Zivilgesellschaft durch Einbezug der von den Entscheidungen betroffenen Interessengruppen in Konsultationsprozessen.

rung der Unionsbürgerschaft (s. auch A.1) eine weitere Möglichkeit der politischen Beteiligung hinzu: Unionsbürger können das kommunale Wahlrecht in dem EU-Land ausüben, in dem sie leben, auch wenn sie dessen Staatsangehörigkeit nicht besitzen. Sie können dort ihr aktives und passives Wahlrecht zum europäischen Parlament wahrnehmen und an Lokalwahlen teilnehmen. Diese erhöhten Partizipationsmöglichkeiten und die rechtliche Gleichstellung der Unionsbürger sollen deren Bindung an Europa erhöhen und gleichzeitig die Distanz zu den EU-Institutionen verringern. Insbesondere dem ‚europäisierten‘ kommunalen Wahlrecht kommt dabei eine wichtige Bedeutung zu, denn es wird davon ausgegangen, dass die lokalen Gebietskörperschaften den Bürgern am nächsten stehen (Gerhards/Lengfeld 2013). Gleichzeitig kommt darin die besondere Qualität und Intensität der wechselseitigen Öffnung der EU-Mitgliedsländer füreinander zum Ausdruck (s. auch A.1.1).

In Deutschland lebende EU-Bürger ohne deutsche Staatsangehörigkeit können demnach neben den Möglichkeiten politischer Partizipation in ihren Herkunftsländern auch an Wahlen in Deutschland teilnehmen und so an ihrem Wohnsitz auf politische Entscheidungsprozesse einwirken. Nach dem Integrationsverständnis des SVR sind politische Partizipation, Mobilisierung und Repräsentation neben den prioritären Integrationsbereichen Bildung und Arbeit eine weitere zentrale Dimension der Integration von Zuwanderern. Darüber hinaus gilt politische Partizipation von Zuwanderern als wichtig für die demokratische Legitimierung von Entscheidungen (Beteiligung aller Betroffenen an den Entscheidungsprozessen), die gesellschaftliche und demokratische Funktionalität (Möglichkeit zur Problemartikulation aller von Entscheidungen Betroffenen) und den symbolischen und sichtbaren Einbezug der Zuwanderer (Stärkung der Identifikation mit dem Gemeinwesen und somit Förderung des gesellschaftlichen Zusammenhalts) (Bauböck 2002; Cyrus 2008). Außerdem vermittelt sie den Subjekten das Gefühl, ihre soziale Umwelt kontrollieren zu können.

Politische Partizipation bezeichnet ganz allgemein alle freiwilligen Verhaltensweisen, mit denen Bürger versuchen, Einfluss auf politische Entscheidungen zu nehmen (Kaase 2003). Für das Gemeinwesen ist sie von zentraler Bedeutung, denn eine „parlamentarische De-

mokratie legitimiert sich über die politische Partizipation ihrer Bürger“ (SVR 2010a: 187). Diese Legitimation staatlicher Politik durch die Bürger wird als Input-Legitimität bezeichnet („Herrschaft durch das Volk“). Eine zweite, komplementäre Dimension, die auch als Output-Legitimität bezeichnet wird, bezieht sich auf die Wirksamkeit und Allgemeinwohlverpflichtung von Politik („Herrschaft für das Volk“) (Scharpf 1999: 12–16). Danach gelten politische Entscheidungen dann als legitim, wenn sie den Willen des Volkes widerspiegeln, den dieses durch die Beteiligung an demokratischen Verfahren zum Ausdruck bringt, und das allgemeine Wohl wirksam und effizient fördern (Scharpf 1999: 16).

Unionsbürger als Wähler und Gewählte

Unionsbürgern stehen im Gegensatz zu Drittstaatsangehörigen in Deutschland zwei Möglichkeiten der aktiven und passiven Wahlbeteiligung offen: die Wahlen zum Europäischen Parlament und die kommunalen Wahlen.¹¹⁶ Vor der letzten Europawahl im Juni 2009 lebten in Deutschland nach einer Auswertung des Ausländerzentralregisters 2.133.488 wahlberechtigte EU-Bürger (Der Bundeswahlleiter 2012a, 2010b: 17); die meisten von ihnen stammten aus Italien (459.917 Personen), Polen (361.192 Personen) und Griechenland (252.589 Personen; Der Bundeswahlleiter 2012a) (Abb. B.1.4). Von diesen 2,1 Millionen (potenziell) wahlberechtigten Unionsbürgern haben sich 141.832 Personen (ca. 7 %) in ein Wählerverzeichnis eintragen lassen.¹¹⁷ Diese tatsächlich wahlberechtigten EU-Bürger machten somit ca. 0,2 Prozent der 62.222.873 Wahlberechtigten in Deutschland aus (Der Bundeswahlleiter 2010b: 36).¹¹⁸

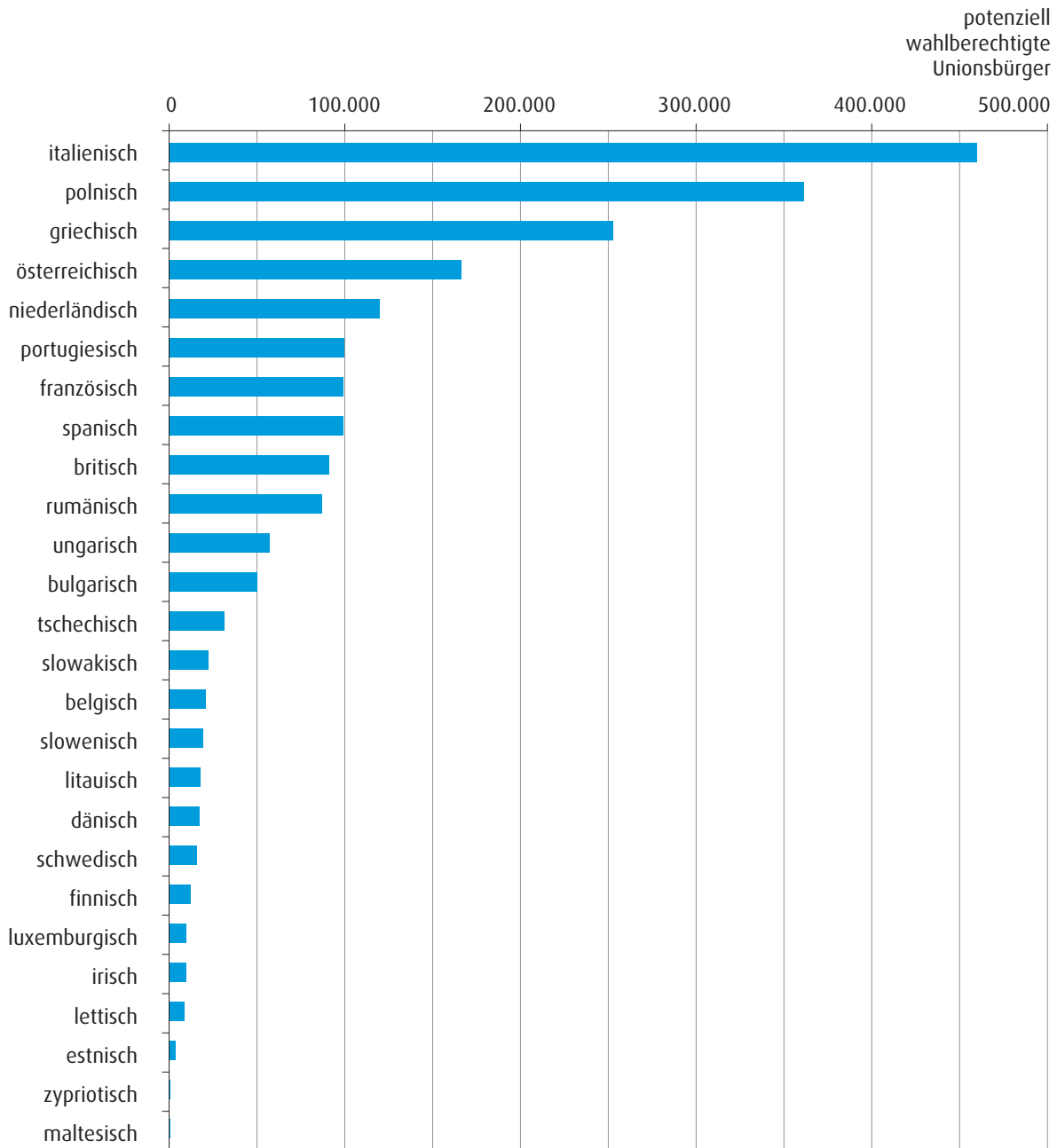
Wollen die in Deutschland lebenden wahlberechtigten Unionsbürger von ihrem Stimmrecht in Deutschland Gebrauch machen, müssen sie sich zunächst bei der Gemeinde an ihrem Wohnort in ein Wählerverzeichnis eintragen lassen. Dieses Verfahren ist notwendig, um eine doppelte Stimmabgabe (in Deutschland und im Herkunftsland) zu verhindern. Die Betroffenen müssen an Eides statt versichern, dass sie in ihrem Herkunftsland das Wahlrecht nicht verloren haben und dass sie es nur einmal ausüben werden, nämlich in Deutschland. Unionsbürger, die sich bereits bei einer vorherigen Europawahl im Wählerverzeichnis ihrer Gemeinde haben registrieren

116 Im Ausschuss der Regionen der EU werden derzeit auch Initiativen diskutiert, das Wahlrecht für Unionsbürger auf Landtagswahlen auszuweiten (Justizministerium des Freistaats Thüringen 2012).

117 Diese Zahl hat laut Auskunft des Büros des Bundeswahlleiters eine Abfrage bei den Bundesländern ergeben. Allerdings haben zwei Bundesländer keine Zahlen zurückgemeldet und drei Länder konnten für einige Kommunen keine Daten bereitstellen (in einem dieser Länder liegen für 20 Prozent der Kommunen keine Zahlen vor). Die tatsächliche Zahl dürfte also entsprechend höher liegen.

118 Zieht man von den 2.133.488 (potenziell) wahlberechtigten Unionsbürgern diejenigen ab, die in ein Wählerverzeichnis eingetragen waren, und rechnet die Differenz zu den insgesamt 62.222.873 in Deutschland Wahlberechtigten (inklusive der in ein Wählerverzeichnis eingetragenen Unionsbürger) hinzu, ergibt sich eine Zahl von 64.214.529 (potenziell und tatsächlich) Wahlberechtigten. Der Anteil der (potenziell) wahlberechtigten Unionsbürger daran würde ca. 3,3 Prozent betragen.

Abb. B.1.4 Potenziell Europawahlberechtigte in Deutschland nach Staatsangehörigkeit 2008



Quelle: Statistisches Bundesamt, Auswertung des Ausländerzentralregisters mit Stand vom 31.12.2008, zitiert nach Der Bundeswahlleiter 2012a; eigene Darstellung

lassen, werden von Amts wegen eingetragen und müssen keinen erneuten Antrag stellen.¹¹⁹ Unionsbürger müssen aber einen Antrag stellen, wenn sie wieder aus dem Wählerverzeichnis gestrichen werden wollen, weil sie nicht mehr in Deutschland, sondern in ihrem Herkunftsstaat wählen wollen (Der Bundeswahlleiter 2012b).

Offizielle Zahlen zur Beteiligung der in Deutschland wahlberechtigten Unionsbürger an Europawahlen liegen nicht vor.¹²⁰ Als ein Indiz für die Wahlbeteiligung werden daher die Zahlen derjenigen Unionsbürger herangezogen, die sich im Wählerverzeichnis haben registrieren lassen. Hier zeigt sich auf niedrigem Niveau ein steigender Trend. Während sich nach Auskunft des Bundeswahlleiters 1994 rund 7 Prozent und 1999 nur rund 2 Prozent der potenziell wahlberechtigten Unionsbürger in das Wählerverzeichnis aufnehmen ließen, waren es 2004 und 2009 wieder rund 7 Prozent. Der geringere Anteil im Jahr 1999 wird darauf zurückgeführt, dass die Unionsbürger in Deutschland, die schon bei der vorherigen Europawahl in einem Wählerverzeichnis berücksichtigt waren, zu diesem Zeitpunkt noch nicht von Amts wegen wieder eingetragen wurden (Connolly/Day/Shaw 2006: 44–45).

Die Gesamtwahlbeteiligung aller in Deutschland Wahlberechtigten betrug 2009 ca. 43 Prozent (Der Bundeswahlleiter 2010b: 41), was gemessen an der Wahlbeteiligung bei der Bundestagswahl 2009 (ca. 71 %; Der Bundeswahlleiter 2010a) verhältnismäßig gering ist. Wie hoch die Wahlbeteiligung der registrierten Unionsbürger ist, ist nicht eindeutig zu klären. Da die Eintragung jedoch auf eigene Initiative erfolgt, ist anzunehmen, dass die Mehrheit auch tatsächlich zur Wahl gegangen ist (Diehl/Wüst 2011: 49; Wüst 2006). Fraglich ist aber, ob dies auch für alle Wahlberechtigten gelten kann, die sich bei einer vorherigen Wahl im Wählerverzeichnis hatten erfassen lassen und danach von Amts wegen eingetragen wurden. Hier ist davon auszugehen, dass die tatsächliche Wahlbeteiligung sogar noch etwas geringer ist. Unklar bleibt außerdem, inwieweit in Deutschland lebende Unionsbürger, die nicht in das Wählerverzeichnis aufgenommen wurden, (ggf. sogar per Briefwahl) in ihrem Herkunftsstaat wählen. Die in Deutschland lebenden Unionsbürger sind damit noch ein weitgehend unerschlossenes Potenzial für die politischen Parteien. **Die politischen Parteien**

sollten sie im eigenen Interesse schon bei den 2014 anstehenden Europawahlen stärker als bisher als mögliche Wähler ansprechen.

In Kontrast zu ihrer quantitativen Bedeutung als Wähler in Deutschland steht die Rolle der Unionsbürger als mögliche Gewählte und Mandatsträger: Bei der Wahl zum Europaparlament 2009 kandidierten in Deutschland 17 Unionsbürger, von denen jedoch keiner eines der 99 in Deutschland vergebenen Mandate erhielt.¹²¹ Der Anteil der Unionsbürgerkandidaten an allen 1.196 Bewerbern betrug somit 1,4 Prozent (Der Bundeswahlleiter 2010b: 22), während der oben ermittelte Anteil der tatsächlich wahlberechtigten Unionsbürger nur 0,2 Prozent an allen Wahlberechtigten in Deutschland ausmachte. Gemessen an allen Bewerbern sind diejenigen mit Unionsbürgerschaft in Deutschland somit gegenüber ihrem eigentlichen Anteil an allen Wahlberechtigten überrepräsentiert.

Die Zahl der bei Kommunalwahlen wahlberechtigten Unionsbürger liegt noch etwas über derjenigen der europawahlberechtigten EU-Ausländer, da das Wahlalter in sieben Bundesländern 16 statt 18 Jahre beträgt. Zur Wahlbeteiligung von Unionsbürgern bei Kommunalwahlen in den Flächenstaaten liegen ebenfalls keine Zahlen vor, da entsprechende Sonderauszählungen in den Wahlgesetzen nicht vorgesehen sind. Manche Fallstudien und Einzelanalysen deuten aber darauf hin, dass die Wahlbeteiligung im Vergleich zur deutschen Wahlbevölkerung deutlich niedriger ist (Cyrus 2008: 11; Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration 2012: 377; Diehl/Wüst 2011: 49).

Sehr viel besser als für das gesamte Bundesgebiet ist die Datenlage für die Stadt Stuttgart (die allerdings für das Bundesgebiet nicht repräsentativ ist): Hier wurden Wahlbeteiligungen von Unionsbürgern zwischen 15 und 23 Prozent ermittelt; der Vergleichswert bei den deutschen Wahlberechtigten liegt zwischen 50 und 56 Prozent (Haußmann 2009a: 37, 2009c: 160; Schwarz 2004: 203). In eine ähnliche Richtung deuten die Daten aus den Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg (Tab. B.1.9), die aber aufgrund des besonderen föderalen Status als Land und Kommune schwieriger zu interpretieren sind (Amt für Statistik Berlin-Brandenburg 2011: 29; Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein 2011:

119 Ein entsprechender Paragraph „Eintragung von wahlberechtigten Unionsbürgern in das Wählerverzeichnis von Amts wegen“ (§ 17b) wurde erst mit der Verordnung zur Änderung der Europawahlordnung vom 28.08.2000 in die Europawahlordnung (EuWO) eingefügt. Deshalb wurden Unionsbürger, die sich vor der Wahl 1994 bereits im Wählerverzeichnis hatten registrieren lassen, bei der Wahl 1999 nicht auf diesem Wege eingetragen (KOM (2001) 506 endg: 17). Die Kommission leitete aus diesem Grund ein Vertragsverletzungsverfahren nach Artikel 226 EGV gegen Deutschland ein. Nachdem die deutschen Rechtsvorschriften zur Umsetzung der Richtlinie geändert worden waren, wurde das Verfahren eingestellt (KOM (2001) 603 endg: 17).

120 Das Wahlstatistikgesetz (§ 2 Abs. 1 WStatG) sieht lediglich vor, repräsentative Statistiken über die Wahlbeteiligung nach Geschlecht und Geburtsjahresgruppen als Bundesstatistik zu erstellen.

121 In Deutschland kann bei der Europawahl jeder Unionsbürger gewählt werden, der in der Bundesrepublik Deutschland eine Wohnung hat oder sich sonst gewöhnlich dort aufhält und am Wahltag das 18. Lebensjahr vollendet hat. Die 17 Bewerber waren Staatsangehörige Frankreichs (4), Griechenlands (1), Großbritanniens (3), Italiens (4), Luxemburgs (2), Österreichs (1), Polens (1) und Schwedens (1) (Der Bundeswahlleiter 2010b: 22).

Tab. B.1.9 Wahlbeteiligung bei kommunalen Wahlen 1995–2011

| Wahl | Jahr | Deutsche | Unionsbürger | alle Wahlberechtigten |
|--|-------------------------------------|----------|--------------|-----------------------|
| Berlin (Bezirksverordnetenversammlung) | 1995 | 68,6 % | 23,5 % | 67,6 % |
| | 1999 | 65,5 % | 17,9 % | 64,4 % |
| | 2001 | 68,1 % | 21,6 % | 66,9 % |
| | 2006 | 57,7 % | 14,0 % | 55,8 % |
| | 2011 | 60,0 % | 11,8 % | 57,5 % |
| Bremen (Stadtbürgerschaft) | 1999 ^{EP} | 62,0 % | 17,0 % | 61,1 % |
| | 2003 | 62,9 % | 26,5 % | 62,2 % |
| | 2007 | 58,6 % | 16,1 % | 57,0 % |
| | 2011 | 57,0 % | 14,2 % | 55,3 % |
| Hamburg (Bezirksversammlung) | 1997 | 68,5 % | 22,0 % | 66,8 % |
| | 2001 | 71,1 % | 19,0 % | 69,2 % |
| | 2004 ^{vEU-O} | 68,5 % | 26,0 % | 67,1 % |
| | 2008 | 63,3 % | 18,3 % | 61,2 % |
| | 2011 | 57,2 % | 16,2 % | 55,1 % |
| Stuttgart (Gemeinderat) | 1999 | 50,1 % | 22,5 % | 47,7 % |
| | 2004 ^{EP} _{nEU-O} | 52,3 % | 18,0 % | 48,7 % |
| | 2009 ^{EP} | 53,7 % | 14,9 % | 48,7 % |

Anmerkung: EP: Wahlen fanden zeitgleich zu Europaparlamentswahlen statt, vEU-O: Wahlen fanden vor EU-Osterweiterung statt, nEU-O: Wahlen fanden nach EU-Osterweiterung statt.

Quelle: Diehl/Wüst 2011: 48, aktualisiert und ergänzt anhand: Abfrage der zuständigen Statistikämter (Berlin und Hamburg); Statistisches Landesamt Bremen 2011: 16 (Bremen); Haußmann 2009c: 160 (Stuttgart); eigene Darstellung

39; Statistisches Landesamt Bremen 2011: 16).¹²² Wie für Stuttgart zeigt sich auch hier ein deutlicher Abstand in der Wahlbeteiligung von Unions- und deutschen Staatsangehörigen. Die Ergebnisse einer Wahltagsbefragung für die Stuttgarter Gemeinderatswahl 2009 deuten außerdem darauf hin, dass Unionsbürger sich weniger an Wahlen beteiligen als eingebürgerte Zuwanderer, die wiederum deutlich seltener wählen gehen als Deutsche ohne Migrationshintergrund (Haußmann 2009b: 192).¹²³

Auffällig ist bei den vorliegenden Zahlen aller Städte, dass bei den Wahlen, die nach der EU-Erweiterung von 2004 stattfanden, die Wahlbeteiligung der Unionsbürger rückläufig ist. Es könnte vermutet werden, dass dafür eine geringere Wahlbeteiligung der Unionsbürger aus osteuropäischen Ländern verantwortlich ist. Zumindest für die

Stadt Stuttgart konnte für 2004 jedoch gezeigt werden, dass bei den Staatsangehörigen der neuen Beitrittsländer zwar die Wahlbeteiligungsquote mit 14,9 Prozent niedriger lag als bei den Unionsbürgern der alten Mitgliedstaaten (18,4 %), ihr insgesamt geringer Anteil an den kommunalwahlberechtigten Unionsbürgern in Stuttgart jedoch „den Gesamtwahlbeteiligungswert der Unionsbürger (18,0 %) nur marginal nach unten gedrückt“ haben kann (Schwarz 2004: 203). Auffällig ist auch, dass bei Kommunalwahlen, die zeitgleich mit Wahlen zum Europäischen Parlament stattfinden, die Wahlbeteiligung nicht höher ist.

Diese wenigen verfügbaren Zahlen zur Wahlbeteiligung belegen, dass die politische Integration von Unionsbürgern in Deutschland noch ausgebaut und

¹²² Die Stadtstaaten haben in Bezug auf die Wahlbeteiligung der Unionsbürger eine Sonderstellung, da sich Stadt- bzw. Kommunal- und Landespolitik hier teilweise überlagern. Unionsbürger können sich zwar an den Wahlen in den Bezirken beteiligen, nicht aber z. B. an der Wahl des Stadthauptes, wie es in anderen Städten der Fall ist. Hinzu kommt, dass der Wahlkampf in den Stadtstaaten in der Regel auf Senat/Bürgerschaft und Oberbürgermeister ausgerichtet ist, deshalb erhalten Bezirks- bzw. Stadtbürgerschaftswahlen weniger öffentliche Aufmerksamkeit.

¹²³ Die Ergebnisse gelten nur für die Gemeinderatswahlen in Stuttgart 2009, sie können nicht auf das gesamte Bundesgebiet übertragen werden. Einschränkung muss auch hinzugefügt werden, dass die Anzahl der befragten Unionsbürger sehr gering ist (n < 30; Haußmann 2009b: 192–194).

gesteigert werden kann. Dies wäre wichtig, um ihre möglichst chancengleiche Teilhabe sicherzustellen und dadurch die Legitimität politischer Entscheidungen zu erhöhen sowie die Identifikation der Unionsbürger mit Deutschland zu stärken. Bei den Unionsbürgern, die bei Kommunalwahlen bereits von Amts wegen ins Wählerverzeichnis eingetragen und automatisch per Wahlbenachrichtigungskarte informiert werden, könnten z. B. die Kommunen oder die Parteien Maßnahmen ergreifen, um die Wahlbeteiligung zu erhöhen. Sie könnten diese Bürger mit einem persönlichen Anschreiben noch einmal gesondert über die zu wählenden politischen Gremien informieren und sie zugleich ausdrücklich auffordern, von ihrem Wahlrecht Gebrauch zu machen. Damit würde auch ein klares Signal gesetzt, dass ihre politische Partizipation gewollt ist.

Als Mandatsträger auf kommunaler Ebene sind Unionsbürger ebenfalls vergleichsweise selten aktiv. Im Rahmen einer Untersuchung zum Migrationshintergrund der Ratsmitglieder in Großstädten¹²⁴ wurde festgestellt, dass von den insgesamt 198 Ratsmitgliedern mit Migrationshintergrund in diesen Städten 72 einen Migrationshintergrund eines EU-Staats hatten. Hervorzuheben ist, dass 17 dieser Ratsmitglieder nicht die deutsche Staatsangehörigkeit besaßen, sie wurden also als in Deutschland lebende Unionsbürger in den Stadtrat gewählt (Schönwalder/Sinanoglu/Volkert 2011: 12–13, 42–43). Dies belegt nach Einschätzung der Autoren, dass „sich in den Städten das kommunale Wahlrecht der EU-Staatsangehörigen bemerkbar“ macht (Schönwalder/Sinanoglu/Volkert 2011: 42). Der geringe Anteil der Ratsmitglieder ohne deutsche Staatsangehörigkeit (Unionsbürger) an allen Ratsmitgliedern in den untersuchten Großstädten (0,4 %) zeigt jedoch auch, dass die Repräsentation von Unionsbürgern noch verbessert werden könnte.¹²⁵

Als für Unionsbürger wenig attraktiv können Integrations- bzw. Ausländerbeiräte gelten, die auf der kommunalen Ebene grundsätzlich eine alternative Option politischer Beteiligung bilden. Für diese Beiräte sind vielerorts nicht nur Ausländer wahlberechtigt, sondern auch Deut-

sche mit Migrationshintergrund (Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration 2012: 374; SVR 2010a: 191). Laut der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration liegt die Wahlbeteiligung für diese Gremien „oft unter 5 % und selten über 20 %“ (Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration 2012: 374). Gerade für Unionsbürger dürfte ein Engagement in solchen Gremien kaum interessant sein, da sie mit dem Wahlrecht auf lokaler Ebene deutlich attraktivere Optionen haben, ihre politischen Interessen zu artikulieren (Bausch 2011: 12; Hunger/Candan 2009: 15).

Politische Partizipation jenseits von Wahlen

Politische Partizipation sollte aber nicht auf die Ausübung des Wahlrechts oder die Bereitschaft zur Übernahme eines Mandats reduziert werden. Die im European Social Survey¹²⁶ erfragte Ausübung nichtelektoraler – also über Wahlen hinausgehender (Roller/Rudi 2008: 252–253) – Formen politischer Partizipation verdeutlicht, dass Unionsbürger (der ersten Zuwanderergeneration) als Form von *Voice* bzw. *Exit* (Hirschman 1974) v. a. die Beteiligung an Petitionen und Unterschriftenaktionen sowie die bewusste und politisch motivierte Kaufenthaltung bei bestimmten Produkten nutzen, wenn auch seltener als Personen ohne Migrationshintergrund (Abb. B.1.5).¹²⁷ In welchem Maß solche nichtelektoralen Formen der politischen Partizipation genutzt werden, hängt signifikant (allerdings nicht sehr stark) mit der Aufenthaltsdauer in Deutschland zusammen.¹²⁸

Im Sozio-oekonomischen Panel (SOEP) wird darüber hinaus das politische Interesse erhoben. Danach interessieren sich etwas mehr Deutsche ohne Migrationshintergrund nach eigener Einschätzung „sehr stark“ oder „stark“ für Politik (40,0 %) als Deutsche mit EU-Migrationshintergrund (32,6 %) bzw. in Deutschland lebende Unionsbürger (26,3 %). Sowohl bei Deutschen mit einem Migrationshintergrund eines Drittstaats als auch bei Drittstaatsangehörigen fällt das politische Interesse dagegen mit 23,2 bzw. 17,4 Prozent geringer aus.¹²⁹ Zwischen der Artikulation politischen Interesses und der tatsächlichen

124 In der Studie wurden die 77 deutschen Großstädte berücksichtigt, die mindestens 100.000 Einwohner haben (ohne Stadtstaaten).

125 In den untersuchten Großstädten haben „4 % der insgesamt 4670 Ratsmitglieder“, aber über ein Viertel aller Einwohner dieser Städte einen Migrationshintergrund (Schönwalder/Sinanoglu/Volkert 2011: 23). 1,5 Prozent aller Ratsmitglieder (mit und ohne deutsche Staatsangehörigkeit) haben einen Migrationshintergrund eines EU-Staats; nur 0,4 Prozent aller Ratsmitglieder sind EU-Bürger, die nicht die deutsche Staatsangehörigkeit haben. Zum Anteil von Unionsbürgern bzw. Personen mit EU-Migrationshintergrund an der Wohnbevölkerung der untersuchten Städte liegen keine Angaben vor.

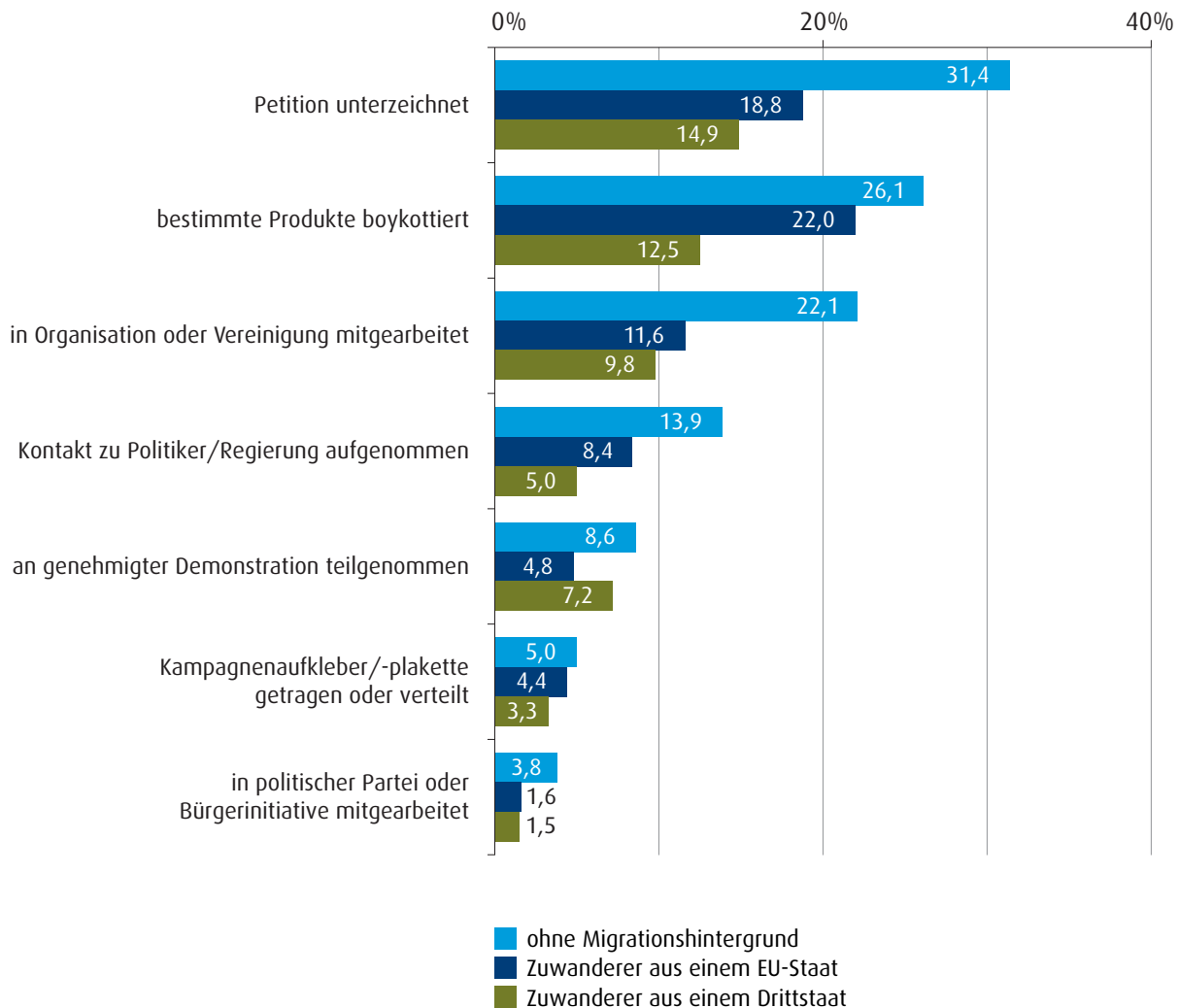
126 Zur Datenlage zur politischen Partizipation von Migranten in Deutschland und zu Analysen mit dem European Social Survey vgl. Müssig/Worbs (2012).

127 Die mindestens 15 Jahre alten Personen wurden gefragt, ob sie die jeweilige Partizipationsform in den zwölf Monaten vor der Befragung genutzt hatten.

128 Zwischen nichtelektoraler politischer Partizipation und der Aufenthaltsdauer in Deutschland (in Jahren) besteht eine sehr schwache Korrelation, die aber signifikant ist (Kendall-Tau-b = 0,132, signifikant bei $p \leq .05$). Darüber hinaus besteht eine sehr schwache Korrelation zwischen der Anzahl nichtelektoraler Partizipationsformen, die eine Person in den letzten zwölf Monaten genutzt hat (von 0 bis 7), und der Aufenthaltsdauer (in Jahren; Pearson's $r = 0,135$, signifikant bei $p \leq .05$).

129 Die Frage lautet: „Einmal ganz allgemein gesprochen: Wie stark interessieren Sie sich für Politik?“. Die Antwortkategorien sind „sehr stark“, „stark“, „nicht so stark“ und „überhaupt nicht“. Die Unterschiede zwischen den Gruppen sind jeweils signifikant (Vergleich der Mittelwerte; T-Test, $p \leq .001$).

Abb. B.1.5 Nichtelectorale Partizipations- und Engagementformen nach Migrationshintergrund



Anmerkung: Die ungewichtete Anzahl beträgt n = 10.586 Befragte, davon sind 9.686 Personen ohne Migrationshintergrund, 217 Zuwanderer aus einem EU-Staat und 683 Zuwanderer aus einem Drittstaat. Da kumulierte Daten aus unterschiedlichen Erhebungsjahren herangezogen wurden (2002, 2004, 2006, 2008), wurden jeweils nur Personen berücksichtigt, deren Herkunftsstaat zum Zeitpunkt der Befragung bereits EU-Mitglied war.

Quelle: European Social Survey (ESS 1–4, kumuliert); eigene Berechnung; gewichtete Daten

Ausübung und Wahrnehmung politischer Rechte besteht damit gerade bei Unionsbürgern bzw. Deutschen mit einem EU-Migrationshintergrund eine deutliche Lücke.

Politische Aktivität und politisches Interesse

Die dargestellten empirischen Erkenntnisse verdeutlichen, dass die politische Partizipation im Aufenthaltsstaat

(hier konkret in Deutschland) für Unionsbürger offenbar von untergeordneter Bedeutung ist. Dieser geringen politischen Aktivität steht jedoch ein politisches Interesse gegenüber, das bei Unionsbürgern sogar höher ist als bei eingebürgerten Zuwanderern aus Drittstaaten. **Hinter der verhältnismäßig geringen politischen Beteiligung der in Deutschland lebenden EU-Zuwanderer steht also**

nicht zwingend ein generelles politisches Desinteresse. Vielmehr weisen die Ergebnisse auf ein beträchtliches ‚politisches Mobilisierungspotenzial‘ hin.¹³⁰

Es stellt sich jedoch die Frage, warum die politischen Aktivitäten hinter dem politischen Interesse zurückbleiben. Auf eine mögliche Erklärung verweisen die Ergebnisse des Immigrant Citizens Survey für Nicht-EU-Zuwanderer zu der Frage, ob die Betroffenen die Absicht haben, sich einbürgern zu lassen: Vorbehalte gegen eine Einbürgerung – die auch das Wahlrecht mit sich bringen würde – wurden v. a. damit begründet, dass sie gegenüber dem derzeitigen Status kaum alltagsrelevante Vorteile brächte (SVR-Forschungsbereich 2012: 20–27). Für Unionsbürger bieten politische Beteiligungsrechte auf Bundes- und Landesebene, wie weitere Studien zur Einbürgerung nachweisen, einen noch geringeren Anreiz, weil sie den Inländern ohnehin weitgehend gleichgestellt sind (Diehl 2005: 312ff.; Niesten-Dietrich 2012: 87; Weinmann/Becher/Babka von Gostomski 2012: 191–193; Worbs 2008: 30).

Eine weitere Erklärungsmöglichkeit ist, dass einige EU-Zuwanderer zumindest vorhaben, in ihr Herkunftsland zurück- oder auch in einen anderen Unionsstaat weiterzuwandern. Deshalb erscheint ihnen eine ggf. nur temporäre Partizipation möglicherweise unattraktiv. Darauf deutet zumindest hin, dass Unionsbürger eher die Absicht haben, insbesondere beim Erreichen des Rentenalters zurückzuwandern, und unentschlossener sind, ob sie im Aufenthaltsstaat bleiben wollen (Babka von Gostomski 2010b: 162–164; 2010a: 245).¹³¹

Dass Europa für Unionsbürger ein einheitlicher und Staatsgrenzen überschreitender Wanderungsraum ist und sich daraus zum Teil temporäre Aufenthalte ergeben, könnte den kommunikativen Zugang der Politik zu dieser Gruppe erschweren. **Dennoch sollte die Politik unter den in Deutschland lebenden Unionsbürgern für mehr Beteiligung werben**, anstatt sie als „politisch und gesellschaftlich stimmenloses Klientel“ (D’Amato 2005: 19) zu betrachten. Schließlich gehören zur ‚Idee Europa‘ nicht nur die Freizügigkeit, sondern auch die mit der Unionsbürgerschaft verbundenen Beteiligungsmöglichkeiten. Können diese nicht mobilisiert werden, dann werden sich immer mehr Menschen innerhalb der EU frei bewegen, aber nirgendwo ernsthaft politisch partizipieren. Diese

Entwicklung läuft auf ein Auseinanderfallen von Wahl- und Wohnbevölkerung hinaus – dass dies nicht positiv ist, muss nicht nochmals erwähnt werden.

B.1.4 Identitäre Verortungen: Mehrfachidentifikationen die Regel

Die Integrationsverhältnisse von in Deutschland lebenden Unionsbürgern wurden bislang in den drei Bereichen Bildung bzw. Qualifikationsniveau (s. B.1.1), Arbeitsmarkt und Erwerbstätigkeit (s. B.1.2) und politische Partizipation (s. B.1.3) untersucht. Diese drei klassischen Dimensionen sind teilhabeorientiert und von daher mit der Integrationsdefinition des SVR kompatibel. Quer dazu steht die (kollektive) Identität, denn sie beschreibt keinen bestimmten Bereich des gesellschaftlichen Lebens, an dem man aktiv oder passiv teilhaben kann oder muss. Identität bezieht sich vielmehr auf den wechselseitigen Prozess der Selbst- und Fremdzuschreibung von Personen und ihrer Zuordnung zu spezifischen Gruppen. Wichtig ist dabei, dass in Zeiten voranschreitender Globalisierung und Transnationalisierung verschiedene Typen grenzüberschreitender kollektiver Identität nebeneinander bestehen können. Für sie gilt kein ‚Entweder-oder‘, sondern vielmehr eine ‚Sowohl-als-auch‘-Verflechtung (Pries 2012a). Es ist wichtig, die identitären Verortungen und Lebensstrategien von in Deutschland lebenden Unionsbürgern zu erörtern, denn damit wird Europa nicht nur als ein wirtschaftliches, sondern eben auch als ein politisches und soziales Projekt betrachtet.

Typen grenzüberschreitender kollektiver Identität

Fühlen Unionsbürger, die in Deutschland leben, sich eher als Mitglieder ihres Herkunftslandes, als deutsche Bürger oder einfach als Europäer? Bei solchen kollektiven Identitäten geht es um „imaginierte Gemeinschaften“ (Anderson 1983), denen sich Menschen zugehörig fühlen. Kollektive Identitäten bieten Erfahrungen der Zugehörigkeit, Dauerhaftigkeit und Integration. Da sie immer auch die Unterscheidung von ‚Wir‘ und ‚die Anderen‘ beinhalten, wurde oft gerade bei nationalen Identitäten davon ausgegangen, dass diese sich wechselseitig ausschließen:

130 So hat etwa Petzold (2011) eine explorativ angelegte Studie zur politischen Partizipation unter multilokalen Bedingungen durchgeführt. Seine Ergebnisse deuten darauf hin, dass Personen, die an unterschiedlichen Orten leben und arbeiten, sich im Vergleich zu „ortsfesten Personen“ seltener engagieren. Dies wird u. a. darauf zurückgeführt, dass ihre „multilokale Situation“ zeit- und ortsgebundene Formen politischen Engagements hemmt. Die Studie zeigt aber auch, dass die emotionale Bindung an einen Ort lokales Engagement begünstigt. Der Autor der Studie schließt aus den Daten außerdem, dass politisches Interesse durch Mobilität keineswegs gestört wird; das konkrete Engagement würde eher zwischen den Wohnorten aufgeteilt. Vor dem Hintergrund der grundsätzlichen (Zeit-)Knappheit scheint es sich jedoch in der Weise zu verändern, dass zeitintensive Formen vermieden werden. Zwar bezieht sich die Studie auf sog. „Shuttles“, die aus beruflichen Gründen an einem Zweitstandort arbeiten und regelmäßig zu ihrem Erststandort zurückkehren. Es ist jedoch zu vermuten, dass Ähnliches für Zuwanderer gilt, die sich eventuell nur für eine begrenzte Zeit an einem bestimmten Ort aufhalten.

131 Befragt wurden hier stellvertretend Italiener und Griechen.

Man ist entweder Deutscher oder Franzose. Heute werden individuelle und kollektive Identitäten wesentlich stärker als dynamisch und multipel angesehen (Jacobs/Maier 1998; Pries 2012a).

Hinsichtlich ihres territorialen Bezugsraums können kollektive Identitäten einerseits als ineinanderliegend betrachtet werden wie Zwiebelringe oder russische Matroschka-Puppen: Menschen ordnen sich lokalen, regionalen, nationalen, supranationalen und eventuell globalen Identitäten zu (z. B.: Ich bin Berliner, Deutscher, Europäer, Kosmopolit). Andererseits gibt es auch räumlich überlappende bzw. plurilokale Identitätstypen, mit denen sich Menschen auf der gleichen territorialen Raumbene unterschiedlichen bzw. zusammengesetzten sozialen Einheiten zuordnen: Man kann Deutsch-Franzose oder Deutsch-Türke sein; man kann sich als ‚Schottin in der Frankfurter Diaspora‘ verorten oder sich als Mitglied einer transnationalen, über viele verschiedene Orte verstreuten bzw. aufgespannten Gruppe verstehen. Die internationale Forschung hat hinlängliche Belege für diese unterschiedlichen Raumbezüge kollektiver Identitäten geliefert. Identitäten und ihre Raumbezüge sind nicht als fixe Persönlichkeitsattribute zu betrachten, sondern als wandelbare und situative Größen (Hall 1990: 225).

Identifikation mit Deutschland

An dieser Stelle ist v. a. von Interesse, wie die in Deutschland lebenden Unionsbürger sich identitär verorten bzw. inwieweit sie sich mit ihrem momentanen Aufenthaltsort Deutschland identifizieren. Es geht hier demnach um eine Selbstzuschreibung, die „das Ausmaß der Identifikation mit dem Staat, in dem man lebt, oder das Zugehörigkeitsempfinden zu der Mehrheitsgruppe innerhalb einer Nation“ (Maehler 2012: 54) beschreibt. Bezogen auf die Identitätstypologie von Pries (2012a) steht die Identität im Sinne einer Identifikation mit dem Aufenthaltsland, die durch kulturelle, soziale, politische und ökonomische Institutionen geformt wurde, im Mittelpunkt. Man kann durchaus vermuten, dass bei EU-Bürgern, unabhängig von ihrer nationalen Staatsangehörigkeit und ihrem Aufenthaltsort, die Wertvorstellungen zunehmend konvergieren und

ein universeller europäischer Wertekanon entsteht bzw. wächst, der sich in einer über den Nationalstaat hinausgehenden europäischen Identität verfestigt (s. A.1.2).¹³² Empirisch offen bleibt die Frage, in welchem Maße in Deutschland lebende Unionsbürger sich konkret mit ihrem Aufenthaltsland bzw. der Mehrheitsbevölkerung identifizieren. Mit dem SVR-Integrationsbarometer und dem SOEP stehen zwei Datenquellen zur Verfügung, die zu dieser spezifischen Frage Auskunft geben können.¹³³

Anhand des SVR-Integrationsbarometers 2009 lässt sich die Frage nach dem Ausmaß der Identifikation mit Deutschland über die Frage nach der Zugehörigkeit zu Deutschland beantworten.¹³⁴ Aufgrund der hohen Fallzahl von Zuwanderern in der Stichprobe können dazu auch abgesicherte Aussagen zu Unionsbürgern getroffen werden. Angehörige der ersten Zuwanderergeneration mit einem Migrationshintergrund eines EU-Staats wie auch eines Drittstaats fühlen sich in hohem Maße mit Deutschland verbunden (zwischen 73 und 92 % antworten auf die Frage nach der Zugehörigkeit zu Deutschland „voll und ganz“ oder „eher“) (Abb. B.1.6). Bei Personen mit einem EU-Migrationshintergrund ist die Identifikation mit Deutschland ausgeprägter als bei Personen mit einem Drittstaatshintergrund. Leichte Unterschiede zeigen sich auch in Bezug auf den staatsangehörigkeitsrechtlichen Status: Deutsche mit Migrationshintergrund identifizieren sich etwas stärker mit Deutschland als Zuwanderer ohne deutsche Staatsangehörigkeit.¹³⁵ Besonders deutlich wird dies bei EU-Zuwanderern mit deutscher Staatsangehörigkeit: Während sich von den Unionsbürgern ohne deutschen Pass etwa 84 Prozent „voll und ganz“ bzw. „eher“ mit Deutschland verbunden fühlen, sind es unter den EU-Zuwanderern mit deutschem Pass ca. 92 Prozent und damit fast so viele wie bei den Deutschen ohne Migrationshintergrund (93 %).¹³⁶ Hinsichtlich ihrer auf Deutschland bezogenen Identität unterscheiden sich EU-Zuwanderer damit kaum oder gar nicht von der Bevölkerung ohne Migrationshintergrund.

Eine hohe Identifikation von hier lebenden Unionsbürgern mit Deutschland bestätigen auch die Daten des SOEP: Personen mit einem Migrationshintergrund eines EU-Mitgliedstaats identifizieren sich stärker mit Deutsch-

132 So wird die Europäische Union etwa als Beispiel der „Herausbildung eines politischen und sozialen Handlungsrahmens mit einem umfassenden Wertebezug“ angeführt (Mau 2007: 219).

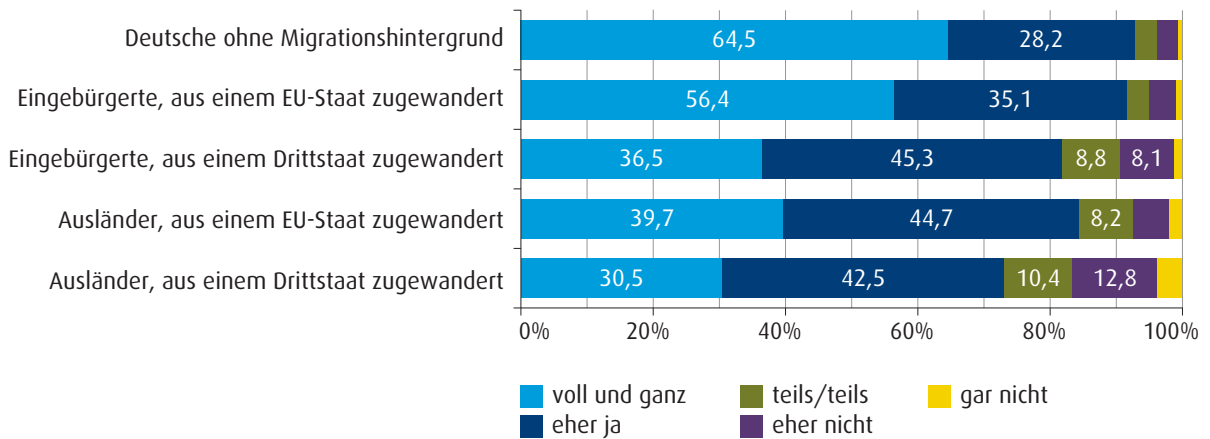
133 Andere Datenquellen wie die European Values Study (EVS), der European Social Survey (ESS), das International Social Survey Programme (ISSP) oder das Eurobarometer (EB) sind hier wenig hilfreich: Entweder ist die Anzahl der in Deutschland befragten EU-Bürger zu gering (EB) und die Befragung findet zu selten statt, um die Fallzahl durch kumulierte Daten hinreichend zu erhöhen (EVS/ISSP), oder es wird zwar nach Aspekten der politischen Partizipation (s. B.1.3) und der Sprache gefragt, aber es fehlen geeignete Variablen zur Identität (ESS).

134 Die konkrete Frage lautet: „Nun möchte ich von Ihnen wissen, ob Sie sich sehr, eher, teils/teils, eher nicht oder gar nicht zu bestimmten Personengruppen zugehörig fühlen. Fühlen Sie sich sehr, eher, teils/teils, eher nicht oder gar nicht als Deutscher?“

135 Die Unterschiede sind jeweils signifikant (Vergleich der Mittelwerte; T-Test, $p \leq .05$), allerdings nicht wirklich überraschend. Denn vermutlich ist diese hohe Identifikation mit Deutschland oftmals auch eine Voraussetzung für die individuelle Entscheidung zur Einbürgerung (s. auch Maehler 2012).

136 Entsprechend sind die Unterschiede nicht signifikant (Vergleich der Mittelwerte; T-Test, $p \leq .05$).

Abb. B.1.6 Identifikation mit Deutschland nach Migrationshintergrund 2009



Anmerkung: Die ungewichtete Anzahl beträgt n = 3.586 Befragte, davon sind 1.086 Deutsche ohne Migrationshintergrund, 319 Eingebürgerte aus einem EU-Staat zugewandert, 799 Eingebürgerte aus einem Drittstaat zugewandert, 486 Ausländer aus einem EU-Staat zugewandert und 896 Ausländer aus einem Drittstaat zugewandert. Anteile unter 2 Prozent werden nicht ausgewiesen.

Quelle: SVR-Integrationsbarometer 2009; gewichtete Daten

land als Personen mit einem Migrationshintergrund eines Drittstaats. Besonders stark ausgeprägt ist die Identifikation bei Personen mit deutscher Staatsangehörigkeit, insbesondere denen mit EU-Hintergrund.¹³⁷

Identifikation mit dem Herkunftsland

Wie zu Beginn des Kapitels ausgeführt wurde, schließen unterschiedliche (nationale) Identitäten und Zugehörigkeitsgefühle einander nicht aus. Die Vorstellung von einer statischen Identitätseinheit, die sich *entweder* auf das Herkunfts- oder auf das Zielland bezieht und Konstellationen unterschiedlicher Identitäten als Nullsummenspiel begreift (z. B.: ‚wer seine Identifikation mit dem Ankunftsland stärkt, muss seine Identifikation mit dem Herkunftsland notwendigerweise schwächen‘), ist inzwischen empirisch widerlegt (s. Mau 2007: 217–224; Pries 2012a: 5).¹³⁸ Auch die Ergebnisse des SVR-Integra-

tionsbarometers 2009 zeigen, dass EU- wie Drittstaatszuwanderer sich trotz der oben beschriebenen hohen Identifikation mit Deutschland (Abb. B.1.6) auch ihrem Herkunftsland verhältnismäßig stark verbunden fühlen (69–84 %) (Abb. B.1.7).¹³⁹

Die Identifikation mit dem jeweiligen Herkunftsland ist im SOEP bei Zuwanderern mit deutscher Staatsangehörigkeit etwas geringer ausgeprägt als bei Zuwanderern mit ausländischem Pass. Zwischen Personen mit einem Migrationshintergrund eines EU-Staats und dem eines Drittstaats sind die Unterschiede allerdings verschwindend gering.¹⁴⁰ Auch hier bestätigen die Daten des SOEP die Befunde des SVR-Integrationsbarometers: Das Zugehörigkeitsgefühl zum Herkunftsland ist bei deutschen Staatsangehörigen mit Migrationshintergrund geringer ausgeprägt als bei Ausländern; zwischen Personen mit einem Migrationshintergrund eines EU-Staats und dem

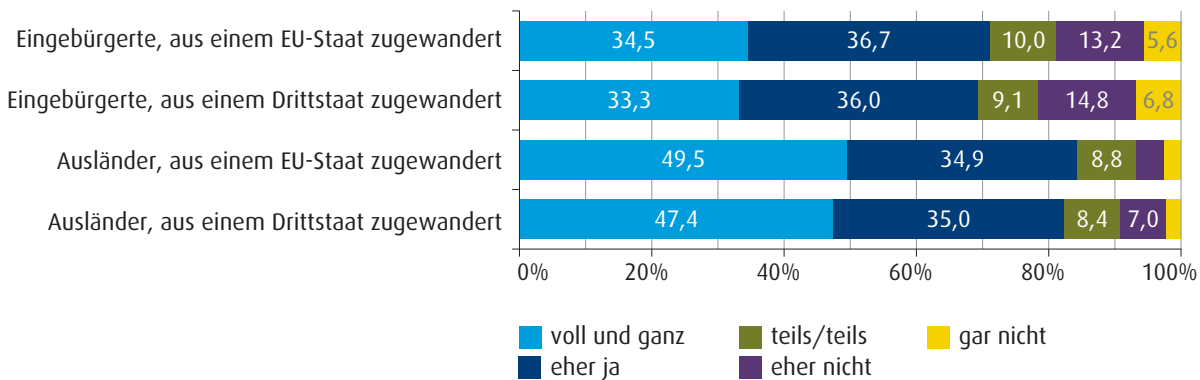
137 Die Frage lautet: „Wie sehr fühlen Sie sich als Deutscher?“ Als Antwortkategorien sind „voll und ganz“, „überwiegend“, „in mancher Beziehung“, „kaum“ und „gar nicht“ vorgesehen. Allerdings erlauben die SOEP-Daten im Gegensatz zum Integrationsbarometer keinen Vergleich mit Deutschen ohne Migrationshintergrund. Die berichteten Unterschiede sind jeweils signifikant (Vergleich der Mittelwerte; T-Test, $p \leq .05$).

138 Vorstellbar, anhand der Daten hier jedoch nicht überprüfbar ist auch, dass die Menschen vor ihrer Zuwanderung nach Deutschland schon Bezüge zu einem anderen Land als dem Herkunftsland oder Deutschland entwickelt haben (Stichwort Zirkularität).

139 Die Frage lautet: „Nun möchte ich von Ihnen wissen, ob Sie sich sehr, eher, teils/teils, eher nicht oder gar nicht zu bestimmten Personengruppen zugehörig fühlen. Fühlen Sie sich sehr, eher, teils/teils, eher nicht oder gar nicht als Angehöriger des Herkunftslandes (Platzhalter)?“

140 Entsprechend sind die Unterschiede zwischen Deutschen mit einem EU-Migrationshintergrund und Deutschen mit einem Drittstaats-Migrationshintergrund bzw. die zwischen EU-Ausländern und Drittstaatsangehörigen nicht signifikant. Die Unterschiede zwischen Deutschen mit einem EU-Migrationshintergrund und Ausländern mit einem EU-Migrationshintergrund bzw. zwischen Deutschen mit einem Drittstaats-Migrationshintergrund und Drittstaatsangehörigen sind hingegen signifikant (Vergleich der Mittelwerte; T-Test, $p \leq .05$).

Abb. B.1.7 Identifikation mit dem Herkunftsland nach Migrationshintergrund 2009



Anmerkung: Die ungewichtete Anzahl beträgt n = 2.504 Befragte, davon sind 319 Eingebürgerte aus einem EU-Staat zugewandert, 799 Eingebürgerte aus einem Drittstaat zugewandert, 487 Ausländer aus einem EU-Staat zugewandert und 899 Ausländer aus einem Drittstaat zugewandert.

Quelle: SVR-Integrationsbarometer 2009; gewichtete Daten

eines Drittstaats unterscheidet sich die emotionale Bindung an das Herkunftsland hingegen kaum.¹⁴¹

Die Frage, wie die hier lebenden Unionsbürger sich identitär zuordnen bzw. inwieweit sie sich mit Deutschland verbunden fühlen, rundet das Bild einer insgesamt gelingenden Teilhabe von EU-Bürgern in Deutschland ab. Zuwanderer aus EU-Staaten identifizieren sich stärker mit Deutschland als Zuwanderer aus Drittstaaten. Dass die Identifikation mit Deutschland einer gleichzeitigen Verbundenheit mit dem Herkunftsland nicht entgegensteht, wird daran deutlich, dass sich Zuwanderer aus Drittstaaten und Zuwanderer aus der EU in ähnlichem Maße mit ihren Herkunftsländern verbunden fühlen. Bezieht man die zu den oben behandelten Teilhabebereichen quer-

stehende Dimension der Identität bzw. Zugehörigkeit auf die Ergebnisse zur politischen Partizipation (s. B.1.3), so zeigt sich zudem, dass sich die in Deutschland lebenden EU-Bürger in hohem Maße mit dem Land identifizieren und sich emotional zugehörig fühlen, obwohl ihre Beteiligung an formalen politischen Interessens- und Willensbildungsprozessen verhältnismäßig gering ist. Gerade die emotionale Bindung dieser Menschen an ihren Aufenthaltsort bietet gute Chancen, um ihr Engagement und ihre bislang geringe politische Beteiligung zu stärken (s. auch Petzold 2011). Umgekehrt kann gerade politisches Engagement die Voraussetzung für eine noch stärkere emotionale Bindung an einen Ort sein.

141 Die konkrete Frage lautete: „Und wie sehr fühlen Sie sich noch dem Land verbunden, aus dem Sie oder Ihre Familie kommen?“ Als Antwortoptionen waren vorgesehen: „sehr stark“, „stark“, „in mancher Beziehung“, „kaum“ und „gar nicht“. Die berichteten Unterschiede sind jeweils signifikant (Vergleich der Mittelwerte; T-Test, $p \leq .05$).

Unionsbürgerschaft als Sozialbürgerschaft

Durch die Erweiterungen 2004 und 2007 ist das Wohlstandsgefälle in der Europäischen Union deutlich gewachsen. Mit Rumänien und Bulgarien sind der EU Staaten beigetreten, deren Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukt kaufkraftbereinigt etwa dem von Panama oder Costa Rica entspricht und die vom Wohlstandsniveau der EU15 weit entfernt sind. Vor diesem Hintergrund steigen Befürchtungen, dass die Erweiterung zu einer Einwanderung in die Sozialsysteme führt, gerade in den Staaten, in denen die sozialen Sicherungssysteme im europäischen Vergleich relativ gut ausgebaut sind und die daher primär niedrig qualifizierte und auf Sozialleistungen angewiesene EU-Zuwanderer anziehen könnten. Dazu gehört auch Deutschland.

B.2.1 informiert zunächst über die rechtlichen Möglichkeiten, als Unionsbürger in Deutschland Sozialtransfers zu beziehen. Dabei wird deutlich, dass in der Frage der Transfergewährung der nationalstaatliche Entscheidungsspielraum bis auf wenige Ausnahmen begrenzt und die soziale Solidarität in Europa weit ausgebaut ist. Dies kann zusammen mit dem erheblichen Wohlstandsgefälle innerhalb der EU zu Armutswanderungen aus den neuen Mitgliedstaaten in wirtschaftlich stärkere EU-Länder wie Deutschland führen. Allerdings ist eine solche Armutswanderung, despektierlich auch als ‚Sozialtourismus‘ bezeichnet, empirisch bislang nicht feststellbar (s. B.2.2). Ein anderes Bild könnte sich allerdings in der Zukunft ergeben, v. a. nach der Herstellung der vollen Freizügigkeitsrechte für Rumänien und Bulgarien.

B.2.1 Sozialleistungen: weitreichende Solidarität

Die Frage, unter welchen Bedingungen in Deutschland lebende Unionsbürger Sozialleistungen erhalten können, ist nicht nur rechtlich komplex. Es gibt dazu auch einige rechtliche Unsicherheiten. Bei den Bedingungen des Sozialleistungsbezugs für Unionsbürger sind grundsätzlich vier Gruppen zu unterscheiden:

- (1) Daueraufenthaltsberechtigte,
- (2) Erwerbstätige ohne Daueraufenthaltsrecht,
- (3) Arbeitsuchende ohne Daueraufenthaltsrecht und
- (4) nicht erwerbstätige Unionsbürger.

Vorgaben zum Bezug von Sozialleistungen im EU-Recht
Die Europäische Union hat im Bereich der Sozialpolitik nur begrenzte Zuständigkeiten. Nach Art. 48 AEUV (Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union) können das Europäische Parlament und der Rat nach dem regulären Gesetzgebungsverfahren Maßnahmen auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit erlassen, die notwendig sind, um Arbeitnehmerfreizügigkeit herzustellen. Zudem kann die EU unterstützende und ergänzende Maßnahmen im Bereich der Sozialpolitik beschließen. Dies erfordert jedoch größtenteils einstimmige Entscheidungen, und eine Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten ist ausdrücklich ausgeschlossen (vgl. Art. 153 u. 352 AEUV). Die EU kann also kein einheitliches europäisches Sozialrecht erlassen. Ihre Zuständigkeit beschränkt sich vielmehr grundsätzlich auf koordinierende Regelungen und Maßnahmen, die den sozialen Schutz bzw. die Mobilität innerhalb der Europäischen Union fördern.

Allerdings haben durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) die im Primärrecht der EU verankerten Gleichbehandlungsrechte (insbesondere Art. 18 u. Art. 45 Abs. 2 AEUV) und das allgemeine Freizügigkeitsrecht (Art. 21 AEUV) eine erhebliche Bedeutung im Bereich der Sozialpolitik erlangt: Der EuGH entschied beispielsweise, dass Unionsbürger, die in einem anderen Mitgliedstaat nur geringfügig und kurzfristig beschäftigt waren, aufgrund des Gebots der Gleichbehandlung von Arbeitnehmern (Art. 45 Abs. 2 AEUV) in diesem Mitgliedstaat einen Anspruch auf Sozialleistungen haben, die den Zugang zum Arbeitsmarkt erleichtern sollen und Inländern in vergleichbaren Situationen gewährt werden (vgl. EuGH, Urt. v. 04.12.2009, Rs. C-22/08 u. C-23/08, *Vatsouras*). Zudem könnten nicht erwerbstätige Unionsbürger, die von ihrem allgemeinen Freizügigkeitsrecht Gebrauch machen, aufgrund des allgemeinen Gleichbehandlungsgebots (Art. 18 AEUV) in anderen Mitgliedstaaten grundsätzlich die gleichen Sozialhilfeleistungen beanspruchen wie Inländer (vgl. EuGH, Urt. v. 07.09.2004, Rs. C-456/02, *Trojani*). Darüber hinaus hat der EuGH entschieden, dass sozialrechtliche Vorgaben zu Wohnsitz oder Aufenthalt nicht in unverhältnismäßiger Weise die Wahrnehmung des allgemeinen Freizügigkeitsrechts (Art. 21 AEUV) behindern dürfen. Die Herkunftsstaaten dürfen also bei-

spielsweise eine Ausbildungsförderung für ein Studium in einem anderen Mitgliedstaat nicht davon abhängig machen, dass die Betroffenen zuvor mindestens ein Jahr im Herkunftsstaat studiert haben (vgl. EuGH, Urt. v. 23.10.2007, Rs. C-11/06 u. C-12/06, *Morgan*).

Obwohl die sozialpolitischen Zuständigkeiten der EU begrenzt sind, ist also die Gewährung von Sozialleistungen an Unionsbürger aus anderen Mitgliedstaaten weitgehend durch das EU-Recht vorgegeben, nämlich durch die im Vertrag verankerten Gleichbehandlungsgebote und das allgemeine Freizügigkeitsrecht, das mit der Unionsbürgerschaft einhergeht. Zu berücksichtigen sind darüber hinaus die Konkretisierungen der Gleichbehandlungsgebote in Bezug auf Sozialleistungen in den EU-Rechtsakten, genauer in der Verordnung zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit (VO (EG) 883/2004), der Unionsbürgerrichtlinie (RL 2004/38/EG) und der Verordnung über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer in der Union (VO (EU) 492/2011). Das EU-Recht schreibt den Mitgliedstaaten zwar nicht vor, welche Sozialleistungen sie schaffen müssen. Sofern sie jedoch Inländern entsprechende Rechte gewähren, müssen sie diese Rechte grundsätzlich auch Unionsbürgern aus anderen Mitgliedstaaten einräumen, die sich infolge der Ausübung ihrer Freizügigkeitsrechte in einer vergleichbaren Situation befinden. **Insoweit wird durch das EU-Recht die staatliche Verantwortung für den sozialen Schutz von Unionsbürgern europäisiert** (Gärditz 2012).

Allerdings ist die sozialrechtliche Stellung zugewandter EU-Bürger nach dem deutschen Recht in manchen Bereichen weiterhin unsicher. Insbesondere ist umstritten, inwieweit es mit den einschlägigen Vorgaben im EU-Recht vereinbar ist, dass (neu eingereiste) arbeitssuchende Unionsbürger von Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts nach dem SGB II (auch Hartz IV genannt) und Sozialhilfeleistungen nach dem SGB XII ausgeschlossen sind.¹⁴² Nicht abschließend geklärt ist auch, wie die Bindung des allgemeinen Freizügigkeitsrechts an die Sicherung des Lebensunterhalts (vgl. A.3.1) sich auf Gleichbehandlungsansprüche in Bezug auf Sozialleistungen im EU-Recht auswirken kann.

Auch ohne dass es politisch groß angekündigt und in der Öffentlichkeit wahrnehmbar diskutiert würde, geht die Entwicklung in Richtung einer umfassenden europäischen Sozialbürgerschaft (Davy 2010: 313). Dabei ergibt sich eine Diskrepanz, die zunehmend zu beachten ist: Das System der sozialen Wohlfahrt ist

nationalstaatlich geregelt und wird nationalstaatlich finanziert, aber es wird eben ‚europäisch‘ in Anspruch genommen. Dieses Auseinanderfallen von Standardsetzung, Finanzierung und Inanspruchnahme ist nicht unproblematisch, denn es kann asymmetrische Belastungen in einem symmetrischen Wanderungsraum erzeugen. Bei der politischen Weiterentwicklung des sozialen Wohlfahrtsstaats muss daher sehr viel stärker als bisher darauf geachtet werden, dass Gesetze und Verordnungen auch in Bezug auf Wanderungen europataglich sind.

Daueraufenthaltsberechtigte: umfassende Gleichstellung

Klar und eindeutig ist die Lage bei Unionsbürgern und ihren Familienangehörigen, die nach der Unionsbürgerrichtlinie und den jeweiligen nationalen Umsetzungsregelungen ein Recht auf Daueraufenthalt in einem anderen Mitgliedstaat erworben haben: Sie sind Inländern beim Bezug von Sozialleistungen in jedem Fall gleichgestellt. Das Recht auf Daueraufenthalt setzt in der Regel voraus, dass die betreffende Person sich mindestens fünf Jahre rechtmäßig in dem betreffenden Mitgliedstaat aufgehalten hat. Aufgrund der Gleichbehandlungsgebote im EU-Recht müssen die Aufnahmemitgliedstaaten daueraufenthaltsberechtigten EU-Bürgern und ihren Familienangehörigen im Anwendungsbereich des EU-Rechts generell die gleichen Rechte gewähren wie Inländern – und zwar unabhängig von einer früheren oder aktuellen Erwerbstätigkeit in dem jeweiligen Mitgliedstaat (vgl. Art. 18 AEUV u. Art. 24 Abs. 1 RL 2004/38/EG). Der Bezug von Sozialleistungen hat außerdem keinerlei Auswirkungen auf das Recht zum Daueraufenthalt; die Aufnahmemitgliedstaaten dürfen daueraufenthaltsberechtigten EU-Bürgern also in keinem Fall den weiteren Aufenthalt deshalb verwehren, weil sie kein Einkommen haben oder Sozialleistungen beziehen (vgl. A.3.1).

Der Status daueraufenthaltsberechtigter EU-Bürger, der durch die Unionsbürgerrichtlinie geschaffen wurde, entspricht demnach weitgehend dem Status von Inländern (Schönberger 2006). Er soll laut der offiziellen Begründung der Unionsbürgerrichtlinie die gesellschaftliche Integration von Unionsbürgern fördern, die langfristig in anderen Mitgliedstaaten leben, sowie „das Gefühl der Unionsbürgerschaft verstärken und entscheidend zum sozialen Zusammenhalt – einem grundlegenden Ziel der Union – beitragen“ (vgl. EG 17 u. 18 zur RL 2004/38/EG).

¹⁴² Neben Leistungen nach SGB II und XII umfassen die Gleichbehandlungsgebote im EU-Recht auch zahlreiche weitere Sozialleistungen wie z. B. Kinder- und Elterngeld, Ausbildungsbeihilfen (vgl. aber die Einschränkung in Art. 24 Abs. 2 der Unionsbürgerrichtlinie) oder Leistungen aus der gesetzlichen Krankenversicherung. Die spezifischen Rechtsfragen, die mit der Gewährung dieser Leistungen an zugewanderte Unionsbürger verbunden sind, können hier allerdings nicht weiter erörtert werden.

*Erwerbstätige ohne Daueraufenthaltsrecht:
Gleichstellung auch bei Bedürftigkeit*

Umfassende Ansprüche auf Gleichbehandlung im Hinblick auf Sozialleistungen haben auch erwerbstätige Unionsbürger, die (noch) nicht daueraufenthaltsberechtigt sind, sowie ihre Familienangehörigen. Für Arbeitnehmer sieht Art. 7 der Verordnung (EU) Nr. 92/2011 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Union in dieser Hinsicht einen speziellen Gleichbehandlungsanspruch vor; dort ist u. a. festgelegt, dass Arbeitnehmer aus anderen Mitgliedstaaten die gleichen sozialen Vergünstigungen genießen wie inländische Arbeitnehmer und – falls sie arbeitslos werden – im Hinblick auf die berufliche Eingliederung nicht anders behandelt werden dürfen als diese. Für selbständig Erwerbstätige folgt ein entsprechender (sekundärrechtlicher) Gleichbehandlungsanspruch aus Art. 24 Abs. 1 S. 1 der Unionsbürgerrichtlinie (RL 2004/38/EG): Dieser gewährt allen erwerbstätigen Unionsbürgern, die sich in einem anderen Mitgliedstaat aufhalten, im Anwendungsbereich des EU-Rechts grundsätzlich die gleichen Rechte wie Inländern.¹⁴³ Art. 4 der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 über die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit (VO 883/2004) gewährt Unionsbürgern und ihren Familienangehörigen darüber hinaus generell ein Recht auf Gleichbehandlung mit Inländern im Hinblick auf die Leistungen der sozialen Sicherheit, die in der Verordnung genannt sind (vgl. A.3.2).

Diese umfassenden Gleichbehandlungsansprüche haben u. a. zur Folge, dass Unionsbürger, die in Deutschland arbeiten, von Beginn an unter den gleichen Voraussetzungen wie Inländer ergänzende Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts nach dem SGB II (Hartz IV) beziehen können. Dies gilt auch bei einer geringfügigen oder vorübergehenden Beschäftigung und bei jeder Art der (rechtmäßigen) selbständigen Erwerbstätigkeit, die nicht genug Gewinn abwirft, um den Lebensunterhalt zu sichern. Ein Bezug von Sozialleistungen hat zudem auch bei erwerbstätigen Unionsbürgern keinerlei Auswirkungen auf den Fortbestand des Aufenthaltsrechts, denn die Arbeitnehmerfreizügigkeit (Art. 45 AEUV) und die Niederlassungsfreiheit (Art. 49 AEUV) sind nicht an die Sicherung des Lebensunterhalts geknüpft. Erwerbstätige Unionsbürger sind also auch im Fall von Bedürftigkeit oder wirtschaftlichem Misserfolg Inländern sozialrechtlich umfassend gleichgestellt. Die entsprechenden Gleichbehandlungsgebote wurden bereits sehr früh im EU-Recht

verankert; sie sollten in erster Linie dazu dienen, die Freiheiten des Personenverkehrs effektiv umzusetzen bzw. den Binnenmarkt zu verwirklichen (vgl. A.3.1).

Arbeitsuchende ohne Daueraufenthaltsrecht: umstrittene Beschränkungen

Komplizierter ist die rechtliche Lage bei Unionsbürgern ohne Daueraufenthaltsrecht, die zwar dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen, aber eben nicht arbeiten. Dabei ist zwischen arbeitsuchenden und nicht arbeitsuchenden Unionsbürgern zu unterscheiden. Arbeitsuchende Unionsbürger ohne Daueraufenthaltsrecht sind nach der Unionsbürgerrichtlinie Erwerbstätigen in bestimmten Fällen gleichgestellt. Dies gilt insbesondere für Unionsbürger, die über ein Jahr im Aufnahmemitgliedstaat beschäftigt waren und dann unfreiwillig arbeitslos geworden sind.¹⁴⁴ In solchen Fällen können sie und ihre Familienangehörigen nach dem generellen Gleichbehandlungsgebot in Art. 24 Abs. 1 der Unionsbürgerrichtlinie grundsätzlich unter den gleichen Voraussetzungen Sozialleistungen beanspruchen wie Inländer. Auch bei diesem Personenkreis hat der Bezug von Sozialleistungen keine Folgen für die Freizügigkeitsberechtigung.

Für Unionsbürger, die keine Erwerbstätigen i. S. v. Art. 7 RL 2004/38/EG sind, ist das allgemeine Gleichbehandlungsgebot dagegen durch Art. 24 der Unionsbürgerrichtlinie eingeschränkt. Insbesondere sind die Mitgliedstaaten laut Art. 24 Abs. 2 RL 2004/38/EG nicht verpflichtet, neu eingereisten Arbeitsuchenden aus anderen Mitgliedstaaten einen Anspruch auf Sozialhilfe zu gewähren. Auf dieser Grundlage sind in Deutschland Ausländer, die ein Aufenthaltsrecht allein zum Zweck der Arbeitssuche haben, von der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II ausgeschlossen (vgl. § 7 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 SGB II). Dies gilt auch für Sozialhilfeleistungen nach dem SGB XII (vgl. § 23 Abs. 3 S. 1 SGB XII).¹⁴⁵

Trotz der entsprechenden Einschränkung des Gleichbehandlungsgebots in der Unionsbürgerrichtlinie ist umstritten, ob die Ausschlussklausel in § 7 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 SGB II mit den Vorgaben im EU-Recht vereinbar ist. Manche bezweifeln, dass die Einschränkungen des Gleichbehandlungsgebots in Art. 24 Abs. 2 RL 2004/38/EG mit den höherrangigen (primärrechtlichen) Diskriminierungsverboten in Art. 45 Abs. 2 und Art. 18 AEUV kompatibel sind. Zudem ist unklar, ob Leistungen nach dem SGB II unter den Begriff Sozialhilfe fallen, d. h. ob die Ausschlussklausel in § 7 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 SGB II von der

¹⁴³ Dies gilt nach Art. 24 Abs. 1 S. 2 RL 2004/38/EG auch für Familienangehörige aus Drittstaaten, die das Recht haben, sich in der EU aufzuhalten.

¹⁴⁴ Wird jemand innerhalb der ersten zwölf Monate nach Aufnahme der Beschäftigung unfreiwillig arbeitslos, behält er den Erwerbstätigenstatus für mindestens sechs Monate (vgl. Art. 7 Abs. 3 lit. b u. c RL 2004/38/EG).

¹⁴⁵ Diese Regelungen betreffen in allererster Linie EU-Bürger, denn Drittstaatsangehörige können einen Aufenthaltstitel zum Zweck der Arbeitssuche nur in eng begrenzten Fällen erhalten und nur wenn sie vorher nachweisen, dass ihr Lebensunterhalt gesichert ist (vgl. §§ 5, 16, 18c AufenthG).

Einschränkung des Gleichbehandlungsgebots in Art. 24 Abs. 2 RL 2004/38/EG überhaupt gedeckt ist. Dagegen spricht, dass Leistungen, die nach der Rechtsprechung des EuGH unter Sozialhilfe fallen, nicht den Zugang zum Arbeitsmarkt erleichtern sollen; die im SGB II vorgesehenen Leistungen dienen aber nicht nur der Sicherung des Lebensunterhalts, sondern auch der Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt (vgl. z. B. Steffen 2011).

Am 1. Mai 2010 trat die Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit (VO 883/2004) in Kraft (vgl. hierzu A.3.2). Damit haben sich weitere Zweifel ergeben, ob die Ausschlussklausel in § 7 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 SGB II mit dem EU-Recht vereinbar ist. Die VO 883/2004 bezieht sich neben den in Art. 3 Abs. 1 aufgezählten Leistungen der sozialen Sicherheit (z. B. Leistungen bei Krankheit und Arbeitslosigkeit sowie Familienleistungen) auch auf „besondere beitragsunabhängige Geldleistungen“, die sowohl Merkmale der Leistungen der sozialen Sicherheit als auch Merkmale der Sozialhilfe aufweisen (vgl. Art. 3 Abs. 3 u. Art. 70 VO 883/2004).¹⁴⁶ Nach Art. 4 der VO 883/2004 haben zudem alle Personen, für die diese Verordnung gilt, die gleichen Rechte und Pflichten nach den Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaats wie dessen Staatsangehörige, sofern in der Verordnung nichts anderes bestimmt ist. Diese Regelung konkretisiert das allgemeine Diskriminierungsverbot in Art. 18 AEUV und soll die Gleichbehandlung der betreffenden Personen nach den verschiedenen nationalen Rechtsvorschriften sicherstellen (vgl. EG 5 VO 883/2004).

Bislang haben u. a. die Landessozialgerichte Niedersachsen-Bremen, Berlin-Brandenburg und Baden-Württemberg im Rahmen von Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes festgestellt, dass es mit dem Diskriminierungsverbot in Art. 4 VO 883/2004 tendenziell nicht vereinbar ist, arbeitssuchende Unionsbürger von Leistungen nach dem SGB II auszuschließen, und den Antragstellern die betreffenden Leistungen vorläufig zugesprochen. Andere Landessozialgerichte wiederum haben erklärt, dass der Ausschluss zumindest dann gegen die VO 883/2004 verstößt, wenn im gleichen Zeitraum Familienleistungen bezogen werden (vgl. hierzu die Nachweise bei Frings 2012: 321).

Allerdings legen die Regelungen zur Zuständigkeitsverteilung zwischen den Mitgliedstaaten in der VO 883/2004 fest, dass für sog. beitragsunabhängige Leistungen immer der Staat des Wohnorts zuständig ist (vgl. Art. 70 Abs. 2 VO 883/2004). Der Wohnort bestimmt sich nach Art. 11 der Durchführungsverordnung (VO 987/2009) nach Dauer und Kontinuität des Aufenthalts und der persönlichen Situation der Betroffenen im Hin-

blick auf eine Reihe spezifischer Umstände (z. B. den Ort, wo eine entgeltliche oder unentgeltliche Tätigkeit ausgeübt wird). Arbeitssuchende Unionsbürger können sich daher nicht allein deshalb auf das Gleichbehandlungsgebot in der VO 883/2004 berufen, weil sie sich zum Zweck der Arbeitssuche in einem anderen Mitgliedstaat aufhalten; sie müssen dafür zusätzliche Kriterien erfüllen (vgl. hierzu auch § 7 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 SGB II). Wie der EuGH zudem erklärt hat, bezieht das Diskriminierungsverbot in Art. 45 Abs. 2 AEUV Arbeitssuchende nur dann ein, wenn diese eine hinreichende Verbindung zum Arbeitsmarkt des Aufenthaltsstaats haben; außerdem erlaubt er, die tatsächliche Arbeitssuche im Aufenthaltsstaat zu kontrollieren (EuGH, Urt. v. 23.03.2004, Rs. C-138/02, *Collins*; vgl. hierzu auch Frings 2012: 322).

Arbeitssuchende Unionsbürger von Hartz-IV-Leistungen auszuschließen heißt allerdings nicht, dass keinerlei Sozialleistungen gewährt werden. Denn die öffentliche Gewalt ist nach dem Grundgesetz verpflichtet, das Existenzminimum eines jeden zu sichern; daher müssen Unionsbürgern aus anderen Mitgliedstaaten und allen anderen Ausländern in jedem Fall sog. unabwiesbare Leistungen nach dem SGB XII gewährt werden. Dies kann je nach Einzelfall grundsätzlich alle im SGB XII vorgesehenen Leistungen umfassen, die zur Abwendung einer Notlage erforderlich sind (vgl. hierzu § 23 Abs. 1 S. 3 SGB XII).

Nicht erwerbstätige Unionsbürger: kein Anspruch auf Gleichbehandlung in den ersten drei Monaten?

Außer für Arbeitssuchende ist der Gleichbehandlungsgrundsatz hinsichtlich des Bezugs von Sozialleistungen in der Unionsbürgerrichtlinie generell auch für nicht Erwerbstätige eingeschränkt: Laut Art. 24 Abs. 2 RL 2004/38/EG ist der Aufnahmemitgliedstaat nicht verpflichtet, Personen in den ersten drei Monaten ihres Aufenthalts einen Anspruch auf Sozialhilfe zu gewähren, wenn diese nicht Arbeitnehmer oder Selbständige (inklusive Familienangehörige) sind. Diese Ausschlussklausel hat der deutsche Gesetzgeber übernommen (vgl. § 7 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 SGB II). Die Regelungen zum Bezug der allgemeinen Sozialhilfe im SGB XII beziehen sich nicht direkt auf diese Ausnahmemöglichkeit, schließen aber in § 23 Abs. 3 S. 1 SGB XII neben Arbeitssuchenden generell Ausländer aus, die eingereist sind, um Sozialhilfe zu erlangen (zu der Möglichkeit, den Aufenthalt innerhalb der ersten drei Monate wegen des Bezugs von Sozialhilfeleistungen zu beenden, vgl. A.3.1).

Für die Frage, ob die Ausschlussklausel in § 7 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 SGB II auf Unionsbürger aus anderen Mitgliedstaaten anwendbar ist, gilt freilich das Gleiche wie für die Ausschlussklausel in § 7 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 SGB II; es

¹⁴⁶ Dazu zählen laut Anhang X der VO 883/2004 auch Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts nach dem SGB II.

Info-Box 12 Das Europäische Fürsorgeabkommen

Bei Angehörigen der Vertragsstaaten des Europäischen Fürsorgeabkommens (EFA) kann sich neben der Rechtsprechung des EuGH und den im Primärrecht der EU verankerten Gleichbehandlungsrechten und ganz unabhängig von der Rechtslage nach dem EU-Recht ein sozialer Gleichbehandlungsanspruch aus Art. 1 EFA ergeben. Das Europäische Fürsorgeabkommen ist ein völkerrechtliches Abkommen aus dem Jahr 1953, das vom Europarat ausgehandelt wurde. Es regelt den Bezug von Fürsorgeleistungen für Staatsangehörige der Vertragsstaaten, die sich legal in einem anderen Vertragsstaat aufhalten. Die Mehrzahl der EU-Mitgliedstaaten gehört zu den Vertragsstaaten, allerdings mit Ausnahme Maltas und Estlands nicht die in den Jahren 2004 und 2007 beigetretenen neuen Mitgliedstaaten.

Im Jahr 2010 entschied das Bundessozialgericht, dass die Ausschlussklauseln in § 7 Abs. 1 S. 2 SGB II wegen des Gleichbehandlungsgebots in Art. 1 EFA auf Staatsangehörige der Vertragsstaaten des EFA nicht anzuwenden sind. Daraufhin legte die Bundesregierung Ende 2011 auf der Grundlage von Art. 16 EFA und im Rahmen einer Notifizierung der (bereits 2005 in Kraft getretenen) Regelungen im SGB II als „neue Rechtsvorschriften“ einen Vorbehalt dagegen ein, Staatsangehörigen der anderen Vertragsstaaten SGB-II-Leistungen zu gewähren. Es ist umstritten, inwieweit dieser Vorbehalt wirksam ist (vgl. hierzu z. B. Steffen/Keßler 2012: 246f.). Für EU-Bürger ist diese Streitfrage jedoch aus rechtlicher Perspektive irrelevant, sofern man davon ausgeht, dass die am 1. Mai 2010 in Kraft getretene VO 883/2004 gegenüber dem EFA Vorrang hat und der Ausschluss von SGB-II-Leistungen mit dieser VO unvereinbar ist (vgl. Frings 2012: 325f.). Bis die Rechtslage abschließend geklärt ist, hat der von der Bundesregierung eingelegte Vorbehalt allerdings erhebliche praktische Konsequenzen, denn nach Inkrafttreten hat die Bundesagentur für Arbeit ihre Zweigstellen angewiesen, die Ausschlussklauseln in § 7 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 u. 2 SGB II wieder auf Staatsangehörige der EFA-Vertragsstaaten anzuwenden (vgl. GA-SGB-2-Nr.-08-2012-02-23). Daher haben Antragsteller zurzeit nur eine Chance auf Gewährung entsprechender Leistungen, wenn sie ein gerichtliches Verfahren anstrengen.

Zeitgleich mit dem schon dargelegten Vorbehalt hat die Bundesregierung auch einen Vorbehalt gegen die Gewährung der in §§ 47ff. SGB XII vorgesehenen Leistungen in besonderen Lebenslagen eingelegt (z. B. Hilfen zur Gesundheit oder Pflege oder zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten). Gegen diesen Vorbehalt gibt es keine rechtlichen Bedenken, denn er wiederholt lediglich den Vorbehalt dagegen, die entsprechenden Leistungen nach dem zuvor geltenden Bundessozialhilfegesetz (BSHG) zu gewähren, der bereits im Zusammenhang mit der Ratifizierung des EFA eingelegt wurde (vgl. Steffen/Keßler 2012: 247). Dieser Vorbehalt umfasst jedoch explizit nicht die Hilfen zum Lebensunterhalt nach den §§ 27ff. SGB XII; Angehörige der Vertragsstaaten, die in den Anwendungsbereich des SGB XII fallen, können also auf der Grundlage von Art. 1 EFA einen entsprechenden Anspruch geltend machen. Dass das Gleichbehandlungsgebot in Art. 1 EFA nur für Personen gilt, die sich in einem anderen Vertragsstaat aufhalten, steht dem nicht von vornherein entgegen, denn der (vorübergehende) Bezug von Sozialhilfe führt nicht automatisch zum Verlust des Freizügigkeitsrechts (vgl. A.3.1). Noch nicht geklärt ist bislang, ob auch erwerbsfähige Staatsangehörige der Vertragsstaaten ersatzweise einen solchen Anspruch haben können, sofern die Ausschlussklauseln in § 7 Abs. 1 S. 2 SGB II rechtmäßig sind. Dagegen spricht, dass die entsprechenden Bestimmungen im SGB XII grundsätzlich nur auf nicht erwerbsfähige Personen anzuwenden sind (vgl. § 21 SGB XII; Steffen/Keßler 2012: 246).

erscheint also zweifelhaft, ob diese Regelung mit den Gleichbehandlungsgeboten in Art. 4 VO 883/2004 vereinbar ist. Auf der anderen Seite ist zu berücksichtigen, dass der Gleichbehandlungsanspruch in jedem Fall einen Wohnort im Inland voraussetzt. Bei einem Aufenthalt von unter drei Monaten könnte man davon ausgehen, dass ein neuer Wohnort noch nicht begründet wurde. Das würde auch der statistischen Definition eines Hauptwohnsitzes entsprechen. Ein Anspruch auf Sozialleistungen scheidet dann von vornherein aus.

Zwar setzt die Freizügigkeitsberechtigung für wirtschaftlich inaktive Unionsbürger – die also weder erwerbs-

tätig sind noch Arbeit suchen – grundsätzlich voraus, dass ihr Lebensunterhalt gesichert ist. Der weitere Aufenthalt darf ihnen jedoch erst verwehrt werden, nachdem der Aufnahmemitgliedstaat ausdrücklich eine entsprechende Entscheidung über die Beendigung des Aufenthaltes gefällt hat, und der Bezug von Sozialleistungen darf gem. Art. 14 Abs. 2 RL 2004/38/EG in keinem Fall automatisch dazu führen, dass das Aufenthaltsrecht entzogen wird (vgl. A.3.1). Dies setzt für die Mitgliedstaaten einen Anreiz, den Aufenthalt wirtschaftlich inaktiver Unionsbürger so früh wie möglich zu beenden, um zu vermeiden, dass diese einen Anspruch auf Sozialleistungen erwerben und

in den Status des Daueraufenthalts hineinwachsen, der grundsätzlich nach fünf Jahren eintritt und volle soziale Gleichbehandlung garantiert. Die Stärkung der sozialrechtlichen Stellung kann damit auf den Aufenthaltsstatus durchschlagen (vgl. Schönberger 2006). So entsteht ein Spannungsverhältnis zwischen Aufenthaltsrecht und Sozialrecht.

Kohärente Regelungen zur sozialen Solidarität innerhalb der EU entwickeln

Trotz der genannten Beschränkungen und rechtlichen Unsicherheiten im Bereich der Sozialleistungen für arbeitssuchende und wirtschaftlich inaktive Unionsbürger hat die sozialrechtliche Gleichstellung von Unionsbürgern in der EU insgesamt eine erhebliche Dynamik entwickelt und ist weit vorangeschritten. Vergleicht man die EU etwa mit den USA (s. auch A.2) oder der Schweiz, wird deutlich, wie rasant sich die sozialstaatliche Solidarität in Europa ausgeweitet hat. In den USA dauerte es bis zum Jahr 1999, bis der Supreme Court im Rahmen seiner berühmten *Saenz-vs.-Roe*-Entscheidung sozialpolitische Karenzzeiten, die die Bundesstaaten verabschiedet hatten, für unzulässig erklärte. Diese Zeiten sollten verhindern, dass Bürger aus Bundesstaaten mit niedriger Sozialleistungsdichte in Staaten ziehen, in denen die Leistungen nach amerikanischem Maßstab großzügig sind (Graser 2001: 384).

In der Schweiz wurden Bürger, die in einen anderen Kanton gezogen sind, noch bis vor Kurzem vom Heimatkanton unterstützt. Nach dem sog. Kostenersatzprinzip hatte ein Unterstützungsbedürftiger, der in einem anderen als seinem Heimatkanton wohnt, erst nach zwei Jahren ununterbrochenen Aufenthalts Anspruch auf die Sozialleistungen, die der Wohnkanton gewährt; bis dahin musste der Heimatkanton dem Wohnkanton eventuelle Kosten erstatten. Im Dezember 2012 hat das Parlament die Rückerstattungspflicht der Heimatkantone abgeschafft (NZZ 2012).

Die Entwicklung in der EU ist dadurch gekennzeichnet, dass die Gleichheitsansprüche umgedeutet werden und neben einem horizontalen, d.h. geografischen, Mobilitätsversprechen immer stärker auch ein soziales beinhaltet. Das führt zu strukturellen Spannungen; diese zeigen sich auch darin, dass die sekundärrechtlichen Regelungen der EU der Freizügigkeit und der sozialrechtlichen Gleichstellung teilweise widersprechen. Die Entwicklung in Richtung einer ‚europäischen Sozialbürgerschaft‘ ist auf der einen Seite zu begrüßen, da sie die Gleichbehandlung von Unionsbürgern und damit auch deren Identifikation mit der EU fördert. Auf der anderen Seite birgt eine europäische Angleichung der Sozialleistungen auch das Risiko, dass in Staaten mit einem hohen sozialen Schutz die nationalen Mindeststandards sinken. Denn wenn sich der Kreis derjenigen erweitert, die Anspruch auf steuerfinanzierte Leistungen haben, wirft dies immer auch die Frage der Finanzierbarkeit auf. Vorschnelle Forderungen,

die ohnehin geringen rechtlichen Differenzierungsmöglichkeiten beim Zugang von Unionsbürgern zu Sozialleistungen völlig aufzuheben, verkennen diesen Umstand. Und gerade die Frage, unter welchen Bedingungen neu zugewanderten Unionsbürgern Sozialleistungen gewährt werden, hängt eng damit zusammen, inwieweit eine weiter voranschreitende EU-Integration akzeptiert wird – insbesondere dann, wenn diese Unionsbürger selbst wirtschaftlich inaktiv sind, d. h. nichts zur Wirtschaftsleistung im Aufenthaltsstaat beitragen.

Auf dieses Auseinanderfallen von Standardsetzung, Finanzierung und Inanspruchnahme wurde schon hingewiesen, weil dadurch in einem symmetrischen Wanderungsraum einzelne Staaten asymmetrisch belastet werden. In jedem Fall muss die Politik bei der Entwicklung entsprechender Regelungen möglichst klar entscheiden, wie weit die soziale Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten reichen soll und wo ihre Grenzen sind. Jede weitere Expansion dieser Solidarität unabhängig von jeder Erwerbstätigkeit, die über das ohnehin schon etablierte Maß hinausgeht, kann ihre Akzeptanz auf eine schwere Probe stellen, insbesondere wenn das starke Wohlstandsgefälle innerhalb der EU dazu führen sollte, dass entsprechend motivierte Migrationen zunehmen und stärker als bislang eine Einwanderung in die Sozialsysteme stattfindet (s. dazu B.2.2).

B.2.2 Der Sozialstaat als Magnet für niedrig qualifizierte Zuwanderer: kaum Belege

Dass EU-Mitgliedsländer mit vergleichsweise gut ausgebauten Sozialsystemen Unionsbürger aus den neuen EU-Mitgliedstaaten anziehen, die im Vergleich zur EU15 wenig wohlhabend sind, ist derzeit eher gefühlt als empirisch nachweisbar. Trotzdem ist die einfache Gleichung „Je großzügiger der Sozialstaat, desto attraktiver das Land für niedrig qualifizierte Zuwanderer“ in migrations- und integrationspolitischen Diskussionen seit vielen Jahren ein Standardargument. Dessen Popularität und Akzeptanz lässt sich auch in Umfragen relativ eindeutig zeigen. Laut dem Eurobarometer von 2009 etwa ist eine deutliche Mehrheit der befragten Europäer überzeugt, dass Einwanderer zur Finanzierung der Sozialsysteme weniger beitragen, als sie an Leistungen entnehmen (Tab. B.2.1). Entsprechend nahe liegt die Vermutung, dass Einwanderer von leistungsstarken Sozialsystemen angezogen werden.

Zusätzliche politische Konjunktur erfuhr diese These vor den verschiedenen Erweiterungen der Europäischen Union, in deren Zuge zahlreiche Länder Süd- und Osteuropas beitraten. Da durch die Aufnahme neuer Länder in die EU zwangsläufig die migrationspolitischen Kontroll- und Begrenzungsrechte der alten Mitgliedstaaten

Tab. B.2.1 Einschätzung des Beitrags von Zuwanderern zur Stabilität der sozialen Sicherungssysteme 2009

| | stimme eher zu | es kommt darauf an | stimme eher nicht zu | weiß nicht |
|--|----------------|--------------------|----------------------|------------|
| Einwanderer zahlen mehr Steuern, als sie von Sozialleistungen profitieren | 22 % | 11 % | 51 % | 16 % |
| legale Einwanderer zahlen mehr Steuern, als sie von Sozialleistungen profitieren | 28 % | 11 % | 45 % | 16 % |

Quelle: Eurobarometer 2009: 61

gegenüber diesen Ländern wegfallen, befürchteten Politik wie Öffentlichkeit, dass damit primär niedrig qualifizierten Zuwanderern Tür und Tor geöffnet würde. Diese Zuwanderer, meinte man, würden insbesondere von Ländern ‚magnetisch angezogen‘, die einen großzügigeren Sozialstaat hätten als die jeweiligen Heimatländer. Entsprechend machten bis auf Schweden, Irland und Großbritannien¹⁴⁷ alle EU-Mitgliedstaaten von ihrem Recht Gebrauch, während einer Übergangsphase die Freizügigkeit für Arbeitnehmer zu begrenzen (SVR 2011: 86; s. auch A.1.1 und A.3.1).

Selbstselektion von Zuwanderern

Im Zusammenhang mit der Magnet-Hypothese spielt das Konzept der Selbstselektion aus der (wirtschaftswissenschaftlichen) Migrationsforschung eine wichtige Rolle. Dort wird unter Verweis auf das sog. Roy-Modell (Borjas 1987: 531–553) davon ausgegangen, dass „eine positive wie negative Selbstselektion von Zuwanderern in Bezug auf beobachtbare und unbeobachtbare Charakteristika möglich ist“ (Zimmermann et al. 2002: 12). Danach unterscheiden Zuwanderer sich „systematisch von denjenigen Personen, die sich entscheiden, nicht zu wandern“ (Steinhardt 2007: 3). Für Länder mit vergleichsweise hohen Standards sozialer Absicherung besteht die Gefahr „einer negativen Selbstselektion in dem Sinne, dass sich Migranten mit einer hohen Wahrscheinlichkeit des Transferbezugs in den Ländern mit den höchsten Sozialstandards konzentrieren werden“ (Bauer 2002: 253). Unterschiedliche Bezugsbedingungen, Leistungsniveaus und Anspruchslaufzeiten in den sozialen Sicherungssystemen könnten somit die Muster der Zuwanderung in die einzelnen Sozialstaaten entscheidend steuern (s. auch die Fallstudie von Cohen/Haberfeld/Kogan 2008: 185–201). Dabei sind drei Steuerungsvorgänge zu unterscheiden (deren Auswirkungen allerdings ähnlich sind): Erstens kann das hohe Absicherungsniveau von Sozialstaaten „ursächlicher Auslöser der Wanderung eines In-

dividuums“ (Bauer 2002: 258) sein, d. h. Zuwanderer, die ansonsten in ihrem Herkunftsland verblieben wären, werden durch die Aussicht, im Zielland hohe staatliche Transfers zu beziehen, erst zur Migration motiviert und mobilisiert. Zweitens kann bei einer wanderungswilligen Person, die sich aber zwischen mehreren möglichen Zielländern noch nicht abschließend entschieden hat, das Niveau der sozialstaatlichen Absicherung letztlich den Ausschlag geben, sich für ein bestimmtes Zielland zu entscheiden. Drittens kann ein dichtes Netz staatlicher Sozialleistungen nicht nur wanderungsfördernd sein, sondern in einem Land lebende Zuwanderer auch davon abhalten, in das Herkunftsland zurück- oder in ein anderes Land weiterzuwandern.

Die Konsequenzen dieser drei Steuerungsimpulse, die vom Niveau und der Ausgestaltung des Sozialstaats ausgehen, wären wie gesagt identisch: Zuwanderer, die mit hoher Wahrscheinlichkeit staatliche Transferleistungen beziehen werden, werden entweder in das Land mit den höchsten sozialen Sicherungsstandards gelenkt oder dort gehalten. In diesem Verständnis wirken Sozialstaaten auf Zuwanderer, die davon ausgehen, dass sie aufgrund ihrer sozioökonomischen Charakteristika tendenziell auf staatliche Unterstützungsleistungen zurückgreifen müssen, wie ein Magnet. **In der Theorie ist eine Einwanderung in die Sozialsysteme also durchaus vorstellbar. Allerdings ist die eher spärliche Empirie zur Einwanderung in die Sozialsysteme viel weniger eindeutig als die Theorie.**

Die Sozialstaaten der EU als attraktives Wanderungsziel für Drittstaatsangehörige?

Die Magnet-Hypothese, d. h. die aus theoretischen Überlegungen abgeleitete Hypothese, dass eine Zuwanderung in die Sozialsysteme für europäische Zuwanderungsländer eine zunehmende Herausforderung darstellt, wurde mittlerweile in einigen wenigen Studien systematisch und empirisch überprüft. Konzeptionell ist dies z. B. dadurch möglich, dass man den Transferbezug von Zuwanderern

147 Allerdings wurden in Großbritannien Zuwanderer aus den EU-Beitrittsländern für eine gewisse Zeit vom Sozialtransferbezug ausgeschlossen.

mit dem von Angehörigen der Mehrheitsbevölkerung vergleicht. Eine Überrepräsentation von Zuwanderern im Transferbezug (die auch bei Kontrolle der gängigen beobachtbaren Charakteristika wie Alter, Bildungsniveau, Berufsausbildung etc. besteht) gilt in diesen Studien als Indiz für eine Magnetfunktion von Sozialstaaten.

Relevant für Deutschland ist in diesem Zusammenhang v. a. die Studie von Riphahn/Sander/Wunder (2010), die anhand der Daten des SOEP überprüft, ob Zuwanderer mit einem türkischen Migrationshintergrund in höherem Maße sozialstaatliche Transfers beziehen als Personen ohne Migrationshintergrund. Mit den Ergebnissen der Studie kann allerdings keinerlei Magnetwirkung von Sozialstaaten nachgewiesen werden. Nach Kontrolle von individuellen Faktoren (Bildungsstand, Alter, Gesundheitszustand, Berufserfahrung etc.) und Haushaltscharakteristika (Familienstand, Zahl der Kinder etc.) zeigt sich, dass nur bei Angehörigen der zweiten Generation, die in der Studie als in Deutschland geborene Personen mit türkischer Staatsangehörigkeit definiert werden, die Wahrscheinlichkeit des Transferbezugs signifikant höher ist als bei Angehörigen der Mehrheitsbevölkerung. Für die erste Generation, also Personen mit ‚echter‘, eigener (und nicht nur über die Eltern vermittelter) Wanderungserfahrung, sind die Unterschiede zur Mehrheitsbevölkerung statistisch nicht signifikant.

Einem anderen methodischen Ansatz folgt die Studie von Giorgi und Pellizzari (2009). Sie verwendet als Indikator für die Anziehungskraft von Sozialsystemen das Verhältnis von Lohnersatzleistungen und Durchschnittslohn (und damit den Grad der sog. Dekommodifizierung des Arbeitsmarktes, also der Entkopplung von Sozialleistung und Erwerbstätigkeit). Damit wird die Anziehungskraft der Sozialsysteme der EU15 für Zuwanderer aus Drittstaaten gemessen. Anhand der Daten des „European Community Household Panel“ (ECHP) und der „OECD-Database on Benefit Entitlements and Replacement Rates“ stellen die Autoren fest, dass zwar die „sozialstaatliche Leistungsintensität länderübergreifend als Zuwanderungsmagnet wirken könnte“, allerdings „die Größe des errechneten Magneteffektes gerade im Vergleich zu anderen Zuzugsdeterminanten wie den Arbeitsmarktbedingungen und der Lohnhöhe relativ gering ist“ (Giorgi/Pellizzari 2009: 361, Übersetzung SVR).

Zu einem ähnlichen Ergebnis kommt eine Studie von Bertoli et al. (2009). Diese Untersuchung befasst sich v. a. mit den Faktoren, die die Zuwanderung von Hochqualifizierten bestimmen. Für die Diskussion um die Magnet-Hypothese sind ihre Ergebnisse aber dennoch instruktiv, denn die Autoren unterscheiden in der Diskussion verschiedener Einflussgrößen zwischen einem Mengen- und einem Kompositionseffekt und analysieren, wie die verschiedenen Faktoren zum einen die Zahl der Gesamtzüge und zum anderen den Anteil der Hochqualifizierten am Gesamtzuzug beeinflussen. Sie kommen zu dem Ergebnis,

dass umfassend ausgestaltete Sozialsysteme den Anteil der Hochqualifizierten an der Zuwandererbevölkerung senken. Dies ist zunächst überraschend, aber durchaus plausibel, denn in Ländern mit hohem Sozialstandard muss auch die Steuerquote entsprechend hoch sein, um das dichte soziale Netz zu finanzieren. Entsprechend sind gerade solche Länder auf explizite und selektive Einwanderungspolitik angewiesen. Analog dazu ziehen Länder mit eher gering ausgeprägten Sozialleistungsquoten und – darüber vermittelt – einer geringen Besteuerung des Faktors Arbeit hoch qualifizierte Zuwanderer tendenziell an.

Für Europa als Zuwanderungskontinent für Drittstaatsangehörige sind die Ergebnisse damit uneindeutig. Einzelne Studien weisen zwar für bestimmte (Teil-)Gruppen einen Magneteffekt nach, dieser ist allerdings nicht durchgehend; zudem sind seine Wirkungen eher gering und statistisch kaum signifikant. Außerdem vernachlässigen die bislang präsentierten Studien mit Ausnahme von Bertoli et al. (2009) die Frage, wie die Verteilung von Zuwanderern durch die Einwanderungspolitik beeinflusst wird (Giulietti/Wahba 2012: 9). Für die Zuwanderung von Drittstaatsangehörigen auf das Gebiet der EU oder in andere Regionen, die in der Literatur v. a. behandelt wird, ist dies zweifellos problematisch. Für die hier im Mittelpunkt stehende Frage, ob durch eine Erweiterung der EU und damit den Wegfall staatlicher Zuwanderungspolitik ein Magneteffekt hinsichtlich der besser ausgebauten nationalen Sozialsysteme entsteht, sind jedoch besonders solche Konstellationen relevant, für die der Einfluss von Zuwanderungspolitik ausgeschlossen werden kann. Das betrifft v. a. Untersuchungen zum Wanderungsverhalten innerhalb der USA.

Das Beispiel der USA: großzügige Bundesstaaten als Wanderungsmagneten?

Die Vereinigten Staaten von Amerika bzw. die US-amerikanische Binnenmigration bieten sich für die Untersuchung der Existenz und Stärke eines Magneteffekts aus zwei Gründen besonders an: Erstens besteht innerhalb der USA für amerikanische Staatsangehörige wie für Zuwanderer Wanderungs- und Niederlassungsfreiheit. Der Faktor Einwanderungspolitik, der für grenzüberschreitende Wanderungen in der Regel überaus bedeutsam ist, kann damit ausgeschlossen bzw. ignoriert werden. Zweitens verfügen die einzelnen amerikanischen Bundesstaaten über einigen Spielraum in der Ausgestaltung sozialstaatlicher Leistungsarrangements. Die daraus entstehende Vielfalt bundesstaatlich organisierter Sozialsysteme erlaubt eine empirische Überprüfung der Magnet-Hypothese.

Hinsichtlich der Ausgangsbedingungen für einen sozialstaatlichen Magneteffekt sind der Bundesstaat USA und die Europäische Union sehr ähnlich. Die für die USA gewonnenen Erkenntnisse zum Magneteffekt können also für die in der EU intensiv diskutierte erweiterungsbeding-

te Einwanderung in die Sozialsysteme wichtige Hinweise liefern. Sie sollten jedoch zugleich mit der Vorsicht auf die europäische Situation übertragen werden, die bei allen internationalen Vergleichen geboten ist. Vor allem sind die Unterschiede in der Ausgestaltung der Sozialsysteme zwischen den einzelnen US-Bundesstaaten sehr viel geringer als zwischen den Ländern der EU. Entsprechend können die Ergebnisse zu den USA nur erste Anhaltspunkte geben, denn der institutionelle Kontext der EU ist eben doch ein anderer.

Relativ bekannt und vielzitiert ist die Studie von Borjas (1999), in der ein möglicher Zusammenhang zwischen der Wohnortwahl von Zuwanderern und der sozialstaatlichen Generosität der einzelnen Bundesstaaten untersucht wird. Sie zeigt, dass Zuwanderer, die aktuell Transferleistungen beziehen – sowohl im Vergleich zu nicht zugewanderten Amerikanern als auch zu Zuwanderern außerhalb des Transferbezugs – in den Bundesstaaten mit tendenziell stärker ausgebauten Sozialsystemen konzentriert sind. Zudem weist die Studie nach, dass die Sozialhilfequote bei Zuwanderern auf Änderungen im sozialstaatlichen Leistungsniveau stärker reagiert als in der Mehrheitsbevölkerung, was ebenfalls die These eines sozialstaatlichen Magneteffekts stützen könnte. Allerdings ist der Magneteffekt, den die Studie für die USA belegt, nur schwach ausgeprägt. Zudem ist in methodischer Hinsicht zu kritisieren, dass die Ergebnisse insbesondere von zwei Beobachtungen (aus den Bundesstaaten New York und Kalifornien) getragen werden und somit nur eingeschränkt generalisiert werden können (Bauer 2002: 255).

Das Ergebnis, zu dem Levine/Zimmermann (1999) kommen, ist noch weniger eindeutig als das von Borjas. Auf der Basis des National Longitudinal Survey of Youth (NLSY) untersuchen die Autoren, inwieweit Unterschiede zwischen den einzelnen amerikanischen Bundesstaaten hinsichtlich einer spezifischen Sozialleistung, des mittlerweile nicht mehr existierenden Programms „Aid to Families with Dependent Children (AFDC)“, imstande sind, Binnenmigration zu initiieren. Dazu nutzen sie das „natürliche Experiment“, das durch die unterschiedlichen Höhen der bundesstaatlichen Sozialleistungen geschaffen wird (Bauer/Fertig/Christoph 2009: 172), und vergleichen die Binnenmobilität einer AFDC-bezugsberechtigten Gruppe (bedürftige und alleinerziehende Mütter mit Kindern) mit der einer Gruppe, für die diese Leistung nicht gewährt wird (andere bedürftige und kinderlose Haushalte). Auch bei Kontrolle verschiedener Variablen werden nur äußerst geringe und oftmals kaum signifikante Zusammenhänge zwischen Sozialleistungshöhe und Zuwanderung sichtbar. Der Magneteffekt ist dieser Studie zufolge

also nicht existent oder äußerst gering. Das ist auch aus migrationstheoretischer Sicht nicht überraschend: Die Wahrscheinlichkeit, dass sich Haushalte aufgrund einer sozialpolitischen Maßnahme zur Migration entscheiden, ist gering. Migrationsentscheidungen basieren auf einer komplexen Abwägung von angenommenen wirtschaftlichen, sozialen, politischen und kulturellen Migrationsgewinnen und erwartbaren Migrationskosten, nicht allein auf einer spezifischen sozialpolitischen Maßnahme.

Für die USA als föderalen Bundesstaat ist das Phänomen der Binnenmigration (im Gegensatz zum Staatenverbund Europäische Union) nichts Neues, sondern es gehört seit vielen Jahrzehnten zum sozialen und politischen Alltag. Zudem haben die USA eine gemeinsame Verkehrssprache, was sie von der Europäischen Union ebenfalls maßgeblich unterscheidet. Aber selbst in den USA sind die Belege für eine *welfare migration* eher schwach. Gerade weil im Falle einer EU-Binnenmigration die (sozialen und finanziellen) Migrationskosten aufgrund von Sprachbarrieren deutlich höher sein dürften als bei USA-Binnenmigrationen, kann davon ausgegangen werden, dass die für die USA gemessenen „geringen Effekte unterschiedlicher Sozialhilfeniveaus auf interne Wanderungsströme [...] eine Obergrenze für ähnliche Effekte innerhalb der EU“ (Bauer 2002: 254) darstellen. Der Magneteffekt in der EU dürfte tendenziell noch deutlich schwächer ausgeprägt sein als in den USA.

Die EU-Erweiterung und Einwanderung in die europäischen Sozialsysteme

Die „Frage potentieller Effekte unterschiedlicher Sozialhilfestandards in den EU-Mitgliedsländern auf interne Wanderungsströme“ (Bauer 2002: 255; vgl. auch Bauer/Haisken-DeNew/Schmidt 2005: 111–135) ist politisch immens brisant; dennoch gab es zur Existenz eines EU-internen Magneteffekts lange Zeit keine verlässlichen Studien. Solche wurden erst vor Kurzem durchgeführt; entsprechend sind ihre Daten sehr aktuell.

Eine dieser Untersuchungen ist die von Giulietti et al. (2011). Im Zentrum steht hier die Frage, in welchem Ausmaß staatliche Unterstützungsleistungen im Fall von Arbeitslosigkeit die Zuwanderungsmuster beeinflussen. Die Autoren analysieren anhand einer Stichprobe von 19 europäischen Ländern¹⁴⁸ für den Zeitraum von 1993 bis 2008 den Einfluss dieser sozialstaatlichen Leistung auf die Zuwanderung sowohl aus anderen EU-Ländern als auch aus Drittstaaten. Das Ergebnis belegt für die Drittstaatszuwanderung einen moderaten signifikanten Zusammenhang zwischen Unterstützungsleistungen und Zuwanderung, für die EU-Binnenmigration jedoch nicht.

148 Im Einzelnen sind dies die Länder der EU15 (ohne Griechenland, für das keine verlässlichen Daten zur Zuwanderung verfügbar waren), die Tschechische Republik, die Slowakei, Ungarn, Norwegen und die Schweiz.

Zudem zeigen diese Ergebnisse lediglich eine Korrelation zwischen den Merkmalen Sozialleistungshöhe und Zuwanderung, aber eben keine Kausalität zwischen der Leistungshöhe (Ursache) und der Zuwanderung verschiedener Gruppen (Wirkung). Damit ist sogar eine *reverse causality* möglich in der Form, dass nicht die Höhe der sozialstaatlichen Unterstützungsleistungen die Größe und Komposition der Zuwanderung bestimmt, sondern umgekehrt die Zuwanderung die Sozialsysteme beeinflusst – entweder durch Leistungen und Leistungsentnahme der Zuwanderer selbst oder durch sozialpolitische Reaktionen auf Zuwanderung. Eindeutig belegt ist in der Studie allerdings, dass EU-Binnenmigrationsmuster nicht davon abhängen, wie großzügig die Arbeitslosenversicherung (und damit ein wichtiger Teil des Sozialstaats) in einem Land gestaltet ist.

Ebenfalls auf die Arbeitnehmerfreizügigkeit innerhalb der EU bezogen ist eine Studie von Kahanec (2009). Sie nutzt die Tatsache, dass einige Länder bewusst darauf verzichtet haben, für die Herstellung der Arbeitnehmerfreizügigkeit eine Übergangsperiode einzuführen, obwohl die EU dies ermöglicht hat. An diesen Ländern lässt sich ebenfalls überprüfen, ob bestimmte Sozialprogramme durch Zuwanderung überproportional genutzt wurden, ob hier also potenziell eine Einwanderung in die Sozialsysteme stattgefunden hat. Für Schweden und Irland, die beide Personen aus den EU-Beitrittsländern bereits 2004 die volle Arbeitnehmerfreizügigkeit gewährt haben, sind die Ergebnisse insofern eindeutig, als sie einen Magneteffekt nicht bestätigen. In Schweden sind Zuwanderer zwar in einzelnen sozialstaatlichen Programmen wie etwa der Sozialhilfe tendenziell überrepräsentiert, andere sozialstaatliche Programme wie etwa Arbeitslosenunterstützung oder Krankengeld nutzen sie aber seltener als die Einheimischen. In Irland, wo das Sozialleistungsniveau im Vergleich zu Schweden insgesamt weitaus geringer ist, lässt sich sogar programmübergreifend keinerlei überproportionale Inanspruchnahme von Sozialleistungen durch Zuwanderer feststellen.

Einwanderung in die Sozialsysteme: viele Vermutungen, kaum Belege

Politisch spielt die Angst vor einer Einwanderung in die Sozialsysteme seit vielen Jahren eine wichtige Rolle, und sie wurde durch die beiden Erweiterungen 2004 und 2007 noch verstärkt. Umso unverständlicher ist es, dass es für die Europäische Union als einheitlichen (Binnen-)Wanderungsraum bis vor Kurzem kaum verlässliche Studien gab; stattdessen musste man sich zur Frage der Anziehungskraft unterschiedlicher Sozialsysteme auf Untersuchungen zu den USA stützen. Inzwischen liegen Studien zum Magneteffekt in der EU vor. Sie zeichnen alle ein ähnliches Bild: Eine Einwanderung in die Sozialsysteme lässt sich nicht belegen und wird in der öffentli-

chen wie der politischen Diskussion deutlich überschätzt. Politik und Öffentlichkeit beziehen sich v. a. darauf, dass zuwanderungspolitische Kontrollmöglichkeiten weitgehend weggefallen sind (vgl. dazu A.3.1 und B.2.1). Nicht berücksichtigt werden eher psychologische Wanderungshemmnisse, die weiterhin bestehen und auf dem Gebiet der Europäischen Union und gerade im Vergleich zu den USA eine wichtige Rolle spielen. Besonders ist hier die Sprachenvielfalt auf dem Gebiet der EU zu nennen. Sie ist eine effektive (wenn auch politisch nicht steuerbare) Wanderungsbarriere, die eben auch eine massive und nachhaltige Einwanderung in die Sozialsysteme eher unwahrscheinlich macht. Die Unterschiede zwischen den sozialstaatlichen Leistungsniveaus der einzelnen EU-Mitgliedstaaten mögen auf den ersten Blick immens wirken, ein entscheidender Migrationsanreiz sind sie aber angesichts der hohen sozialen und psychologischen Kosten der Zuwanderung nicht. Dazu kommen aber auch Unterschiede der Lebenshaltungskosten. Selbst wenn der deutsche Sozialhilfebezug im Vergleich zu den Durchschnittseinkommen in Rumänien oder Bulgarien hoch erscheinen mag: Mehr als eine Sicherung der Existenz in Deutschland ermöglicht er nicht. Insbesondere für Alleinwandernde oder jene, die von keiner ethnischen Gemeinschaft aufgenommen werden, ist der Sozialhilfebezug kein echter Migrationsgewinn.

Diese Situation kann sich aber ändern, wenn die vollen Freizügigkeitsrechte für rumänische und bulgarische Unionsbürger (s. auch B.3.1) gegeben sind. Durch das starke Wohlstandsgefälle zwischen diesen Staaten und dem Rest der EU, insbesondere den EU15, entsteht eine starke Asymmetrie im Wanderungsraum Europa, die Anreize für eine Armutswanderung setzen kann. Ein Indiz dafür sind möglicherweise bereits die hohen Zahlen bulgarischer und rumänischer Zuwanderer mit im Durchschnitt geringer Qualifikation, die 2012 nach Deutschland gekommen sind. Und je mehr Menschen aus dem eigenen Land sich bereits im Aufnahmeland befinden, desto geringer werden die Migrationskosten und desto weniger wirkt die Sprachbarriere als Migrationshemmnis. Auf diese möglichen Entwicklungen ist weder die Politik insgesamt hinreichend vorbereitet noch die Kommunen, die die Hauptlast der Integration der Neuzuwanderer zu tragen haben. **Zu fordern ist hier zum einen, dass die Politik die skizzierten Szenarien zur Kenntnis nimmt und sich darauf vorausschauend – finanziell und konzeptionell – einrichtet. Zum anderen muss sie aber auf der EU-Ebene verstärkt auf Maßnahmen drängen, die die Ungleichgewichte im Wanderungsraum Europa abbildern und damit Lebensperspektiven in den Herkunftsländern schaffen, um Armutswanderungen in der Zukunft zu verhindern. Auch dies ist Teil des Freiheits- und Teilhabeversprechens, das die Europäische Union den Beitrittsstaaten gegeben hat.**

Integrationspolitische Handlungsspielräume

Integration ist besser als ihr Ruf. Diese Feststellung, die mit der immer noch weit verbreiteten Annahme aufräumt, die Integration in Deutschland sei gescheitert, war eine der zentralen Thesen des ersten SVR-Jahresgutachtens (2010a). Für die Gruppe der in Deutschland lebenden Unionsbürger gilt dieser positive Befund noch viel stärker. Sie sind, wie B.1 gezeigt hat, v. a. in den integrationspolitisch wichtigen Bereichen Bildung und Arbeitsmarkt gut integriert. Dennoch ist die Integration von Unionsbürgern kein Selbstläufer. In diesem Kapitel werden zwei vollkommen unterschiedlich gelagerte integrationspolitische Herausforderungen aufgezeigt. Die eine, die in B.3.1 angesprochen wird, wird sich spätestens 2014 stellen, wenn die letzten Beschränkungen der Freizügigkeit für Unionsbürger aus Rumänien und Bulgarien auslaufen: Es ist zu erwarten, dass dann verstärkt Personen zuziehen, die der Gruppe der Roma angehören. Darum sollte bereits jetzt diskutiert werden, wie integrationspolitisch angemessen auf diese Form der Zuwanderung reagiert werden kann, die in der Regel keine Arbeits-, sondern eine Armutswanderung darstellt. Nur so lässt sich die Problemspirale aus Ausgrenzung, Armut und Kriminalität bekämpfen, die in einzelnen kommunalen Zugangsschwerpunkten jetzt schon sichtbar ist.

Weniger brisant, aber dennoch nicht zu vernachlässigen ist das andere Handlungsfeld, das im Zentrum von B.3.2 steht. Hier wird erörtert, welche Möglichkeiten (potenziellen) Zuwanderern in den Herkunftsländern und in Deutschland zur Verfügung stehen, Deutsch zu lernen. Denn der robuste Arbeitsmarkt in Deutschland in Verbindung mit der Staatsschuldenkrise in einigen südeuropäischen Ländern hat Deutschland zu einem Magneten für meist gut qualifizierte Unionsbürger gemacht, die vor Arbeits- und Perspektivlosigkeit in ihren Herkunftsländern fliehen. Eine schnelle Integration in den Arbeitsmarkt

scheitert aber nicht selten an fehlenden Kenntnissen der deutschen Sprache, die deutsche Arbeitgeber als essenziell betrachten.

B.3.1 Die Gruppe der Roma: Herausforderungen durch die Zuwanderung neuer ‚Minderheiten‘

Auf dem europäischen Kontinent leben derzeit schätzungsweise 10 bis 12 Millionen Personen, die unter dem Begriff Roma¹⁴⁹ zusammengefasst werden; 80 Prozent von ihnen sind sesshaft. Die wichtigsten Siedlungsgebiete finden sich in Rumänien (ca. 1.950.000) und Bulgarien (ca. 750.000), also den Ländern, die 2007 der EU beigetreten sind und deren Bürger in absehbarer Zeit die vollen Freizügigkeitsrechte erhalten werden. In beiden Ländern (und auch in zahlreichen anderen mittel- und osteuropäischen Staaten) sind Roma gerade in den Bereichen Bildung und Arbeit gesellschaftlich an den Rand gedrängt (Hornberg 2012: 9–10).

2010 wurde das Thema der Roma medial auf die Tagesordnung gebracht, als die französische Regierung ankündigte, sie wolle rumänische und bulgarische Roma kollektiv in ihre Heimatländer abschieben. Dies wurde auch weitgehend in die Tat umgesetzt, obwohl es eindeutig rechtswidrig war (vgl. dazu A.3.1 und auch SVR 2011: 204). Auch in Deutschland wurde der verstärkte Zuzug von Personen dieser Gruppe diskutiert und ebenso die integrationspolitischen Herausforderungen, die sich daraus ergeben. Die Prominenz, die das Thema in den Medien erhielt, erscheint aber gemessen an seiner tatsächlichen quantitativen Bedeutung übertrieben.¹⁵⁰ Allerdings gibt es etwa im Ruhrgebiet einige Städte und in Berlin einige Bezirke, in denen sich Roma verstärkt nie-

149 In Deutschland hat sich seit den 1970er Jahren das Begriffspaar „Sinti und Roma“ weitgehend durchgesetzt. Im Folgenden wird die in internationalen Zusammenhängen bevorzugte Sammelbezeichnung „Roma“ verwendet. Dieser Oberbegriff umfasst eine Vielzahl unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen, darunter Sinti und all diejenigen, die als „Manouche“, „Kale“ oder „Fahrende“ bezeichnet werden.

150 In Österreich ist die Roma-Zuwanderung ebenfalls seit einiger Zeit leicht gestiegen; hier spielt das Thema aber derzeit medial keine Rolle.

Info-Box 13 Eine Abwärtsspirale aus Armut und Ausgrenzung: Roma in Duisburg-Hochfeld

Die Stadt Duisburg hat sich in den letzten Monaten zu einem der zentralen Zuzugsorte von Unionsbürgern entwickelt, die der Gruppe der Roma angehören und aus Rumänien und Bulgarien zugewandert sind. Schätzungen zufolge leben allein im Duisburger Stadtteil Hochfeld etwa 4.000 Roma, das entspricht fast einem Viertel der Gesamtbevölkerung. Glaubt man den Medienberichten, ist Hochfeld derzeit gefangen in einer Abwärtsspirale aus Ausgrenzung vom Arbeitsmarkt und wachsender Schwarzarbeit, Ausbeutung, Prostitution und Kriminalität. Die Stadt Duisburg, die in ihren finanziellen Handlungsspielräumen ohnehin stark eingeschränkt ist, steht dem hilflos gegenüber. Zwar stemmen sich Wohlfahrtsverbände wie etwa die Arbeiterwohlfahrt und einige private bürgergesellschaftliche Initiativen gegen Ausbeutung und eine zunehmende Verwahrlosung des Stadtteils. **Ohne finanzielle Unterstützung von Land, Bund und EU ist aber eine effektive Integrationspolitik, die hier v. a. als Stadtteilpolitik zu verstehen ist, gerade in finanzschwachen Kommunen nicht zu leisten.**

derlassen. Die betroffenen Kommunen sind damit zunehmend überfordert (Info-Box 13)¹⁵¹. Auf die besonderen Herausforderungen, die damit verbunden sind, müssen v. a. die Kommunen integrationspolitisch angemessene Antworten finden. Der SVR hat deshalb zu diesem Thema zwei Expertisen in Auftrag gegeben, die die Grundlage der folgenden Ausführungen bilden (Hornberg 2012; Koch 2012).

Sinti und Roma in Deutschland und Europa

Sinti leben im deutschsprachigen Raum seit dem 14. Jahrhundert, die v. a. aus Südost- und Mitteleuropa zugewanderten Roma seit dem 19. Jahrhundert. Statistisch verlässliche Angaben über die Anteile von Sinti und Roma an der Gesamtbevölkerung liegen für Deutschland nicht vor, da die ethnische Zugehörigkeit in amtlichen Statistiken nicht erhoben wird. Nach Schätzungen des Bundesministeriums des Innern (BMI 2011: 29) leben in Deutschland derzeit ca. 70.000 Sinti und Roma deutscher Staatsangehörigkeit, andere Berechnungen gehen von 80.000 bis 120.000 aus. In jedem Fall ist ihre Zahl sehr gering angesichts der schätzungsweise 10 bis 12 Millionen Roma, die in Europa leben (Hornberg 2012: 4; Koch 2012: 9). Zu den zentralen Mythen, die über Roma verbreitet werden, gehört ihr angebliches Vagabundenleben. Dabei hat für die Sinti und Roma, die in Deutschland mehrheitlich seit vielen Jahrzehnten sesshaft sind, das Reisen längst die Bedeutung verloren, die es noch im 19. Jahrhundert als elementarer Teil des Berufslebens hatte. Es hat nur mehr kulturellen oder folkloristischen Wert.

Die Lebensumstände der Roma, die heute in Deutschland leben, sind sehr heterogen. Prägend dafür waren und sind v. a. drei strukturell unterschiedliche Wanderungsprozesse: Zunächst wanderten im Zuge der Anwerbung ausländischer Arbeitnehmer aus dem ehemaligen Jugoslawien von den späten 1950er bis zu den frühen 1970er Jahren eben auch Roma als ‚Gastarbeiter‘ nach Deutschland zu.¹⁵² Dann kamen ab den frühen 1990er Jahren verstärkt Roma nach Deutschland, die v. a. aus Rumänien und aus den durch den Krieg verheerten Nachfolgestaaten des zerfallenen Jugoslawien, insbesondere aus Bosnien und dem Kosovo kamen; die aus Rumänien Zugewanderten sind allerdings aufgrund von Rücknahmeübereinkommen zwischen den beiden Staaten bereits in der ersten Hälfte der 1990er Jahre zurückgekehrt.¹⁵³ Schließlich sind 2007 mit Rumänien und Bulgarien die Staaten mit den absolut größten Roma-Populationen in Europa der EU beigetreten. Wenn in absehbarer Zeit rumänische und bulgarische Unionsbürger die vollen Freizügigkeitsrechte erhalten (s. A.3.1), ist es wahrscheinlich, dass aus diesen Ländern verstärkt Roma auch nach Deutschland zuziehen werden. Ein Indiz dafür ist, dass die Zuzugszahlen dieser Gruppe nach Deutschland schon heute deutlich ansteigen.

In Deutschland gibt es aktuell mindestens zwei Verbände, die den Anspruch erheben, die Interessen der Roma und Sinti zu vertreten: den Zentralrat Deutscher Sinti und Roma und die Sinti Allianz Deutschland. Sie unterscheiden sich deutlich hinsichtlich ihrer inhaltlichen Ausrichtung und ihrer politischen Ziele (vgl. dazu

151 Darauf weist auch ein aktuelles Positionspapier des Deutschen Städtetags (Deutscher Städtetag 2013) hin.

152 Allerdings gibt es, wie Koch (2012: 6) ausführt, weder über die Zuzüge noch über die Rückwanderungen oder gar Einbürgerungen genaue und gesicherte Zahlen.

153 Zur ausländerrechtlichen Situation von Roma aus dem Kosovo mit Bezug auf Rücknahme und Rückführung sowie zu ihren aufenthaltsrechtlichen Perspektiven s. ausführlicher Marx (2011).

Info-Box 14 Romanes: die Sprache der Roma

Die Sprache der Roma ist Romanes, allerdings existieren in Europa zahlreiche Romanes-Varianten, die von den Sprachen der jeweiligen Mehrheitsbevölkerung beeinflusst sind (dazu Hornberg 2012: 7). Das Bundesministerium des Innern schätzt, dass in Deutschland etwa 70.000 Romanes-Sprechende leben (BMI 2011: 15f.). Verlässliche Daten zum Gebrauch von Romanes unter deutschen und ausländischen Roma liegen jedoch nicht vor. Allerdings kann davon ausgegangen werden, dass die meisten Roma-Familien mehrsprachig sind.¹⁵⁴ Seit 1999 ist Romanes in der Bundesrepublik Deutschland wie Dänisch, Sorbisch, Friesisch und Niederdeutsch als Minderheitensprache anerkannt und durch die Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen des Europarats geschützt. Die Bundesregierung muss dem Europarat regelmäßig berichten, welche Maßnahmen sie zum Schutz der von der Charta erfassten Sprachen ergriffen hat. Die Nichteinhaltung zugesagter Maßnahmen wird allerdings nicht sanktioniert.

im Folgenden Hornberg 2012: 8). Der Zentralrat setzte sich in den vergangenen Jahrzehnten insbesondere für die Interessen noch lebender Opfer des Nationalsozialismus ein sowie für die Anerkennung von deutschen Sinti und Roma als nationale Minderheit und die Aufnahme von Romanes in die Europäische Charta für Regional- und Minderheitensprachen (Info-Box 14). Zudem unterhält er an seinem Hauptsitz in Heidelberg das Dokumentations- und Kulturzentrum Deutscher Sinti und Roma.

Die in Köln ansässige Sinti Allianz Deutschland tritt neben der Gruppe der Sinti v. a. für beruflich Reisende ein. Sie lehnt den Oberbegriff ‚Roma‘ als Selbstbezeichnung für die unterschiedlichen Sinti- und Romagruppen ab und plädiert stattdessen für die Verwendung des Begriffs ‚Zigeuner‘. Im Gegensatz zum Zentralrat wendet sich die Sinti Allianz Deutschland auch gegen die Verschriftlichung von Romanes und dessen Gebrauch in der öffentlichen Verwaltung sowie gegen staatlich organisierten Unterricht in ihrer Kultur und Sprache. Dies begründet sie damit, dass Pflege und Erhalt von Kultur und Sprache traditionell im privaten Raum zu erfolgen haben und vor dem Zugriff staatlicher Stellen geschützt werden müssen. Da die beiden Interessenverbände in zentralen Punkten unvereinbare Auffassungen vertreten, sind Sinti und Roma – im Gegensatz zu anderen nationalen Minderheiten – nicht beratende Mitglieder in entsprechenden Ausschüssen beim Bundesministerium des Innern.

Zur Integration von Roma in Deutschland und Europa

Es gibt kaum verlässliche Daten zur Integration der Roma und damit zu der Frage, in welchem Ausmaß sie an zentralen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens teilhaben,

v. a. an Bildung und Arbeitsmarkt. Hier besteht auch für die Forschung erheblicher Handlungsbedarf. Allerdings – darauf weist auch eine neuere „Studie zur aktuellen Bildungssituation deutscher Sinti und Roma“ von Strauß (2011) hin – sollte vermieden werden, die Integration von Roma und Sinti einseitig negativ zu betrachten und lediglich bestehende Integrationsprobleme zu beschreiben. Vielmehr ist trotz aller Probleme davon auszugehen, dass die Bildungswege heterogen sind und die Bildungsaspiration auch bei deutschen Sinti und Roma steigt. Eine Studie über Roma-Familien, die in den 1960er Jahren als ‚Gastarbeiter‘ aus Mazedonien nach Deutschland kamen, entkräftet das Stereotyp der Desintegration: Sie zeigt, „dass die Familien sozial und ökonomisch mehrheitlich integriert sind und dass ein gutes Selbsthilfepotenzial aufgebaut werden konnte. Für diese Roma waren dieselben Integrationsbedingungen relevant, die insgesamt zu dieser Zeit für Zuwanderer galten. Im Zuge dessen hat sich ein Mittelstand aufgebaut“ (Jonuz 2009: 290). Die Betroffenen selbst meinen jedoch, dass ihnen der soziale Aufstieg in der Bundesrepublik nur dadurch gelungen ist, dass sie ihre Herkunft und Identität als Roma verborgen haben.

Dennoch bleibt die Bildungssituation von Roma und Sinti in Deutschland insgesamt prekär, wie Hornberg (2012) in ihrem Gutachten für den SVR beschreibt. Relativ aktuelle Daten dazu liefert die Studie von Strauß (2011), in der zwischen 2007 und 2010 in 35 Städten und Gemeinden 275 Sinti und Roma befragt wurden; die 14 Interviewer waren selbst Sinti und Roma, die aus dem Umfeld der Bürgerrechtsbewegung kamen. 261 Interviews waren schließlich verwertbar. Die Studie ist keine Repräsentativuntersuchung; es wurden auch keine Infor-

¹⁵⁴ Im Rahmen einer Erhebung zur „Mehrsprachigkeit in Hamburg“ gaben die befragten Kinder aus Roma-Familien an, dass sie im Familienkontext am häufigsten Romanes verwenden, als „weitere Familiensprache“ nannten sie insbesondere Serbisch, Kroatisch oder Bosnisch (Fürstenau/Yağmur 2003: 105–108).

mationen zum sozioökonomischen und soziokulturellen Hintergrund erhoben. Allerdings ist diese Studie eine der wenigen, bei denen der Zugang zu dem schwierigen Forschungsfeld der sozialen Lage der Roma und Sinti gelungen ist. Zudem ist sie aktuell.¹⁵⁵

Unter den jüngeren Personen, die im Rahmen der Studie interviewt wurden, ist der Besuch zumindest der Grundschule die Regel. Zudem ist für die Hauptschule bei einem „Vergleich der Lebensalterskohorten ein kontinuierlicher Anstieg im Schulbesuch zu registrieren“ (Strauß 2011: 30). Der Besuch einer Realschule oder gar des Gymnasiums ist allerdings die absolute Ausnahme. Gerade von den älteren Befragten hatte ein hoher Anteil keinerlei Schulbildung oder einen Schulabschluss. Die Studie liefert also Hinweise darauf, dass die Bildungssituation der in Deutschland lebenden Roma und Sinti sich zwar im Generationenverlauf offensichtlich leicht verbessert hat, aber weiterhin sehr schwierig ist. Damit verweist sie zugleich auf die integrations- und bildungspolitischen Herausforderungen, die sich ergeben, wenn durch die Wahrnehmung der EU-Freizügigkeit die Zuwanderung von Roma nach Deutschland steigt.

Diskriminierung, Ethnisierung und Stigmatisierung

Für die gerade skizzierten Herausforderungen, die in den nächsten Jahren möglicherweise wanderungsbedingt noch wachsen, muss eine geeignete integrations- und bildungspolitische Antwort entwickelt werden. Dafür ist v. a. zu analysieren, warum ein großer Teil der Roma und Sinti (nicht nur) in Deutschland unzureichend integriert ist.

Die Geschichte der Roma und Sinti in Deutschland ist auch eine Geschichte der Diskriminierung, Ethnisierung und Stigmatisierung bis hin zur Vernichtung. Ihren tragischen Höhepunkt fand diese Geschichte im Nationalsozialismus, als schätzungsweise 500.000 europäische Sinti und Roma, davon 15.000 aus Deutschland, ermordet wurden (vgl. Zimmermann 1996: 381). Wie Koch (2012) in ihrer Expertise unterstreicht, reicht die Diskriminierung und Stigmatisierung allerdings historisch deutlich weiter zurück. Sie hängt mit der Ethnisierung einer eigentlich soziologischen Kategorie zusammen: Der Begriff des ‚Zigeuners‘, der heute auch von vielen Interessengruppen der Roma abgelehnt wird, war ursprünglich ein eher deskriptiv angelegter soziologischer Sammelbegriff für alle Personen mit ambulanten Berufen, die nicht lokal zugeordnet werden konnten (Lucassen 1996). Erst später wurde er zur Kennzeichnung einer vermeintlich ethnisch homogenen Gruppe verwendet und damit ethnisert. Entsprechend waren die ersten Maßnahmen, die im 18.

Jahrhundert gegen diese Gruppe ergriffen wurden, „Teil einer Offensive gegen Arme, Bettler und ‚Fahrende‘“ (Koch 2012: 3). Sie richteten sich also gegen eine sozialstrukturelle Gruppe, die als Belastung für die kommunale Armenfürsorge betrachtet wurde, aber eben nicht ethnisch abgrenzbar war. Die Konstruktion der ‚Zigeuner‘ als ungeliebte Bevölkerungsgruppe basierte vorwiegend auf sozioökonomischen, nicht auf ethnischen Gesichtspunkten.

Erst später wurde der Begriff von einer sozioökonomischen in eine ethnische Kategorie umgedeutet. Diese bildete dann auch die Grundlage für die speziellen ‚Anti-Zigeuner-Politiken‘, die sich in den ersten Jahrzehnten des 20. Jahrhunderts in ganz Westeuropa durchsetzten. Im Rahmen ständig „neuer Verordnungen gegen ‚Zigeuner‘ und den ambulanten Handel im Allgemeinen sowie durch einen immer stärker wachsenden Erfassungsehrgeiz der Polizeistellen“ entwickelte sich eine zunehmend „biologisch-rassistische Auffassung des Begriffs ‚Zigeuner‘“ (Koch 2012: 4), die schließlich im Massenmord an Roma und Sinti im Nationalsozialismus kulminierte. Mit der Befreiung vom Nationalsozialismus 1945 und der Gründung der Bundesrepublik Deutschland 1949 wurde die Ethnisierung und „kriminalisierende Konstruktion des ‚Zigeuners‘“ (Koch 2012: 4) allerdings nicht vollständig durchbrochen. So übernahmen etwa die Entschädigungsstellen weitgehend die NS-Begründungen, wenn sie argumentierten, dass „die Verfolgung von 1933 bis 1938 und die Deportationen zwischen 1938 und 1943 [...] sicherheitspolitische und kriminalpräventive Maßnahmen“ gewesen seien (Koch 2012: 5) bzw. auf die „asozialen Eigenschaften“ der Zigeuner zurückgingen – so der Kommentar zum Entschädigungsgesetz. Dies änderte sich erst mit einem einschlägigen Urteil des Bundesgerichtshofs im Jahr 1963. Roma und Sinti wurde also nicht nur finanzielle Wiedergutmachung verweigert, sondern die „rassistische Aufladung“ des Roma-Begriffs „durch die von den Nationalsozialisten propagierte These von der ‚erblich bedingten Asozialität‘“ (Koch 2012: 5) wurde in die Bundesrepublik übernommen und dort viele Jahre beibehalten (vgl. auch Sparing 2011).

Die Folgen dieser fortgesetzten Diskriminierung und Stigmatisierung waren und sind dramatisch: Familienstrukturen und Eigentum wurden zerstört, bürgerliche Rechte entzogen, Handel und Erwerbstätigkeit verhindert. Dadurch wurde eine Integration, die nur über Teilhabe an den zentralen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens (Bildung, Arbeitsmarkt, Wohnen etc.) erreicht werden kann, fundamental erschwert und oftmals unmöglich ge-

155 Die Studie bietet auch vertiefte Einblicke in Diskursstränge in der Roma- und Sinti-Community und hilft zu verstehen, warum manche Maßnahmen zur Unterstützung von Integration als hilfreich empfunden werden und andere nicht.

macht. Ein Teufelskreis aus Zuschreibungen und Vorurteilen wurde in Gang gesetzt: Gesellschaftlich weitgehend an den Rand gedrängt, wurden Roma und Sinti von der Mehrheitsbevölkerung immer stärker als „faule und parasitäre Zigeuner“ (Koch 2012: 6) wahrgenommen. Diese Kollektivannahme reduzierte wiederum die ohnehin schon geringen Aussichten auf Integration und Teilhabe mit der Folge, dass Bildungsarmut, Arbeitslosigkeit und Transferabhängigkeit sich strukturell verfestigten, und das förderte wiederum entsprechende Zuschreibungen und Vorurteilmuster auf Seiten der Mehrheitsbevölkerung.

Die Geschichte der Roma bzw. der ‚Zigeuner‘ (nicht nur) in Deutschland ist also auch eine Geschichte der Ethnisierung einer Kategorie von Zuschreibungen, die eigentlich primär sozioökonomischer Natur waren. Daran lassen sich die Genese und der Funktionswandel von Gruppenkonstruktionen und deren Verwendung in den Begründungen staatlichen Handelns exemplarisch deutlich machen. Zentral für die folgenden Überlegungen ist daher der Hinweis, dass der heute international gebräuchliche Oberbegriff ‚Roma‘ keine Gruppe bezeichnet, die ethnisch-kulturell oder auch sprachlich homogen wäre. Vielmehr ist er ein Sammelbegriff für eine Vielzahl von Bevölkerungsgruppen, die mit diesem Begriff identifiziert werden bzw. sich selbst damit identifizieren (vgl. auch Hornberg 2012: 1). Zugleich bilden die geschilderten Ethnisierungsprozesse die Grundlage für Diskriminierungen, die seit Jahrhunderten wirken. Die in weiten Teilen prekäre integrationspolitische Situation von Roma ist nicht zu verstehen, wenn man die lange ‚Tradition‘ ihrer Ethnisierung und Diskriminierung nicht berücksichtigt. Und ohne dies können keine sinnvollen Gegenmaßnahmen entwickelt werden.

Lebenszusammenhänge und Lebensentwürfe von Roma
Es würde zu kurz greifen, wenn man die oben beschriebene integrationspolitische Situation der als Roma bezeichneten Personen in Deutschland oder auch anderen europäischen Staaten einfach als Folge multipler Diskriminierungen erklärte. Zwar sind Stigmatisierungen und Diskriminierungen in einem „Zusammenspiel von politischen und rechtlichen Strukturen, öffentlichen Diskursen, ethnisierenden und schichtbezogenen Eigenschaftszuschreibungen im Kontext des Handelns und der Routinen von Organisationen“ (Koch 2012: 10ff.) fest verankert. Dem stehen aber, wie Koch (2012: 10ff.) ausführlich darlegt, in einer Art Steigerungsverhältnis auch spezifische Lebensentwürfe und Selbstpräsentationen gegenüber,

denn manche Roma berufen sich bewusst und explizit auf ihre sozialen Traditionen, Werte und Strukturen, die sich von denen der jeweiligen Mehrheitsbevölkerung unterscheiden. In diesem Zusammenhang ist besonders die Familie hervorzuheben, die bei der Gruppe der Roma eine zentrale Bedeutung hat. Daraus ergeben sich spezifische Bedingungen für die Realisierung von Integrationschancen.¹⁵⁶

Laut Koch (2012: 13) ist die Familie besonders für traditionell orientierte Roma wichtig als „ein Netzwerk verwandter Haushalte, auf die bei der Lösung der sich je gegenwärtig stellenden Probleme flexibel zurückgegriffen werden kann“; angesichts der langen Geschichte von Diskriminierung und Stigmatisierung ist sie eine bedeutende Ressource zur Entlastung und Stabilisierung. Die Familie ist wiederum Teil einer übergeordneten größeren Verwandtschaftseinheit, die auf Reziprozität basiert: Wer dazugehört, kann von den anderen Mitgliedern Unterstützung erwarten und ist seinerseits verpflichtet, ihnen zu helfen. Entsprechend wichtig ist für die Gruppe der Roma ein familienspezifisches „Beziehungsmanagement“, das zum „Aufbau und [zur] Erhaltung sozialer Beziehungen und Positionen“ erforderlich ist (Koch 2012: 14) und v. a. im Rahmen der großen Feste zur Geltung kommt.¹⁵⁷

Diese für die traditionelle Lebensweise der Roma zentralen Beziehungsnetzwerke und familiären Bindungen sind für eine Integration, die als Teilhabe an den zentralen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens verstanden wird, ambivalent: Einerseits stellen sie Ressourcen und Potenziale zur Selbsthilfe bereit und können damit für die Familienmitglieder wichtige Hilfe zur Alltagsbewältigung leisten. Auf der anderen Seite erfordert die Stabilisierung oder gar der Ausbau dieses Netzwerks enorme zeitliche, soziale und finanzielle Investitionen; das erschwert es, Chancen der Integration in den gesamtgesellschaftlichen Kontext wahrzunehmen. Besonders anschaulich ist dies für die Bildung: Die Pflege der Familiennetzwerke erfordert Reisen und Besuche bei Verwandten, die häufig Tage, Wochen oder sogar Monate in Anspruch nehmen. Das führt „beispielsweise dazu, dass schulpflichtige Kinder auch für längere Zeit dem Unterricht fernbleiben“ (Koch 2012: 14). Die bekannte Distanz zur Bildungsinstitution Schule ist also nicht nur eine Folge historisch gewachsener Diskriminierungserfahrungen in Bildungssystemen (bis hin zum Verbot des Schulbesuchs während des Nationalsozialismus) – darauf weist auch Hornberg (2012: 13) explizit hin –, sondern resultiert auch aus Investitionen in die Stabilität familiärer Netzwerke.

156 Hier ist zu betonen, dass auch für Gruppen, die aus anderen Länder- bzw. Kulturkontexten eingewandert sind (z. B. aus Italien oder der Türkei), großfamiliäre Zusammenhänge häufig eine sehr große Bedeutung haben.

157 Diese finanziell und organisatorisch aufwändigen Feste haben zwei Funktionen: Zum einen sollen sie den finanziellen und den Beziehungsreichtum des Gastgebers zeigen, zum anderen dienen sie auch als Forum für Informationsaustausch und zur Anbahnung von Geschäften (Koch 2012: 14).

Die „hohe Loyalität und Konformität nach innen“ ist bei Roma und Sinti ein elementarer Teil ihrer Lebensentwürfe – und sie hängt direkt mit der Marginalisierung und Exklusion in den jeweiligen Mehrheitsgesellschaften zusammen, die sie über Jahrhunderte erfahren haben. Gleichzeitig fördert sie „eine scharfe Abgrenzung nach außen“ (Koch 2012: 15). Das hat Konsequenzen für eine als Partizipation verstandene Integration und Integrationspolitik. Insbesondere kann dadurch eine „Orientierung an biographischen Formen der Selbstbeschreibungen“ (Koch 2012: 15), die eine Integration gerade in den zentralen Bereichen Bildung und Arbeit erfordert, nur sehr eingeschränkt entstehen. Mitglieder einer Roma-Familie definieren sich in der Regel eben nicht über ihre Biographie, sondern über die Beziehungen zu anderen und v. a. zur Herkunftsfamilie; in der Sprache der Psychologie würde man für traditionell orientierte Roma wohl von kollektivistischen Strukturen (Hofstede/Hofstede/Minkov 2010) sprechen. Das erschwert es oder macht es gar unmöglich, „Individualbiographien“ (Beck 1986: 218) zu leben. Integration im Sinne von Teilhabe an gesellschaftlich entscheidenden Bereichen und Ausrichtung des individuellen Verhaltens an den „lebensperspektivischen Standarderwartungen der modernen Gesellschaft“ ist mit den Lebensentwürfen der Roma, die stark von innerer Bindung oder gar „familiären Vergemeinschaftungsansprüchen“ (Koch 2012: 16) geprägt sind, kaum vereinbar. Eine staatliche Integrationspolitik, die im Sinne des SVR als Partizipationsförderung verstanden wird, setzt aber diese Orientierung an den Standarderwartungen gerade im Bildungsbereich und auf dem Arbeitsmarkt voraus. Das macht ihre Aufgabe umso schwieriger.

Möglichkeiten und Grenzen staatlicher Integrationspolitik für Roma

Es ist erwiesen, dass Sinti und Roma v. a. in den Bereichen Bildung und Arbeit europaweit benachteiligt sind.¹⁵⁸ Insofern ist es keine Frage, dass politisch gehandelt werden muss. Eine geeignete Integrationsstrategie muss entwickelt werden, v. a. um zu verhindern, dass Benachteiligung und Ausgrenzung sich auf die kommenden Generationen übertragen. Ein Schwerpunkt dieser Maßnahmen muss auf den Bereichen Bildung und Übergang in den Arbeitsmarkt liegen, denn die Roma-Bevölkerung hat auch in den potenziellen Herkunftsländern hohe Anteile von Heranwachsenden und Menschen im erwerbsfähigen Alter (Weltbank 2010: 1).

Für die Integrationspolitik stellt sich die Frage, ob sie den entstehenden Herausforderungen mit gruppenexklusiven Integrationsmaßnahmen (einer ‚Roma-Spezialstrategie‘) begegnen oder ob sie die Integration von Roma mit den bereits verfügbaren integrationspolitischen Maßnahmen (ggf. leicht modifiziert) fördern sollte. Die Europäische Kommission (2010b: 21) etwa legt politische Maßnahmen nahe, die Roma auf der Basis ethnischer Unterscheidung als besondere Zielgruppe behandeln. Angesichts der oben dargestellten spezifischen Lebensentwürfe traditionell orientierter Roma, die eine hohe familiäre Solidarität nach innen mit einer Abgrenzung nach außen verbinden, steht der SVR solchen Maßnahmen skeptisch gegenüber. Er teilt in dieser Frage die Einschätzung des BMI, das innerhalb der Bundesregierung für diese Frage zuständig ist (BMI 2011: 29).

Wie Koch (2012: 17) in ihrem Gutachten für den SVR darlegt, bergen solche gruppenexklusiven Ansätze die Gefahr, dass sie „die von allen als problematisch erfahrenen Grenzziehungen und Ausgrenzungen aufrechterhalten [und] die sozialstrukturell periphere Positionierung der Roma“ verfestigen. **Eine eigene Roma-Integrationsstrategie, die explizit für diese Gruppe bereitgestellt wird, trägt zur (weiteren) Selbst- und Fremdethnisierung bei, konstruiert Kollektive als entscheidende Adressaten von Teilhabe und blendet weitgehend aus, dass Rollen und Teilhabe an Individuen gebunden sind. Eine ‚Exklusivstrategie‘ dürfte also wenig erfolgversprechend sein.** Damit die Integrationspolitik auch für die Gruppe der Roma erfolgreich sein kann, sollte sie stattdessen in engem Dialog mit deren Organisationen entwickelt werden und sich gleichzeitig an den individuellen Problemlagen orientieren, um chancengleiche Teilhabe zu ermöglichen. Die Politik darf auch nicht unterschätzen, dass dies langfristige Aufgaben sind.

An dieser Stelle kann weniger eine konkrete Handlungsempfehlung an die Politik formuliert als vielmehr ein klassisches integrationspolitisches Dilemma aufgezeigt werden. Für die Gruppe der Roma erscheint weder ein allgemeingültiges und zielgruppenexklusives System der Förderung zweckdienlich noch bloßes Vertrauen auf das etablierte integrationspolitische Standardinstrumentarium. Ersteres würde, wie oben ausgeführt, durch seine Orientierung am Kollektiv nur die sozialen Grenzen zementieren; Letzteres verspricht wenig Erfolg, denn der integrationspolitische Handlungsbedarf ist dramatisch und die Gruppe der Roma aufgrund ihrer beschriebenen Lebensstrategien nur eingeschränkt erreichbar. **Nach Ansicht des SVR sind Roma integrationspolitisch nur dadurch zu erreichen, dass im permanenten Austausch mit Roma-Interessenvertretungen (der verschiedenen**

158 Hornberg (2012: 8–11) verweist in ihrem Gutachten u. a. auf niedrige Alphabetisierungsraten und niedrige Schulabschlüsse der Roma-Bevölkerung in Südosteuropa.

Selbstorganisationsverbände) abgewogen wird, was im Kontext eines ganz bestimmten Gemeinwesens oder einer bestimmten Zielsetzung jeweils konkret sinnvoll erscheint. So kann ein integrationspolitisches Instrumentarium entwickelt werden, das auf diese Gruppe abgestimmt ist, das die Bedürfnisse von Roma berücksichtigt, die für einen regionalen Kontext spezifisch sind, aber nicht ‚Roma-exklusiv‘ ist.

Solche Maßnahmen zu entwickeln erfordert insbesondere Empathie in Bezug auf die oftmals prekäre Situation der Roma. Ein Beispiel für einen solchen Ansatz ist das von der Freudenberg Stiftung mit entwickelte und geförderte Projekt der Roma-Schulmediatoren in Berlin. Es soll die Vermittlung zwischen Roma-Familien und Schulen verbessern und dadurch den Bildungszugang und die Bildungserfolge von Roma-Kindern erhöhen. Die Roma-Schulmediatoren sind fest in das Kollegium der jeweiligen Schulen integriert und als Vermittler anerkannt. Sie sprechen nicht nur Romanes, sondern sind ab dem Zeitpunkt der Einschulung auch integraler Bestandteil im Leben der Roma-Familien und der Schule und wirken gleichzeitig als Rollenvorbilder. Die Idee von Mediatoren gerade für Bevölkerungsgruppen, bei denen die Elterngeneration überwiegend bildungsfern und die Analphabetendichte hoch ist, hat Erfolg; so wurde das Konzept mittlerweile auf arabischstämmige Kinder und Eltern übertragen. Diesen Weg geht auch das sog. „Hamburger Modell“, das bereits 1993 initiiert wurde: Es stellt gezielt Roma und Sinti als Lehrer und/oder Schulsozialarbeiter ein und bezieht sie dadurch in die Regelstrukturen der Integrationsförderung ein. Wichtig ist, dass solche Programme das Rollenverständnis berücksichtigen, das bei vielen Roma-Familien besonders traditionell ausgeprägt ist. Bei orthodoxen Familien heiraten die Mädchen in der Regel im Alter von 13 bis 17 Jahren; mit der Hochzeit verlassen sie ihre Familie und treten in den Haushalt ihres Schwiegervaters ein (Koch 2012: 13). **Entsprechend gendersensibel müssen die Programme ausgestaltet sein, die im Spagat zwischen ‚Roma-Spezialmaßnahmen‘ und allgemeiner Integrationsförderung zu konzipieren sind.**

Dass aus mittel- und osteuropäischen EU-Mitgliedsländern vermutlich mehr Roma nach Deutschland zuwandern werden, erzeugt aber nicht nur integrationspolitischen, sondern auch europa- und außenpolitischen Handlungsbedarf. Wenn Roma aus den Staaten, die der EU 2004 oder 2007 beigetreten sind, nach Deutschland und in andere Staaten Westeuropas wandern, ist das oft nichts anderes als eine Flucht vor Diskriminierung und Ausgrenzung in den Herkunftsländern. **Hier müssen die Wanderungsursachen in den Blick genommen werden. Dabei ist eine Doppelstrategie notwendig: Den Menschen, die sich der Gruppe der Roma zurechnen, müssen gute Lebensbedingungen gewährleistet werden; dafür sind auch und gerade die Herkunftsländer verantwortlich. Entsprechend sollten die Bundesregierung**

und die Europäische Union diese darin unterstützen, die Ausgrenzung von Roma zu verhindern und deren Teilhabe zu fördern, um Zwangs- und Fluchtwanderung zu vermeiden. Sollten aber Herkunftsländer die Personenfreizügigkeit nutzen, um sich unliebsamer Minderheiten zu entledigen, darf darüber hinaus auch bi- und/oder multilateraler Druck als Mittel nicht ausgeschlossen werden.

B.3.2 Deutsch- und Integrationskurse für EU-Zuwanderer: steigende Nachfrage

Durch die Staatsschuldenkrise haben einige Länder Südeuropas als potenzielle Herkunftsländer von gut qualifizierten Zuwanderern nach Deutschland an Bedeutung gewonnen. Da sich in einigen Sektoren des deutschen Arbeitsmarktes ein Mangel an qualifizierten Arbeitskräften abzeichnet, wird eine höhere innereuropäische Zuwanderung von Fachkräften von Politik und Wirtschaft begrüßt (s. A.2, B.1.1 und B.1.2). Deutschkenntnisse sind für potenzielle Arbeitnehmer keine zwingende Voraussetzung, weder für den Zugang zum öffentlichen noch für den zum privaten Arbeitsmarkt (Hailbronner/Thym 2011: 15f.). De facto sind sie aber für fast alle Bereiche des Erwerbslebens essenziell. Dies ergibt sich schon aus der Einstellungspraxis in Unternehmen und Betrieben: Vorstellungsgespräche werden in der Regel auf Deutsch geführt, und abgesehen von vereinzelten (Hilfs-)Tätigkeiten, bei denen nur wenig Interaktion gefragt ist, und ausgewählten Positionen im Management global operierender Großunternehmen wird kaum ein Arbeitgeber darauf verzichten, dass sich seine Mitarbeiter im (deutschen) Arbeitsumfeld mündlich und schriftlich auf Deutsch verständigen können. **Es ist aber wichtig, dass Arbeitgeber die Bereitstellung von Möglichkeiten zum Deutschwerb nicht nur als Bringschuld der Politik begreifen. Wer darauf angewiesen ist, qualifizierte Arbeitskräfte aus dem Ausland zu rekrutieren, um wirtschaftlich erfolgreich zu sein, ist auch gehalten, hier eigene Anstrengungen zu unternehmen.**

Die sprachliche Heterogenität Europas und mangelnde Kenntnisse wichtiger europäischer Verkehrssprachen gelten als zentrale Hindernisse für die geografische Mobilität innerhalb der Europäischen Union (Bonin et al. 2008; Zimmermann 2009; Rat der Europäischen Union 2011). Für Deutschland kommt erschwerend hinzu, dass die deutsche Sprache als besonders komplex und schwierig gilt (Bräuninger/Majowski 2011; Mahmood/Schömann 2002: 21), dass sie weniger Gemeinsamkeiten mit den Muttersprachen potenzieller Zuwanderer hat als z. B. Englisch oder Französisch (Isphording/Otten 2011) und dass sie als Fremdsprache oder Zweitsprache zwar in manchen Staaten durchaus populär, insgesamt

in der Welt aber seltener vertreten ist.¹⁵⁹ Im globalen Wettbewerb um die besten Köpfe können sich höhere Barrieren beim Erwerb notwendiger Sprachkenntnisse als Standortnachteil erweisen. Wenn Deutschland seine Position als attraktives Zielland innereuropäischer Mobilität wahren oder ausbauen möchte, ist es also besonders wichtig, dass ausreichende Möglichkeiten zum Erwerb von Deutschkenntnissen geschaffen werden, um (potenzielle) Zuwanderer auf den Einstieg in den Arbeitsmarkt vorzubereiten. Dies gilt nicht nur für Unionsbürger, die ihr Studium an deutschen Hochschulen absolvieren (insbesondere wenn die Lehrsprache Englisch ist; s. A.4.1), sondern v. a. für EU-Staatsangehörige, die zur Arbeitsaufnahme nach Deutschland einreisen wollen.

Deutscherwerb im Herkunftsland

Viele Unionsbürger mit dem Wanderungsziel Deutschland können bereits auf Deutschkenntnisse zurückgreifen, die sie in der Schule erworben haben: Deutsch ist in der EU nach Englisch (und noch vor Französisch) die populärste Fremdsprache an Schulen. Eurostat (2012) zufolge lernte im Jahr 2010 noch knapp ein Viertel (23,5 %) aller europäischen Schüler in der Sekundarstufe II Deutsch. Allerdings verliert Deutsch zunehmend an Bedeutung: 2005 lag der Anteil der deutschlernenden Schüler noch bei knapp 30 Prozent. Zudem ist Deutsch als Unterrichtssprache europaweit nicht gleich verbreitet. „Hochburgen“ sind v. a. einige der Staaten, die der EU 2004 beigetreten sind (Slowenien: 68,9 %; Slowakei: 64,8 %; Tschechische Republik: 61,0 %; Polen: 52,4 %; Ungarn: 45,4 %); dagegen ist der Anteil der Deutschlerner in den Schulen besonders in den derzeitigen „Krisenstaaten“ ausgesprochen niedrig (Italien: 6,9 %; Griechenland: 2,9 %; Spanien: 1,0 %). Gerade Unionsbürger aus den Staaten, die in den vergangenen Monaten als Herkunftsländer besonders relevant geworden sind, haben also im Durchschnitt nur geringe schulische Sprachkenntnisse, die für die Arbeitsaufnahme in Deutschland relevant sind.

Neben der Möglichkeit, in der Schule oder Hochschule Deutsch zu lernen, finden Wanderungsinteressierte in größeren Städten in der Regel einen breiten Markt professioneller Sprachschulen vor. Auch das Goethe-Institut, das als Instrument der auswärtigen Kulturpolitik überwiegend aus dem Bundeshaushalt finanziert wird, fördert Kenntnisse der deutschen Sprache durch Kurse im Ausland, u. a. um weltweite Mobilität zu fördern. Goethe-Institute, Goethe-Zentren¹⁶⁰ und zertifizierte lokale Sprachinstitute

sind meist in den Hauptstädten und zum Teil auch in anderen bedeutenden Städten vertreten. In jüngerer Zeit häufen sich Medienberichte, dass die Nachfrage nach Deutschkursen in Ländern wie Spanien und Griechenland stark gestiegen ist (Die Welt 2012; FAZ 2012; Manager Magazin 2012a). Ob es sich dabei um einen kurzfristigen Trend handelt oder um eine nachhaltige Entwicklung, ist noch unklar. Vor allem in den südeuropäischen „Krisenstaaten“ ist der aktuelle Bedarf jedoch mit den vorhandenen Angeboten anscheinend nicht zu decken. So legte beispielsweise die Regierung der Autonomen Gemeinschaft Madrid im Herbst 2012 mit einem Budget von neun Millionen Euro ein Programm auf, das für auswanderungswillige Bürger Sprachkurse einrichtet; allein 20.000 Kursplätze sollen in dieser Region für spanische Staatsangehörige bereitgestellt werden, die Deutsch lernen wollen (Manager Magazin 2012b). Tatsächlich zeigen auch die Teilnahmestatistiken der Goethe-Institute in den EU-Staaten, dass das Interesse an Deutschkursen in den Jahren 2010 und 2011 deutlich gestiegen ist: Während die Zahl der Kursteilnehmer in den Jahren 2008 und 2009 bei gut 34.000 jährlich lag, stieg sie 2010 auf mehr als 40.000 (+18,2 % gegenüber 2009) und im Jahr 2011 weiter auf über 44.000 (+10,0 % gegenüber 2010 bzw. +30,0 % gegenüber 2009). Besonders hoch waren die Zuwachsraten in Spanien, Portugal und Italien. Für Griechenland blieben die Teilnehmerzahlen zwischen 2009 und 2010 zunächst konstant, erst 2011 zeichnete sich ein leichter Zuwachs von etwa 7 Prozent ab (Tab. B.3.1).

Für das Deutschlernen an Goethe-Instituten müssen die Teilnehmer ähnlich wie bei privaten Sprachinstituten die Kursgebühren in der Regel selbst tragen.¹⁶¹ In EU-Staaten mit steigender Arbeitslosigkeit ist jedoch davon auszugehen, dass potenzielle Binnenwanderer dafür häufig nicht über ausreichende Mittel verfügen; es besteht also ein hoher Bedarf, subventionierte Sprachkurse an möglichst vielen Standorten anzubieten.

Deutscherwerb im Inland

Neben den Kursen in seinen Repräsentanzen im Ausland bietet das Goethe-Institut auch in Deutschland Sprachkurse an. Auch hier sind die Teilnehmerzahlen in den letzten Jahren gestiegen,¹⁶² von 29.011 im Jahr 2008 auf 36.604 im Jahr 2011 (+26,2 %). Etwa ein Drittel der Kursteilnehmer sind Unionsbürger. Ihr Anteil lag 2008 bei 32,0 Prozent und im Jahr 2011 bei 33,6 Prozent. Die Zahl der EU-Ausländer, die an Sprachkursen der Goethe-Institute

159 Englisch und Französisch waren ehemals Kolonialsprachen und sind heute Amtssprachen in vielen multilingualen Staaten Afrikas.

160 Goethe-Zentren sind selbständige Einrichtungen vor Ort, die deutschlandbezogene Kulturveranstaltungen und Deutschkurse anbieten sowie Sprachprüfungen abnehmen; sie sind über Kooperationsverträge mit dem Goethe-Institut verbunden.

161 Beim Goethe-Institut Madrid etwa kostete im Winter 2012/13 ein zwölfwöchiger Kurs mit 48 Unterrichtseinheiten à 45 Minuten 425 Euro, ein sechswöchiger Intensivkurs mit 144 Unterrichtseinheiten 1.199 Euro.

162 Möglicherweise gab es in Einzelfällen sogar Nachfrageüberhänge und bestehende Budgets wurden überschritten; das ließe sich jedoch nur durch Einblick in die regionalen Geschäftsstatistiken feststellen.

Tab. B.3.1 Teilnehmer an Deutschkursen der Goethe-Institute in EU-Staaten 2008–2011

| | 2008 | 2009 | | 2010 | | 2011 | | |
|--------------------|---------------|---------------|-------------------------------|---------------|-------------------------------|---------------|-------------------------|----------------|
| | absolut | absolut | Veränderung gegenüber Vorjahr | absolut | Veränderung gegenüber Vorjahr | absolut | Veränderungen gegenüber | |
| | | | | | | | Vorjahr | 2009 |
| Spanien | 5.927 | 6.017 | +1,5 % | 6.569 | +9,2 % | 8.978 | +36,7 % | +49,2 % |
| Portugal | 2.286 | 2.223 | -2,8 % | 2.527 | +13,7 % | 4.919 | +94,7 % | +121,3 % |
| Frankreich | 4.214 | 4.158 | -1,3 % | 6.838 | +64,5 % | 4.586 | -32,9 % | +10,3 % |
| Italien | 3.696 | 1.346 | -63,6 % | 3.783 | +181,1 % | 4.310 | +13,9 % | +220,2 % |
| Polen | 2.729 | 2.582 | -5,4 % | 2.600 | +0,7 % | 2.620 | +0,8 % | +1,5 % |
| Griechenland | 1.545 | 1.649 | +6,7 % | 1.644 | -0,3 % | 1.758 | +6,9 % | +6,6 % |
| <i>sonstige EU</i> | 14.191 | 16.195 | +14,1 % | 16.427 | +1,4 % | 17.252 | +5,0 % | +6,5 % |
| EU26 | 34.588 | 34.170 | -1,2 % | 40.388 | +18,2 % | 44.423 | +10,0 % | +30,0 % |

Quelle: Goethe-Institut 2012b

in Deutschland teilnehmen, hat sich in diesen drei Jahren um etwa ein Drittel erhöht. Die größten Gruppen unter den Teilnehmern im Jahr 2011 stellten Staatsangehörige aus Spanien (2.697 Teilnehmer), Italien (2.497), Frankreich (1.712), Großbritannien (974), Griechenland (721), Polen (627) und Rumänien (472). Überdurchschnittliche Steigerungsraten gegenüber den Teilnehmerzahlen des Jahres 2008 waren bei spanischen (+52,3 %), italienischen (+34,0 %) und rumänischen (+102,6 %) Staatsangehörigen zu verzeichnen (Tab. B.3.2).

Wie bei den Angeboten von kommerziellen Sprachinstituten und Volkshochschulen werden auch bei den Goethe-Instituten die Kosten der Kurse überwiegend durch die Teilnahmegebühren gedeckt. Unter den 36.604 Personen, die 2011 an Kursen der Goethe-Institute in Deutschland teilgenommen haben, waren 8.615 Stipendiaten (23,5 %) und 27.989 Selbstzahler (76,5 %). Bei den 12.282 Unionsbürgern ist die Quote der Selbstzahler deutlich höher, lediglich 1.014 verfügten über ein Stipendium (8,3 %).

Neben den bewährten und international anerkannten Kursen der Goethe-Institute – die jedoch in der Regel

kostenpflichtig sind – verfügt Deutschland über ein weiteres Instrument, das den Erwerb der deutschen Sprache in Deutschland fördert: Im Rahmen der Integrationskurse nach dem Aufenthaltsgesetz (AufenthG) werden Sprachkurse angeboten, die prinzipiell allen Zuwanderern offenstehen. Befragungen der Teilnehmer wie auch Evaluationen der Effekte auf die Deutschkenntnisse der Teilnehmer zeigen, dass die Integrationskurse ein wichtiges Grundgerüst für die sprachliche Integration bilden und den weiteren Integrationsprozess erleichtern (Schuller/Lochner/Rother 2011; SVR-Forschungsbereich 2012: 12ff.).¹⁶³

Der Deutschsprachkurs soll Zuwanderern ausreichende Deutschkenntnisse vermitteln, um ohne die Hilfe oder Vermittlung Dritter in allen Angelegenheiten des täglichen Lebens selbstständig handeln zu können (§ 43 Abs. 2 Satz 3 AufenthG).¹⁶⁴ Im Gegensatz zu anderen Deutschkursen, die meist berufsbegleitend angeboten werden, findet der vom BAMF organisierte Integrationskurs in der Regel als ganztägiger Unterricht statt (BAMF 2008b: 14).¹⁶⁵ Zudem ist er deutlich umfangreicher: Er umfasst mindestens 600 Unterrichtseinheiten Basis- bzw. Aufbauunterricht à 45 Minuten (in Spezialkursen auch bis zu 900

¹⁶³ Die Effekte der Integrationskurse wurden von der Forschungsgruppe des BAMF auf der Grundlage von Panelbefragungen evaluiert („Integrationspanel“, vgl. Schuller/Lochner/Rother 2011).

¹⁶⁴ Im Orientierungskurs werden Kenntnisse der Rechtsordnung, der Kultur und der Geschichte in Deutschland vermittelt, er umfasst 60 Stunden.

¹⁶⁵ Daneben gibt es jedoch auch Teilzeit- oder Abendkurse für Erwerbstätige bzw. für Teilnehmer mit minderjährigen Kindern.

Tab. B.3.2 Teilnehmer an Deutschkursen der Goethe-Institute in Deutschland 2008–2011

| Land der Staatsangehörigkeit | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | Veränderung 2011 gegenüber | |
|--------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|----------------------------|----------------|
| | | | | | Vorjahr | 2008 |
| Spanien | 1.771 | 1.854 | 1.935 | 2.697 | +39,4 % | +52,3 % |
| Italien | 1.863 | 2.248 | 2.119 | 2.497 | +17,8 % | +34,0 % |
| Frankreich | 1.341 | 1.579 | 1.510 | 1.712 | +13,4 % | +27,7 % |
| Großbritannien | 762 | 825 | 809 | 974 | +20,4 % | +27,8 % |
| Griechenland | 556 | 538 | 628 | 721 | +14,8 % | +29,7 % |
| Polen | 563 | 508 | 584 | 627 | +7,4 % | +11,4 % |
| Rumänien | 233 | 324 | 320 | 472 | +47,5 % | +102,6 % |
| sonstige Unionsbürger | 2.198 | 2.170 | 2.246 | 2.582 | +15,0 % | +17,5 % |
| Summe Unionsbürger | 9.287 | 10.046 | 10.151 | 12.282 | +21,0 % | +32,2 % |
| sonstige Staatsangehörigkeiten | 19.724 | 20.776 | 22.799 | 24.322 | +6,7 % | +23,3 % |
| gesamt | 29.011 | 30.822 | 32.950 | 36.604 | +11,1 % | +26,2 % |

Quelle: Goethe-Institut 2012a

Stunden),¹⁶⁶ die innerhalb von sieben bis acht Monaten absolviert werden. Die anteiligen Kosten, die die Teilnehmer tragen müssen, sind relativ gering: Sofern nicht Sozialleistungen nach SGB II oder SGB XII bezogen werden oder ein anders begründeter Härtefall vorliegt, kostet ein allgemeiner Integrationskurs mit 600 Stunden Sprachunterricht die Teilnehmer 792 Euro; dieser Eigenbeitrag kann auch in Raten entrichtet werden (pro Kursabschnitt von 100 Unterrichtsstunden).

Die Integrationskurse wurden v. a. für Neuzuwanderer aus Drittstaaten eingeführt (Info-Box 15). Unionsbürger haben dazu nur nachrangigen Zugang und wurden zunächst nicht als Ziel- oder ‚Kundengruppe‘ umworben. Erst in den letzten Jahren hat das BAMF durch Werbemaßnahmen versucht, die Integrationskurse auch bei Unionsbürgern (v. a. bei den Altzuwanderern) bekannter zu machen. Es ist daher zu vermuten, dass vielen Unionsbürgern (insbesondere den Neuzuwanderern) diese Möglichkeit, an einem intensiven und kostengünstigen Sprachkurs in Deutschland teilzunehmen, noch nicht hinreichend bekannt ist.

Die Nachfrage nach den Integrationskursen unter den Unionsbürgern ist hoch; bereits im Jahr nach Einführung der Kurse überstieg sie die vorgesehenen Kontingente.¹⁶⁷ In den ersten drei Quartalen des Jahres 2006 wurde fast die Hälfte aller Teilnahmeberechtigungen (46 %) Altzuwanderern und Unionsbürgern erteilt und lediglich ein knappes Drittel Drittstaatsangehörigen mit Teilnahmeanspruch, die im Gesetz als die primären Adressaten genannt sind (Rambøll Management 2006: 63).¹⁶⁸

Die Daten zur Teilnahme von Unionsbürgern an den Integrationskursen zeigen einen eindeutig steigenden Trend, der aber im Jahr 2010 unterbrochen wurde (Tab. B.3.3). Das ‚Auf und Ab‘ zwischen den Jahren 2009 und 2011 kann verschiedene Ursachen haben. Das BAMF geht davon aus, dass die Zahl der potenziellen Integrationskursteilnehmer grundsätzlich sinkt, v. a. weil inzwischen ein großer Teil der Altzuwanderer im Sinne einer „nachholenden Integrationspolitik“ (Bade 2006; SVR 2010a) erreicht wurde. Auch die wechselnde konjunkturelle Lage bzw. die Situation am Arbeitsmarkt spielte eine Rolle. Hinzu kam, dass ab dem zweiten Quartal 2010

166 Im Einzelfall (z. B. wenn der Sprachtest nicht erfolgreich abgeschlossen werden konnte) ist es möglich, maximal 300 Stunden des Sprachkurses zu wiederholen, sodass sich eine Kursdauer von bis zu 1.200 Stunden ergeben kann (vgl. § 5 Abs. 4 IntV).

167 Es handelt sich um interne Planungskontingente. Über deren Höhe bzw. Aufteilung liegen keine Zahlen vor; sicher ist aber, dass anfangs unterschätzt wurde, wie intensiv die Möglichkeit der freiwilligen Teilnahme genutzt wird (Rambøll Management 2006: 63).

168 10,4 Prozent betrafen Ausländer, die schon länger in Deutschland lebten und von den Ausländerbehörden zu einer Kursteilnahme verpflichtet wurden, und 11,4 Prozent teilnahmeberechtigte Spätaussiedler.

Info-Box 15 Rechtlicher Rahmen für den Zugang von EU-Bürgern zum Integrationskurs

Das staatliche Angebot an Deutschkursen für Zuwanderer ist Teil der Integrationskurse, die im Jahr 2005 eingeführt wurden und bundesweit einheitlich sind (§§ 43 bis 44a AufenthG). Das AufenthG dient primär dazu, die Zuwanderung von Drittstaatsangehörigen zu steuern und zu begrenzen. Entsprechend richten sich die Integrationskurse v. a. an neu zugewanderte Drittstaatsangehörige, die dauerhaft in Deutschland bleiben wollen. Unter bestimmten Umständen sind Drittstaatsangehörige zur Teilnahme verpflichtet, insbesondere wenn sie nicht in der Lage sind, sich zumindest grundlegend auf Deutsch zu verständigen (§ 44a Abs. 1 AufenthG). Auch Spätaussiedler und ihre Familienangehörigen haben einen Anspruch auf kostenlose Teilnahme (§ 9 Abs. 1 BVFG). Das Gesetz über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern (FreizügG/EU) – das die Rechtsgrundlage für die Zuwanderung von Staatsangehörigen der EU-Mitgliedstaaten und ihren Familienangehörigen bildet – sieht keine entsprechenden Kurse vor. Vielmehr verweist es auf eine Klausel im AufenthG, nach der bei entsprechenden Kapazitäten auch Ausländer ohne Teilnahmeanspruch zum Kurs zugelassen werden können (§ 11 Abs. 1 FreizügG/EU; § 44 Abs. 4 Satz 1 AufenthG).¹⁶⁹ Unionsbürger und ihre Familienangehörigen sind hier vorrangig zu berücksichtigen, wenn sie „nicht über ausreichende deutsche Sprachkenntnisse verfügen“ und es ihnen „bisher nicht gelungen ist, sich ohne staatliche Hilfe in das wirtschaftliche, kulturelle und gesellschaftliche Leben der Bundesrepublik Deutschland zu integrieren“ (§ 5 Abs. 3 Nr. 4 IntV). Einen Rechtsanspruch auf die Zulassung zur Kursteilnahme haben sie indes nicht. Unionsbürger können die Teilnahme an einem Integrationskurs entweder direkt beim BAMF beantragen oder über einen anerkannten Kursträger. Anders als für Spätaussiedler ist die Kostenbefreiung für sie nicht explizit geregelt, hier gelten dieselben Regelungen wie für Drittstaatsangehörige.

das Angebot an verfügbaren Kursplätzen vorübergehend einbrach.¹⁷⁰ Dies hatte zur Folge, dass v. a. nachrangig Berechtigte, über deren Zulassung das BAMF entscheidet, für mehrere Monate auf Wartelisten geführt wurden und erst verzögert bzw. nach Ablauf des Jahres 2010 einen Integrationskurs beginnen konnten. Dieser Effekt konnte im Jahr 2011 offenbar kompensiert werden; vor allem nahmen an den Kursen wieder deutlich mehr Personen aus Ländern teil, aus denen besonders 2010 und 2011 die Zuzüge deutlich gestiegen waren (z. B. Rumänien, Griechenland, Bulgarien, Spanien).

Betrachtet man den Anteil der Unionsbürger an allen neuen Integrationskursteilnehmern im Zeitverlauf, ergibt sich ein Anstieg von 5,0 Prozent im Jahr 2005 auf über 17,3 Prozent im Jahr 2011, der lediglich im Jahr 2010 durch die genannten Effekte unterbrochen wurde (Tab. B.3.4). Auch der Anteil der Unionsbürger an den neuen Kursteilnehmern, die vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) zugelassen wurden (und

damit Zugangsbeschränkungen unterlagen), ist weiter angestiegen: Von 9,6 Prozent im Jahr 2005 hat er sich auf 41,1 Prozent im Jahr 2011 mehr als vervierfacht.

Für die Unionsbürger werden die Integrationskurse des BAMF damit immer wichtiger. Sie werden als Chance zur sprachlichen Erstintegration in Deutschland genutzt und ermöglichen insbesondere Staatsangehörigen der ‚Krisenstaaten‘, aber auch der Staaten, die der EU 2004 bzw. 2007 beigetreten sind, einen kostengünstigen und zugleich lernintensiven Deutscherwerb.

Unter den Zuwanderern, die keinen Rechtsanspruch auf eine Kursteilnahme haben, zählen Angehörige der EU-Mitgliedstaaten laut Integrationskursverordnung zu den Personengruppen, die vorrangig zu berücksichtigen sind. Mit Ausnahme des Jahres 2010, als zahlreiche nachrangig Berechtigte erst verspätet zum Integrationskurs zugelassen wurden, ist bislang von keinerlei gravierenden Problemen für Unionsbürger beim Kurszugang berichtet worden (Die Beauftragte der Bundesregierung für Mig-

¹⁶⁹ Entsprechend haben auch deutsche Staatsangehörige, die nicht über ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache verfügen und in besonderer Weise integrationsbedürftig sind, einen nachrangigen Zugang (§ 44 Abs. 4 Satz 2 AufenthG).

¹⁷⁰ Bereits im Haushaltsjahr 2008 ergaben sich im System der Integrationskurse deutliche Finanzierungslücken, denn 2007 war die Integrationskursverordnung überarbeitet worden. Sie sah nun u. a. einen Anspruch auf Fahrtkostenerstattung für bestimmte Gruppen sowie qualitative Verbesserungen des Kursangebots vor. Dem daraus entstehenden finanziellen Mehraufwand stand eine zunächst konstant hohe Nachfrage durch potenzielle Kursteilnehmer gegenüber. Dies veranlasste das BAMF im März 2010, keine Neuzulassungen für nachrangig Berechtigte mehr zu erteilen; bereits erteilte Teilnahmezusagen wurden bis zum Jahresende 2010 erst drei Monate nach ihrer Ausstellung gültig, d. h. eine Kursteilnahme war nur mit erheblicher Verzögerung möglich (Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration 2010: 250; Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration 2012: 123f.).

Tab. B.3.3 Neue Integrationskursteilnehmer nach Staatsangehörigkeiten 2005–2011

| Land der Staatsangehörigkeit | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | gesamt |
|-----------------------------------|--------------|--------------|--------------|---------------|---------------|--------------|---------------|---------------|
| Polen | 2.856 | 3.510 | 3.658 | 3.758 | 3.964 | 2.465 | 4.943 | 25.154 |
| Italien | 763 | 1.038 | 1.278 | 1.292 | 1.598 | 974 | 1.590 | 8.533 |
| Rumänien | 504 | 326 | 764 | 1.049 | 1.386 | 997 | 2.731 | 7.757 |
| Griechenland | 439 | 685 | 811 | 720 | 726 | 478 | 1.197 | 5.056 |
| Bulgarien | 136 | 128 | 317 | 511 | 797 | 671 | 1.797 | 4.357 |
| Spanien | 298 | 356 | 373 | 424 | 597 | 366 | 1.105 | 3.519 |
| Portugal | 286 | 368 | 395 | 422 | 522 | 339 | 547 | 2.879 |
| Frankreich | 187 | 264 | 292 | 294 | 363 | 219 | 319 | 1.938 |
| Litauen | 291 | 221 | 249 | 233 | 269 | 189 | 429 | 1.881 |
| Ungarn | 103 | 105 | 169 | 233 | 342 | 224 | 550 | 1.726 |
| sonstige EU-Staatsangehörigkeiten | 734 | 829 | 947 | 1.066 | 1.237 | 817 | 1.556 | 7.194 |
| EU26 | 6.597 | 7.830 | 9.253 | 10.002 | 11.801 | 7.739 | 16.764 | 69.994 |

Quelle: Integrationskursgeschäftsstatistik (BAMF 2007; 2008a; 2009; 2010; 2011; 2012a; 2012b)

ration 2012: 132). Die Politik muss aber dennoch darauf achten, dass weiterhin ein ausreichendes Platzangebot gesichert ist, nicht zuletzt wegen der Wanderungspotenziale für Deutschland, die aus der vollständigen Arbeitnehmerfreizügigkeit innerhalb der EU entstehen werden.

Sprachkurse mit berufsbezogenen Komponenten

Die Integrationskurse des Bundes bieten Zuwanderern die Möglichkeit, Deutschkenntnisse zu erwerben, die die Orientierung im Alltag erleichtern. Berufsbezogene Sprachkenntnisse werden hier jedoch in der Regel nicht vermittelt. Daher sind diese Kurse meist nur ein erster Schritt, um die Eingliederung in den Arbeitsmarkt zu erleichtern; sie sind notwendig, aber bei Weitem nicht hinreichend. Wie der SVR bereits in seinem Jahresgutachten 2010 festgestellt hat, reichen die Sprachkenntnisse, die bei einer erfolgreichen Teilnahme an einem Integrationskurs des BAMF vermittelt werden, in aller Regel nur für eine Tätigkeit auf Helferniveau (SVR 2010a: 178). Das operationelle Programm des Bundes für den Europäischen Sozialfonds in der Förderperiode 2007–2013

sieht deshalb vor, Spezialmaßnahmen zu fördern, die die berufsbezogene Sprachkompetenz von Zuwanderern verbessern.

Die seit 2009 aufgelegten Spezialkurse, die unter dem Namen „ESF-BAMF-Programm“ bekannt sind und auch arbeitsmarktrelevante oder berufsspezifische Qualifizierungselemente enthalten, sind auf eine dauerhafte Integration in den ersten Arbeitsmarkt ausgerichtet.¹⁷¹ Sie umfassen bis zu 730 Unterrichtseinheiten, die sich in der Regel aufteilen in berufsbezogenen Deutschunterricht und Fachunterricht (berufsfeldspezifische Theorie, Lernstrategien, mathematische und EDV-Kenntnisse). Hinzu kommen unmittelbare Kontakte zur Berufswelt durch Betriebsbesichtigungen und Praktika in einem Betrieb oder einer Lehrwerkstatt.

Nach den entsprechenden Richtlinien¹⁷² sollen in den ESF-Projekten vorrangig Personen mit Migrationshintergrund gefördert werden, deren Deutschkenntnisse nicht ausreichen, um eine Berufstätigkeit aufzunehmen, und die Leistungen nach SGB II oder III oder nach dem Asylbewerberleistungsgesetz beziehen bzw. arbeitsuchend

171 Das Programm des Europäischen Sozialfonds (ESF) für die aktuelle Förderperiode wird unter der Federführung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) vom BAMF durchgeführt. Pro Jahr werden rund 20.000 Teilnehmende maximal sechs Monate lang gefördert. Das ESF-BAMF-Programm geht auf eine Ressortvereinbarung zwischen dem BMAS und dem Bundesministerium des Innern (BMI) zurück, die am 01.01.2007 in Kraft getreten ist.

172 Richtlinien für aus Mitteln des ESF mitfinanzierte Maßnahmen zur berufsbezogenen Sprachförderung für Personen mit Migrationshintergrund im Bereich des Bundes (ESF-BAMF-Programm) vom 21.12.2011.

Tab. B.3.4 Anteil von Unionsbürgern an Integrationskursteilnehmern und an Zulassungen durch das BAMF 2005-2011

| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | gesamt |
|--|---------|---------|---------|---------|---------|--------|--------|---------|
| neue Kursteilnehmer insgesamt | 130.728 | 117.954 | 114.365 | 121.275 | 116.052 | 88.629 | 96.857 | 785.860 |
| Anteil von Unionsbürgern an allen neuen Kursteilnehmern | 5,0 % | 6,6 % | 8,1 % | 8,2 % | 10,2 % | 8,7 % | 17,3 % | 8,9 % |
| vom BAMF zugelassene neue Kursteilnehmer (§ 4 Abs. 1 Nr. 3 IntV) | 68.801 | 51.001 | 49.061 | 61.319 | 54.950 | 32.579 | 40.743 | 358.454 |
| Anteil der Unionsbürger an allen vom BAMF zugelassenen neuen Kursteilnehmern | 9,6 % | 15,4 % | 18,9 % | 16,3 % | 21,5 % | 23,8 % | 41,1 % | 19,5 % |

Quelle: Integrationskursgeschäftsstatistik (BAMF 2007; 2008a; 2009; 2010; 2011; 2012a; 2012b)

gemeldet sind. Die Staatsangehörigkeit ist dabei unerheblich. Auch Personen mit Migrationshintergrund, die in einem Beschäftigungsverhältnis stehen, sind berechtigt, wenn die Vermittlung berufsbezogener Kenntnisse der deutschen Sprache notwendig ist, um die Beschäftigungsfähigkeit zu erhalten. Die Förderung setzt in diesen Fällen voraus, dass die Betroffenen vom Arbeitgeber für die Dauer der Maßnahme freigestellt werden und Lohnfortzahlung erhalten.

Das BAMF, das für die Durchführung der Maßnahmen zuständig ist, unterhält ein bundesweites Netzwerk von Trägern, die speziell auf bestimmte Berufsgruppen zugeschnittene Kurse entwickeln. Ein Schwerpunkt sind hier Spezialkurse für den medizinisch-pflegerischen und den erzieherischen Bereich. Das BAMF beteiligt sich in Kooperation mit der Zentralen Auslands- und Fachvermittlung (ZAV) der Bundesagentur für Arbeit (s. A.4.3) an Werbe- und Rekrutierungsmaßnahmen im EU-Ausland, z. B. bei Anwerbemessen. Zudem wirbt es seit Kurzem aktiv bei Arbeitgebern in Deutschland dafür, die Möglichkeiten des ESF-Programms zu nutzen und Mitarbeiter, die berufssprachlicher Förderung bedürfen, freizustellen, um ihnen die Kursteilnahme zu ermöglichen.

Zwischen 2009 und 2012 (Stichtag 22.08.2012) haben insgesamt 3.424 ESF-BAMF-Kurse mit 65.019 Teilnehmern begonnen. Die zahlenmäßig größte Gruppe unter den Teilnehmern sind Leistungsempfänger nach SGB II. Aus den Geschäftsstatistiken ergibt sich, dass fast die Hälfte (46,4 %) der Teilnehmer an dem Programm sechs Monate nach Kursende in einem regulären Beschäftigungs- oder Ausbildungsverhältnis stand bzw. in eine allgemeine Maßnahme vermittelt werden konnte.

Die ESF-geförderten Spezialkurse ergänzen das allgemeine Integrationskursangebot des Bundes auf sinnvolle Weise. Gerade für die Zielgruppe der mobilen Unionsbürger, die in den letzten Jahren verstärkt nach Deutschland zugezogen sind (vgl. A.2), scheinen sie gut geeignet, um den Berufseinstieg in Deutschland zu ermöglichen bzw. zu erleichtern. Mit einer umfassenden Evaluation des ESF-BAMF-Programms wurden Anfang 2011 das Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) und das Institut für angewandte Sozialforschung (infas) beauftragt. Abhängig von den Ergebnissen der Evaluation der ersten Förderperiode und der einzelnen Projekte sollte das Kursangebot weiterentwickelt und ausgeweitet werden. Dies gilt auch für die berufsfeldspezifischen Integrationsprogramme für Neuzuwanderer der Otto Benecke Stiftung, die in Kooperation mit der Bundesagentur für Arbeit durchgeführt werden, sowie das neu geschaffene Sonderprogramm zur „Förderung der beruflichen Mobilität von ausbildungsinteressierten Jugendlichen und arbeitslosen jungen Fachkräften aus Europa (MobiPro-EU)“.

Aufgrund des Fachkräftemangels haben Arbeitgeber in Deutschland punktuell begonnen, qualifizierte Unionsbürger aus den ‚Krisenstaaten‘ zu rekrutieren. Entsprechend sollten sie auch ihre konkreten Ansprüche an die Deutschkenntnisse von EU-Neuzuwanderern möglichst klar artikulieren. **Auch große Betriebe und Konzerne sowie die Industrie- und Handelskammern und die Handwerkskammern könnten dazu beitragen, die Infrastruktur für berufsbezogene Deutschkurse entsprechend diesen Anforderungen systematisch weiterzuentwickeln. Politik, Wirtschaft und Sprachkursträger sind aufgerufen, hier konstruktiv zusammenzuarbeiten.**

Transnationale Praktiken in der EU

Die mit der Unionsbürgerschaft verbundenen Rechte gehen weit über wirtschaftliche Freiheitsrechte hinaus (s. A.1.1). Sie werden von der Bevölkerung (auch) in Deutschland nicht nur hoch geschätzt (s. A.1.2), sondern auch gelebt. Die Europäische Union ist im täglichen Leben der Menschen angekommen – entgegen aller Krisenrhetorik. Dass transnationale – und hier als europäisch verstandene – soziale Praktiken und Identitäten im Alltag verankert sind und gelebt werden, ist keineswegs nur ein gefühlter Eindruck, sondern empirisch belegbar. Das erfordert allerdings eine doppelte Unterscheidung: Zum einen ist zu fragen, ob Menschen ihre Normen und Wertvorstellungen, die sie in Umfragen preisgeben, in ihrem Alltag auch umsetzen und tatsächlich danach handeln. Zum anderen müssen die transnationalen sozialen Praktiken, die hier im Mittelpunkt stehen, sowohl auf wirtschaftlicher Ebene als auch auf der Ebene politischer Teilhabe untersucht werden, um die wechselseitige politische Öffnung der EU-Mitgliedstaaten für ihre Staatsangehörigen (vgl. A.1.1) angemessen zu berücksichtigen.

B.4.1 Das ‚Europa der Wirtschaftsbürger‘: breite Akzeptanz

In einer Studie, die an der Schnittstelle von Europasozio- logie, politikwissenschaftlicher Europaforschung und empirisch-soziologischer Gesellschaftsanalyse liegt, versuchen Gerhards/Lengfeld (2013) zu messen, wieweit die Grundsätze des ‚Europa der Wirtschaftsbürger‘ akzeptiert und im Denken und Handeln der Menschen verankert sind. Analytisch wird dies über die Arbeitnehmer-

freizügigkeit erfasst, die ein Kernelement wirtschaftlicher Freiheitsrechte und des EU-Binnenmarktes darstellt.

In A.2 wurde berichtet, wie die mit der Unionsbürgerschaft institutionalisierten Mobilitätsrechte genutzt werden. Hier wird nun der Frage nachgegangen, wie sehr die im ‚Europa der Wirtschaftsbürger‘ vermittelten Rechte tatsächlich gelebt werden und im Alltag der Bürger verankert sind, d. h. es wird versucht, das Ausmaß der Akzeptanz der Arbeitnehmerfreizügigkeit im Denken (und später auch im Handeln) empirisch zu messen.¹⁷³ Obwohl sich die drei EU-Länder, die Gerhards/Lengfeld in die Analyse einbeziehen, in Bezug auf das Wohstandsniveau erheblich unterscheiden, zeigt die Studie, dass die europäische Freizügigkeit im „Moralhaushalt der Bürger [...] fest verankert“ ist (Gerhards/Lengfeld 2013) (Tab. B.4.1). Das stützt die Aussagen aus dem Eurobarometer, die bereits in A.1.2 dargestellt wurden. Jeweils etwa drei Viertel der Befragten in den Untersuchungsländern akzeptieren die Arbeitnehmerfreizügigkeit, auch wenn diese die Situation für einige Personen der Mehrheitsbevölkerung (und damit der eigenen Gruppe) auf dem Arbeitsmarkt erschweren würde.

Um die Akzeptanz der wirtschaftlichen Freiheitsrechte, die mit der Europäischen Union verbunden sind, insgesamt zu beurteilen, muss aber überprüft werden, ob sich diese proeuropäische Haltung im Alltagsverhalten der Befragten auch niederschlägt. Dies tun Gerhards/Lengfeld über eine simulierte Alltagssituation, in der entschieden werden muss, an welche Autowerkstatt ein Auftrag vergeben wird. Den Befragten wurden drei verschiedene Szenarien vorgelegt: (1) Zunächst wurden sie gefragt, ob sie bei vollkommen gleicher Qualität und

¹⁷³ Die Frage, mit der die Akzeptanz der Arbeitnehmerfreizügigkeit erfasst werden sollte, lautete: „Manche Menschen aus dem Ausland wollen in [Deutschland/Polen/Spanien] arbeiten. Ich nenne Ihnen nun einige Aussagen zu verschiedenen Ausländergruppen. Sie sagen mir bitte zu jeder Aussage, ob Sie ihr voll und ganz zustimmen, eher zustimmen, sie eher ablehnen oder sie voll und ganz ablehnen. Menschen aus einem anderen Mitgliedsland der Europäischen Union sollten in [Deutschland/Polen/Spanien] arbeiten dürfen, auch wenn es für manche [Deutsche/Polen/ Spanier] dann schwieriger wird, einen Job zu bekommen.“

Tab. B.4.1 Zustimmung zur generellen Chancengleichheit für alle EU-Arbeitnehmer auf europäischen Arbeitsmärkten 2009

| Staat, in dem befragt wurde: | lehne voll ab | lehne eher ab | stimme eher zu | stimme voll zu | Zustimmung gesamt |
|------------------------------|---------------|---------------|----------------|----------------|-------------------|
| Deutschland (n = 989) | 8,2 % | 17,9 % | 37,6 % | 36,3 % | 73,9 % |
| Spanien (n = 992) | 9,8 % | 17,3 % | 38,8 % | 34,1 % | 72,9 % |
| Polen (n = 940) | 7,2 % | 18,8 % | 46,3 % | 27,8 % | 74,1 % |

Quelle: Gerhards/Lengfeld 2013

gleichen Kosten der nachgefragten Leistungen den Auftrag eher an eine von einem Inländer geführte Werkstatt vergeben würden oder an eine von einem EU-Ausländer geführte Werkstatt.¹⁷⁴ (2) Indifferenten Befragten und solchen, die sich für die vom Inländer (d. h. bei deutschen Befragten von einem Deutschen) geführte Werkstatt entschieden hatten, wurde darauf die Frage erneut gestellt, allerdings mit der Änderung, dass (bei weiterhin gleicher Qualität etc.) die von der ausländischen Werkstatt angebotene Reparatur nun um 100 Euro preiswerter war. (3) Personen, die auch unter (2) indifferent waren oder sich für die ‚Inländer-Werkstatt‘ entschieden, wurde die Frage ein weiteres Mal vorgelegt, diesmal mit einem Preisvorteil von 300 Euro bei der von einem EU-Ausländer geführten Werkstatt.¹⁷⁵

Einschränkend ist allerdings zu sagen, dass derartige Simulationen mit fiktiven Entscheidungen v. a. dann erheblich vom tatsächlichen Handeln abweichen können, wenn die Entscheidung für den Befragten folgenlos bleibt, also nicht z. B. finanziell sanktioniert bzw. belohnt wird. Entsprechend vorsichtig sollten die Ergebnisse interpretiert werden.

Wie Tab. B.4.2 zeigt, ist die Akzeptanz der mit der EU verbundenen wirtschaftlichen Freiheitsrechte (Tab. B.4.1) keineswegs ein bloßes Lippenbekenntnis, diese Rechte sind vielmehr „folgenreich in dem Sinne [...], dass sie sich im Alltagsverhalten niederschlagen, indem sie die Handlungen vorstrukturieren“ (Gerhards/Lengfeld 2013).

Auffällig und aufschlussreich ist v. a. das erste Szenario: Für deutsche (aber auch für spanische) Befragte ist die nationale Herkunft des Anbieters der Dienstleistung

weitgehend irrelevant. Rund drei Viertel der Befragten meinen, es sei egal, ob Inländer oder EU-Ausländer, entscheidend seien die Qualität und der Preis. Polen sind jedoch im Vergleich zu Deutschen und Spaniern deutlich ‚inländerzentrierter‘: Fast die Hälfte der Befragten in Polen präferiert eine polnische Werkstatt. Es liegt nahe, dass dies eine Folge der erst seit kurzer Zeit bestehenden EU-Mitgliedschaft ist; dies kann aber anhand der Daten nicht geprüft werden. Die Befragten in Polen ändern jedenfalls ihre Meinung, wenn die von EU-Ausländern geführte Werkstatt um 100 Euro oder sogar um 300 Euro preiswerter ist.

Die dominante Grundaussage in dem hypothetischen Fall – das Auto ist kaputt, es muss repariert werden und welche Werkstatt dafür ausgewählt wird, hat nur wenig mit der nationalen Herkunft der Werkstattleitung zu tun – lässt sich als ein Zeichen dafür interpretieren, dass die wirtschaftlichen Grundfreiheiten des Europäischen Binnenmarktes den Befragten längst in Fleisch und Blut übergegangen und Teil ihrer Lebenswirklichkeit geworden sind; die Herkunft des EU-Dienstleistungsanbieters spielt bei wirtschaftlichen Handlungsoptionen keine entscheidende Rolle mehr.

B.4.2 Das ‚Europa der politischen Teilhabe‘: Ansätze einer gemeinsamen Identität

Was die Europäische Union im Vergleich zu anderen Staatenverbindungen einzigartig macht, ist nicht nur die

174 Die konkrete Formulierung der Frage in Deutschland lautete: „Stellen Sie sich jetzt bitte die folgende Situation aus dem Alltag vor: Ihr Auto ist kaputt und Sie wollen den Schaden reparieren lassen. Sie erhalten ein erstes Angebot von einer deutschen Autowerkstatt. Und Sie erhalten ein zweites Angebot von einer Werkstatt, die von jemandem betrieben wird, der in Deutschland lebt, aber aus einem anderen Land der Europäischen Union kommt. Beide Werkstätten sind in Ihrer näheren Umgebung und nehmen 1000 Euro für die Reparatur. Qualität und Zuverlässigkeit sind bei beiden absolut gleich und der Ausländer spricht auch fließend Deutsch. Würden Sie dann lieber die deutsche oder die ausländische Werkstatt beauftragen oder ist Ihnen das egal?“ Als Antworten waren „deutsche Werkstatt“, „ausländische Werkstatt“ oder „mir egal“ möglich.

175 Die Frage für Deutschland lautete: „Nehmen wir jetzt einmal an, die ausländische Autowerkstatt ist für die gleiche Leistung 100/300 Euro preisgünstiger als die deutsche Werkstatt. Qualität und Zuverlässigkeit sind bei beiden Werkstätten wieder absolut gleich und der Ausländer spricht auch fließend Deutsch. Wie würden Sie sich nun entscheiden?“ Die Antwortoptionen waren wieder „deutsche Werkstatt“, „ausländische Werkstatt“ und „mir egal“.

Tab. B.4.2 Akzeptanz des ‚Europas der Wirtschaftsbürger‘ (Simulation einer Alltagssituation) 2009

| | In welcher Werkstatt würden Sie Ihr Auto reparieren lassen? | | |
|------------------------------|---|-------------------------------------|--------|
| | von Inländer geführte Werkstatt | von EU-Ausländer geführte Werkstatt | egal |
| Staat, in dem befragt wurde: | gleicher Preis in beiden Werkstätten | | |
| Deutschland (n = 956) | 21,6 % | 1,2 % | 77,3 % |
| Spanien (n = 972) | 26,1 % | 1,0 % | 72,9 % |
| Polen (n = 906) | 48,6 % | 8,2 % | 43,2 % |
| | von EU-Ausländer geführte Werkstatt ist 100 € preiswerter | | |
| Deutschland (n = 956) | 18,9 % | 72,5 % | 8,6 % |
| Spanien (n = 972) | 15,2 % | 75,2 % | 9,6 % |
| Polen (n = 906) | 17,4 % | 71,0 % | 11,6 % |
| | von EU-Ausländer geführte Werkstatt ist 300 € preiswerter | | |
| Deutschland (n = 956) | 17,5 % | 77,6 % | 4,9 % |
| Spanien (n = 972) | 14,6 % | 79,0 % | 6,3 % |
| Polen (n = 906) | 10,9 % | 80,8 % | 8,3 % |

Quelle: Gerhards/Lengfeld 2013

intensive wirtschaftliche Integration im gemeinsamen Binnenmarkt. Es wird insbesondere dann deutlich, wenn man ihre politische Dimension (s. auch A.1.1) betrachtet. Entsprechend stellt sich die Frage, ob die für das ‚Europa der Wirtschaftsbürger‘ festgestellte Akzeptanz auch auf das ‚Europa der politischen Teilhabe‘ übertragen werden kann. Erste Hinweise zu dieser Frage gibt eine Studie, die bereits 2003 in mehreren EU-Mitgliedsländern (Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Polen und Spanien) durchgeführt wurde.¹⁷⁶ Sie untersucht die Beliebtheit historischer Persönlichkeiten, die eine europäische Identität verkörpern und entsprechend für das ‚Europa der politischen Teilhabe‘ stehen (zu den Details der Studie s. Jeanneney/Joutard 2003; für eine konzise Zusammenfassung François 2005).

Die Befragten wurden zunächst mit einer offenen Frage (d. h. ohne Vorgaben seitens des Interviewers) gebeten, eine historische Persönlichkeit zu nennen, die den Gedanken der europäischen Identität vertritt und mit der sie sich gerne eine Stunde lang unterhalten würden.¹⁷⁷

Daraufhin wurde eine Vielzahl von Persönlichkeiten genannt, verstorbene wie noch lebende, meistens Politiker, aber auch Schriftsteller, Publizisten oder Päpste.¹⁷⁸

Wenn die Grundsätze der EU für die Sphäre der Politik ebenso stark verankert sind wie für das ‚Europa der Wirtschaftsbürger‘, wäre zu erwarten gewesen, dass bei dieser Befragung unabhängig vom nationalstaatlichen Kontext zumindest ansatzweise die gleichen Persönlichkeiten genannt werden. Das Antwortverhalten zeigt aber vielmehr nationale Cluster. Trotz der ausdrücklichen Bitte, eine Person zu nennen, „die den Gedanken einer europäischen Identität [Hervorhebung SVR] vertritt“, nannten Franzosen v. a. Charles de Gaulle sowie Jacques Chirac, der zum Zeitpunkt der Befragung als Präsident amtierte. Deutsche nannten die zu der Zeit amtierenden Außenminister bzw. Bundeskanzler Joschka Fischer und Gerhard Schröder, Briten Winston Churchill und den damaligen Premierminister Tony Blair, Spanier ihren damaligen Regierungschef José María Aznar, Polen den damals amtierenden Staatspräsidenten Alexander Kwasniewski

176 Es handelt sich um eine telefonische Mehrthemenbefragung, die in allen sechs Ländern im Januar 2003 von unterschiedlichen Sozialforschungsinstituten durchgeführt wurde. Die Stichprobe umfasst in jedem Land 1.000 Personen im Alter von 18 Jahren und älter. Es handelt sich um eine (nach Region und Agglomerationsgebiet) geschichtete Quotenstichprobe, die die Merkmale Geschlecht und Alter sowie den Beruf des Hauptverdieners im Haushalt berücksichtigt. In den über alle sechs Länder zusammengefassten Ergebnissen wurden die nationalen Ergebnisse mit der Bevölkerungsgröße der jeweiligen Länder gewichtet (vgl. Jeanneney/Joutard 2003: 179f.).

177 Die konkrete Formulierung der Frage lautete: „Stellen Sie sich bitte vor, Sie haben die Möglichkeit, sich eine Stunde lang mit einer historischen Persönlichkeit zu unterhalten, die den Gedanken der europäischen Identität vertritt. Wen würden Sie sich aussuchen?“

178 1.300 Namen wurden nicht häufig genug genannt, um die ‚2-Prozent-Hürde‘ zu erreichen (s. Tab. B.4.3).

Tab. B.4.3 Verkörperung der europäischen Identität durch historische Persönlichkeiten 2003

| Mit welcher historischen Persönlichkeit, die den Gedanken der europäischen Identität vertritt, würden Sie sich gern unterhalten? | | | | | | | |
|--|------------|-------------|----------------|---------|---------|-------|--------|
| | Frankreich | Deutschland | Großbritannien | Spanien | Italien | Polen | gesamt |
| Joschka Fischer | – | 30 % | – | – | – | – | 9 % |
| Gerhard Schröder | 1 % | 26 % | 2 % | – | – | 4 % | 8 % |
| Charles de Gaulle | 29 % | – | 2 % | – | – | 1 % | 6 % |
| Tony Blair | 1 % | 1 % | 29 % | 2 % | – | 1 % | 5 % |
| Jacques Chirac | 16 % | 2 % | 3 % | – | – | 1 % | 5 % |
| Napoleon | 12 % | – | 3 % | 1 % | 5 % | 2 % | 4 % |
| Winston Churchill | 3 % | – | 18 % | – | 3 % | 2 % | 4 % |
| Johannes Paul II. | 2 % | – | 1 % | 2 | 3 % | 26 % | 3 % |
| Edmund Stoiber | – | 11 % | 0 | – | – | – | 3 % |
| Alexander Kwasniewski | – | – | – | – | – | 36 % | 3 % |
| Angela Merkel | – | 8 % | 0 | – | – | – | 2 % |
| José María Aznar | – | – | – | 20 % | – | – | 2 % |
| Helmut Kohl | 1 % | 5 % | 1 % | 1 % | – | – | 2 % |
| Romano Prodi | – | – | 1 % | – | 12 % | – | 2 % |
| François Mitterrand | 9 % | – | – | – | – | – | 2 % |
| Victor Hugo | 8 % | – | – | – | – | – | 2 % |
| Silvio Berlusconi | – | – | – | – | 11 % | – | 2 % |
| Margaret Thatcher | – | – | 8 % | – | 1 % | – | 2 % |

Anmerkung: Die Persönlichkeiten wurden offen erfragt und es wurden nur solche ausgewiesen, die von mind. 2 Prozent der Befragten, die eine Antwort gaben, genannt wurden.

Quelle: Jeanneney/Joutard 2003: 181; eigene Darstellung

und ihren Papst Johannes Paul II. und Italiener Silvio Berlusconi sowie Romano Prodi, den sie aber wohl eher als (ehemaligen) italienischen Ministerpräsidenten wahrnahmen und weniger als Präsidenten der Europäischen Kommission (Tab. B.4.3).

Anschließend nannten die Interviewer 14 historische Persönlichkeiten jeweils aus der Zeit vor 1800, und die Befragten konnten bis zu drei dieser Personen nennen, die abermals die europäische Identität am besten verkörpern.¹⁷⁹ Auch hier zeigt sich, dass die europäische Identität gegenüber der nationalen zurücktritt (Tab. B.4.4):

Die in Deutschland befragten Personen entschieden sich besonders häufig für Martin Luther, die Briten für William Shakespeare und Isaac Newton, die Spanier wählten Miguel de Cervantes, die Italiener votierten für Leonardo da Vinci und Dante Alighieri und die Polen sahen v. a. Nikolaus Kopernikus als Persönlichkeit mit einer gelebten europäischen Identität (Jeanneney/Joutard 2003: 191).¹⁸⁰ Diese Ergebnisse legen nahe, dass der nationale Bezugsrahmen klar dominiert. Dennoch führt François (2005: 5) überzeugend aus, dass die „hohe Wertschätzung von Persönlichkeiten, die nicht nur der Geschichte eines Lan-

179 Die konkrete Formulierung der Frage lautete: „In dieser Liste, wer ist die bzw. wer sind die Persönlichkeiten, die in Ihren Augen die europäische Identität am besten verkörpern?“ (Vorgelegt wurde eine Liste mit Persönlichkeiten des Mittelalters und der frühen Neuzeit.)

180 Der Anteil der in der geschlossenen Frage genannten Persönlichkeiten mit nationalem Bezugsrahmen betrug zwischen 54 Prozent (Großbritannien) und 68 Prozent (Deutschland), der Anteil der genannten Persönlichkeiten mit europäischem Bezugsrahmen zwischen 11 Prozent (Deutschland) und 24 Prozent (Polen) (Joutard/Lecuir 2003: 51).

Tab. B.4.4 Verkörperung der europäischen Identität durch historische Persönlichkeiten des Mittelalters und der Frühen Neuzeit 2003

| Welche der folgenden Persönlichkeiten verkörpern für Sie die europäische Identität? (max. 2 Nennungen) | | | | | | | |
|--|------------|-------------|----------------|---------|---------|-------|--------|
| | Frankreich | Deutschland | Großbritannien | Spanien | Italien | Polen | gesamt |
| Leonardo da Vinci | 35 % | 23 % | 25 % | 16 % | 32 % | 10 % | 25 % |
| Christoph Kolumbus | 36 % | 15 % | 25 % | 16 % | 20 % | 11 % | 21 % |
| Martin Luther | 21 % | 28 % | 25 % | 10 % | 13 % | 7 % | 19 % |
| Karl der Große | 36 % | 19 % | 2 % | 9 % | 13 % | 4 % | 15 % |
| William Shakespeare | 14 % | 11 % | 32 % | 8 % | 11 % | 6 % | 14 % |
| Franz von Assisi | 8 % | 12 % | 13 % | 7 % | 24 % | 11 % | 13 % |
| Isaac Newton | 9 % | 6 % | 28 % | 8 % | 7 % | 3 % | 11 % |
| Voltaire | 27 % | 12 % | 5 % | 5 % | 5 % | 2 % | 10 % |
| Gutenberg | 20 % | 20 % | 2 % | 4 % | 3 % | 3 % | 10 % |
| Nikolaus Kopernikus | 9 % | 16 % | 3 % | 6 % | 4 % | 18 % | 9 % |
| Dante Alighieri | 2 % | 2 % | 2 % | 3 % | 25 % | 2 % | 6 % |
| Karl V. | 5 % | 5 % | 2 % | 14 % | 2 % | 1 % | 4 % |
| Theresia von Ávila | 4 % | 3 % | 2 % | 10 % | 2 % | 5 % | 4 % |
| Miguel de Cervantes | 3 % | 2 % | 1 % | 19 % | 1 % | 1 % | 4 % |
| keine der Personen | 4 % | 13 % | – | – | 5 % | – | 5 % |
| keine Antwort | 3 % | 4 % | 17 % | 12 % | 7 % | 65 % | 15 % |

Quelle: Jeanneney/Joutard 2003: 191; eigene Darstellung

des, sondern der von mehreren Ländern gleichzeitig zugehörig erscheinen“ und die die Kultur vieler Nationen verändert haben, „die Bedeutung einer transnationalen Dynamik“ der Identitätsbildung zeigen.

Dies gilt etwa bei Persönlichkeiten aus dem Mittelalter und der frühen Neuzeit für Karl den Großen (in Deutschland auf Platz 4, in Frankreich auf Platz 1), Leonardo da Vinci (in Italien auf Platz 1, in Spanien und Deutschland auf Platz 2, in Frankreich und Großbritannien auf Platz 3 und in Polen auf Platz 4), Christoph Kolumbus (Platz 1 in Frankreich, Platz 2 in Spanien und Polen, Platz 3 in Großbritannien und Platz 4 in Italien), bei Personen aus dem 19. und 20. Jahrhundert (hier nicht ausgewiesen) für Marie Curie (Platz 1 in Polen und jeweils Platz 2 in Spanien, Frankreich und Großbritannien) und Pablo Picasso (Platz 1 in Spanien und jeweils Platz 4 in Italien und Großbritannien) (Jeanneney/Joutard 2003: 189–192).

Die Ergebnisse der bereits 2003 durchgeführten „Persönlichkeiten-Studie“ könnten heute anders aussehen. Allerdings zeigt auch eine aktuelle Studie der Ber-

telsmann Stiftung zum „Wert Europas“¹⁸¹, dass zwar in Ansätzen eine europäische Identität besteht, die mit der politischen Dimension zusammenhängt, diese jedoch weitaus weniger ausgeprägt ist als in der wirtschaftlichen Dimension. Die Frage, ob sich die Befragten „unter einer europäischen ‚Lebensart‘ etwas vorstellen“ können, beantwortete in Deutschland lediglich 44 Prozent der Befragten mit ja, 55 Prozent können mit dem Begriff hingegen nichts anfangen. In Frankreich haben nur 26 Prozent der Befragten eine Vorstellung von einer europäischen ‚Lebensart‘. In dem noch relativ jungen EU-Mitgliedsland Polen sind es dagegen zwei Drittel der Befragten (Bertelsmann Stiftung 2012a: 10).

Somit erhärtet diese Studie die These, dass als Träger politischer Zugehörigkeit weiterhin der Nationalstaat gegenüber der EU dominiert. Allerdings lässt sich auch im politischen und kulturellen Bereich zumindest ansatzweise eine im Entstehen begriffene europäische Identität feststellen (s. auch A.1.2). Diese transnational-europäischen Identitätskonstruktionen liegen auf der All-

181 Im Rahmen dieser Studie wurden im Juli 2012 1.001 in Deutschland wohnende Personen telefonisch befragt (Bertelsmann Stiftung 2012a: 1).

tagsebene, sind vergleichsweise unspektakulär und auch medial wenig präsent. Sie zeigen aber, dass Europa bei den Bürgern auch in einer emotional-affektiven Dimension langsam an Bedeutung gewinnt.

Belege dafür liefert eine aktuelle Auswertung der europäischen Identitätsstudie „Die Deutschen und ihre Migranten“ unter Jugendlichen und ihren Eltern, die bereits zwischen 2001 und 2006 durchgeführt wurde, aber erst seit Kurzem vollständig vorliegt (Schmidt-Denter 2012). Mit einer Skala zum „Erleben der Europäischen Union“, die aus der psychologischen Identitätsforschung stammt, wurde in verschiedenen europäischen Staaten die „emotionale Bewertung“ der EU erhoben (Schmidt-Denter 2012: 42).¹⁸² Deutsche Befragte erweisen sich in der Studie – teilweise mit großem Abstand – als „europafreundlicher“ als Befragte anderer europäischer Staaten (Dänemark, Tschechische Republik, Österreich, die Niederlande, Belgien, Polen; vgl. für Details Schmidt-Denter 2012: 152–153, 164–165).¹⁸³ Die proeuropäische Haltung zeigt sich insbesondere anhand der Frage, ob „zugunsten der europäischen Idee“ die Interessen des eigenen Staats zurückgestellt werden sollten: Deutsche Jugendliche und ihre Eltern gaben auf der Antwortskala signifikant höhere Werte an als Jugendliche und ihre Eltern aus Österreich, der Tschechischen Republik und Polen. Darüber hinaus tendieren deutsche Erwachsene in dieser Hinsicht stärker in Richtung Europa als Erwachsene aus Dänemark, den Niederlanden und Belgien (Schmidt-Denter et al. 2007).¹⁸⁴ Schließlich arbeitet die Studie heraus, dass in den untersuchten europäischen Staaten lokale, regionale und nationale Identitäten einander nicht widersprechen, sondern „verschiedene Subsysteme“ beschreiben; es herrschen multiple soziale Identitäten vor, die jeweils mit verschiedenen Ebenen der makrostrukturellen Umwelt verbunden sind (Schmidt-Denter 2012: 245). Insgesamt legen all diese Studien nahe, dass die mit der EU verbundenen Grundsätze zwar im Bereich der Politik weniger stark im Denken und Handeln der Bürger verankert sind als im ‚Europa der Wirtschaftsbürger‘, sich aber auch für

das ‚Europa der politischen Teilhabe‘ zunehmend Ansätze einer gemeinsamen europäischen Identität entwickeln.

B.4.3 Das ‚Europa der zwei Geschwindigkeiten‘: asymmetrische Teilhabe

Europa bzw. die EU scheint also für die Bürger kein Kunstgebilde ohne Alltagsrelevanz und Überzeugungskraft zu sein; gleichzeitig wirkt der Nationalstaat aber weiterhin identitätsstiftend. Wie die Daten zeigen, die v. a. in A.1.2 und B.1.4 vorgestellt wurden, entwickelt sich eine Vielfalt von alltagsweltlichen und die Nationalstaaten übergreifenden (transnationalen) Sozialräumen, in denen die Menschen Europa praktisch erleben. Dieses Europa des freien Reisens, grenzüberschreitender Kontakte und Kommunikation, des Bewusstseins europäischer Gemeinsamkeiten und der Wertschätzung des europäischen Mobilitäts-, Wohlstands- und Teilhabeversprechens kommt in der Regel ‚auf leisen Sohlen‘ daher. Europa bzw. die EU hat zwar nicht die identitätsstiftende Kraft des Nationalstaats und wird auch von den meisten Menschen nicht als ähnlich einheitlicher Sozialraum empfunden wie die Nationalgesellschaft. Aber sowohl im ‚Europa der wirtschaftlichen Teilhabe‘ und der Bildungsteilhabe wie auch im ‚Europa der sozialen und der politischen Partizipation‘ wächst offensichtlich ein pragmatisch-unaufgeregtes Miteinander in der Form, dass die Europäische Union positiv akzeptiert und im Denken und Handeln verankert ist.¹⁸⁵

Die Staatsschuldenkrise, die in Öffentlichkeit und Medien v. a. als ‚Euro-Krise‘ wahrgenommen wird, hat diese allgemeine Akzeptanz ohne Zweifel getrübt. Die wirtschafts- und währungspolitischen Fragen, die für das Funktionieren der EU insgesamt elementar sind, überlagern damit andere, nicht genuin wirtschaftliche Aspekte, die mit der EU als Staatenverbund zusammenhängen. Indizien dafür liefert wiederum die im Sommer 2012, also mitten in einer ‚Euro-Krise‘ durchgeführte Studie zum „Wert Europas“ (Bertelsmann Stiftung 2012a; Bertels-

182 Die Skala wurde aus drei Items gebildet: (1) „Ich freue mich, wenn ich die Europa-Fahne sehe“, (2) „Zugunsten der europäischen Idee sollten (deutsche bzw. dänische, tschechische etc.) Interessen zurückgestellt werden“, (3) „Das Ziel der europäischen Einigung sollte ein gemeinsamer europäischer Staat sein“. Die vorgeschaltete Frage lautete jeweils „Wie erleben Sie die Europäische Union (EU)?“, die Antwortalternativen reichten von 1 = „stimmt gar nicht“ bis 5 = „stimmt völlig“ (Schmidt-Denter/Quaiser-Pohl/Schöngen 2005). Ein viertes Item („Die Auflösung der EU würde mich freuen“) wurde nach einer Faktorenanalyse nicht in die Skala einbezogen, da es nicht die dafür notwendigen statistischen Werte aufwies (Schmidt-Denter/Schick 2005: 40).

183 Die Tschechische Republik und Polen waren zum Zeitpunkt der Erhebung noch nicht Mitglieder der EU. Die Datenerhebung fand in der Tschechischen Republik von April 2002 bis Januar 2003 und in Polen von Januar bis April 2003 statt (Schmidt-Denter 2012: 46), also etwa ein bis zwei Jahre vor dem EU-Beitritt der beiden Staaten.

184 Bei den anderen Items zeigte sich: Die deutschen Befragten empfinden mehr Freude beim Anblick der Europa-Fahne als die niederländischen und belgischen Befragten. Einen gemeinsamen europäischen Staat als Ziel der europäischen Einigung wünschen sich deutsche Eltern seltener als französische und österreichische Eltern. Deutsche Jugendliche wünschen sich diesen hingegen häufiger als ihre dänischen, niederländischen und österreichischen Altersgenossen (Schmidt-Denter et al. 2007).

185 Mau/Mewes (2011: 23) weisen allerdings darauf hin, dass die in ihrer Studie als „Horizontal Europeanization“ beschriebene grenzüberschreitende Interaktion, die sich im Alltagshandeln niederschlägt, v. a. mit dem individuellen Bildungsstand zusammenhängt und sich zumindest derzeit größtenteils auf die Mittel- und Oberschicht beschränkt.

mann Stiftung 2012b). Fast zwei Drittel aller in Deutschland befragten Personen erweisen sich darin als ‚Euro-Pessimisten‘: Sie meinen, dass es ihnen persönlich jetzt „viel besser“ oder „etwas besser“ ginge, „wenn es keinen Euro, sondern in Deutschland noch die D-Mark geben würde“. Lediglich jeder fünfte Befragte gibt an, die Euro-Einführung habe ihm persönlich Vorteile gebracht (Bertelsmann Stiftung 2012a: 12). In der Umfrage wurden die Befragten direkt im Anschluss an die Euro-Frage gebeten, einzuschätzen, ob es ihnen „persönlich“ viel besser, etwas besser, etwas schlechter oder viel schlechter ginge, „wenn es keine Europäische Union geben würde“. Hier beträgt der Anteil der ‚Europa-Pessimisten‘ (also derer, die davon ausgehen, dass es ihnen ohne EU „etwas besser“ oder „viel besser“ ginge) lediglich 49 Prozent und unterschreitet damit den Wert der Euro-Pessimisten deutlich (Bertelsmann Stiftung 2012a: 13).¹⁸⁶

Die hier präsentierten Befunde dokumentieren, dass die grenzüberschreitende Freizügigkeit, die gelebte transnationale Mobilität und die grenzüberschreitenden Netzwerkbeziehungen – auch über Europa hinaus – wichtige und alltagsrelevante Elemente sind, die zur Entstehung eines europäischen Aktionsraumes und eines europäischen Lebensgefühls beitragen.¹⁸⁷ **Aus der Sicht und in der Lebenspraxis vieler Menschen ist die EU heute schon weit mehr als nur ein Wirtschaftsraum. Die Bedeutung der Mobilität für die Förderung der Integration Europas ist dabei nicht zu unterschätzen, denn das Miteinander der EU-Bürger und somit der Austausch untereinander wird durch die Personenfreizügigkeit erst möglich.** Durch europaweite Wanderungen und den Austausch von Informationen lernen die Menschen die jeweils anderen Kulturen, Traditionen, Denkweisen etc. kennen und verstehen (vgl. auch Mau/Mewes 2011: 29). **Der Wert der Personenfreizügigkeit liegt folglich auch darin, die Integration der EU effektiv zu fördern und so zur Entwicklung einer gemeinsamen Identität beizutragen.**

Ein Kardinalfehler in den Diskussionen um Europa und seine identitätsstiftende Kraft ist, dass oftmals angenommen wird, individuelle und kollektive Identitäten seien nach einer ‚Kuchenlogik‘ aufgeteilt: Wenn Europa als Träger von Identität an Bedeutung gewinnt, geht das nach dieser Logik automatisch zu Lasten der Nationalstaaten. Wie bereits in A.1.2 deutlich wurde, werden aber die Nationalstaaten als Identitätsträger und -vermittler durch eine stärkere europäische Identität keineswegs

abgelöst, sondern vielmehr ergänzt und möglicherweise sogar unterstützt (Schmidt-Denter 2012: 245). ‚National‘ und ‚europäisch‘ als Gegensatz zu fassen, wie es oft geschieht, ist daher wenig hilfreich. **Gerade wenn es darum geht, neben der ökonomischen Perspektive, die für Europa zweifellos höchst bedeutend ist, auch die affektiv-symbolische zu stärken, ist statt eines ‚entweder national oder europäisch‘ vielmehr ein ‚Sowohl-als-auch‘-Ansatz sinnvoll.**

Die Werte und Prinzipien des ‚Europas der Wirtschaftsbürger‘ sind von den Bürgern nicht nur akzeptiert, sondern auch Teil ihres Alltags. Im Vergleich dazu besteht für das ‚Europa der politischen Teilhabe‘ noch erheblicher Nachholbedarf; die Rede von der Partizipation der EU-Bürger ist noch nicht ausreichend in Handeln umgesetzt. Dies hat sich bereits in B.1.3 angedeutet, wo herausgearbeitet wurde, dass die mit der Unionsbürgerschaft institutionalisierten politischen Rechte bisher wenig genutzt werden. Die politische Identitätsbildung läuft nicht parallel zur wirtschaftlichen Integration. Allerdings ist bei dieser Asymmetrie der Akzeptanz auch zu berücksichtigen, dass Europa historisch betrachtet zunächst nur als ein ‚Europa der Wirtschaftsbürger‘ konzipiert war und die politische Integration erst sehr viel später forciert wurde. **Es wird daher noch dauern, bis sich eine über den Nationalstaat hinausgehende europäische Identität entwickelt; diese wird nationale oder regionale Identitäten jedoch nicht ersetzen, sondern vielmehr ergänzen.**

Angesichts der als ‚Euro-Krise‘ wahrgenommenen aktuellen Staatsschuldenkrise und der wirtschaftlichen Probleme in Ländern wie Griechenland, Spanien und Portugal gewinnen derzeit allerdings Stimmen an Gewicht, die die europäische Integration als gescheitert betrachten. Nicht wenige Euroskeptiker argumentieren in diese Richtung und fordern, weitere Integrationssschritte zu stoppen. An dieser Stelle kann und soll keine Debatte darüber geführt werden, wie der europäische Integrationsprozess weitergeht und wie die Zukunft der Europäischen Union aussieht. Festzuhalten ist jedoch, dass die regionalen bzw. nationalen Krisensituationen, die Europa zur Zeit erlebt, eher auf zu wenig Europapolitik zurückgehen als auf zu viel, denn ein stabiler und wirtschaftlich kraftvoller Währungsraum braucht einen politischen Unterbau. Dass aus den EU-‚Krisenländern‘ zunehmend qualifizierte Arbeitsuchende z. B. nach Deutschland wandern, zeigt im Übrigen sehr deutlich die Segnungen der Freizügigkeit im gemeinsamen Binnenmarkt.

¹⁸⁶ Lediglich ein Drittel geht davon aus, dass es ihnen persönlich ohne die Europäische Union „etwas schlechter“ oder „viel schlechter“ ginge (Bertelsmann Stiftung 2012a: 13). Allerdings geben in einer anderen Frage auch 52 Prozent der Befragten an, dass sich „für sie persönlich durch die Mitgliedschaft Deutschlands in der EU“ eher Vorteile ergeben (Bertelsmann Stiftung 2012a: 2). Dies steht in deutlichem Kontrast zu dem düsteren Bild der Auswirkungen von Euro und EU auf die persönliche Situation.

¹⁸⁷ Darauf weist auch die steigende Anzahl deutscher Staatsangehöriger hin, die mit einem Europäer verheiratet sind. Während 2007 rund 573.000 Deutsche mit einem EU-Bürger verheiratet waren, sind es 2011 schon 687.000 (vgl. Statistisches Bundesamt 2009b; 2009c; 2009d; 2010b; 2010c; 2011b; 2012c).

Im Sinne der Hegelschen ‚List der Vernunft‘ kann die ‚Euro-Krise‘ auch als ein Durchbruch in der Entstehung einer gelebten europäischen Öffentlichkeit gesehen werden: **Wohl noch nie zuvor – außer in den Zeiten großer Kriege – haben so viele hunderte Millionen Menschen in Europa sich intensiv an Erörterungen, Diskussionen und Protesten zum gleichen Thema beteiligt. Die ‚Euro-Krise‘ und die damit verbundenen Konflikte können folglich auch als Intensivierung der Europäisierung interpretiert werden, als eine wichtige Form der europäischen Vergemeinschaftung.** Nationale kollektive Identitäten haben sich fast überall auf der Welt in gewaltsamer und kriegerischer Konfrontation mit anderen Nationalstaaten oder mit Kolonialmächten stabilisiert. Der historische Ursprung der Einigung Europas und der EU liegt gerade in dem Friedensversprechen ‚Nie wieder Krieg in Europa‘. Deshalb ist davon auszugehen, dass die europäische Integration anders verlaufen wird, als dies bei den Nationalstaaten der Fall war.

Vieles spricht dafür, dass die gegenwärtigen Turbulenzen in Europa in die Geschichte eingehen könnten als ‚Geburtswehen‘ einer neuen Stufe intensivierter und komplexerer Integration. Dabei dürften neue Konfigurationen lokaler, regionaler, nationaler, europäischer und auch transnationaler Kompetenzen entstehen. Die Prinzipien von Souveränität und Territorialität, die im Kontext der traditionellen Nationalstaaten entscheidend waren, werden dann neu gemischt und definiert. Neben rechtlichen Normenwerken, wirtschaftlichen Verflechtungen und politischen Machtkonstellationen werden dabei auch grenzüberschreitende Migration und im europäischen Sozialraum gelebte transnationale soziale und kulturelle Beziehungen ein wesentliches Bindemittel im europäischen Projekt sein. Hinzu treten gemeinsame Werte wie Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte, die das europäische Projekt kennzeichnen und die Überzeugungen der Menschen prägen. Dies alles kann die Basis

bilden, auf der sich eine europäische Identität formt, die sich auch auf der politischen Ebene auswirkt und den europäischen Integrationsprozess zusätzlich legitimiert. In einer solchen Entwicklung könnte das gemeinsame europäische Projekt auch in Zukunft an den Willen der europäischen Bürger zurückgebunden sein. Diese Rückbindung zu stärken, tut gerade in Zeiten der Krise not.¹⁸⁸ Sie ist die Grundlage für die Handlungsfähigkeit der Europäischen Union insgesamt. Und je stärker diese Rückbindung ist, desto eher können die EU-Bürger auch die mit dem europäischen Integrationsprozess verbundenen Chancen erkennen und wahrnehmen.

Rechtlich und politisch drückt sich das mit der Europäischen Union verbundene Freiheits- und Teilhabeversprechen in der Unionsbürgerschaft aus (s. dazu A.1). Sie ist der Status, der die gelebte transnationale Praxis im Mobilitätsraum EU trägt und legitimiert. Wie sich letztlich das Verhältnis von Unionsbürgerschaft und nationaler Staatsangehörigkeit in Zukunft entwickeln, ob und inwieweit sich die Unionsbürgerschaft stärker von der Staatsangehörigkeit ablösen wird, ist heute noch nicht absehbar; es wird sicherlich sehr stark davon abhängen, wie sich die derzeitige Krise weiter entwickelt und wie sie bewältigt wird. Zurzeit jedenfalls ist Identität noch ganz wesentlich über die nationale Staatsangehörigkeit vermittelt, und auch die Unionsbürgerschaft konstituiert sich über dieses Zugehörigkeitsverhältnis. **Dieses SVR-Jahresgutachten zeigt aber, dass Identitätsbildung kein Nullsummenspiel ist; vielmehr können Menschen zugleich Europäer und Staatsbürger sein, können so fühlen und immer häufiger auch so leben. Die ‚Saat‘ Europa hat im Bereich der wirtschaftlichen Lebenspraxis bereits starke Pflanzen hervorgebracht und erste, noch schwache Pflänzchen auch im Bereich der politischen Lebenspraxis. Gesellschaft und Politik müssen ihre Anstrengungen darauf richten, diese Entwicklung voranzutreiben, kraftvoll und mit langem Atem.**

188 Ein Beispiel für solch ein aus der Bürgergesellschaft kommendes Engagement zur stärkeren Vergegenwärtigung der Vorteile Europas im Alltag der Bürger war die Initiative „Ich will Europa“. Hinter „Ich will Europa“ standen die Engagierten Europäer, eine Gruppe von elf deutschen Stiftungen, die sich für ein starkes Europa einsetzen. Ermöglicht wurde die Kampagne durch die Stiftung Mercator und die Robert Bosch Stiftung. Schirmherr war Bundespräsident Joachim Gauck.

C Von der EU lernen?

Das deutsche Anerkennungsgesetz

Kapitel C.1

Anerkennung im Ausland erworbener Qualifikationen im EU-Recht

Die Heterogenität der Bildungs- und Ausbildungssysteme in Europa stellt eine der zentralen Wanderungsbarrieren in Europa dar (s. dazu A.2 und A.3.2). **Entsprechend ist eine der effektivsten Maßnahmen zur Förderung innereuropäischer Mobilität, geeignete Verfahren zu entwickeln, um in anderen Mitgliedstaaten erworbene Berufsqualifikationen anerkennen zu lassen.** Die bislang geringe innereuropäische Mobilität zu steigern ist auch ein erklärtes Anliegen der Europäischen Kommission (s. dazu A.2). Aus diesem Grund hat sie die Verbesserung der innereuropäischen Anerkennung von Qualifikationen in jüngster Zeit immer wieder auf die politische Agenda gebracht, etwa mit dem Monti-Bericht vom Mai 2010 (Monti 2010) oder der Binnenmarktakte vom April 2011 (KOM (2011) 206 endg.). Die Kommission trifft damit auch ein Anliegen der Bürger in Europa. Das zeigt die Häufigkeit von Bürgeranfragen zum Thema der Anerkennung bei den EU-Beratungsnetzwerken „Solvit“ und „Your Europe Advice“: In den vergangenen Jahren betrafen die meisten Anfragen neben dem Sozialversicherungs- und Freizügigkeitsrecht die Möglichkeiten, Qualifikationen in anderen Mitgliedstaaten anerkennen zu lassen (vgl. Europäische Kommission 2011c: 26f.). Die Europäische Kommission hat in den vergangenen Jahren zahlreiche Vertragsverletzungsverfahren initiiert, weil die Mitgliedstaaten gegen die EU-Gesetzgebung zur Anerkennung von Berufsqualifikationen verstoßen haben (vgl. Europäische Kommission 2012b), und kein einziger Mitgliedstaat hat es geschafft, die neue Richtlinie zur Anerkennung von Berufsqualifikationen (RL 2005/36/EG) rechtzeitig vor Ablauf der Umsetzungsfrist im Oktober 2007 vollständig umzusetzen (Europäische Kommission 2010a: 6).

Auch in Deutschland ist die Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen in jüngster Zeit verstärkt in die öffentliche Aufmerksamkeit gerückt. Dabei geht es v. a. um solche Zu- oder Rückwanderer aus Drittstaaten, für die die Anerkennungsregelungen im EU-Recht nicht gelten und die bisher nur sehr eingeschränkte Möglichkeiten hatten, ihre im Ausland erworbenen Berufsqualifikationen anerkennen zu lassen. Dieses Thema

hatte in der deutschen Integrations- und Migrationspolitik lange Zeit kaum Beachtung gefunden; aber im Oktober 2008 vereinbarten die Regierungschefs von Bund und Ländern auf dem „Bildungsgipfel“ in Dresden, die Anerkennungsverfahren für Drittstaatsangehörige zu verbessern (vgl. Die Bundesregierung/Die Regierungschefs der Länder 2008: 11f.). Begründet werden solche Maßnahmen – abgesehen davon, dass sie zur Integration der Zuwanderer beitragen sollen, die schon länger im Land leben – v. a. mit dem demografischen Wandel und dem Fachkräftemangel in Deutschland, der sich daraus ergibt (Fohrbeck 2012: 6). Im Dezember 2009 beschloss die Bundesregierung dann „Eckpunkte zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung von im Ausland erworbenen beruflichen Qualifikationen und Berufsabschlüssen“. Im April 2012 ist schließlich das neue Anerkennungsgesetz des Bundes in Kraft getreten. Inzwischen haben auch die meisten Bundesländer eigene Gesetze für ihren Zuständigkeitsbereich auf den Weg gebracht oder bereits verabschiedet. Die im EU-Recht schon seit Längerem etablierten Kriterien und Verfahren für die Anerkennung von Berufsqualifikationen, die in anderen Mitgliedstaaten erworben wurden, dienten als Blaupause für die neuen Regelungen auf Bundes- und Landesebene.

Das deutsche Anerkennungsgesetz wurde nicht nur vom SVR (2012: 171), sondern auch von Wirtschaft und Gewerkschaften als außerordentlich wichtiges integrationspolitisches Instrument begrüßt. Seine Entstehung, Ausgestaltung und Umsetzung lässt sich nicht darstellen, ohne zugleich auf den europäischen ‚großen Bruder‘ einzugehen: die im EU-Recht verankerten Regelungen zur wechselseitigen Anerkennung von Berufsqualifikationen von Unionsbürgern. Daher werden zunächst die Anerkennungsmöglichkeiten erläutert, die für Unionsbürger schon länger bestehen. Nur so lässt sich einschätzen, inwieweit die Möglichkeiten, die das Anerkennungsgesetz für Drittstaatsangehörige geschaffen hat, praktikabel sind und ob weitere Verbesserungen und Fortentwicklungen erforderlich sind.

C.1.1 Grundlagen im Primärrecht: Arbeitnehmerfreizügigkeit und Niederlassungsfreiheit

Das EU-Recht enthält weitreichende Vorgaben zur Anerkennung von Qualifikationen, die im Ausland erworben wurden. Den Ausgangspunkt dafür bilden die im Primärrecht der EU¹⁸⁹ verankerten Freiheiten des Personenverkehrs (Arbeitnehmerfreizügigkeit und Niederlassungsfreiheit, vgl. Art. 45ff. AEUV sowie A.1.1). Die Bestimmungen zur Niederlassungsfreiheit enthalten in Art. 53 AEUV (Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union) eine spezielle Kompetenznorm. Auf dieser Grundlage können das Europäische Parlament und der Rat „Richtlinien für die gegenseitige Anerkennung der Diplome, Prüfungszeugnisse und sonstigen Befähigungsnachweise sowie für die Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Aufnahme und Ausübung selbständiger Tätigkeiten“ erlassen, um die Freizügigkeit selbständig erwerbstätiger Unionsbürger innerhalb der EU zu verwirklichen. Die Bestimmungen zur Arbeitnehmerfreizügigkeit beziehen sich zwar nicht explizit auf die Anerkennung von im Ausland erworbenen Qualifikationen. Sie ermächtigen das Europäische Parlament und den Rat jedoch generell, Richtlinien und Verordnungen zu erlassen, um Arbeitnehmerfreizügigkeit herzustellen – z. B. Verwaltungsverfahren und -praktiken zu beseitigen, die die Freizügigkeit behindern (vgl. Art. 46 AEUV). Der Europäische Gerichtshof (EuGH) hat zudem in zahlreichen Urteilen ausdrücklich festgestellt, dass nationales Recht Unionsbürger aus anderen Mitgliedstaaten an der Ausübung der Arbeitnehmerfreizügigkeit oder Niederlassungsfreiheit hindern kann, wenn es für die Ausübung bestimmter Berufe spezielle Qualifikationen fordert, auch wenn die entsprechenden Regelungen angewandt werden, ohne Personen aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit zu diskriminieren (vgl. z. B. EuGH, Urt. v. 10.12.2009, Rs. C-345/08, *Pesla*, Rn. 35ff. m. w. N.). Nach der Rechtsprechung des EuGH müssen die Mitgliedstaaten daher faire Anerkennungsverfahren einrichten und bei der Zulassung zur Berufsausübung im Inland Qualifikationen, die bereits in einem anderen Mitgliedstaat erworben wurden, hinreichend berücksichtigen. Solche Verfahren müssen darüber hinaus dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit genügen, d. h. sie dürfen keine unnötigen Hürden für eine effektive Ausübung der im Primärrecht der EU garantierten Freiheiten des Personenverkehrs aufstellen (vgl. hierzu z. B. EuGH, Urt. v. 30.11.1995, Rs. C-55/94, *Gebhard*; Weizsäcker 2010: 7ff.).

C.1.2 Konkretisierung im Sekundärrecht: die Richtlinie über die Anerkennung von Berufsqualifikationen

Zwischen 1977 und 1999 wurden auf der Ebene des EU-Rechts 15 verschiedene Richtlinien zur Anerkennung von Berufsqualifikationen erlassen. Die darin enthaltenen Vorgaben wurden in der Richtlinie 2005/36/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über die Anerkennung von Berufsqualifikationen vom 7. September 2005 zu einem einheitlichen Rechtsakt zusammengefasst und teilweise modifiziert. Die RL 2005/36/EG gilt ebenso wie ihre Vorgängerrichtlinien ausschließlich für die Anerkennung von Berufsqualifikationen in den sog. reglementierten Berufen; hierzu gehören grundsätzlich alle beruflichen Tätigkeiten, für die im Aufnahmemitgliedstaat rechtlich festgelegt ist, dass sie nur mit einer bestimmten Qualifikation ausgeübt werden dürfen (z. B. Ärzte, Rechtsanwälte, Lehrer im öffentlichen Schuldienst).¹⁹⁰ Die Richtlinie enthält keine Vorgaben für die Anerkennung oder Bewertung von Qualifikationen für Berufsgruppen, für die im Aufnahmemitgliedstaat keine entsprechenden Beschränkungen gelten (in Deutschland z. B. duale Ausbildungsberufe und zulassungsfreie Handwerksberufe). Gleiches gilt für Qualifikationen im Schul- oder Hochschulbereich, z. B. die Frage, welche Schulabschlüsse zum Hochschulzugang berechtigen oder inwieweit akademische Titel geführt werden dürfen, die in anderen Mitgliedstaaten erworben wurden.

Die RL 2005/36/EG sieht zum einen vor, dass Ausbildungsnachweise für bestimmte reglementierte Berufe, die in den jeweiligen Anhängen der Richtlinie aufgelistet sind, „automatisch anerkannt“ werden (vgl. Art. 21ff. RL 2005/36/EG): Wenn Antragsteller eine entsprechende Ausbildung nachweisen, muss ihnen im Aufnahmemitgliedstaat grundsätzlich ohne weitere Überprüfung der erworbenen beruflichen Qualifikation der Berufszugang gewährt werden. Die entsprechenden Regelungen beruhen auf den sog. sektoralen Richtlinien zur Anerkennung der Berufsqualifikationen von Krankenpflegern, Zahnärzten, Tierärzten, Hebammen, Architekten, Apothekern und Ärzten, die nach einer weitgehenden Harmonisierung der betreffenden Ausbildungsgänge erlassen wurden. Zum anderen enthält die RL 2005/36/EG allgemeine Vorschriften zur Anerkennung beruflicher Qualifikationen für die Aufnahme und Ausübung reglementierter Berufe (vgl. Art. 10ff. RL 2005/36/EG). Diese beruhen auf den allgemeinen Richtlinien zur Anerkennung beruflicher Befähigungsnachweise, die nach den sektoralen Richtlinien

¹⁸⁹ Zu den Begriffen Primärrecht und Sekundärrecht s. Info-Box 7.

¹⁹⁰ Vgl. Art. 3 Abs. 1 lit. a RL 2005/36/EG; nach der entsprechenden Begriffsbestimmung zählt hierzu auch das Führen einer Berufsbezeichnung, die Personen mit bestimmten Berufsqualifikationen vorbehalten ist.

Info-Box 16 Geltungsbereich der Vorgaben zur Anerkennung von Berufsqualifikationen im EU-Recht und im neuen Anerkennungsgesetz des Bundes

Die Vorgaben zur Anerkennung von Berufsqualifikationen im EU-Recht gelten grundsätzlich nur für Unionsbürger. Der Anwendungsbereich der in der Richtlinie 2005/36/EG über die Anerkennung von Berufsqualifikationen normierten sekundärrechtlichen Vorgaben ist zudem begrenzt auf Abschlüsse, die in der EU erworben oder bereits anerkannt wurden, und auf reglementierte Berufe (also solche, die im Aufnahmemitgliedstaat nur bei Nachweis bestimmter Qualifikationen ausgeübt werden dürfen). Für Drittstaatsangehörige (bzw. Personen mit Abschlüssen aus Drittstaaten) und Berufe, für die im Aufnahmemitgliedstaat keine besonderen Zulassungsvoraussetzungen gelten, gilt die Richtlinie dagegen grundsätzlich nicht.

Allerdings müssen Drittstaatsangehörige, die sich längerfristig in der EU aufhalten, Inländern bei der Anerkennung von Berufsqualifikationen in bestimmten Fällen gleichgestellt werden. Solche (jeweils spezifischen) Inländergleichbehandlungsgebote enthalten z. B. die Daueraufenthaltsrichtlinie, die Qualifikationsrichtlinie für Flüchtlinge und die EU-Hochqualifiziertenrichtlinie. Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) müssen im Rahmen von Anerkennungsverfahren zudem grundsätzlich auch Berufsqualifikationen berücksichtigt werden, die außerhalb der EU erworben wurden. Daher können sich in vielen Fällen auch Drittstaatsangehörige auf die Bestimmungen in der RL 2005/36/EG (bzw. die entsprechende EuGH-Rechtsprechung) berufen, wenn sie schon länger in der EU leben und innerhalb der EU mobil sind. Darüber hinaus hat der EuGH auch bei nicht reglementierten Berufen in einigen Fällen entschieden, dass fehlende Anerkennungsmöglichkeiten die Freizügigkeit unzulässig behindern.

Das neue Anerkennungsgesetz des Bundes gilt grundsätzlich für alle Personen, die einen Berufsabschluss im Ausland erworben haben und in Deutschland in einem Beruf arbeiten wollen, der auf Bundesebene geregelt ist. Es hebt fast alle bisher geltenden Regelungen zur Anerkennung von Berufsqualifikationen auf, die an die Staatsangehörigkeit der Antragsteller anknüpften; allerdings wird bei bestimmten Berufen (z. B. den akademischen Heilberufen) weiterhin danach differenziert, ob der ausländische Abschluss innerhalb oder außerhalb der EU erworben wurde. Im Unterschied zur Richtlinie 2005/36/EG sieht das Gesetz zudem auch Anerkennungsverfahren für Berufe vor, für die in Deutschland keine besonderen Zulassungsvoraussetzungen gelten (also nicht reglementierte Berufe) – allerdings nur, wenn die entsprechende Berufsausbildung auf Bundesebene gesetzlich geregelt ist. Das neue Anerkennungsgesetz des Bundes setzt also zwingende Vorgaben im EU-Recht für Unionsbürger und gleichgestellte Personen um, erstreckt diese Vorgaben aber teilweise auch auf Personen und Berufe, die nicht in den Anwendungsbereich des EU-Rechts fallen (vgl. BT-Drs. 17/6260: 39ff.). Die Regelungen im EU-Recht stellen insoweit eine Blaupause für die neuen nationalen Regelungen dar. Hochschulabsolventen, die keinem bestimmten gesetzlich geregelten Beruf zugeordnet werden können (z. B. Politikwissenschaftler, Historiker, Biologen), haben nach dem Lissabonner Anerkennungsübereinkommen (vgl. hierzu C.1) Anspruch auf eine Bewertung ihrer Zeugnisse durch die Zentralstelle für Ausländisches Bildungswesen (ZAB). Das Übereinkommen ist nicht Bestandteil des EU-Rechts, sondern ein eigenständiger völkerrechtlicher Vertrag. Die Vertragsstaaten sind danach nur verpflichtet, Qualifikationen anzuerkennen bzw. zu bewerten, die in einem anderen Vertragsstaat erworben wurden. Die ZAB wendet das Verfahren zur Bewertung von Hochschulabschlüssen jedoch auf alle Antragsteller mit entsprechenden Abschlüssen aus dem Ausland an.

erlassen wurden (vgl. Erwägungsgrund 9 RL 2005/36/EG). Der Wechsel von den sektoralen zu allgemeinen Richtlinien wurde vollzogen, weil es sich als außerordentlich schwierig erwies, die einzelnen Ausbildungsgänge zu harmonisieren; über eine entsprechende Richtlinie für Ingenieure etwa konnte trotz jahrelanger Verhandlungen keine Einigung erzielt werden. Die Vorschriften des allgemeinen Systems in Art. 10ff. RL 2005/36/EG legen deshalb generelle Kriterien fest, nach denen die relevanten Berufsqualifikationen individuell geprüft werden dürfen.

Nach den allgemeinen Regelungen zur Anerkennung von Berufsqualifikationen in der RL 2005/36/EG ist die Ausübung eines reglementierten Berufs grundsätzlich zu gestatten, wenn die Qualifikation, die anerkannt werden und zur Ausübung dieses Berufs berechtigen soll, in dem Staat, in dem sie erworben wurde, dafür erforderlich ist und dazu berechtigt, diesen Beruf auszuüben (vgl. Art. 13 Abs. 1 RL 2005/36/EG). Dieser Grundsatz wird allerdings durch zusätzliche Anforderungen relativiert. Insbesondere räumt die Richtlinie den Aufnahmestaaten

Info-Box 17 Anerkennung von in anderen Mitgliedstaaten erworbenen Qualifikationen im Bereich des Handwerks

Die Vorgaben im EU-Recht zur Anerkennung von Berufsqualifikationen, die in anderen Mitgliedstaaten erworben wurden, und ihre Auswirkungen auf die deutsche Gesetzgebung sind komplex. Ein Beispiel dafür sind die Regelungen im Bereich des Handwerks: Um bestimmte Handwerksberufe (z. B. Maler und Lackierer, Klempner, Friseur) selbständig auszuüben, ist in Deutschland eine Zulassung erforderlich, in der Regel ein Meisterbrief („großer Befähigungsnachweis“), sowie eine Eintragung in die Handwerksrolle (vgl. § 1 Abs. 1, § 7 Abs. 1a HwO). Da die entsprechenden Handwerksberufe insoweit reglementiert sind, gelten für Unionsbürger (und gleichgestellte Drittstaatsangehörige wie z. B. Daueraufenthaltsberechtigte oder anerkannte Flüchtlinge) die Vorgaben in der Richtlinie 2005/36/EG. Diese sieht wiederum zwei Möglichkeiten für eine Anerkennung vor: Aufgrund von Sonderregelungen für Berufe im Bereich Handwerk, Industrie und Handel in Art. 16ff. RL 2005/36/EG ist eine Berufszulassung zum einen möglich, wenn jemand den betreffenden Beruf in einem anderen Mitgliedstaat mehrere Jahre lang ausgeübt hat. So kann ein Friseur, der im Herkunftsmitgliedstaat sechs Jahre ununterbrochen als Selbständiger oder Betriebsleiter tätig war, allein aufgrund dieser Berufserfahrung verlangen, im Aufnahmemitgliedstaat als Friseur zugelassen zu werden. Wenn zusätzlich eine entsprechende Ausbildung nachgewiesen wird, ist weniger Berufserfahrung erforderlich (vgl. Art. 17 RL 2005/36/EG). Zum anderen können Handwerker ohne hinreichende Berufserfahrung beantragen, dass ihre in einem anderen Mitgliedstaat erworbene Ausbildung aufgrund der allgemeinen Regelungen zur Anerkennung von Berufsqualifikationen in Art. 10ff. der RL 2005/26/EG (s. o.) anerkannt wird. Aufgrund dieser Vorgaben haben nach dem deutschen Recht Handwerker aus anderen Mitgliedstaaten mit entsprechenden Qualifikationen einen Anspruch auf eine Ausnahmegewilligung, mit der sie auch ohne Meisterbrief in die Handwerksrolle eingetragen werden können (vgl. § 7 Abs. 3 HwO; §§ 1ff. EU/EWR-HwV). Seit das Anerkennungsgesetz des Bundes in Kraft getreten ist, haben generell auch Drittstaatsangehörige und Personen mit in Drittstaaten erworbenen Berufsabschlüssen die Möglichkeit, Berufsqualifikationen auf der Grundlage der allgemeinen Regelungen in der RL 2005/36/EG anerkennen zu lassen (also wenn hinsichtlich der Berufsausbildung keine wesentlichen Unterschiede bestehen oder wenn Anpassungsmaßnahmen absolviert wurden) (vgl. § 7 Abs. 3, § 50b HwO). Zudem besteht im zulassungspflichtigen Handwerk grundsätzlich auch die Möglichkeit eines „partiellen“ Berufszugangs, indem die Eintragung in die Handwerksrolle auf bestimmte Tätigkeiten beschränkt wird (vgl. § 8 Abs. 2 HwO).

Für Unionsbürger und gleichgestellte Drittstaatsangehörige, die ihren ständigen Wohnsitz in einem anderen Mitgliedstaat haben und in Deutschland nur vorübergehend ein zulassungspflichtiges Handwerk ausüben wollen, gelten wiederum Vorgaben auf der Grundlage der Dienstleistungsfreiheit. Diese sind ebenfalls in der RL 2005/36/EG konkretisiert (vgl. Art. 5ff. RL 2005/36/EG): In solchen Fällen ist ein Anerkennungsverfahren bzw. eine Eintragung in die Handwerksrolle nicht notwendig, sondern es genügt in der Regel, die beabsichtigte Tätigkeit in Deutschland bei der zuständigen Behörde schriftlich anzuzeigen (vgl. §§ 7ff. EU/EWR-HwV). Handwerker aus anderen Mitgliedstaaten oder aus Drittstaaten, die in Deutschland ein zulassungsfreies Handwerk ausüben wollen (z. B. Fliesenleger, Schuhmacher, Gebäudereiniger), müssen ebenfalls kein Anerkennungsverfahren durchlaufen, da der Zugang zu diesen Berufen in Deutschland generell keine bestimmte Qualifikation voraussetzt (vgl. § 18 i. V. m. Anlage B HwO). Gleiches gilt für Handwerker in allen Sparten, die nicht selbständig sind, sondern als Angestellte in einem Betrieb arbeiten. Seit Inkrafttreten des Anerkennungsgesetzes des Bundes können allerdings auch solche Handwerker beantragen, dass die Gleichwertigkeit eines im Ausland erworbenen Abschlusses in einem Handwerksberuf festgestellt wird, und zwar unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit und davon, wo sie die Berufsausbildung absolviert haben (vgl. § 40a HwO i. V. m. §§ 4ff. BQFG sowie §§ 51e, 50b HwO). Dadurch können sie ihre Chancen auf dem inländischen Arbeitsmarkt erhöhen. Darüber hinaus können Handwerker mit ausländischen Abschlüssen die Zulassung zu einer sog. Externenprüfung beantragen und damit einen inländischen Abschluss („Gesellenbrief“) erlangen, ohne die in Deutschland vorgesehene Berufsausbildung zu absolvieren (vgl. § 37 Abs. 2 HwO).

die Möglichkeit ein, bei „wesentlichen Unterschieden“ im Hinblick auf Ausbildungsdauer und -inhalte von den Antragstellern Ausgleichsmaßnahmen zu verlangen (Anpassungslehrgang oder Eignungsprüfung) (vgl. Art. 14 RL 2005/36/EG). Diese müssen allerdings verhältnismäßig sein. Insbesondere muss der Aufnahmestaat prüfen, ob die Kenntnisse, die der Antragsteller in seiner Berufspraxis erworben hat, solche wesentlichen Unterschiede ganz oder teilweise ausgleichen können (Art. 14 Abs. 5 RL 2005/36/EG). Ein Anpassungslehrgang darf in keinem Fall länger als drei Jahre dauern (Art. 14 Abs. 1 RL 2005/36/EG). Ist eine Anpassung notwendig, muss der Antragsteller zudem in der Regel selbst zwischen einem Lehrgang und einer Eignungsprüfung wählen können (Art. 14 Abs. 2 u. 3 RL 2005/36/EG).

Ein Blick auf die Daten zur Umsetzung der RL 2005/36/EG bei denjenigen Berufsgruppen, in denen Abschlüsse nicht automatisch anerkannt werden, zeigt, dass es in Deutschland eher die Regel als die Ausnahme ist, dass die Antragsteller Ausgleichsmaßnahmen absolvieren müssen. Wie eine von der Europäischen Kommission veröffentlichte Statistik (vgl. Europäische Kommission 2012a) zeigt, haben die zuständigen Behörden in Deutschland z. B. in den Jahren 2009 und 2010 bei 296 Lehrern an Sekundarschulen Abschlüsse aus anderen EU-Mitgliedstaaten oder EWR-Staaten ohne Ausgleichsmaßnahmen anerkannt und bei 105 weiteren nach Absolvierung von Ausgleichsmaßnahmen. Im gleichen Zeitraum befanden sich 1.344 Anträge auf Anerkennung von Lehrern an Sekundarschulen in Prüfung und in 194 Fällen hatten die Antragsteller laufende Anpassungslehrgänge noch nicht abgeschlossen. Ähnlich sind die Zahlen für Lehrer an Grundschulen bzw. Schulen der Primarstufe. Die sehr hohe Zahl an noch ausstehenden Entscheidungen ist vermutlich auch dadurch begründet, dass eine rasche Anerkennung ohne aufwändige Ausgleichsmaßnahmen mit hohen Hürden verbunden ist.¹⁹¹

Die EU-Kommission hat die RL 2005/36/EG in den Jahren 2010/11 umfassend evaluiert. Dafür wurden zahlreiche Berichte und Empfehlungen ausgewertet, sowohl von Mitgliedstaaten und den Behörden, die für die Anerkennung von Berufsqualifikationen zuständig sind, als auch von Berufsorganisationen, Beratungsstellen, Bildungseinrichtungen und externen Experten. Auf der Grundlage der Ergebnisse dieser Evaluation veröffentlichte die Kommission im Juni 2011 das „Grünbuch zur Über-

arbeitung der Richtlinie über Berufsqualifikationen“ (KOM (2011) 367 endg.). Nachdem die Konsultationen dazu im Dezember 2011 abgeschlossen waren, legte sie einen Vorschlag für eine Modernisierung der RL 2005/36/EG vor (KOM(2011) 883 endg.). Als eine der wichtigsten Neuerungen sieht dieser Vorschlag vor, einen „Europäischen Berufsausweis“ einzuführen (vgl. Art. 4a ff. des Richtlinienentwurfs). Dieser Ausweis soll nach Prüfung der relevanten Dokumente vom Herkunftsstaat ausgestellt werden und den Aufnahmemitgliedstaaten als Grundlage für die Anerkennung dienen. Die entsprechenden Verfahren sollen ausschließlich über das elektronische Binnenmarkt-Informationssystem für die Verwaltungen der Mitgliedstaaten der EU (IMI) abgewickelt werden. Das neue Verfahren soll die Aufnahmestaaten bei der Überprüfung von Berufsqualifikationen stärker einbinden und deren Anerkennung für die betroffenen Berufsgruppen erheblich vereinfachen (vgl. KOM(2011) 883 endg.: 8f.). Darüber hinaus ist aufgrund der Rechtsprechung des EuGH¹⁹² die Möglichkeit eines „partiellen Zugangs“ vorgesehen (vgl. Art. 4f. des Richtlinienentwurfs): Wenn Antragsteller aufgrund unterschiedlicher Berufszuschnitte in den einzelnen Mitgliedstaaten nur für Teilbereiche eines Berufs, der im Aufnahmemitgliedstaat reglementiert ist, qualifiziert sind, sollen sie künftig eine partielle Berufszulassung für bestimmte, abtrennbare Berufstätigkeiten erhalten können. Diese Möglichkeit betraf bislang z. B. spezialisierte Ingenieure, sie könnte in Deutschland aber künftig auch die Anerkennung für Lehrer vereinfachen, die nur in einem Unterrichtsfach ausgebildet sind (anstatt wie in Deutschland üblich in zwei Fächern).

C.1.3 Vorgaben für nicht reglementierte Berufe und den (Hoch-)Schulbereich

Die Vorgaben zur Anerkennung von Berufsqualifikationen in reglementierten Berufen sind v. a. in der RL 2005/36/EG konkretisiert. Daneben gibt es auf europäischer Ebene auch rechtliche Vorgaben zur Bewertung von Berufsqualifikationen in nicht reglementierten Berufen und zur Anerkennung von Qualifikationen im Schul- und Hochschulbereich. Hierfür wendet der EuGH in seiner Rechtsprechung im Wesentlichen die gleichen Grundsätze an wie bei den reglementierten Berufen. So wurde etwa in

¹⁹¹ Zudem berücksichtigen z. B. die für die Gesundheitsberufe zuständigen Landesbehörden die von einem ‚Anerkennungsbewerber‘ im Herkunftsland absolvierten Ausbildungszeiten unterschiedlich. Aus der Praxis gibt es Berichte von zwischen den Bundesländern divergierenden ‚Umrechnungsschlüsseln‘ und Berechnungsgrundlagen: So berechnet Bundesland A im Rahmen der Anerkennung einer an einer EU-Universität erworbenen Qualifikation als Physiotherapeut die Stundenzahl der theoretischen Ausbildung anhand des im Herkunftsland aufgewendeten und über ECTS-Punkte quantifizierbaren Arbeitsaufwands, während Land B lediglich die reine Stundenzahl der besuchten Vorlesungen, Seminare und Kurse berücksichtigt. Dies hat zur Folge, dass sich die für die Anerkennung seitens der Behörden für notwendig erachteten Anpassungslehrgänge hinsichtlich ihres Umfangs deutlich unterscheiden.

¹⁹² Vgl. EuGH, Urt. v. 19.01.2006, Rs. C-330/03, *Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos*.

einem Urteil aus dem Jahr 1993 erklärt, dass die Berechtigung zum Führen eines akademischen Grads den Berufszugang und das berufliche Fortkommen begünstigt, auch wenn dieser Grad für den Zugang zu einem Beruf nicht vorausgesetzt wird. Nationale Regelungen, die festlegen, ob ein in einem anderen Mitgliedstaat erworbener akademischer Titel im Land geführt werden darf, verstoßen somit gegen die Niederlassungsfreiheit und die Arbeitnehmerfreizügigkeit, wenn sie nicht mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit vereinbar sind (EuGH, Urt. v. 31.03.1993, C-19/92, *Kraus*; Rn. 18 u. 32ff.). Nach einem weiteren Urteil des EuGH aus dem Jahr 1996 gelten die Prinzipien der Anerkennung, die im Bereich der reglementierten Berufe entwickelt wurden, grundsätzlich auch für „berufliche Tätigkeiten, deren Aufnahme oder Ausübung nicht kraft rechtlicher Regelung den Besitz eines Diploms voraussetzt“. Die zuständigen Behörden des Aufnahmestaats müssen also, wenn sie Arbeitsuchende aus einem anderen Mitgliedstaat einstufen und diese Einstufung sich auf die Arbeitssuche im Aufnahmestaat auswirkt, „die Diplome, Kenntnisse, Fähigkeiten und sonstigen Befähigungsnachweise berücksichtigen, die der Betroffene zum Zweck der Ausübung eines Berufes in seinem Heimat- oder Herkunftsmitgliedstaat erworben hat“ (EuGH, Urt. v. 01.02.1996, Rs. C-164/94, *Aranitis*; Rn. 30–32). Ein in Berlin lebender Geologe aus Griechenland hatte geklagt, weil die Arbeitsverwaltung ihn mangels eines inländischen Abschlusses als ungelernt eingestuft hatte; daraufhin hatte er bei der zuständigen Senatsverwaltung beantragt, dass sein griechischer Hochschulabschluss als einem inländischen Hochschulabschluss in Geologie gleichwertig anerkannt wird, hatte damit jedoch keinen Erfolg.

Für die Anerkennung von im Ausland erworbenen Qualifikationen sind darüber hinaus auch die rechtlichen Vorgaben im sog. Lissabonner Anerkennungsübereinkommen¹⁹³ zu berücksichtigen. Dieses Abkommen ist ein völkerrechtlicher Vertrag, der unter der Schirmherrschaft von UNESCO und Europarat ausgearbeitet wurde. Zu seinen Vertragsstaaten gehören die meisten Mitgliedstaaten des Europarats (darunter Deutschland seit 2007) sowie einige weitere Staaten (z. B. Australien, Israel und Neuseeland). Das Übereinkommen enthält zwingende Vorgaben zur Anerkennung von Qualifikationen, die den Zugang zur Hochschulbildung ermöglichen, sowie zur Anerkennung von Studienzeiten und Hochschulqualifikationen, die zu weiterführenden Hochschulstudien (z. B. Master- oder Promotionsstudiengänge) berechtigen oder dazu, einen akademischen Grad zu führen. Als Grundsatz legt es fest, dass die im Herkunftsstaat erworbenen Qualifikationen anzuerkennen sind, sofern sie sich nicht nachweislich von den entsprechenden Qualifikationen oder Studienzeiten im Aufnahmestaat wesentlich unterscheiden (vgl. Art. IVff. des Übereinkommens; s. auch A.3.2). Außerdem haben Zuwanderer mit Abschlüssen aus den Vertragsstaaten des Abkommens einen allgemeinen Anspruch darauf, dass ihre im Herkunftsstaat erworbenen Hochschulqualifikationen bewertet werden, um ihnen den Zugang zum Arbeitsmarkt im Aufnahmestaat zu erleichtern (vgl. Art. VI.2ff. des Übereinkommens). Das Verfahren zur Bewertung von Hochschulabschlüssen führt in Deutschland die Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen (ZAB) durch, die bei der Kultusministerkonferenz (KMK) angesiedelt ist.

193 Die offizielle Bezeichnung lautet „Übereinkommen vom 11.04.1997 über die Anerkennung von Qualifikationen im Hochschulbereich in der europäischen Region“.

Das neue Anerkennungsgesetz des Bundes

Der SVR hat bereits in seinem ersten Jahresgutachten (2010a: 178–179) hervorgehoben, wie wichtig ein – damals noch zu erarbeitendes – Anerkennungsgesetz für Drittstaatsangehörige wäre; in seinem Gutachten 2012 beurteilte er den entsprechenden Gesetzesentwurf als „entscheidende Starthilfe“ für eine verbesserte Integration (SVR 2012: 93). Drittstaatsangehörige hatten bisher kaum institutionelle Möglichkeiten, ihre aus dem Herkunftsland ‚mitgebrachten‘ Qualifikationen anerkennen zu lassen. Das führte zu einem jahrelangen sog. Brainwaste; den soll die Reform nun beenden. Die Bundesregierung bewertete die Reform, die politisch lange verschleppt worden war, sogar als „bedeutende[n] Meilenstein für die Integration“, der „bei der Verknüpfung von Zuwanderung und Integration“ Maßstäbe setze (Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration 2011). Das lang erwartete Gesetz trat am 1. April 2012 in Kraft, also etwa ein Jahr vor Veröffentlichung dieses Gutachtens. Dies soll Anlass sein, die neuen Regeln vorzustellen und anschließend ihre Umsetzbarkeit vorsichtig zu bewerten.

C.2.1 Geltungsbereich und wichtigste Inhalte: EU-Vorgaben als Vorbild

Das Anerkennungsgesetz des Bundes¹⁹⁴ weitet etliche der Grundsätze zur Anerkennung von Berufsqualifikationen im Bereich der reglementierten Berufe, die im EU-Recht entwickelt wurden, auf Personen und Berufe aus, die nicht (unmittelbar) in den Anwendungsbereich der entsprechenden europarechtlichen Regelungen fallen (insbesondere auf neu zugewanderte Drittstaatsangehörige und nicht reglementierte Berufe). Gleichzeitig regelt es die Anerkennung ausländischer Qualifikationen in Deutschland aber nicht komplett neu. Vielmehr ist das Anerkennungsgesetz des Bundes in seiner Reichweite in zweierlei Hinsicht begrenzt: Zum einen bezieht es sich

ausschließlich auf Berufsabschlüsse, die im Ausland (bzw. nach ausländischem Recht) erworben wurden. Es umfasst nicht die Bewertung der Qualifikationen von Personen, die keinen formalen Berufsabschluss haben, oder von schulischen oder hochschulischen Studien- und Prüfungsleistungen, um einen Bildungsgang in Deutschland fortzusetzen (sog. akademische Anerkennung) (vgl. Fohrbeck 2012: 7). Zum anderen ist es auf die bundesrechtlich geregelten Berufe beschränkt (u. a. duale Ausbildungsberufe im Bereich Industrie und Handel, Handwerksberufe, Gesundheitsberufe). Um die Anerkennungsmöglichkeiten in den landesrechtlich geregelten Berufen (z. B. Lehrer, Erzieher, Ingenieure) zu verbessern, sind Neuregelungen auf Landesebene erforderlich (vgl. C.2.4). Auch die Bewertung von Hochschulabschlüssen, die keinem bestimmten gesetzlich geregelten Beruf zugeordnet werden können, fällt nicht unter das Anerkennungsgesetz des Bundes, sondern erfolgt in einem gesonderten Verfahren durch die ZAB (vgl. C.1.3).

Zentrales Ziel des Gesetzes ist es, für alle bundesrechtlich geregelten Berufe eine Möglichkeit der Anerkennung oder Bewertung im Ausland erworbener Berufsabschlüsse nach möglichst einheitlichen und klaren Kriterien zu schaffen. Dies soll die Integration der Zuwanderer fördern, die bereits in Deutschland leben, und zudem erleichtern, Fachkräfte aus dem Ausland zu rekrutieren (vgl. Gesetzesbegründung, BT-Drs. 17/6260: 39ff.). Bevor das Anerkennungsgesetz des Bundes in Kraft trat, waren entsprechende Verfahren für einen Teil der Berufe und ausschließlich für Spätaussiedler oder Unionsbürger vorgesehen (s. C.1). Für weitere auf Bundesebene geregelte Berufe (z. B. für einen Teil der Gesundheitsberufe) gab es zwar auch schon entsprechende Verfahren für Drittstaatsangehörige. Die Kriterien für die Bewertung bzw. Anerkennung der entsprechenden Qualifikationen waren jedoch für die verschiedenen Gruppen von Antragstellern (Unionsbürger, Drittstaatsangehörige, Spät-

194 Gesetz zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen vom 6.12.2011, BGBl. I, 2515.

aussiedler) sehr unterschiedlich, und für Drittstaatsangehörige waren die Hürden für eine Anerkennung teilweise außerordentlich hoch.

Im Vorfeld der Verabschiedung des Anerkennungsgesetzes des Bundes wurden zwei wichtige Grundentscheidungen getroffen, um die Anerkennungsverfahren zu vereinheitlichen und zu vereinfachen: Zum einen unterscheiden die Regelungen im Anerkennungsgesetz grundsätzlich nicht mehr nach der Staatsangehörigkeit der Antragsteller, sondern nur noch nach dem Inhalt (oder der Herkunft) der im Ausland erworbenen Ausbildung (vgl. BT-Drs. 17/6260: 39). Diese Entscheidung folgt der Einsicht, dass die Staatsangehörigkeit als solche die beruflichen Fähigkeiten von Zuwanderern nicht beeinflusst; zudem sind Beschränkungen des Arbeitsmarktzugangs für Zuwanderer, die nicht von den beruflichen Fähigkeiten abhängen, bereits im Zuwanderungsrecht festgelegt. Antragsteller, die in der EU einen Abschluss in einem harmonisierten Ausbildungsgang erworben haben, können diesen weiterhin in einem vereinfachten Verfahren anerkennen lassen (vgl. C.1.2). Die entsprechenden Regelungen werden künftig jedoch generell auch auf Drittstaatsangehörige angewandt, die ihre berufliche Qualifikation in einem anderen EU-Staat erworben haben (also z. B. auf Ärzte mit indischer Staatsangehörigkeit, die ihr Studium in Großbritannien abgeschlossen haben). **Zum anderen orientieren sich die Regelungen des Anerkennungsgesetzes des Bundes grundsätzlich an den allgemeinen Kriterien, die das EU-Recht für die Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen vorsieht und die bei nicht harmonisierten Ausbildungsgängen greifen.** Das Anerkennungsgesetz stellt den bereits bestehenden allgemeinen Kriterien für die Anerkennung der Berufsqualifikationen innerhalb der EU also kein ganz neues System für Zuwanderer aus Drittstaaten zur Seite, sondern dehnt die entsprechenden Kriterien weitgehend auf Zuwanderer aus Drittstaaten aus.

Seiner Struktur nach ist das Anerkennungsgesetz des Bundes ein sog. Artikelgesetz. Es enthält in Art. 1 das neue Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz (BQFG) und in 60 weiteren Artikeln Änderungen spezifischer Berufsgesetze (z. B. der Bundesärzteordnung, des Krankenpflegegesetzes und der Handwerksordnung). Das BQFG regelt zum einen, wie im Ausland erworbene Berufsqualifikationen in nicht reglementierten Berufen zu bewerten sind, und ist insofern insbesondere für die dualen Ausbildungsberufe relevant. Zum anderen enthält es auch für reglementierte Berufe allgemeine Regelungen zur Anerkennung, die jedoch nur dann anwendbar sind, wenn in den spezifischen Berufsgesetzen nichts anderes geregelt ist. Die entsprechende Struktur des Gesetzes soll die Anerkennungsverfahren möglichst weitgehend vereinheitlichen, gleichzeitig sollen aber berufsspezifische Besonderheiten berücksichtigt werden können (vgl. BT-Drs. 17/6260: 39, 45).

Nach den Regelungen im Anerkennungsgesetz muss ein im Ausland erworbener Berufsabschluss in der Regel dann anerkannt oder als gleichwertig eingestuft werden, wenn sich die ausländische Ausbildung von der deutschen nicht wesentlich unterscheidet. Eine Ablehnung kann daher nur auf Unterschiede gestützt werden, die für die Ausübung des jeweiligen Berufs tatsächlich maßgeblich sind. Beim Vergleich von Berufsqualifikationen mit den im Inland vorausgesetzten Qualifikationen muss außerdem die Berufserfahrung berücksichtigt werden, die der Antragsteller nach Abschluss der Ausbildung im Aus- oder Inland erworben hat, ebenso eventuelle Weiterbildungen. Dies ist eine wesentliche Verbesserung gegenüber der früheren Rechtslage, nach der Antragsteller aus Drittstaaten ihre Berufserfahrung im Anerkennungsverfahren in der Regel nicht geltend machen konnten. Bei reglementierten Berufen besteht zudem in den meisten Fällen die Möglichkeit, Qualifikationsdefizite durch eine (ergänzende) Prüfung oder einen Anpassungslehrgang auszugleichen. Anerkennungsverfahren in nicht reglementierten Berufen führen in der Regel die Berufskammern durch, die für die jeweilige Berufsausbildung zuständig sind; für Verfahren in den reglementierten Berufen sind die Behörden zuständig, die den Berufszugang auch sonst kontrollieren.

Um die Evaluierung der neuen Regelungen zu ermöglichen, verpflichtet das Anerkennungsgesetz des Bundes die für die Umsetzung zuständigen Behörden, Daten zu den entsprechenden Verfahren zu erheben (vgl. §§ 17 u. 18 BQFG). Mit den Ergebnissen der ersten umfassenden jährlichen Statistik ist im Herbst 2013 zu rechnen; bis dahin ist eine Bewertung der neuen Regelungen anhand vorläufiger Daten nur zu einzelnen Berufsgruppen möglich. Die Bundesregierung hat sich zudem im Rahmen der abschließenden Beratung im Bundesrat dazu verpflichtet, die Umsetzung der neuen Regelungen kontinuierlich zu beobachten und bei Anpassungsbedarf unverzüglich zu ändern (vgl. BR-Drs. 606/11 (B)).

C.2.2 Umsetzung bei Ausbildungsberufen: positiver Start

Warum die Politik an das Gesetz so große Hoffnungen knüpft, wird auch aus der Zahl der potenziell anerkennungsfähigen Personen deutlich. Im Vorfeld der Verabschiedung des Gesetzes ging das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) nach einer Auswertung des Mikrozensus 2008 davon aus, dass bis zu rund 285.000 Personen davon profitieren könnten, wenn sie ihre im Ausland erworbenen Abschlüsse auf Gleichwertigkeit prüfen ließen. Das Bundesgesetz ist erst seit April 2012 in Kraft und Ländergesetze müssen in vielen Bundesländern noch verabschiedet werden. Insofern kann nicht überraschen, dass nach den bisher vorliegenden

Tab. C.2.1 Anerkennungsverfahren im Land Hamburg April bis Oktober 2012

| zuständige Stelle | Anträge | Entscheidungen | Anerkennungen |
|---|--------------------------|-------------------------------------|---|
| Handwerkskammer Hamburg | 31 | 20 | 14 Vollanerkennungen, 6 Teilanerkennungen |
| Handelskammer Hamburg (IHK-FOSA-Mitglied) | 21 | 5 | 2 Vollanerkennungen, 1 Teilanerkennung, für 2 Anträge nicht zuständig |
| Landwirtschaftskammer Hamburg | 1 | 0 (aufgrund fehlender Dokumente) | |
| Behörde für Gesundheit und Verbraucherschutz | 248 (davon 130 Ärzte) | 109 (davon 79 Ärzte) | 108 (davon 78 Ärzte) |
| Hamburger Architektenkammer | 6 | 3 | 3 Eintragungen |

Quelle: Drs. 20/5477 Bürgerschaft Hamburg; eigene Darstellung

Daten nur wenige Anträge auf ein entsprechendes Verfahren gestellt wurden. Bei der IHK FOSA¹⁹⁵, dem bundesweiten Kompetenzzentrum der deutschen Industrie- und Handelskammern (IHK) für die Überprüfung von Anerkennungsverfahren, sind zwischen April und September 2012 1.067 Anträge eingegangen (Pfister/Treu 2012: 28).¹⁹⁶ Dazu kommen 690 Anträge bei den Handwerkskammern, die im Gegensatz zu den IHKs auf eine gemeinsame und zentrale Anerkennungsstelle verzichten und solche Anträge dezentral bearbeiten (Kramer/Witt 2012: 29).

Von den Anträgen, die an die IHK FOSA gerichtet wurden, waren knapp zehn Prozent ‚Irrläufer‘, die eigentlich in die Zuständigkeit der Handwerkskammern fielen oder landesrechtlich geregelte Berufe betrafen. **Dies ist ein deutlicher Hinweis darauf, dass im oft beklagten ‚Anerkennungsdschungel‘ immer noch viel Beratungsbedarf besteht** (s. dazu C.3.2), auch wenn er durch das Gesetz deutlich gelichtet wurde. Die ersten Erfahrungen der IHK FOSA zeigen zudem, dass zur Prüfung häufig weitere Unterlagen nachgefordert werden müssen. Die zuständigen Behörden in den Herkunftsländern reagieren auf Anfragen zu Lehrplänen und Prüfungsinhalten oft zögerlich. Deshalb ist es für die Kammern eine echte Herausforderung, die Bearbeitungsfristen einzuhalten, die seit Dezember 2012 gelten: ein Monat für die Eingangsbestätigung inklusive Nachforderung von Dokumenten und drei Monate für das gesamte Feststellungsverfahren (Pfister/Treu

2012: 28). Dass bei den Handwerkskammern deutlich weniger Anträge eingehen als bei den IHKs, erklärt sich durch die geringere Zahl an relevanten bundesrechtlich geregelten Berufen. Darüber hinaus können Bewerber aus Ländern, in denen Handwerksberufe nicht formalisiert vermittelt und zertifiziert werden und entsprechend keine überprüfbaren Unterlagen ausgestellt werden können, das Verfahren über die Handwerkskammern nicht nutzen. Ihnen bleibt der Weg, ihre erworbenen beruflichen Kompetenzen durch eine Prüfung zu belegen¹⁹⁷ und so einen anerkannten Abschluss zu erwerben (Kramer/Witt 2012: 29).

Noch kaum Informationen liegen zu den Berufen vor, bei denen die Umsetzung des Bundesgesetzes in die Zuständigkeit der Landesbehörden fällt. Lediglich für Hamburg sind erste Zahlen verfügbar. Sie zeigen, dass v. a. die Anerkennung von Gesundheitsberufen beantragt wird, die derzeit auf dem Arbeitsmarkt relativ stark nachgefragt sind (Tab. C.2.1). Die Hamburger Zahlen machen zudem deutlich, dass die Anerkennungsquote relativ hoch ist. Dies kann allerdings auch darauf zurückgehen, dass besonders eindeutige und klare Fälle zuerst bearbeitet werden.

Zur Umsetzung des bereits existierenden Hamburger Landesanererkennungsgesetzes liegen bisher keine Informationen vor. Die Daten des Beratungsnetzwerkes IQ und der Telefonhotline des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) weisen jedoch darauf hin, dass es

¹⁹⁵ FOSA steht für „Foreign Skills Approval“. Die IHK FOSA führt die Anerkennungsverfahren im Auftrag von 77 der 80 bundesweit existierenden IHKs durch. Die IHKs Hannover, Braunschweig und Wuppertal-Solingen-Remscheid überprüfen in ihrem Zuständigkeitsbereich selbst, ob ausländische Abschlüsse einem deutschen Berufsabschluss entsprechen.

¹⁹⁶ Die wichtigsten Herkunftsländer der Antragsteller waren Polen (170), die Türkei (122) und Russland (119) (Pfister/Treu 2012: 28).

¹⁹⁷ Die Option der Externenprüfung ist eigentlich eine Externenregelung, die es Personen, die keine duale Ausbildung in dem entsprechenden Beruf haben, ermöglicht, zur Abschluss- bzw. Gesellenprüfung zugelassen zu werden.

Tab. C.2.2 Vorläufige Referenzberufe der telefonischen Beratung des BAMF April bis November 2012

| vorläufig identifizierte Referenzberufe | absolut | anteilig |
|---|---------|----------|
| Lehrer | 735 | 11 % |
| Gesundheits- und Krankenpfleger | 425 | 6 % |
| Arzt | 416 | 6 % |
| Ingenieur | 364 | 5 % |
| Erzieher | 276 | 4 % |
| Zahnarzt | 142 | 2 % |
| Sozialpädagoge/ Sozialarbeiter | 107 | 1 % |
| Facharzt | 87 | 1 % |
| sonstige | 1.684 | 26 % |
| keine Zuordnung möglich | 2.475 | 37 % |

Anmerkung: Referenzberufe sind die deutschen Berufe, mit denen die ausländische Berufsqualifikation verglichen werden soll. Im Berichtszeitraum wurden 285 Referenzberufe identifiziert.

Quelle: BAMF 2012d

einen erheblichen Informationsbedarf zu landesrechtlich geregelten Berufen wie Lehrer, Ingenieur und Erzieher gibt (Tab. C.2.2).

Das Anerkennungsgesetz ist grundsätzlich aber nicht nur für Personen relevant, die Qualifikationen oder Berufsabschlüsse im Ausland erworben haben und bereits in Deutschland leben, sondern auch für potenzielle Neuzuwanderer (also Personen, die noch im Ausland leben). Von April bis Oktober 2012 informierten sich 180.000 Personen auf der Webseite „Anerkennung-in-Deutschland“ über Möglichkeiten der Anerkennung von Berufsabschlüssen in Deutschland. Von diesen Nutzern griffen 43 Prozent aus dem Ausland auf die Webseite zu (BMBF 2012a). Insofern besteht die Aussicht, dass das Anerkennungsgesetz auch dazu beitragen kann, die Attraktivität Deutschlands im Wettbewerb um qualifizierte und hoch qualifizierte Drittstaatsangehörige zu sichern oder gar zu steigern.

C.2.3 Umsetzung bei Gesundheitsberufen: weiterhin schwierig

Das Anerkennungsgesetz des Bundes hat die Anerkennungsverfahren für die Gesundheitsberufe in mehreren wichtigen Punkten vereinfacht. Das ist auch deshalb zu begrüßen, weil gerade in diesen Berufen die Bundesagentur für Arbeit über einen wachsenden Fachkräfte-

mangel berichtet. Insbesondere wurde für die akademischen Heilberufe (z. B. Arzt, Zahnarzt, Apotheker) das sog. Staatsangehörigkeitsprivileg aufgehoben. Bis zum Inkrafttreten des Anerkennungsgesetzes setzte die Approbation grundsätzlich die deutsche Staatsangehörigkeit oder die eines EU-Mitgliedstaats voraus. Drittstaatsangehörige konnten daher unabhängig von ihrer Qualifikation nur auf der Grundlage von Ausnahmeregelungen approbiert werden, selbst wenn sie im Inland studiert hatten. Nach dem Anerkennungsgesetz ist die Staatsangehörigkeit als solche nun nicht mehr ausschlaggebend; bei akademischen wie nichtakademischen Heilberufen wird nur noch nach dem Inhalt oder der Herkunft der im Ausland erworbenen Ausbildung differenziert (vgl. C.2.1 sowie Info-Box 18). Außerdem muss in Anerkennungsverfahren nun auch bei Drittstaatsangehörigen die Berufserfahrung der Antragsteller berücksichtigt werden; bisher war dies nur bei Unionsbürgern zwingend vorgeschrieben (vgl. hierzu BVerwG, Urt. v. 1.12.2008 – 3 C 33.07). Darüber hinaus hat das Anerkennungsgesetz im Bereich der Gesundheitsfachberufe (z. B. Gesundheits- und Krankenpfleger, Physiotherapeuten) die Möglichkeiten für Drittstaatsangehörige erweitert, ihre Berufsausbildung durch eine Eignungsprüfung oder einen Anpassungslehrgang anerkennen zu lassen.

Auch wenn die Gesetzgebung zu den Gesundheitsberufen Fortschritte gemacht hat, sind im Hinblick auf die Umsetzung der neuen Regelungen viele Probleme noch nicht gelöst. So fehlt es bei den Gesundheitsbehörden der Länder, die für den Verwaltungsvollzug zuständig sind, offenbar an Leitlinien und ausreichendem Personal, um die Gleichwertigkeit nach den im Anerkennungsgesetz vorgesehenen Kriterien zu prüfen. Während etwa die für die Anerkennung im Bereich der dualen Ausbildungsberufe zuständigen Handwerkskammern sowie IHKs (bzw. die entsprechenden Dachverbände) bereits im Vorfeld der Gesetzesverabschiedung umfassende Maßnahmen zur Vorbereitung der Umsetzung der neuen Regelungen getroffen haben, haben Bund und Länder entsprechende Maßnahmen im Bereich der Gesundheitsberufe erst mit erheblicher Verzögerung initiiert. Am 28. Juni 2012 beschloss die Konferenz der Gesundheitsminister der Länder, bei der ZAB eine zentrale Gutachterstelle einzurichten, die im Ausland erworbene Berufsqualifikationen im Bereich der akademischen Heilberufe und Gesundheitsfachberufe bewertet. Dies ist ein wichtiger Schritt, um eine effektive Durchführung der Gleichwertigkeitsprüfung zu gewährleisten. Eine solche Gutachterstelle könnte die zuständigen Gesundheitsbehörden der Länder bei den häufig sehr komplexen Gleichwertigkeitsprüfungen erheblich entlasten und die Kompetenzen länderübergreifend bündeln. Die konkrete Ausgestaltung, der rechtliche Status und die finanzielle und personelle Ausstattung der geplanten Gutachterstelle durch die Länder sind jedoch bislang noch nicht geklärt.

Info-Box 18 Anerkennung im Ausland erworbener Qualifikationen von Ärzten

Obwohl sie durch das Anerkennungsgesetz des Bundes in wichtigen Punkten vereinfacht wurden, sind die Regelungen zur Anerkennung im Ausland erworbener Qualifikationen für Ärzte in Deutschland immer noch sehr kompliziert. Dies liegt u. a. daran, dass die Vorgaben dazu im EU-Recht sehr komplex sind, zudem ist die Gesetzgebung und -praxis der Anerkennung in Deutschland traditionell restriktiv. So wurde bis zum Inkrafttreten des Anerkennungsgesetzes Drittstaatsangehörigen grundsätzlich keine Approbation erteilt, und es gab zahlreiche Sonderregelungen. Bei der Verabschiedung des Anerkennungsgesetzes des Bundes hätte man die Anerkennungsregelungen für Ärzte, die für Außenstehende nur schwer nachvollziehbar sind, umfassend – auch sprachlich – überarbeiten können; diese Chance wurde leider nicht genutzt.

Bei der Anerkennung muss zunächst unterschieden werden zwischen Ärzten, die ihren Abschluss innerhalb der EU erworben haben, und Ärzten mit einem Abschluss aus einem Drittstaat. Ein EU-Abschluss wird in der Regel entsprechend der RL 2005/36/EG automatisch anerkannt, da die ärztliche Ausbildung innerhalb der EU seit den 1970er Jahren weitgehend harmonisiert ist. Eine individuelle Überprüfung der Qualifikationen ist in diesen Fällen nicht notwendig; für die Anerkennung genügt grundsätzlich die Vorlage der entsprechenden Ausbildungsnachweise aus einem anderen Mitgliedstaat. Für Ärzte, die ihre Ausbildung vor Abschluss der Harmonisierung oder dem Beitritt des Ausbildungsstaats zur EU abgeschlossen haben, gelten verschiedene Übergangsregelungen oder die allgemeinen Regelungen in der RL 2005/36/EG (vgl. C.1.2). Die entsprechenden Vorgaben sind im deutschen Recht in erster Linie in der Bundesärzteordnung (BÄO) umgesetzt. Durch das Anerkennungsgesetz des Bundes wurden die Umsetzungsregelungen generell von der Staatsangehörigkeit entkoppelt. Sie gelten daher – unabhängig von der Staatsangehörigkeit – für alle Personen, die ihren Abschluss in einem heutigen Mitgliedstaat der EU erworben haben, auch wenn das EU-Recht ihre Anwendung nur für Unionsbürger und bestimmte Gruppen von Drittstaatsangehörigen zwingend vorschreibt (vgl. C.2.1).

Ärzte, die ihren Abschluss außerhalb der EU erworben haben, unterliegen einem Anerkennungsverfahren, das sich in Teilen an den allgemeinen Vorgaben für die Anerkennung im Ausland erworbener Qualifikationen in der RL 2005/36/EG orientiert, sich von diesen jedoch in bestimmten Punkten auch unterscheidet. Im Anerkennungsverfahren wird zunächst überprüft, ob die Ausbildung der Antragsteller sich von der inländischen Ausbildung in Inhalt und Dauer wesentlich unterscheidet; entsprechende Unterschiede können allerdings durch einschlägige Berufserfahrung ausgeglichen werden (vgl. § 3 Abs. 2 u. 3 BÄO). Bei Antragstellern mit Abschlüssen aus Drittstaaten müssen die Qualifikationen also in jedem Fall individuell geprüft werden, was für die zuständigen Behörden eine erhebliche Herausforderung bedeutet. Wenn wegen entsprechender Unterschiede keine Gleichwertigkeit festgestellt werden kann, müssen die Antragsteller ihre Kenntnisse und Fähigkeiten durch eine Prüfung nachweisen, die sich auf den Inhalt der in Deutschland vorgeschriebenen staatlichen Abschlussprüfung bezieht (vgl. § 3 Abs. 3 S. 3 BÄO). Im Unterschied zu den Gesundheitsfachberufen (z. B. Gesundheits- und Krankenpfleger) können Ärzte und Angehörige der anderen akademischen Heilberufe die Anerkennung nicht alternativ dadurch erreichen, dass sie einen sog. Anpassungslehrgang erfolgreich absolvieren. Abweichend von den allgemeinen Vorgaben im EU-Recht und im Anerkennungsgesetz ist die Kenntnisprüfung zudem nicht auf Inhalte beschränkt, die die bereits absolvierte Ausbildung bzw. Berufspraxis nicht umfasst, sondern sie kann sich nach dem Wortlaut der entsprechenden Regelung auf alle Inhalte der in Deutschland vorgesehenen Abschlussprüfung beziehen. Laut Gesetzesbegründung darf sie allerdings keine vollständige staatliche Abschlussprüfung der Ausbildung umfassen (vgl. BT-Drs 17/7218: 42). Näheres soll eine Rechtsverordnung des Bundesgesundheitsministeriums regeln, die bislang jedoch nicht vorliegt.

Weitere Umsetzungsschwierigkeiten resultieren daraus, dass bei einer fehlenden Gleichwertigkeit von im Ausland erworbenen Berufsqualifikationen das Anerkennungsgesetz für die Ausgestaltung der zu absolvierenden Ausgleichsmaßnahmen (Eignungs- bzw. Kenntnisprüfung, Anpassungslehrgang) nur Rahmenvorgaben enthält, die noch durch Rechtsverordnungen konkretisiert

werden müssen. Solche Verordnungen muss das Bundesgesundheitsministerium (BMG) erlassen; der Bundesrat muss ihnen zustimmen (vgl. z. B. § 4 BÄO; § 8 KrPflG). Entsprechende Verordnungen lagen jedoch auch über ein Jahr, nachdem das Anerkennungsgesetz des Bundes verabschiedet wurde, noch nicht vor. Die zuständigen Gesundheitsbehörden der Länder müssen Ausgleichs-

maßnahmen daher einstweilen aufgrund vorläufiger verwaltungsinterner Vorgaben organisieren. Hierdurch wird sowohl eine effektive Umsetzung der im Anerkennungsgesetz vorgesehenen Verbesserungen als auch eine einheitliche Anwendung in den einzelnen Bundesländern erheblich erschwert.

Ein eigenes Problem bildet in diesem Zusammenhang die Erteilung einer sog. Berufserlaubnis für Ärzte und andere akademische Heilberufe schon im Vorfeld der Anerkennung ihrer im Ausland erworbenen Abschlüsse. Die entsprechenden Berufsgesetze sehen generell die Möglichkeit vor, Antragstellern ohne Approbation eine Berufserlaubnis zu erteilen, die eine vorübergehende und ggf. auf bestimmte Tätigkeiten oder Beschäftigungsstellen beschränkte Berufsausübung ermöglicht (vgl. z. B. § 10 BÄO). Diese Regelungen wurden schon vor Inkrafttreten des Anerkennungsgesetzes häufig genutzt, um Ärzte mit ausländischen Abschlüssen für eine begrenzte Zeit in einem Krankenhaus zu beschäftigen, so konnten sie sich ggf. berufsbegleitend auf die für eine Anerkennung erforderliche Prüfung vorbereiten oder eine Facharztweiterbildung beginnen. Abgesehen davon, dass diese Regelungen die maximale Geltungsdauer regelmäßig auf zwei Jahre festlegen, enthalten sie jedoch keine bzw. nur sehr unklare Vorgaben dazu, unter welchen Voraussetzungen und nach welchen Modalitäten die Berufserlaubnis erteilt wird. Das führt zu erheblichen Unterschieden in der Verwaltungspraxis der Länder, zudem ist die Berufserlaubnis grundsätzlich auf das jeweilige Bundesland begrenzt. Damit die entsprechenden Vorschriften möglichst einheitlich angewendet werden, räumt das Anerkennungsgesetz dem Bundesgesundheitsministerium die Möglichkeit ein, auch die Voraussetzungen für die Erteilung und Verlängerung von Berufserlaubnissen durch eine (zustimmungspflichtige) Rechtsverordnung zu konkretisieren (vgl. z. B. § 4a Abs. 6 BÄO). Auch davon hat das BMG jedoch bisher keinen Gebrauch gemacht.

C.2.4 Gesetzgebung der Länder: erst am Anfang

Für die Anerkennung sind in vielen wichtigen Berufsgruppen (z. B. Lehrer, Erzieher, Ingenieure) die Länder zuständig. Insofern können die Anerkennungsverfahren nur durch eine entsprechende Gesetzgebung der einzelnen Bundesländer umfassend verbessert und vereinheitlicht werden. Die Bundesländer haben sich daher parallel zur Verabschiedung des Anerkennungsgesetzes des Bundes darauf verständigt, die Anerkennung in ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereichen möglichst einheitlich zu regeln und dabei die im Anerkennungsgesetz des Bundes getroffenen Regelungen zu berücksichtigen (vgl. Beschluss der Ministerpräsidentenkonferenz vom 15.10.2010). Um die entsprechende Gesetzgebung in den Ländern (und

die Umsetzung des Anerkennungsgesetzes des Bundes) abzustimmen, wurde im Herbst 2011 eine Länder-Arbeitsgruppe „Koordinierende Ressorts“ eingerichtet und die Länder Nordrhein-Westfalen (Ministerium für Innovation, Wissenschaft und Forschung und Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales) und Sachsen-Anhalt (Ministerium für Wissenschaft und Wirtschaft) mit dem Vorsitz beauftragt.

Neben zahlreichen Maßnahmen zur Verbesserung und Vereinheitlichung des Verwaltungsvollzugs hat diese Länder-Arbeitsgruppe im Februar 2012 einen Musterentwurf für die Anerkennungsgesetze der Länder vorgelegt (KMK 2012). Dieser Entwurf soll eine zügige und einheitliche Gesetzgebung in den Ländern ermöglichen. Er entspricht sowohl hinsichtlich der im Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz des Bundes (BQFG = Art. 1 des Anerkennungsgesetzes) getroffenen Regelungen als auch hinsichtlich seiner Struktur größtenteils dem Anerkennungsgesetz des Bundes, unterscheidet sich von diesem jedoch auch in einigen wichtigen Punkten. So ist er im Gegensatz zum Bundesgesetz nur eingeschränkt subsidiär, d. h. spezifische Regelungen in den Berufsgesetzen sollen nur dann Vorrang vor den allgemeinen Regelungen im jeweiligen BQFG haben, wenn dies im jeweiligen Berufsgesetz unter Bezugnahme auf das neue BQFG des Landes explizit so geregelt ist. Dies soll eine stärkere Vereinheitlichung der Berufsgesetze und eine höhere Rechtssicherheit für Antragsteller und Anwender gewährleisten (vgl. z. B. Gesetzentwurf Sachsen-Anhalt v. 30.10.2012: 28; Landtag Mecklenburg-Vorpommern, Drs. 6/1209: 21). Darüber hinaus sieht der Musterentwurf vor, dass eine Berufsqualifikation, die in einem Bundesland als gleichwertig anerkannt wurde, bei einem Umzug in ein anderes Bundesland so gilt wie eine inländische Ausbildung, die in dem Bundesland absolviert wurde, das die Gleichwertigkeit festgestellt hat. Sofern also z. B. ein Lehrer oder ein Erzieher eine Anerkennung in einem Bundesland erhalten hat, sollen bei einem Umzug in ein anderes Bundesland für ihn die gleichen Möglichkeiten (und Hürden) wie für einen Lehrer oder Erzieher mit einem inländischen Abschluss gelten (vgl. Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, Drs. 20/4106: 5).

Hamburg hat als erstes Bundesland bereits ein eigenes Anerkennungsgesetz verabschiedet (Hamburgisches Gesetz über die Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen – HmbABQG), das am 1. August 2012 in Kraft getreten ist. Es folgt im Wesentlichen dem Musterentwurf der Länder-Arbeitsgemeinschaft, sieht darüber hinaus aber einen individuellen Anspruch auf Beratung zu den Anerkennungsverfahren vor (vgl. Art. 2 HmbABQG). Eine Anwendung der allgemeinen Regelungen wird darin nur für wenige Berufsgruppen ausgeschlossen (z. B. Landesbeamte, Architekten und Ingenieure). Für Lehrer im öffentlichen Schuldienst legt das Hamburger Anerkennungsgesetz zudem ausdrücklich fest, dass eine An-

erkennung der Lehramtsbefähigung in einem Fach eines Lehramts an Hamburger Schulen für den Berufszugang ausreicht (vgl. § 2 Abs. 1 HmbBQFUG-Lehramt = Art. 3 des Hamburger Anerkennungsgesetzes). Das erleichtert es erheblich, Lehrer mit ausländischen Abschlüssen, die sehr häufig nur ein Unterrichtsfach umfassen, zu beschäftigen.

Im Lauf des Dezembers 2012 sind in vier weiteren Bundesländern eigene Anerkennungsgesetze in Kraft getreten (Saarland, Niedersachsen, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern). Die meisten anderen Länder planen, in der ersten Jahreshälfte 2013 eigene Anerkennungsgesetze zu verabschieden. **Es ist zu hoffen, dass die weiteren Länder dem folgen und die Anerkennung der auf Landesebene geregelten Berufe möglichst einheitlich regeln, denn nur so kann eine hinreichende Transparenz hergestellt und gewährleistet werden, dass die**

einzelnen Bundesländer ihre Anerkennungsentscheidungen wechselseitig akzeptieren. Aufgrund des föderalen Systems in Deutschland sind zwar im Hinblick auf berufsrechtliche Regelungen und Verwaltungszuständigkeiten länderspezifische Besonderheiten zu berücksichtigen. Das übergeordnete Ziel, die Anerkennungsverfahren in Deutschland umfassend zu verbessern und zu vereinfachen, würde aber durch stark voneinander abweichende Landesregelungen erheblich beeinträchtigt. Entsprechendes gilt für die Umsetzung des Anerkennungsgesetzes des Bundes durch die zuständigen Verwaltungsbehörden der Länder: Wie das Beispiel der Gesundheitsberufe zeigt, setzt eine einheitliche und effektive Umsetzung neben hinreichend konkreten gesetzlichen Vorgaben voraus, dass die einzelnen Bundesländer sich beim Verwaltungsvollzug eng abstimmen.

Weiterer Handlungsbedarf im Bereich der Anerkennung

Um das Anerkennungsgesetz verlässlich zu bewerten, ist es noch zu früh. Eins ist aber sicher: Das Bundesgesetz und die nachfolgenden und in der nächsten Zeit verabschiedeten Ländergesetze sind zwar ein notwendiger Schritt, sie werden aber nicht ausreichen, um den sog. Brainwaste zu beenden, der in Deutschland lange Zeit geherrscht hat. Nachqualifizierungsmöglichkeiten müssen auf- und ausgebaut werden und Informationsangebote zu den Anerkennungsgesetzen auf Bundes- und Landesebene müssen die neu geschaffenen Möglichkeiten der Anerkennung im Ausland erworbener Qualifikationen bekannt machen. Zudem sollten die neuen Regelungen sich nicht nur auf Zuwanderer auswirken, die bereits im Land leben, sie sollten auch mit den Zuwanderungsregelungen für Fachkräfte verknüpft werden, die im Sommer 2012 bei der Umsetzung der EU-Hochqualifiziertenrichtlinie umfassend reformiert und liberalisiert wurden.

C.3.1 Nachqualifizierungsmöglichkeiten: weiterer Ausbau erforderlich

Um die integrationspolitischen Ziele der neuen Anerkennungsregelungen zu verwirklichen, ist v. a. wichtig, dass ausreichende Angebote zur Nachqualifizierung bereitgestellt werden. Viele der bereits in Deutschland lebenden Zuwanderer, die Berufsabschlüsse im Ausland erworben haben, werden eine volle Anerkennung nur erlangen können, indem sie Ausgleichsmaßnahmen (im Bereich der reglementierten Berufe) oder sonstige Nachqualifizierungsmaßnahmen (im Bereich der nicht reglementierten Berufe) absolvieren. Berufsausbildungen werden in der EU nur dann automatisch anerkannt, wenn die Ausbildungsgänge weitgehend harmonisiert sind (vgl. C.1.2). In den anderen Berufen unterscheidet sich die im Ausland erworbene Ausbildung von der inländischen oft erheblich, weil die jeweiligen Berufsbilder einen anderen Zuschnitt haben oder die Rahmenbedingungen im Ausbildungsstaat anders sind; deshalb ist eine Nachqualifizierung in vielen Fällen unumgänglich. Das Anerkennungsgesetz des Bundes sieht daher, wenn die nachgewiesene Berufsqualifikation der inländischen nicht gleichwertig ist, für die meisten reglementierten Berufe eine Mög-

lichkeit vor, die Anerkennung durch eine (ergänzende) Prüfung und/oder einen erfolgreich absolvierten sog. Anpassungslehrgang zu erreichen (vgl. C.2.1). Auch im Bereich der nicht reglementierten Berufe können fehlende Berufsqualifikationen im Inland nachgeholt werden; hierfür ist jedoch keine bestimmte Form vorgeschrieben (Englmann 2012: 37).

Aus den im Anerkennungsgesetz vorgesehenen formalisierten Ausgleichsmaßnahmen im Bereich der reglementierten Berufe folgt grundsätzlich auch eine Verpflichtung der zuständigen Behörden in den Ländern, genügend Maßnahmen zur Nachqualifizierung anzubieten. In den reglementierten Berufen können Antragsteller daher unter bestimmten Voraussetzungen möglicherweise einen Anspruch darauf geltend machen, dass entsprechende Nachqualifizierungsmaßnahmen eingerichtet werden, an denen sie teilnehmen können. Bevor das Anerkennungsgesetz des Bundes verabschiedet wurde, wurde vielfach kritisiert, dass ein individueller Anspruch auf Nachqualifizierung darin nicht generell (d. h. auch für nicht reglementierte Berufe) verankert ist. Entsprechende Forderungen konnten sich aber nicht durchsetzen, weil eine Benachteiligung von Personen mit inländischen Abschlüssen und hohe Kosten bei der Einrichtung von Nachqualifizierungsmaßnahmen befürchtet wurden (vgl. z. B. BR-Drs. 211/11 (B)).

Allerdings sind die Kosten für Nachqualifizierungsmaßnahmen in der Regel von den Antragstellern selbst zu tragen. Sofern die zuständigen Landesbehörden oder Kammern selbst solche Maßnahmen anbieten, können sie nach den einschlägigen Verwaltungskostenregelungen von den Teilnehmern Gebühren verlangen. Dasselbe gilt für Nachqualifizierungsangebote privater Träger. Zwar gibt es bereits einzelne Förderprogramme, die bestimmte Zielgruppen bei solchen Maßnahmen unterstützen (z. B. das vom BMBF geförderte Programm AQUA der Otto Bencke Stiftung für Akademiker). Ansonsten können bislang jedoch nur Arbeitsuchende, die Anspruch auf Leistungen nach SGB II oder SGB III haben, unter bestimmten Voraussetzungen von den Arbeitsagenturen eine finanzielle Unterstützung erhalten, um Nachqualifizierungsmaßnahmen zu absolvieren (vgl. § 16 SGB II; §§ 44ff. SGB III).

Unabhängig davon, ob eine gesetzliche Verpflichtung zur Einrichtung von Nachqualifizierungsangeboten

besteht oder nicht, ist es daher notwendig und auch möglich, Nachqualifizierungsangebote umfassend auszubauen. Die damit verbundenen infrastrukturellen Kosten lassen sich dadurch begrenzen, dass solche Maßnahmen möglichst eng mit den regulären Ausbildungsgängen verzahnt werden. Statt also gesonderte Lehrgänge oder Prüfungsverfahren einzurichten, sollten Nachqualifizierungsmaßnahmen nach Möglichkeit in den entsprechenden regulären Ausbildungseinrichtungen verortet werden und die dort bereits vorhandenen Angebote und Ressourcen nutzen. Dadurch könnten sie zudem sinnvoll auf Angebote für Seiten- oder Quereinsteiger mit inländischen Abschlüssen abgestimmt werden.

Im Rahmen der fortlaufenden Evaluierung der Umsetzung der neuen Regelungen im Anerkennungsgesetz des Bundes sollte zudem in jedem Fall geprüft werden, inwieweit die entsprechenden Instrumente der Arbeitsförderung genutzt werden, um Nachqualifizierungen im Sinne des Anerkennungsgesetzes zu ermöglichen, und ob die entsprechenden Fördermöglichkeiten ausreichend sind. **Personen mit ausländischen Abschlüssen, die zwar erwerbstätig, aber unter ihrer Qualifikation beschäftigt sind, sollten darüber hinaus in Anlehnung an die Regelungen im Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz des Bundes („Meister-BAföG“) finanziell unterstützt werden, um Nachqualifizierungsmaßnahmen absolvieren zu können.** Insgesamt ist zu bedenken, dass Möglichkeiten der gezielten Nachqualifizierung helfen können, unnötige Hürden beim Berufs- und Arbeitsmarktzugang abzubauen. Ihr Ausbau liegt also nicht nur im Interesse der einzelnen Antragsteller, sondern dient (zumindest mittelfristig) auch gesamtwirtschaftlichen Interessen.

C.3.2 Informations- und Beratungsangebote: verbesserte Vernetzung nötig

Beratungs- und Informationsangebote zu Fragen der Anerkennung von im Ausland erworbenen Qualifikationen gibt es schon lange. Ein prominentes Beispiel dafür ist die Anabin-Datenbank¹⁹⁸ der Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen (ZAB), die bereits im Jahr 2000 etabliert wurde und die Behörden, Arbeitgeber und Arbeitnehmer dabei unterstützen soll, im Ausland erworbene Qualifikationen nach dem deutschen Bildungssystem einzustufen. Speziell für nichtuniversitäre ausländische Abschlüsse wurde erst 2011 das BQ-Portal initiiert; es ist Teil der Fachkräfte-Offensive des Bundeswirtschaftsministeriums und soll

v. a. die Anerkennungsstellen bei der Bewertung ausländischer Berufsabschlüsse unterstützen. Auf europäischer und internationaler Ebene gibt es die „Regulated Professions Database“ und das „European Network of Information Centres in the European Region (ENIC)“ bzw. die „National Academic Recognition Information Centres in the European Union“ (NARIC). Diese Einrichtungen verstehen sich als erste Wegweiser für Personen, die ihre Qualifikationen in einem anderen Land anerkennen lassen wollen, und verweisen diese entsprechend weiter an nationale Anerkennungskontaktstellen (in Deutschland die ZAB).

Zu diesen Beratungs- und Informationsmöglichkeiten, die meist schon vor einigen Jahren etabliert wurden, sind seit der Verabschiedung des Anerkennungsgesetzes zahlreiche neue hinzugekommen. Ohne Anspruch auf Vollständigkeit fasst Tab. C.3.1 die wichtigsten Informations- und Beratungsmöglichkeiten zusammen, die es derzeit in Deutschland gibt bzw. die für Menschen relevant sind, die in Deutschland leben oder an einer Zuwanderung interessiert sind und im Ausland erworbene Abschlüsse haben.

Der Auf- und Ausbau zusätzlicher Informations- und Beratungskapazitäten ist grundsätzlich zu begrüßen. Denn wie C.1 und C.2 gezeigt haben, bleibt trotz der Vereinfachung, die das Anerkennungsgesetz gebracht hat, die Anerkennung von im Ausland erworbenen Qualifikationen kompliziert; und für einige Berufe (etwa im Gesundheitsbereich) ist sie für Außenstehende praktisch undurchschaubar. Allerdings sollten hier Parallelstrukturen unbedingt vermieden werden, und die unterschiedlichen Anbieter sollten über die Schwerpunkte und Profile in der Beratungs- und Informationsarbeit der jeweils anderen Einrichtungen informiert sein. Auch ist dafür zu sorgen, dass die Internetseite „Make it in Germany“, die sich zunehmend als zentrales Informationsportal für Einwanderungsinteressierte etabliert, die Möglichkeiten des Anerkennungsgesetzes an prominenter Stelle kommuniziert.

Zudem sind das Anerkennungsgesetz des Bundes und die daran anschließenden Länderanerkennungsgesetze wie oben ausgeführt nicht nur für Personen relevant, die ihre Berufsqualifikationen im Ausland erworben haben und bereits im Land leben, sondern ggf. auch für Personen, die (noch) im Ausland leben und eine Zuwanderung nach Deutschland in Erwägung ziehen. Entsprechend sollten die Anbieter von Beratungs- und Informationsleistungen ihr Angebot nicht nur auf Deutsch bereitstellen, sondern auch in den Sprachen wichtiger Herkunftsländer, zumindest aber auf Englisch. Diesen mehrsprachigen Ansatz verfolgt bislang nur die IHK FOSA, die in sieben Sprachen¹⁹⁹ über Möglichkeiten der Anerkennung informiert.

198 Das Akronym Anabin steht für *Anerkennung ausländischer Bildungsabschlüsse*.

199 Neben Deutsch sind dies Englisch, Französisch, Spanisch, Russisch, Polnisch und Türkisch.

Tab. C.3.1 Informationsangebote zur Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen

| Name | Finanzierung | Zielgruppe | Berufe | Angebot |
|---------------------------------------|---|---|-----------------------|--|
| Anerkennung-in-Deutschland.de | BMBF, BMAS, BA | Antragsteller aus dem In- und Ausland | alle | Informationsportal, Anerkennungsstellenfinder |
| Berufliche-erkennung.de | BMAS (Anschubfinanzierung), Global Competences UG | Antragsteller aus dem In- und Ausland | alle | Information zu Verfahren und Anerkennungsstellen |
| Bundesagentur für Arbeit | BA | Antragsteller aus dem Inland | alle | im Rahmen der allg. arbeitsmarktbezogenen Beratung der BA |
| BQ-Portal | BMWi | Anerkennungs- und Beratungsstellen | alle | Datenbank ausl. Berufsprofile, im Aufbau |
| ENIC/NARIC | UNESCO/Europarat/ Europ. Kommission | Antragsteller aus dem In- und Ausland | alle | Informationen zu nationalem Schul-/Ausbildungssystem, Verweis an nationale Kontaktstelle ZAB |
| Informationsangebote der Bundesländer | Landesregierungen | Antragsteller aus dem In- und Ausland | alle | verschiedene, unterschiedlich umfangreiche Publikationen und Internetangebote |
| IHK FOSA | IHK | Antragsteller aus dem In- und Ausland | IHK-Berufe | Übersicht zum Verfahren in sieben Sprachen, Beratung durch lokale IHK |
| IQ-Netzwerk | BMBF, BMAS, BA | Antragsteller aus dem Inland | alle | Beratung vor Ort in 34 Standorten bundesweit |
| Reglementierte Berufe Datenbank | Europ. Kommission | Antragsteller aus dem In- und Ausland | reglementierte Berufe | Datenbank (engl./dt./frz.) zu regulierten Berufen nach Maßgabe der RL 2005/36/EG |
| Telefon-Hotline des BAMF | BAMF | Antragsteller aus dem In- und Ausland | alle | Beratung per Telefon und E-Mail (dt./engl.) |
| ZAB/Anabin | KMK | Antragsteller aus dem In- und Ausland; Anerkennungsstellen | alle | Übersicht zu Verfahren, Datenbank mit Anerkennungsstellen, ausl. Abschlüsse mit dt. Äquivalent; Zeugnisbewertung |
| ZAV | BA | Antragsteller aus dem Ausland | alle | Übersicht (dt./engl.), Link auf Informationsportale |
| Solvit | Europ. Kommission | Personen mit Berufsabschluss aus EU-/EWR-Staat oder Schweiz | alle | Schlichtung in Streitfällen, keine direkte Beratung oder Informationsplattform |

Quelle: eigene Zusammenstellung

C.3.3 Koordination mit Zuwanderungsrecht: Anerkennung zur Fachkräftesicherung nutzen

Das Zuwanderungsrecht und die Regelungen zur Anerkennung von im Ausland erworbenen Berufsqualifikationen betreffen grundsätzlich unterschiedliche Personengruppen und Regelungsbereiche und folgen jeweils eigenen Begründungen. Daher sollten Instrumente, die den inländischen Arbeitsmarkt schützen sollen, ausschließlich im Zuwanderungsrecht verankert werden und nicht in den Regelungen zur Anerkennung von Berufsqualifikationen (vgl. C.2.1). Allerdings überschneiden sich die Zielsetzungen des Zuwanderungsrechts und die der Regelungen zur Anerkennung von Berufsqualifikationen derzeit, denn Deutschland ist zumindest in bestimmten Sektoren auf zusätzliche Fachkräfte angewiesen und darauf, entsprechende Potenziale im In- und Ausland zu erschließen. **Im Hinblick auf dieses übergreifende Ziel ist es erforderlich, das Zuwanderungsrecht und die neuen Regelungen zur Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen besser aufeinander abzustimmen.**

Ein deutlicher Widerspruch besteht aktuell darin, dass die Anerkennungsmöglichkeiten für nichtakademisch ausgebildete Fachkräfte (duale Ausbildungsberufe und Gesundheitsfach- bzw. Pflegeberufe) sich verbessert haben, die Zuwanderungsmöglichkeiten für Fachkräfte ohne Hochschulabschluss jedoch nach den einschlägigen Regelungen im Aufenthaltsgesetz (AufenthG) und in der Beschäftigungsverordnung (BeschV) nach wie vor sehr beschränkt sind.²⁰⁰ Zuwanderungswillige Fachkräfte mit Hochschulabschluss profitieren vom Gesetz zur Umsetzung der Blue-Card-Richtlinie, das am 1. August 2012 in Kraft getreten ist und ihnen den Zuzug deutlich erleichtert (vgl. z. B. § 18c AufenthG neu; § 19a AufenthG neu i. V. m. §§ 3a, 41a BeschV). Bei Fachkräften ohne Hochschulabschluss, die neu zuwandern wollen, kann dagegen ein Aufenthaltstitel zu Arbeitszwecken bisher grundsätzlich nur für bestimmte Berufsgruppen erteilt werden und nur in den Ausnahmefällen, die die Beschäftigungsverordnung vorsieht (vgl. § 18 Abs. 4 AufenthG i. V. m. §§ 25ff. BeschV). Insbesondere für qualifizierte Pflegekräfte kann nach § 30 BeschV nur dann ein Aufenthaltstitel erteilt werden, wenn die betreffenden Personen von der Bundesagentur für Arbeit im Rahmen einer entsprechenden Verwaltungsvereinbarung mit der Arbeitsverwaltung des Herkunftsstaats an den Arbeitgeber im Inland vermittelt

werden. Da eine solche Verwaltungsvereinbarung derzeit nur mit Kroatien besteht, können qualifizierte Pflegekräfte aus Drittstaaten bisher auch dann nicht regulär zuwandern, wenn in Deutschland Bedarf an entsprechenden Arbeitskräften besteht. **An dieser Stelle wäre es aus Sicht des SVR geboten, Zuwanderungsrecht und Anerkennungsgesetz zu verknüpfen. Auch nichtakademische Fachkräfte sollten grundsätzlich die Möglichkeit zur Zuwanderung haben, sofern für eine konkrete Arbeitsstelle keine inländischen Arbeitnehmer zur Verfügung stehen** (vgl. hierzu die entsprechende Regelung für Akademiker in § 27 Abs. 1 Nr. 1 BeschV).²⁰¹ Darüber hinaus wäre zu überlegen, Personen in von der BA definierten Mangelberufen, die ihre im Ausland erworbene Qualifikation in Deutschland anerkennen lassen können, auch ohne akademischen Abschluss nach Deutschland einreisen zu lassen, damit sie sich hier analog zu den auf Akademiker beschränkten Regeln des § 18c AufenthG einen Arbeitsplatz suchen können.

Durch eine sinnvolle Verknüpfung von Zuwanderungsrecht und Anerkennungsgesetz könnten auch die Privilegien für Absolventen inländischer Hochschulen oder inländischer qualifizierter Berufsausbildungen, die das deutsche Aufenthaltsrecht vorsieht (vgl. dazu detailliert SVR-Forschungsbereich/MPG 2012), auf Drittstaatsangehörige ausgedehnt werden, die einen entsprechenden Abschluss in einem anderen Mitgliedstaat der EU erworben haben. Fachkräfte mit einem inländischen Hochschulabschluss können u. a. gem. § 16 Abs. 4 AufenthG nach Abschluss des Studiums ihren Aufenthaltstitel bis zu 18 Monate verlängern, um einen ihrem Abschluss angemessenen Arbeitsplatz zu suchen; in dieser Zeit dürfen sie eine beliebige Erwerbstätigkeit ausüben. Sofern sie einen ihrem Abschluss angemessenen Arbeitsplatz finden, benötigen sie zudem nicht die Zustimmung der Arbeitsagentur, um einen entsprechenden (längerfristigen) Aufenthaltstitel zu erhalten (vgl. § 3a BeschV). Fachkräfte, die im Inland erfolgreich eine qualifizierte Berufsausbildung absolviert haben, können gem. § 16 Abs. 5b u. § 17 Abs. 3 AufenthG ihren Aufenthaltstitel bis zu einem Jahr verlängern, um einen angemessenen Arbeitsplatz zu suchen, und dürfen in dieser Zeit ebenfalls eine beliebige Erwerbstätigkeit ausüben. Die Arbeitsagentur muss zwar der Erteilung einer anschließenden Aufenthaltserlaubnis zu Arbeitszwecken zustimmen, aber keine Vorrangprüfung vornehmen (vgl. § 27 Abs. 1 Nr. 4 u. Abs. 3 BeschV). Diese Regelungen könnten (teilweise) auf EU-Abschlüsse erweitert werden (z. B. in sog.

200 Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) hat im November 2012 einen Entwurf zur Änderung der Beschäftigungsverordnung vorgelegt.

201 Der im Februar 2013 im Kabinett beschlossene Entwurf des BMAS für eine Änderung der Beschäftigungsverordnung sieht zwar neue Zuwanderungsmöglichkeiten für Fachkräfte ohne Hochschulabschluss vor, diese sollen jedoch weiterhin auf bestimmte Berufsgruppen beschränkt sein.

Mangelberufen); dann könnten in der EU ausgebildete qualifizierte Drittstaatsangehörige leichter in Deutschland einen Arbeitsplatz suchen und einen dauerhaften Aufenthaltstitel erhalten. Dies könnte erheblich zur Sicherung des Fachkräftebedarfs beitragen (vgl. Deutscher Bundestag Innenausschuss 2012a: 4).

Schließlich sollte geprüft werden, inwieweit qualifizierte Fachkräfte aus dem Ausland bereits vor der Anerkennung ihrer Berufsqualifikation einen Aufenthaltstitel erhalten können, um notwendige Maßnahmen zur Nachqualifizierung im Inland zu absolvieren. Da in den reglementierten Berufen eine Anerkennung und Berufsausübung ohne Nachqualifizierung oft nicht möglich ist (insbesondere bei den Gesundheitsberufen), setzt die Rekrutierung von Fachkräften aus dem Ausland entsprechende Zuwanderungsmöglichkeiten voraus. Die einschlägigen Regelungen im Aufenthaltsgesetz und in der Beschäftigungsverordnung sehen zwar vor, dass Bewerbern unter bestimmten Voraussetzungen ein Aufenthaltstitel erteilt wird, damit sie sich (betrieblich) weiterbilden oder im Rahmen eines Anerkennungsverfahrens Praktika absolvieren können (vgl. § 17 AufenthG, §§ 2 u. 24 BeschV). Es ist jedoch unklar, inwieweit diese Regelungen auch für sonstige Nachqualifizierungsmaßnahmen angewendet werden können, die das Anerkennungsgesetz vorsieht.

Hier sollte der Gesetzgeber offen sein für eine Weiterentwicklung der bestehenden Zuwanderungsoptionen.

Insgesamt muss noch stärker als bisher ins Bewusstsein der verantwortlichen Akteure rücken, dass das aktuelle Zuwanderungsrecht und die neuen Regelungen zur Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen vorrangig dazu dienen sollen, das Fachkräfteangebot in den nächsten Jahrzehnten zu sichern. **Die Ausgestaltung der entsprechenden Regelungen, aber insbesondere ihre Anwendung durch die zuständigen Behörden muss von dem Ziel geleitet sein, die beruflichen und fachlichen Potenziale von Migranten gezielt für den deutschen Arbeitsmarkt zu erschließen. In keinem Fall darf die Verknüpfung von Zuwanderungsrecht und Anerkennungsregelungen für Zuwanderer die Hürden für einen Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt erhöhen** (z. B. indem für die Erteilung bestimmter Aufenthaltstitel zwingend vorausgesetzt wird, dass auch bei nicht reglementierten Tätigkeiten die im Ausland erworbenen Abschlüsse anerkannt sind, und das Verfahren dadurch noch länger dauert). Vielmehr sind die entsprechenden Verfahren so weit wie möglich zu vereinfachen. Vor allem müssen sie als Chance begriffen werden, Qualifikationen von Migranten in Deutschland sinnvoll einzusetzen.

Ausblick

Das vergangene Jahrzehnt gehört, wie die Jahre um die Jahrtausendwende, migrations- und integrationspolitisch zu den folgenreichsten in der jüngeren deutschen Geschichte: Deutschland hat in dieser Zeit nicht nur seine Zuwanderungsregeln im Bereich der Arbeitsmigration grundlegend reformiert und binnen kurzer Zeit die Rückkehr von einem „Migrationsland in der statistischen Mitte zwischen Ein- und Auswanderungsland“ (so die Bestandsaufnahme im „Migrationsland 2011“-Gutachten des SVR) zum in Europa wichtigsten Einwanderungsland geschafft, sondern auch sein Selbstverständnis als Einwanderungsland verändert. Damit konnte die Politik integrationspolitische Impulse setzen (Anerkennungsgesetz, Integrationskurse, Willkommenskultur), die noch vor wenigen Jahren undenkbar schienen.

Der SVR wird 2014 sein fünftes Jahresgutachten vorlegen. Dieses Jubiläum wird Anlass zu einer umfassenden Bestandsaufnahme sein: Was hat sich integrations- und migrationspolitisch in den vergangenen Jahren getan, welche Erfolge sind erzielt worden und in welchen Bereichen ortet der SVR noch immer oder schon wieder Handlungsbedarf? Die Zuwanderung nach Deutschland und die Integration der Zuwandererbevolkerung sind keine abgeschlossenen Ereignisse mit einem exakten Anfangs- und Enddatum, sondern sich selbst verändernde Prozesse mit wechselnden Herausforderungen und neuen Bewältigungsstrategien. Das SVR-Jahresgutachten 2014 wird sich mit dieser migrations- und integrationspolitischen Mischung aus Fortschritt, manchmal aber auch Stillstand befassen und diese detailliert aufarbeiten.

Europäische Identitäten?

Porträts von acht Binnenwanderern in der EU

Europa ist ‚Lebens- und Arbeitsraum‘ und damit potenzieller Wanderungsraum einer halben Milliarde Menschen. Binnenmigration wird in der Europäischen Union zunehmend zur Normalität. Nach Deutschland zogen im Jahr 2011 über eine halbe Million EU-Staatsangehörige zu, während über 300.000 das Land verließen. Im Folgenden werden acht Unionsbürger porträtiert, die aus verschiedenen Gründen bzw. Motiven innerhalb der EU umgezogen sind. Dabei sind auf jeder Doppelseite zwei Personen mit denselben Wanderungsmotiven gegenübergestellt: eine mit einem Grund im Gepäck, Deutschland zu verlassen, und eine mit eben demselben Grund, Deutschland zu ihrer neuen Heimat zu machen. Sie berichten ganz subjektiv von ihren Erfahrungen.



Laja Destremau



Laja Destremau, 27, ist als Tochter einer Österreicherin und eines Franzosen in Paris aufgewachsen. Während ihres Fremdsprachenstudiums an der Sorbonne verbrachte sie ein Auslandssemester in Manchester und ging nach dem Studium für fünf Monate zu einer NGO nach Sarajewo. „Die Entscheidung, dorthin zu gehen, war reiner Zufall. Man brauchte bei der NGO dringend Leute, die mitarbeiten.“ Dort entwickelte sie ein großes Interesse für Politik und entschied sich, ein Master-Studium anzuhängen. „Ich wollte auf keinen Fall zurück nach Frankreich, weil ich meine Auslandserfahrungen sehr erfüllend fand.“ Laja Destremau plante zunächst, in Berlin, das sie seit ihrer Kindheit kennt, ihren Master zu machen. Sie wurde an der Universität jedoch aus formalen Gründen abgelehnt, weil sie den für ausländische Studierende obligatorischen Sprachtest nicht absolviert hatte. „Dabei hatte man mir gesagt, dass ich den als deutsche Muttersprachlerin nicht brauche. Eine ärgerliche Erfahrung.“ So landete sie schließlich für ein Jahr in London. Laja Destremau nutzte ihre zweite Chance, in Berlin Fuß zu fassen, als sie nach dem Master keinen Job in London fand. Seit 2010 ist sie bei der Deutschen Welle beschäftigt, zunächst als Redaktionsassistentin im Nachrichtendienst und nun als Junior Producer für lateinamerikanische Projekte. An Deutschland gefällt ihr besonders die Kabarett-Kultur. „Die Meinungsfreiheit ist hier viel größer als in Frankreich.“ Laja Destremau nutzt ihr kommunales Wahlrecht. Die Unterlagen dafür hat sie beim Bürgeramt ganz unbürokratisch bekommen. „Ich finde, jeder in Deutschland lebende Ausländer sollte auf kommunaler Ebene wählen dürfen, um richtig am Leben hier teilhaben zu können.“ Was ihren zukünftigen Wohnort betrifft, ist Laja Destremau sehr offen. „Deutschland, Österreich oder Großbritannien wären Optionen. Ich kann mir zwar auch vorstellen, mal ein Jahr außerhalb Europas zu leben, aber wohl nicht länger. Ich mag Europa einfach sehr.“



Malik Lutzmann, 40, forscht als Biochemiker im Bereich Genetik und hat in Frankreich, wo er seit acht Jahren lebt, beruflich früh stabile Perspektiven angetroffen. Nach Abitur und Zivildienst studierte er in Freiburg Chemie und promovierte danach in Heidelberg. Er fühlte sich wegen häufiger Familienurlaube schon als Kind mit Frankreich vertraut. Weil er weiter in der akademischen Forschung tätig sein wollte, ging er im Rahmen eines Stipendiums 2004 nach Montpellier an das Institut für Humangenetik des CNRS, der größten staatlichen Grundlagenforschungsinstitution in Frankreich. Er konnte dort als Postdoc unter sehr guten Bedingungen an einem Forschungsthema arbeiten, das es so an keinem deutschen Institut gab. Über das französische Concours-System, das Auswahlverfahren für Beamte in Frankreich, das für die akademische Forschung unabhängig von der Staatsangehörigkeit rekrutiert, gelang es Malik Lutzmann nach vier Jahren, eine Beamtenstelle auf Lebenszeit als CNRS-Wissenschaftler zu bekommen. „Ich war in meinem Berufsleben in der glücklichen Lage, nie vor der Frage zu stehen, wie es eigentlich weitergehen kann. In Deutschland hätte ich, wenn überhaupt, eine Dauerstelle in der akademischen Forschung wahrscheinlich erst wesentlich später bekommen.“ Malik Lutzmann sieht daher auch seine Zukunft in Frankreich. „Das Leben mit Sonne und Meer ist es mir wert, etwas weniger zu verdienen, als es als Professor oder gar in der freien Wirtschaft in Deutschland der Fall wäre.“ Den Umzug nach Frankreich hat er nicht als großen Einschnitt erfahren – Freunde und Familie besuchen ihn mehrmals jährlich – und auch bürokratische Hindernisse gab es kaum. Obwohl die Umgangssprache im Labor Englisch ist, begann er während seiner Promotion Französisch zu lernen, denn „wenn man am Leben hier wirklich teilhaben will, muss man einfach Französisch sprechen“.

Marta Batorek



Marta Batorek, 44, ist in der Nähe von Kattowitz (Polen) aufgewachsen. Sie kam mit 20 Jahren mit ihrem damaligen Mann nach Deutschland. „Ich hatte keine großen Bedenken, ich war jung. Da überlegt man nicht lange, man handelt.“ Da ihr Mann als Spätaussiedler die deutsche Staatsangehörigkeit bekommen hatte, gab es bei der Übersiedlung kaum Schwierigkeiten und Marta Batorek erhielt selbst ohne großen Aufwand die deutsche Staatsangehörigkeit. Eine Herausforderung war jedoch, dass sie kaum Deutsch sprach. „Ich hatte aber großes Glück und durfte ein ganzes Jahr lang einen Deutschkurs besuchen. Das hat mir sehr geholfen, denn am Anfang traute ich mich kaum zu sprechen.“ Da sie ohne Ausbildung nach Deutschland gekommen war, wollte sie schnellstmöglich arbeiten, um finanzielle Sicherheit zu haben. Sie fand sofort einen Job als Putzhilfe – über eine Annonce. Nach einiger Zeit kristallisierte sich heraus, dass sie im Pflegebereich tätig sein wollte. Der Wunsch nach einer festen Anstellung brachte sie zur Diakonie, wo sie zunächst als Haushaltshilfe arbeitete. Schon bald absolvierte sie eine dreijährige Ausbildung zur Altenpflegerin und war bei ambulanten Pflegediensten und in Altenheimen tätig, bevor sie als Pflegefachkraft bei der Ruhrwerkstatt in Oberhausen anfang. Dort ist Marta Batorek nach einer zweijährigen Fortbildung zwischenzeitlich stellvertretende Pflegedienstleitung. „Zwischen Polen und Deutschland gibt es für mich kaum Unterschiede in der Mentalität, aber gerade mein Beruf hat mir gezeigt, was ich an Deutschland besonders schätze: Hier kann ein Mensch in Würde alt werden. Er ist durch Rente und Krankenversicherung abgesichert. Der Gedanke daran, dass meine Eltern, die in Polen leben, einmal pflegebedürftig werden, macht mir Sorgen. Polen hat in diesem Bereich noch großen Nachholbedarf.“ Eine Rückkehr kann sie sich nicht vorstellen. „Ich bin deutsche Staatsbürgerin, meine Heimat ist hier und ich fühle mich auch mehr als Deutsche. Polen zu sein hat sich mit der Zeit sehr verwischt, das ist mir sehr fern geworden.“



Marianne Schmidt, 47, hat ihr ganzes Berufsleben überwiegend für den gleichen Konzern gearbeitet, dabei aber an vielen unterschiedlichen Orten im In- und Ausland gelebt. Nach dem Schulabschluss (Mittlere Reife) hat die gebürtige Kölnerin bei der Deutschen Lufthansa AG eine Ausbildung als Büroassistentin absolviert und arbeitete für diese zunächst einige Jahre als Sekretärin in Köln und Frankfurt. 1992 zog sie mit ihrem Mann, der beim gleichen Konzern arbeitet, nach Bangkok, wo sie bei der Deutschen Botschaft als Sachbearbeiterin beschäftigt war. Nach der Geburt ihres ersten Kindes ging sie mit ihrer Familie zurück nach Deutschland ins baden-württembergische Stuttgart; dort war sie beim Check-In für die damalige Lufthansa-Tochter Condor tätig. Nach der Geburt zweier weiterer Kinder pausierte sie beruflich und ging mit ihrem Ehemann nach Tokio. 2007 kehrte die Familie nach Europa zurück und zog nach Wien. Dort ist Marianne Schmidt heute für die Lufthansa Cargo AG im Frachtverkauf für Österreich tätig. „Trotz der häufig wechselnden Orte war es mir immer wichtig, den Kontakt zur Berufswelt nicht zu verlieren. Die Freizügigkeit in Europa hat mir als Arbeitnehmerin wirklich sehr vieles erleichtert – das wird gerade klar, wenn man die bürokratischen Hindernisse erlebt hat, die beim Arbeiten und Leben außerhalb Europas auf einen zukommen. Um den Spagat zwischen Familie, unterschiedlichen Orten und unterschiedlichen Positionen hinzubekommen, waren aber auch meine Flexibilität und Ausdauer sehr hilfreich.“ Marianne Schmidt hat auch die Erfahrung gemacht, dass es nicht automatisch leichter ist, im Nachbarland Fuß zu fassen als in Übersee – trotz der gemeinsamen Sprache. „Es ist immer wichtig, selbst auf die Menschen zuzugehen und eine gewisse Neugierde zu behalten.“

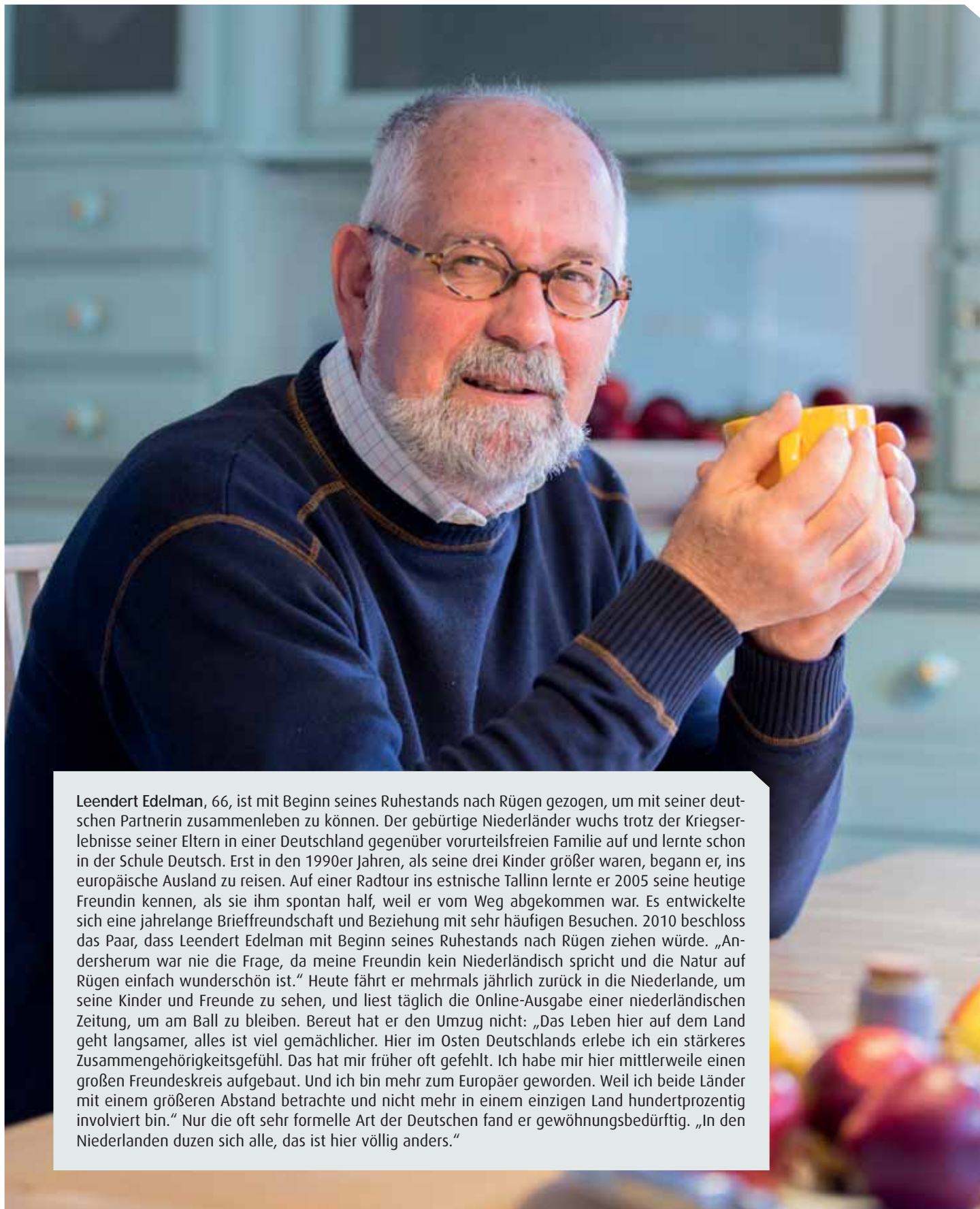


Janja Kaucic, 29, ist zum Studieren nach Deutschland gekommen. Die gebürtige Slowenin ist nur wenige Kilometer von der österreichischen Grenze in Maribor aufgewachsen und hatte früh Kontakt mit der deutschen Sprache. Während ihres Jura-Studiums in Maribor war Deutschland daher ihre erste Wahl für ein Austauschsemester, das sie 2007 nach Göttingen brachte. An der dortigen Universität und in der Stadt fühlte sie sich so wohl, dass sie sich schon während ihres Austauschjahres erkundigte, welche Möglichkeiten für eine Rückkehr bestehen. Mit dem slowenischen Diplom in der Tasche kehrte sie ein Jahr später für ein LL.M. - Aufbaustudium nach Göttingen zurück. Dort arbeitete sie neben ihrem Studium zunächst als studentische Hilfskraft und mittlerweile als Koordinatorin für die ERASMUS-Mundus-Projekte im International Office der Universität. Janja Kaucics Erfahrungen in Deutschland sind uneingeschränkt positiv. „Ich habe weder an der Uni noch im Alltag hier irgendwelche Hürden erlebt. Alles lief absolut glatt. Ich fühle mich auch nicht wirklich als Ausländerin hier. Vielleicht liegt das daran, dass ich schon als Kind Deutsch gelernt habe.“ Mit Freunden und Familie, die in Slowenien zurück geblieben sind, bleibt sie über soziale Netzwerke in engem Kontakt. „Alles in allem würde ich immer alles wieder genauso machen. Man kann eigentlich nur gewinnen, wenn man eine Weile ins Ausland geht, weil es die Persönlichkeit so bereichert. Aber es gehört auch Mut dazu – wenn etwas schief läuft, kann man nicht mal eben Trost bei der Familie suchen.“ Bezüglich ihrer Zukunft ist Janja Kaucic offen: Sie kann sich sowohl vorstellen, in Deutschland zu bleiben, als auch, zurück nach Slowenien zu gehen.



Frederic Jasper Bittner, 25, ist des Studiums wegen nach Großbritannien gegangen. Im Rhein-Main-Gebiet aufgewachsen, führte ihn schon sein erstes Praktikum während der Schulzeit nach Frankreich, wohin er eigentlich zum Studieren zurückkehren wollte. Frederic Bittner machte zunächst sein B.A. in Geschichte und Politikwissenschaften an der Universität Heidelberg. Für den Master ist er nun doch nicht nach Frankreich, sondern an die Universität Oxford gegangen. Der Grund: Seine Spezialisierung auf das Fach Wirtschaftsgeschichte. „Das wird in Deutschland meist nur von einem einzigen Lehrstuhlinhaber unterrichtet. Hier in Oxford habe ich ein ganzes Department voller Wirtschaftshistoriker. Der Austausch und die wöchentlichen Treffen aller Beteiligten im Department machen das Studium hier mehr zu einer gemeinschaftlichen Angelegenheit.“ Für Archivaufenthalte reist Frederic Bittner regelmäßig nach Paris und Berlin. Seine Erfahrungen in Oxford sind gemischt: „Ich war erst einmal von der Tatsache geschockt, wie wenig die Engländer zur Kenntnis nehmen, was in Frankreich, Deutschland oder Italien geforscht wird. An einer deutschen Uni konnte man keine Arbeit schreiben, ohne auch die fremdsprachige Literatur wenigstens gesichtet zu haben. Trotzdem fühle ich mich akademisch sehr wohl hier. Die Hierarchien sind flach. Man hat trotz stärkerer Verschulung in der eigenen Arbeit und den Themen, die man wählt, sehr viel Freiheit. Ich mag den gesunden Pragmatismus hier. Und jeder funktioniert auf einer höheren Drehzahl: Wegen der Einteilung in Trimester muss hier immer alles in nur acht Wochen passieren.“ Nach dem Master soll es bei ihm mit der Promotion weitergehen. Die Bewerbungen gehen in alle Himmelsrichtungen. „Vielleicht schaffe ich es dieses Mal ja endlich nach Frankreich!“

Leendert Edelman



Leendert Edelman, 66, ist mit Beginn seines Ruhestands nach Rügen gezogen, um mit seiner deutschen Partnerin zusammenleben zu können. Der gebürtige Niederländer wuchs trotz der Kriegserlebnisse seiner Eltern in einer Deutschland gegenüber vorurteilsfreien Familie auf und lernte schon in der Schule Deutsch. Erst in den 1990er Jahren, als seine drei Kinder größer waren, begann er, ins europäische Ausland zu reisen. Auf einer Radtour ins estnische Tallinn lernte er 2005 seine heutige Freundin kennen, als sie ihm spontan half, weil er vom Weg abgekommen war. Es entwickelte sich eine jahrelange Brieffreundschaft und Beziehung mit sehr häufigen Besuchen. 2010 beschloss das Paar, dass Leendert Edelman mit Beginn seines Ruhestands nach Rügen ziehen würde. „Andererseits war nie die Frage, da meine Freundin kein Niederländisch spricht und die Natur auf Rügen einfach wunderschön ist.“ Heute fährt er mehrmals jährlich zurück in die Niederlande, um seine Kinder und Freunde zu sehen, und liest täglich die Online-Ausgabe einer niederländischen Zeitung, um am Ball zu bleiben. Bereut hat er den Umzug nicht: „Das Leben hier auf dem Land geht langsamer, alles ist viel gemächlicher. Hier im Osten Deutschlands erlebe ich ein stärkeres Zusammengehörigkeitsgefühl. Das hat mir früher oft gefehlt. Ich habe mir hier mittlerweile einen großen Freundeskreis aufgebaut. Und ich bin mehr zum Europäer geworden. Weil ich beide Länder mit einem größeren Abstand betrachte und nicht mehr in einem einzigen Land hundertprozentig involviert bin.“ Nur die oft sehr formelle Art der Deutschen fand er gewöhnungsbedürftig. „In den Niederlanden duzen sich alle, das ist hier völlig anders.“



David Koschel, 34, pendelt aus familiären Gründen zwischen Warschau und Berlin. Er ist in der Nähe von Frankfurt/Main aufgewachsen. Nach dem Abitur leistete er einen Freiwilligendienst in Frankreich ab. Schon während des anschließenden Studiums der Politikwissenschaften in Dresden zog es ihn wieder ins Ausland: Er absolvierte ein Masterstudium am Trinity College Dublin. Zurück in Berlin, wo er sein Studium beendete, lernte er seine heutige Frau kennen, eine Polin aus Legnica. „Es war klar, dass wir – wohin auch immer – auf jeden Fall gemeinsam gehen würden.“ Eine Stipendienzusage für sie für ein Studium an der Harvard-Universität zog beide in die USA, wo Koschel eine Stelle bei den Vereinten Nationen antrat. Mit der Zeit wurde der Wunsch stärker, nach Europa zurückzukehren, „weil wir von Familie und Freunden einfach zu weit weg waren“. Koschel zog mit seiner Frau 2011 nach Warschau, um das Land seiner Frau und ihrer Familie besser kennen zu lernen. Er unterrichtete zunächst an einer Warschauer Universität und arbeitete freiberuflich als Trainer und Berater. „Es war überraschend einfach, sich in Polen einzuleben. Ich wurde sehr zuvorkommend behandelt, und ich habe den Eindruck, dass nach Polen Zuziehenden sehr entgegengekommen wird. Ich hatte nicht einmal bei den behördlichen Dingen wirkliche Schwierigkeiten.“ Eine Herausforderung war jedoch, Polnisch zu lernen. „Erst seitdem ich in Warschau wohne, mache ich wirklich Fortschritte mit der Sprache. Polnisch ist schwer, aber die Polen freuen sich, wenn man sich an ihrer Sprache versucht.“ Kürzlich hat Koschel sich entschlossen, in Berlin eine Festanstellung als Organisationsberater anzunehmen. „Der große Vorteil ist, dass ich einen Teil der Arbeit von zuhause aus erledigen und so in Warschau wohnen bleiben kann. Ich bin einen Teil der Woche in Berlin im Büro und den Rest in Warschau. Für unsere Zukunft ist meiner Frau und mir wichtig, sowohl nah an Polen als auch nah an Deutschland zu sein.“

Anhang I: Verzeichnisse

Abbildungen

SVR-Migrationsbarometer

| | | |
|---------|---|----|
| Abb. 1 | Einschätzung des relativen Gewinns für Deutschland durch den europäischen Wanderungsraum.. | 26 |
| Abb. 2 | Einschätzung des relativen Gewinns für Deutschland durch den europäischen Wanderungsraum nach Herkunftsgruppe | 26 |
| Abb. 3 | Aufenthalte im europäischen Ausland nach Herkunftsgruppe..... | 27 |
| Abb. 4 | Identifikation als Europäer..... | 28 |
| Abb. 5 | Einschätzung der zukünftigen Identifikation als Europäer..... | 29 |
| Abb. 6 | Identifikation als Europäer nach Generation | 30 |
| Abb. 7 | Solidarität mit neu zugewanderten arbeitslosen Arbeitnehmern aus Frankreich, Polen und der Türkei..... | 31 |
| Abb. 8 | Solidarität mit neu zugewanderten arbeitslosen Arbeitnehmern aus Frankreich, Polen und der Türkei nach Herkunftsgruppe..... | 32 |
| Abb. 9 | Geografische Zugehörigkeitsdimensionen | 33 |
| Abb. 10 | Zusammengefasste geografische Zugehörigkeitsdimensionen | 34 |
| Abb. 11 | Zusammengefasste geografische Zugehörigkeitsdimensionen nach Generation | 35 |
| Abb. 12 | Zusammenhang von Aufenthalten im europäischen Ausland mit dem geografischen Zugehörigkeitsgefühl zu Europa..... | 36 |

Kapitel A–C

| | | |
|------------|--|-----|
| Abb. A.1.1 | Deutsche Studierende in ausgewählten Zielstaaten 1997–2009 | 46 |
| Abb. A.1.2 | Identifikation mit Europa und Herkunftsnationalitäten in der EU, Deutschland, Frankreich und Großbritannien 1992–2010 | 48 |
| Abb. A.2.1 | Neu zugewanderte EU10- und EU2-Binnenmigranten im Alter von 15 bis 74 Jahren in ausgewählten Zielstaaten 2008–2010..... | 53 |
| Abb. A.2.2 | Qualifikationsniveau von 15- bis 74-jährigen EU-Binnenmigranten nach Aufenthaltsdauer und Herkunftsregion 2010 | 53 |
| Abb. A.2.3 | Monatliche Zu- und Fortzüge von EU8- und EU2-Staatsangehörigen in Deutschland 2011–2012 | 56 |
| Abb. A.2.4 | Jährliche Zu- und Fortzüge von Unionsbürgern in Deutschland 1962–2011..... | 57 |
| Abb. A.2.5 | Altersverteilung und Durchschnittsalter von neu zugewanderten Unionsbürgern nach Staatsangehörigkeit 2010 | 62 |
| Abb. A.2.6 | Zuzugsmotive 15- bis 74-jähriger Zuwanderer nach Herkunftsgruppe 2008..... | 63 |
| Abb. A.2.7 | Vergleich der Zuzüge nach Deutschland im Ausländerzentralregister und in der Wanderungsstatistik nach Staatsangehörigkeitsgruppen 2010 | 65 |
| Abb. A.4.1 | ERASMUS-Auslandsaufenthalte deutscher Studierender 1987–2011..... | 86 |
| Abb. A.4.2 | Jahresdurchschnittlich beschäftigte Werkvertragsarbeitnehmer sowie Vermittlungen von Saisonarbeitnehmern und Gastarbeitnehmern 1994–2011 | 88 |
| Abb. A.4.3 | EURES-Grenzregionen 2012 | 94 |
| Abb. B.1.1 | Akademikerquote 25- bis 64-jähriger Neuzuwanderer nach Herkunftsgruppe 2010 | 103 |
| Abb. B.1.2 | Arbeitslosenanteil in Deutschland nach Staatsangehörigkeit 1999–2010..... | 105 |
| Abb. B.1.3 | Anteil der Kleinunternehmer an Neugründern nach Staatsangehörigkeit 2003–2011 | 107 |
| Abb. B.1.4 | Potenziell Europawahlberechtigte in Deutschland nach Staatsangehörigkeit 2008..... | 110 |
| Abb. B.1.5 | Nichtelectorale Partizipations- und Engagementformen nach Migrationshintergrund | 114 |
| Abb. B.1.6 | Identifikation mit Deutschland nach Migrationshintergrund 2009 | 117 |
| Abb. B.1.7 | Identifikation mit dem Herkunftsland nach Migrationshintergrund 2009..... | 118 |

Tabellen

| | | |
|-------------|---|-----|
| Tab. A.1.1 | Assoziationen mit der EU in ausgewählten Ländern 2011 | 45 |
| Tab. A.2.1 | Einstellungen von Unionsbürgern zur EU-Binnenmobilität 2010 | 49 |
| Tab. A.2.2 | Unionsbürger in anderen Mitgliedstaaten nach Staatsangehörigkeitsgruppen 2003–2010..... | 51 |
| Tab. A.2.3 | Anteil der im EU-Ausland lebenden Bevölkerung im Alter von 15 bis 74 Jahren an der gleichaltrigen Bevölkerung der Herkunftsregion 2010 | 52 |
| Tab. A.2.4 | Durchschnittliche jährliche Zuzüge nach Deutschland nach Staatsangehörigkeitsgruppen 1962–2011 | 55 |
| Tab. A.2.5 | Jährliche Zuzüge nach Deutschland nach Staatsangehörigkeitsgruppen 2004–2011 | 55 |
| Tab. A.2.6 | Wanderungssaldo zwischen Deutschland und dem Ausland nach Staatsangehörigkeitsgruppen 2001–2011 | 58 |
| Tab. A.2.7 | Prozentuale Veränderung der Zuzüge von Unionsbürgern nach Deutschland 2005–2011 | 59 |
| Tab. A.2.8 | Prozentuale Veränderung der Fortzüge von Unionsbürgern aus Deutschland 2005–2011..... | 60 |
| Tab. A.2.9 | Wanderungssaldo deutscher Staatsangehöriger nach Ziel- und Herkunftsregion 2003–2011 | 61 |
| Tab. A.2.10 | Studienanfänger in Deutschland nach Staatsangehörigkeitsgruppen 2004–2010..... | 64 |
| Tab. A.2.11 | Teilnehmer am ERASMUS-Programm (ohne Praktika) in Deutschland nach Staatsangehörigkeitsgruppen 2006–2011 | 64 |
| Tab. A.4.1 | Mobilität von ERASMUS-Studierenden in Deutschland 2010/11..... | 85 |
| Tab. A.4.2 | Vermittlungen der Zentralen Auslands- und Fachvermittlung (ZAV) für Saisonarbeitnehmer nach Herkunftsstaaten 2006–2011..... | 89 |
| Tab. A.4.3 | Beschäftigte aus der EU8 nach Wirtschaftszweigen April 2011 bis April 2012 | 90 |
| Tab. A.4.4 | Beratungsthemen von EURES 2006–2008..... | 92 |
| Tab. B.1.1 | Akademiker im Alter von 25 bis 44 Jahren nach Zuzugsjahr und Herkunftsgruppe 2011..... | 100 |
| Tab. B.1.2 | Akademiker im Alter von 25 bis 44 Jahren nach Herkunftsgruppe und Geschlecht 2011..... | 101 |
| Tab. B.1.3 | Unionsbürger mit vor der Zuwanderung erworbenem (Fach-)Hochschulabschluss im Alter von 25 bis 44 Jahren 2011 | 102 |
| Tab. B.1.4 | Personen ohne Berufsabschluss im Alter von 25 bis 44 Jahren nach Herkunftsgruppe 2011..... | 103 |
| Tab. B.1.5 | Erwerbsbeteiligung und Erwerbslosenquote von 25- bis 44-Jährigen nach Herkunftsgruppe 2011 | 105 |
| Tab. B.1.6 | Anforderungsprofil der ausgeübten Tätigkeit als Anteil an allen Beschäftigten nach Herkunftsgruppe 2011 | 106 |
| Tab. B.1.7 | Selbständigenquote 25- bis 64-Jähriger nach Herkunftsgruppe 2011..... | 107 |
| Tab. B.1.8 | Überwiegender Lebensunterhalt 25- bis 64-Jähriger nach Herkunftsgruppe 2011 | 108 |
| Tab. B.1.9 | Wahlbeteiligung bei kommunalen Wahlen 1995–2011..... | 112 |
| Tab. B.2.1 | Einschätzung des Beitrags von Zuwanderern zur Stabilität der sozialen Sicherungssysteme 2009 | 125 |
| Tab. B.3.1 | Teilnehmer an Deutschkursen der Goethe-Institute in EU-Staaten 2008–2011 | 137 |
| Tab. B.3.2 | Teilnehmer an Deutschkursen der Goethe-Institute in Deutschland 2008–2011 | 138 |
| Tab. B.3.3 | Neue Integrationskursteilnehmer nach Staatsangehörigkeiten 2005–2011 | 140 |
| Tab. B.3.4 | Anteil von Unionsbürgern an Integrationskursteilnehmern und an Zulassungen durch das BAMF 2005–2011 | 141 |
| Tab. B.4.1 | Zustimmung zur generellen Chancengleichheit für alle EU-Arbeitnehmer auf europäischen Arbeitsmärkten 2009..... | 143 |
| Tab. B.4.2 | Akzeptanz des ‚Europas der Wirtschaftsbürger‘ (Simulation einer Alltagssituation) 2009..... | 144 |
| Tab. B.4.3 | Verkörperung der europäischen Identität durch historische Persönlichkeiten 2003..... | 145 |
| Tab. B.4.4 | Verkörperung der europäischen Identität durch historische Persönlichkeiten des Mittelalters und der Frühen Neuzeit 2003..... | 146 |
| Tab. C.2.1 | Anerkennungsverfahren im Land Hamburg April bis Oktober 2012 | 159 |
| Tab. C.2.2 | Vorläufige Referenzberufe der telefonischen Beratung des BAMF April bis November 2012..... | 160 |
| Tab. C.3.1 | Informationsangebote zur Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen | 166 |

Info-Boxen

| | | |
|--------------------|--|-----|
| Info-Box 1 | Befragung für das SVR-Migrationsbarometer | 24 |
| Info-Box 2 | Die Rechtssache Rottmann: Verlust nationalstaatlicher Souveränität bei Vergabe und Entzug der Staatsangehörigkeit? | 40 |
| Info-Box 3 | Die Rechtssache Zambrano: von der Unionsbürgerschaft zum föderalen Bürgerrecht? | 41 |
| Info-Box 4 | Die EU und ihre Außengrenzen: eine doppelte Verantwortung | 42 |
| Info-Box 5 | Die innereuropäische Mobilität von Unionsbürgern: Definitionen und Abgrenzungen | 50 |
| Info-Box 6 | Statistik der Zu- und Abwanderung in Deutschland und Europa | 54 |
| Info-Box 7 | Regelungsebenen im EU-Recht | 68 |
| Info-Box 8 | Beschränkung der Freizügigkeit und Abschiebung von Unionsbürgern | 71 |
| Info-Box 9 | EURES-T-Partnerschaften und Euroregionen | 93 |
| Info-Box 10 | Die Datengrundlage: Sonderauswertung des Mikrozensus 2011 | 100 |
| Info-Box 11 | Berechnung des Qualifikationsniveaus von Neuzuwanderern | 101 |
| Info-Box 12 | Das Europäische Fürsorgeabkommen | 123 |
| Info-Box 13 | Eine Abwärtsspirale aus Armut und Ausgrenzung: Roma in Duisburg-Hochfeld | 130 |
| Info-Box 14 | Romanes: die Sprache der Roma | 131 |
| Info-Box 15 | Rechtlicher Rahmen für den Zugang von EU-Bürgern zum Integrationskurs | 139 |
| Info-Box 16 | Geltungsbereich der Vorgaben zur Anerkennung von Berufsqualifikationen im EU-Recht und im neuen Anerkennungsgesetz des Bundes | 153 |
| Info-Box 17 | Anerkennung von in anderen Mitgliedstaaten erworbenen Qualifikationen im Bereich des Handwerks | 154 |
| Info-Box 18 | Anerkennung im Ausland erworbener Qualifikationen von Ärzten | 161 |

Abkürzungen

| | |
|-----------|---|
| AEntG | Gesetz über zwingende Arbeitsbedingungen für grenzüberschreitend entsandte und für regelmäßig im Inland beschäftigte Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen (Arbeitnehmer-Entsendegesetz) |
| AEUV | Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union |
| a. F. | alte Fassung |
| AKI | Arbeitsstelle Interkulturelle Konflikte und gesellschaftliche Integration |
| ALG | Arbeitslosengeld |
| ANA-ZAR | Anwaltsnachrichten Ausländer- und Asylrecht (Beilage zur Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik) |
| APuZ | Aus Politik und Zeitgeschichte |
| AQUA | Akademikerinnen und Akademiker qualifizieren sich für den Arbeitsmarkt |
| ARB | Beschluss Nr. 1/80 des Assoziationsrats EWG/Türkei über die Entwicklung der Assoziation vom 19. September 1980 |
| Art. | Artikel |
| ASEAN | Association of Southeast Asian Nations/Verband Südostasiatischer Nationen |
| AufenthG | Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz) |
| AufenthV | Aufenthaltsverordnung |
| AZRG | Gesetz über das Ausländerzentralregister |
| BA | Bundesagentur für Arbeit |
| BAföG | Bundesgesetz über individuelle Förderung der Ausbildung (Bundesausbildungsförderungsgesetz) |
| BAMF | Bundesamt für Migration und Flüchtlinge |
| BDA | Bundesvereinigung Deutscher Arbeitgeberverbände |
| BeschV | Verordnung über die Zulassung von neu einreisenden Ausländern zur Ausübung einer Beschäftigung (Beschäftigungsverordnung) |
| BGBI. | Bundesgesetzblatt |
| BMAS | Bundesministerium für Arbeit und Soziales |
| BMBF | Bundesministerium für Bildung und Forschung |
| BMF | Bundesministerium der Finanzen |
| BMG | Bundesministerium für Gesundheit |
| BMI | Bundesministerium des Innern |
| BMWi | Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie |
| BQFG | Gesetz über die Feststellung der Gleichwertigkeit von Berufsqualifikationen (Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz) |
| BQ-Portal | Informationsportal für ausländische Berufsqualifikationen |
| BT-Drs. | Drucksache des Bundestags |
| BVerfGE | Bundesverfassungsgerichtsentscheidung |
| BVerwG | Bundesverwaltungsgericht |
| BVFG | Gesetz über die Angelegenheiten der Vertriebenen und Flüchtlinge (Bundesvertriebenengesetz) |
| BvR | Aktenzeichen einer Verfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht |
| CEPR | Centre for Economic Policy Research |
| COM | Commission (COM-Dokumente der EU-Kommission) |
| DAAD | Deutscher Akademischer Austauschdienst |
| ECTS | European Credit Transfer and Accumulation System/Europäisches System zur Übertragung und Akkumulierung von Studienleistungen |
| EFA | Europäisches Fürsorgeabkommen |
| EFTA | European Free Trade Association/Europäische Freihandelsassoziation |
| EG | Europäische Gemeinschaft |
| EGV | Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft |
| ESF | Europäischer Sozialfonds |
| ESS | European Social Survey |
| EU | Europäische Union |

| | |
|-------------|---|
| EU/EWR-HwV | Verordnung über die für Staatsangehörige eines Mitgliedstaats der Europäischen Union oder eines anderen Vertragsstaats des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweiz geltenden Voraussetzungen für die Ausübung eines zulassungspflichtigen Handwerks (EU/EWR-Handwerk-Verordnung) |
| EuGH | Europäischer Gerichtshof |
| EURES | European Employment Services/Europäische Arbeitsvermittlungsdienste |
| EUV | Vertrag über die Europäische Union |
| EuZW | Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht |
| EWG | Europäische Wirtschaftsgemeinschaft |
| EWR | Europäischer Wirtschaftsraum |
| FIBAA | Foundation for International Business Administration Accreditation/Internationale Agentur zur Qualitätssicherung im Hochschulbereich |
| FreizügG/EU | Gesetz über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern (Freizügigkeitsgesetz/EU) |
| GATE | Global Alliance for Transnational Education |
| GrCh | Charta der Grundrechte der Europäischen Union (Grundrechtecharta) |
| HmbBQFUG-L | Gesetz zur Umsetzung des Hamburgischen Berufsqualifikationsfeststellungsgesetzes für Lehr- amtsbefähigungen (HmbBQFUG-Lehramt) |
| HwO | Gesetz zur Ordnung des Handwerks (Handwerksordnung) |
| HWWI | Hamburgisches WeltWirtschaftsInstitut |
| IAB | Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung |
| IAQ | Institut Arbeit und Qualifikation |
| IAW | Institut Arbeit und Wirtschaft |
| IDC | International Data Corporation |
| ifo | Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e. V. |
| IHK FOSA | Industrie- und Handelskammer Foreign Skills Approval |
| IMI | Internal Market Information System/Binnenmarkt-Informationssystem |
| infas | Institut für angewandte Sozialwissenschaft |
| IntV | Verordnung über die Durchführung von Integrationskursen für Ausländer und Spätaussiedler (Integrationskursverordnung) |
| IQ-Netzwerk | Netzwerk Integration durch Qualifizierung |
| ISCED | International Standard Classification of Education/Internationale Standardklassifikation für das Bildungswesen |
| ISCO | International Standard Classification of Occupations/Internationale Standardklassifikation der Berufe |
| IW | Institut der deutschen Wirtschaft Köln |
| IZA | Institut zur Zukunft der Arbeit |
| KMK | Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland (Kultusministerkonferenz) |
| KOM | Kommission (KOM-Dokumente der EU-Kommission) |
| KrPflG | Gesetz über die Berufe in der Krankenpflege (Krankenpflegegesetz) |
| LASER | Labor and Socio-Economic Research Center |
| Mercosur | Mercado Común del Sur/Gemeinsamer Markt des Südens |
| MPG | Migration Policy Group |
| m. w. N. | mit weiteren Nachweisen |
| NAFTA | North American Free Trade Agreement/Nordamerikanisches Freihandelsabkommen |
| NVwZ | Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht |
| NZZ | Neue Zürcher Zeitung |
| OECD | Organisation for Economic Co-operation and Development/Organisation für wirtschaftliche Zu- sammenarbeit und Entwicklung |
| OVG | Oberverwaltungsgericht |
| RL | Richtlinie |
| Rn. | Randnummer |
| Rs. | Rechtssache |

| | |
|-----------------|---|
| SDÜ | Schengener Durchführungsübereinkommen |
| SGB | Sozialgesetzbuch |
| SOEP | Sozio-oekonomisches Panel |
| SOPEMI | Système d’observation permanente des migrations internationales |
| SVR | Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration |
| UDE | Universität Duisburg-Essen |
| UNESCO | United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization/Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur |
| VO | Verordnung |
| VwV-FreizügG/EU | Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Freizügigkeitsgesetz/EU |
| WStatG | Gesetz über die allgemeine und die repräsentative Wahlstatistik bei der Wahl zum Deutschen Bundestag und bei der Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland (Wahlstatistikgesetz) |
| WZB | Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung |
| ZAB | Zentralstelle für Ausländisches Bildungswesen |
| ZAR | Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik |
| ZAV | Zentrale Auslands- und Fachvermittlung |
| ZESAR | Zeitschrift für europäisches Sozial- und Arbeitsrecht |
| ZEW | Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung |

Glossar

A

Assoziationsabkommen: Im Rahmen von Assoziationsabkommen schließt sich die Europäische Union vertraglich mit Staaten zusammen, die nicht Mitglied des europäischen Bündnisses sind, um gemeinsame Interessen wahrzunehmen und durchzusetzen. Das im SVR-Jahresgutachten erwähnte Assoziationsabkommen der Europäischen Union mit der Türkei betrifft z. B. Wirtschafts- und Handelsbeziehungen und verschafft türkischen Staatsangehörigen Erleichterungen beim Arbeitsmarktzugang und der Freizügigkeit in der EU.

Ausländerzentralregister: Das Ausländerzentralregister ist eine Datenbank, in der ca. 20 Millionen personenbezogene Datensätze zu Ausländern, die sich in Deutschland aufhalten oder aufgehalten haben, gespeichert sind. Es dient zur Information verschiedener Migrations- und Sicherheitsbehörden und wird vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) geführt.

B

Binnenmarkt: Der Binnenmarkt der Europäischen Union ist ein gemeinsamer Markt der Mitgliedstaaten, der den freien Verkehr von Personen, Waren, Kapital und Dienstleistungen beinhaltet. Im Rahmen der Entstehung des gemeinsamen Binnenmarkts haben zahlreiche Rechtangleichungen innerhalb der Mitgliedstaaten stattgefunden. Grundstein für den europäischen Binnenmarkt war der „Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft“ (EWG) 1957.

Binnenmarkt-Informationssystem (IMI): Das Binnenmarkt-Informationssystem ist ein elektronisches System zur Erleichterung der Zusammenarbeit der Verwaltungen in den EU-Mitgliedstaaten im Bereich der Binnenmarktvorschriften. Es dient dem schnellen Informationsaustausch zwischen nationalen, regionalen und lokalen Behörden. Außerdem erleichtert es die Suche nach den richtigen Ansprechpartnern in der Verwaltung.

Binnenmigration: Binnenmigration ist die Wanderung innerhalb der Grenzen eines geografisch festgelegten Gebiets. Mit EU-Binnenmigration ist die Wanderung zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union gemeint.

C

Charta der Grundrechte der Europäischen Union (EU-Grundrechtecharta): Mit der Grundrechtecharta hat die Europäische Union erstmals umfassend die bürgerlichen, wirtschaftlichen und sozialen Rechte der europäischen Bürger schriftlich niedergelegt. Die Grundrechtecharta ist

mit dem Vertrag von Lissabon 2009 in Kraft getreten und für die Organe der Europäischen Union genauso rechtsverbindlich wie für die Mitgliedstaaten.

D

Drittstaatsangehörige: Drittstaatsangehörige sind Angehörige von Staaten, die nicht der Europäischen Union bzw. dem Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) angehören.

E

Europäisches Fürsorgeabkommen: Das Europäische Fürsorgeabkommen ist ein völkerrechtlicher Vertrag, der 1953 vom Europarat ausgehandelt und 1954 von seinen Mitgliedern ratifiziert wurde. In dem Abkommen verpflichten sich die Vertragsstaaten, Fürsorgeleistungen, die den eigenen Staatsangehörigen zukommen, auch Staatsangehörigen der Unterzeichnerstaaten, die sich rechtmäßig in diesem Vertragsstaat aufhalten, zu gewähren. Zu den dem Abkommen beigetretenen Ländern gehören inzwischen fast alle EU-Mitgliedstaaten sowie einige Nicht-EU-Länder in Europa.

EU2: EU2 bezeichnet die Staaten, die 2007 der Europäischen Union beigetreten sind und die 2014 die vollen Freizügigkeitsrechte erhalten werden: Bulgarien, Rumänien.

EU8: EU8 bezeichnet die Staaten, die 2004 der Europäischen Union beigetreten sind und die 2011 die vollen Freizügigkeitsrechte erhalten haben: Estland, Lettland, Litauen, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechische Republik, Ungarn. Zur EU8 gehören nicht Malta und Zypern, die zwar ebenfalls 2004 der EU beigetreten sind, deren Bürger allerdings von Beginn an voll freizügigkeitsberechtigt waren.

EU10: EU10 fasst die Staaten zusammen, die 2004 der Europäischen Union beigetreten sind: Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechische Republik, Ungarn, Zypern.

EU12: EU12 bezeichnet die Europäische Union, wie sie bis 1994 bestand, mit folgenden Mitgliedstaaten: Belgien, Deutschland, Frankreich, Italien, Luxemburg, Niederlande (Gründungsmitglieder), Dänemark, Großbritannien, Irland (EU-Beitritt: 1973), Griechenland (EU-Beitritt: 1981, Gewährung der Freizügigkeitsrechte: 1988), Portugal und Spanien (EU-Beitritt: 1986, Freizügigkeitsrechte: 1993).

EU15: EU15 bezeichnet die 1995 um Finnland, Österreich und Schweden erweiterte EU12.

H

Herkunftslandprinzip: Das Herkunftslandprinzip besagt, dass bei der Erbringung einer Leistung bzw. der Erstellung eines Produkts innerhalb des EU-Binnenmarktes die Gesetze des Herkunfts- und nicht die des Ziellandes gelten. Entsprechen die Leistungen und Produkte diesen Vorschriften, dürfen sie grundsätzlich auf dem gesamten europäischen Markt angeboten werden.

Hochqualifiziertenrichtlinie der Europäischen Union (Blue Card): Die Hochqualifiziertenrichtlinie der Europäischen Union wurde 2009 erlassen, um die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen im Bereich einer hoch qualifizierten Beschäftigung zu regeln. Deutschland hat die Richtlinie 2012 in nationales Recht umgesetzt. Es besteht dadurch ein erleichterter Arbeitsmarktzugang für ausländische Fachkräfte aus Drittstaaten.

I

Inländerdiskriminierung: Die Inländerdiskriminierung beschreibt, dass Unionsbürger in einem EU-Mitgliedstaat auf Grundlage von EU-Recht rechtlich bessergestellt werden als die jeweiligen Staatsangehörigen. Beispiele für Inländerdiskriminierung sind beim sog. Meisterzwang und im Bereich des Ehegattennachzugs vorzufinden.

Integrationskurse: Mit der Einführung des neuen Zuwanderungsgesetzes 2005 wurden erstmals in Deutschland bundesweit Integrationskurse für Zuwanderer eingeführt. Ein Integrationskurs besteht aus einem Sprachkurs, der mindestens 600 Stunden umfasst, und einem 60-stündigen Orientierungskurs, der eine Einführung in Recht, Geschichte und Kultur der deutschen Gesellschaft gibt. Unter bestimmten Bedingungen können Zuwanderer zu der Teilnahme an einem Integrationskurs verpflichtet werden.

L

Lissabonner Anerkennungsabkommen: Das Lissabonner Anerkennungsabkommen wurde 1997 vom Europarat und der UNESCO erarbeitet, um die Anerkennung ausländischer Qualifikationen im Hochschulbereich zu regulieren und transparenter zu machen. Ratifiziert haben das Abkommen fast alle 47 Mitglieder des Europarats und einige andere Staaten wie Australien. Die Unterzeichnerstaaten verpflichten sich darin u. a. zur Anerkennung im Ausland erworbener Hochschulqualifikationen, wenn keine wesentlichen Unterschiede zu den Hochschulqualifikationen des eigenen Landes bestehen.

P

Primärrecht: Das Primärrecht der Europäischen Union basiert auf völkerrechtlich verbindlichen Verträgen und setzt sich im Wesentlichen aus den Gründungsverträgen der Europäischen Union und den nachfolgenden Verträ-

gen zu deren Änderung und Anpassung zusammen. Regelungen des Primärrechts müssen von allen Mitgliedstaaten ratifiziert werden.

R

Reglementierte Berufe: Ein reglementierter Beruf ist eine berufliche Tätigkeit, deren Ausübung aufgrund gesetzlicher Vorschriften eine bestimmte Berufsqualifizierung voraussetzt. Die EU regelt die wechselseitige Anerkennung reglementierter Berufe in den Mitgliedstaaten über die Anerkennungsrichtlinie der EU (RL 2005/36/EG).

S

Sekundärrecht: Als Sekundärrecht werden die Rechtsakte bezeichnet, die von Organen der Europäischen Union wie dem Rat, dem Parlament oder der Kommission erlassen werden. Zu den Regelungen im Bereich des Sekundärrechts gehören vorwiegend Richtlinien und Verordnungen. Das Sekundärrecht ist dem Primärrecht nachgeordnet.

U

Unionsbürgerrichtlinie: Die Unionsbürgerrichtlinie, die auch unter dem Namen Freizügigkeitsrichtlinie bekannt ist, wurde vom Europäischen Parlament und dem Rat der Europäischen Union im April 2004 erlassen. In der Richtlinie ist das Recht jedes Unionsbürgers und seiner Familienangehörigen festgehalten, sich im gesamten Hoheitsgebiet der Europäischen Union frei zu bewegen und aufzuhalten. Darüber hinaus enthält die Richtlinie konkrete Bestimmungen zur Ein- und Ausreise und zum (Dauer-)Aufenthalt von EU-Bürgern in einem anderen Mitgliedsland.

Unionsbürgerschaft: Die Unionsbürgerschaft wird automatisch allen Staatsangehörigen der EU-Mitgliedsländer gewährt. Dabei ergänzt sie die nationale Staatsangehörigkeit, ohne diese zu ersetzen. Eingeführt wurde die Unionsbürgerschaft 1992 mit dem Vertrag von Maastricht.

W

Wanderungssaldo: Der Wanderungssaldo bzw. die Wanderungsbilanz ist die Summe der Zu- und Abwanderungen in ein bzw. aus einem Land.

Z

Zentralstelle für Ausländisches Bildungswesen (ZAB): Die Zentralstelle für Ausländisches Bildungswesen ist eine Informations- und Beratungsstelle für Behörden, Bildungseinrichtungen, öffentliche Einrichtungen, aber auch Privatpersonen und bietet Einschätzungen der Wertigkeit ausländischer Berufsqualifikationen an. Darüber hinaus stellt die ZAB Personen mit einem ausländischen Hochschulabschluss eine Zeugnisbewertung in Bezug auf deutsche Bildungsabschlüsse aus.

Literatur

A

Achatz, Juliane/Brücker, Herbert/Dietrich, Hans/Dietz, Martin/Feil, Michael/Haas, Annette/Heineck, Guido/König, Marion/Kruppe, Thomas/Lott, Margit/Plicht, Hannelore/Rauch, Angela/Spitznagel, Eugen/Stegmaier, Jens/Stops, Michael/Walwei, Ulrich/Wiemers, Jürgen 2011: Strategien entwickeln, Potenziale nutzen. Fachkräftebedarf: Angebot an Arbeitskräften wird knapper. Öffentliche Anhörung von Sachverständigen vor dem Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestags am 21. Februar 2011. IAB-Stellungnahme 02/2011, Nürnberg.

Alesi, Bettina/Bürger, Sandra/Kehm, Barbara M./Teichler, Ulrich 2005: Bachelor- und Master-Studiengänge in ausgewählten Ländern Europas im Vergleich zu Deutschland. Fortschritte im Bologna-Prozess, Berlin.

Amt für Statistik Berlin-Brandenburg 2011: Wahl zum Abgeordnetenhaus von Berlin am 18. September 2011. Repräsentative Wahlstatistik Berlin insgesamt, Statistischer Bericht B VII 2-5 – 5j/11, Potsdam.

Anderson, Benedict 1983: *Imagined Communities: Reflections on the Origins and Spread of Nationalism*, New York.

B

BA 2007: Arbeitsmarkt in Zahlen. Arbeitsgenehmigungen und Zustimmungen 2006, Nürnberg.

BA 2008: Arbeitsmarkt in Zahlen. Arbeitsgenehmigungen und Zustimmungen 2007, Nürnberg.

BA 2009: Arbeitsmarkt in Zahlen. Arbeitsgenehmigungen und Zustimmungen 2008, Nürnberg.

BA 2010: Arbeitsmarkt in Zahlen. Arbeitsgenehmigungen und Zustimmungen 2009, Nürnberg.

BA 2011: Arbeitsmarkt in Zahlen. Arbeitsgenehmigungen-EU und Zustimmungen. Berichtsjahr 2010, Nürnberg.

BA 2012a: Arbeitsmarkt in Zahlen. Arbeitsgenehmigungen-EU und Zustimmungen. Berichtsjahr 2011, Nürnberg.

BA 2012b: Hintergrundinformation. Auswirkungen der EU-Schuldenkrise auf den deutschen Arbeitsmarkt, Nürnberg.

BA 2012c: Hintergrundinformation. Auswirkungen der uneingeschränkten Arbeitnehmerfreizügigkeit ab dem 1. Mai 2011 auf den Arbeitsmarkt. Berichtsmonat August 2012, Nürnberg.

Baas, Timo/Brücker, Herbert 2010: Wirkungen der Zuwanderung aus den neuen mittel- und osteuropäischen EU-Staaten auf Arbeitsmarkt und Gesamtwirtschaft. Expertise im Auftrag des Gesprächskreises Integration und Migration der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.

Baas, Timo/Brücker, Herbert/Dietz, Martin/Kubis, Alexander/Müller, Anne 2011: Arbeitnehmerfreizügigkeit. Neue Potenziale werden bisher kaum genutzt. IAB-Kurzbericht 24, Nürnberg.

Babka von Gostomski, Christian 2010a: Basisbericht: Berichtsband. Repräsentativbefragung „Ausgewählte Migrantengruppen in Deutschland 2006/2007“ (RAM). Zur Situation der fünf größten in Deutschland lebenden Ausländergruppen. Vertiefende Ergebnisse zum Forschungsbericht 8, Nürnberg.

Babka von Gostomski, Christian 2010b: Fortschritte der Integration. Zur Situation der fünf größten in Deutschland lebenden Ausländergruppen, Nürnberg.

Bachmann, Ronald/Bauer, Thomas K./Kröger, Hanna 2012: Minimum Wages as a Barrier to Entry: Evidence from Germany. *Ruhr Economic Papers*, 329, Bochum.

Bade, Klaus J. 2006: Die Trias der Integrationspolitik: Präventive, begleitende und nachholende Interventionen, in: *Kulturpolitische Mitteilungen*, 112, 29–35.

BAMF 2007: Integrationskursbilanz für das Jahr 2006, Nürnberg.

BAMF 2008a: Integrationskursbilanz für das Jahr 2007, Nürnberg.

BAMF 2008b: Integrationskurse. Eine Erfolgsgeschichte und ein Modell für Europa, Nürnberg.

BAMF 2009: Bericht zur Integrationskursgeschäftsstatistik für das Jahr 2008, Nürnberg.

BAMF 2010: Bericht zur Integrationskursgeschäftsstatistik für das Jahr 2009, Nürnberg.

BAMF 2011: Bericht zur Integrationskursgeschäftsstatistik für das Jahr 2010, Nürnberg.

BAMF 2012a: Bericht zur Integrationskursgeschäftsstatistik für das Jahr 2011, Nürnberg.

BAMF 2012b: Durch das Bundesamt zugelassene neue Kursteilnehmer aus EU-Staaten in den Jahren 2005 bis 2011. Sonderauswertung der Integrationskursgeschäftsstatistik für den SVR.

BAMF 2012c: Freizügigkeitsentwicklung. (<http://www.bamf.de/DE/Infothek/Statistiken/Wanderungsmonitor/Freizuegigkeit/freizuegigkeit-node.html>, 31.12.2012)

BAMF 2012d: Hotline zum Gesetz zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen. Die Beratungstätigkeit der Anerkennungshotline in Zahlen 02.04.2012–30.11.2012, Nürnberg.

Barrell, Ray/Fitzgerald, John/Riley, Rebecca 2010: EU Enlargement and Migration: Assessing the Macroeconomic Impacts, in: *Journal of Common Market Studies*, 48: 2, 373–395.

Bast, Jürgen 2011: Aufenthaltsrecht und Migrationssteuerung, Tübingen.

Bauböck, Rainer 2002: Wessen Stimme zählt? Thesen über demokratische Beteiligung in der Einwanderungsgesellschaft. IWE Working Paper 35, Wien.

Bauer, Thomas K. 2002: Migration, Sozialstaat und Zuwanderungspolitik, in: *Vierteljahresshefte zur Wirtschaftsforschung*, 71: 2, 249–271.

Bauer, Thomas K./Fertig, Michael/Schmidt, Christoph M. 2009: *Empirische Wirtschaftsforschung. Eine Einführung*, Berlin/Heidelberg.

Bauer, Thomas K./Haisken-DeNew, John/Schmidt, Christoph M. 2005: International Labour Migration, Economic Growth and Labour Markets: The Current State of Affairs, in: Macura, Miroslav/MacDonald, Alphonse L./Haug, Werner (Hrsg.): *The New Demographic Regime: Population Challenges and Policy Responses*, New York/Genf, 111–135.

Bauer, Thomas K./Schmidt, Christoph M. 2007: Mindestlöhne und das Entsendegesetz, in: *Wirtschaftsdienst*, 87: 3, 160–163.

Bausch, Christiane 2011: Die politische Partizipation von Personen mit Migrationshintergrund in Ausländer- und Integrations(bei)räten, in: Heinrich-Böll-Stiftung (Hrsg.): *Politische Partizipation & Repräsentation in der Einwanderungsgesellschaft. Dossier*, Berlin, 10–15.

BDA 2012: Branchenmindestlöhne. Kompakt September 2012, Berlin.

BDA/DGB 2012: Solvency II nicht auf Einrichtungen der betrieblichen Altersvorsorge anwenden. Gemeinsame Presseerklärung von BDA und DGB vom 06.06.2012. (http://www.dgb.de/presse/++co++5c199098-afbf-11e1-69a2-00188b4dc422/@@index.html?tab=Pressemeldung&display_page=15&start_date=1900-01-01&end_date=2999-12-31, 19.12.2012)

Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration 2010: 8. Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland, Berlin.

Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration 2011: Staatsministerin Böhmer: „Das Anerkennungsgesetz setzt das richtige Signal: Zuwanderung und Integration gehören von Anfang an zusammen“. Pressemitteilung 224. (<http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Pressemitteilungen/BPA/2011/06/2011-06-22-ib-erkennungsgesetz.html>, 20.12.2012)

Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration 2012: 9. Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland, Berlin.

Beck, Ulrich 1986: *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*, Frankfurt am Main.

Bertelsmann Stiftung 2012a: Der Wert Europas. Repräsentative Bevölkerungsumfrage in Deutschland, Frankreich und Polen. Grafiksatz, Gütersloh/Berlin.

Bertelsmann Stiftung 2012b: Der Wert Europas. Repräsentative Bevölkerungsumfrage in Deutschland, Frankreich und Polen. Zusammenfassung und Interpretation der Erhebungsergebnisse, Gütersloh/Berlin.

Bertoli, Simone/Brücker, Herbert/Facchini, Giovanni/Mayda, Anna Maria/Peri, Giovanni 2009: The Battle for Brains: How to Attract Talent. Beitrag zur XI European Conference on „Brain Drain and Brain Gain“, 23.05.2009, Pisa.

BMAS 2010: Informationen zur Beschäftigung ausländischer Saisonarbeitnehmer in der Landwirtschaft (Stand 01.01.2010), Berlin.

BMBF 2012a: Anerkennungsgesetz ist gut gestartet. Bundesministerin Schavan und DIHK-Präsident Driftmann ziehen positive Bilanz des ersten halben Jahres. Pressemitteilung 134/2012 vom 24.10.2012. (<http://www.bmbf.de/press/3361.php>, 04.01.2013)

BMBF 2012b: Bericht über die Umsetzung des Bologna-Prozesses in Deutschland, Berlin.

BMF 2009: Elfter Bericht der Bundesregierung über die Auswirkungen des Gesetzes zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung, Berlin.

BMI 2011: Bericht der Bundesrepublik Deutschland an die Europäische Kommission. EU-Rahmen für nationale Strategien zur Integration der Roma bis 2020. Integrierte Maßnahmenpakete zur Integration und Teilhabe der Sinti und Roma in Deutschland, Berlin.

BMI/BAMF 2010: Migrationsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung. Migrationsbericht 2008, Nürnberg.

BMI/BAMF 2012: Migrationsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung. Migrationsbericht 2010, Nürnberg.

BMI/BAMF 2013: Migrationsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung. Migrationsbericht 2011, Nürnberg.

BMWi 2007: Auswirkungen der EU-Erweiterung auf Wachstum und Beschäftigung in Deutschland und ausgewählten EU-Mitgliedstaaten. Bisherige Erfahrungen und künftige Entwicklungen unter besonderer Berücksichtigung der EU-Beitritte Bulgariens und Rumäniens. Endbericht zum 1. Juni 2007, Berlin.

Boeri, Tito/Vaitilingam, Romesh 2002: Who's Afraid of the Big Enlargement? Economic and Social Implications of the European Union's Prospective Eastern Expansion. CEPR Policy Paper 7, London.

Bonin, Holger/Eichhorst, Werner/Florman, Christer/Hansen, Mette Okkels/Skiöld, Lena/Stuhler, Jan/Tatsiramos, Konstantinos/Thomasen, Henrik/Zimmermann, Klaus F. 2008: Geographic Mobility in the European Union: Optimising its Economic and Social Benefits. IZA Research Report 19, Bonn.

Borjas, George J. 1987: Self-Selection and the Earnings of Immigrants, in: *American Economic Review*, 77: 4, 531–553.

Borjas, George J. 1999: Immigration and Welfare Magnets, in: *Journal of Labor Economics*, 17: 4, 607–637.

Bräuninger, Dieter/Majowski, Christine 2011: Labour Mobility in the Euro Area. Deutsche Bank Research, EU Monitor 85, Frankfurt am Main.

Brenke, Karl/Yuksel, Mutlu/Zimmermann, Klaus F. 2009: EU Enlargement under Continued Mobility Restrictions: Consequences for the German Labor Market. IZA Discussion Paper 4055, Bonn.

Brockmann, Heiner 2011: Bürokratie als Gründungshemmnis. Empirische Evidenz und Implikationen für die staatliche Förderpolitik, in: Irsch, Norbert/Witt, Peter (Hrsg.): Gründungsförderung in Theorie und Praxis, Frankfurt am Main, 117–129.

Bundesregierung/Regierungschefs der Länder 2008: Aufstieg durch Bildung. Die Qualifizierungsinitiative für Deutschland, Dresden.

Bundeswahlleiter 2010a: Repräsentative Wahlstatistik zur Bundestagswahl 2009. Pressemitteilung vom 5. Februar 2010. (http://www.bundeswahlleiter.de/de/bundestagswahlen/BTW_BUND_09/presse/77_Repr_WStat.html, 24.10.2012)

Bundeswahlleiter 2010b: Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland am 7. Juni 2009. Heft 5, Textliche Auswertung der Wahlergebnisse, Wiesbaden.

Bundeswahlleiter 2012a: Allgemeine Informationen zur Europawahl 2009. (http://www.bundeswahlleiter.de/de/europawahlen/EU_BUND_09/allgemeine_informationen/, 24.10.2012)

Bundeswahlleiter 2012b: Wahlrecht für Unionsbürger in der Bundesrepublik Deutschland zur Europawahl am 7. Juni 2009. (http://www.bundeswahlleiter.de/de/europawahlen/EU_BUND_09/unionsbuerger/, 24.10.2012)

C

Clark, Nick/Hardy, Jane 2011: Arbeitnehmerfreizügigkeit in der EU. Der Fall Großbritannien. Studie im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin.

Cohen, Yinon/Haberfeld, Yitchak/Kogan, Irena 2008: Jüdische Migranten aus der ehemaligen Sowjetunion. Ein natürliches Experiment zur Migrationsentscheidung, in: Kalter, Frank (Hrsg.): Migration und Integration, Wiesbaden, 185–201.

Colucci, Elizabeth/Davies, Howard/Korhonen, Jonna/Gabel, Michael 2012: Mobility: Closing the Gap Between Policy and Practice. Outcome Report of the Project 'Mapping University Mobility of Staff and Students', Brüssel.

Connolly, Anthea/Day, Stephen/Shaw, Jo 2006: The Contested Case of EU Electoral Rights, in: Bellamy, Richard/Castiglione, Dario/Shaw, Jo (Hrsg.): Making European Ci-

tizens: Civic Inclusion in a Transnational Context, Basingstoke/New York, 31–55.

Cyrus, Norbert 2008: Politische Integration von Einwanderinnen und Einwanderern. (http://www.migration-boell.de/downloads/integration/Cyrus_Politische_Partizipation.pdf, 24.10.2012)

D

D'Amato, Gianni 2005: Einleitung, in: D'Amato, Gianni (Hrsg.): Die Bedeutung des Wissenstransfers bei migrationspolitischen Fragen. Erfahrungen aus Frankreich, Deutschland, Österreich und der Schweiz, Neuchâtel, 9–22.

DAAD 2006: Wissenschaft weltoffen 2006. Daten und Fakten zur Internationalität von Studium und Forschung in Deutschland, Bonn.

DAAD 2007: Wissenschaft weltoffen 2007. Daten und Fakten zur Internationalität von Studium und Forschung in Deutschland, Bonn.

DAAD 2008a: SOKRATES/ERASMUS 2006/2007. Statistische Übersichten zur Studierenden- und Dozentenmobilität, Bonn.

DAAD 2008b: Wissenschaft weltoffen 2008. Daten und Fakten zur Internationalität von Studium und Forschung in Deutschland, Bonn.

DAAD 2009a: ERASMUS 2007/2008. Statistische Übersichten zu den ERASMUS-Mobilitätsmaßnahmen, Bonn.

DAAD 2009b: Wissenschaft weltoffen 2009. Daten und Fakten zur Internationalität von Studium und Forschung in Deutschland, Bonn.

DAAD 2010a: ERASMUS 2008/2009. Statistische Übersichten zu den ERASMUS-Mobilitätsmaßnahmen, Bonn.

DAAD 2010b: Wissenschaft weltoffen 2010. Daten und Fakten zur Internationalität von Studium und Forschung in Deutschland, Bonn.

DAAD 2011a: ERASMUS 2009/2010. Statistische Übersichten zu den ERASMUS-Mobilitätsmaßnahmen, Bonn.

DAAD 2011b: Wissenschaft weltoffen 2011. Daten und Fakten zur Internationalität von Studium und Forschung in Deutschland, Bonn.

DAAD 2012a: ERASMUS 2010/2011. Statistische Übersichten zu den ERASMUS-Mobilitätsmaßnahmen, Bonn.

DAAD 2012b: Wissenschaft weltoffen 2012. Daten und Fakten zur Internationalität von Studium und Forschung in Deutschland, Bonn.

DAAD/Hochschulrektorenkonferenz 2012: Nationaler Kodex für das Ausländerstudium an deutschen Hochschulen, Bonn.

Davy, Ulrike 2010: European Social Citizenship: ein Zwischenstand. Überlegungen aus Anlass des Urteils des EuGH vom 1. Oktober 2009 in der Rechtssache C-103/08, Gottwald gegen Bezirkshauptmannschaft Bregenz, in: ZESAR, 9: 8, 307–313.

Deutscher Bundestag Innenausschuss 2012a: Stellungnahme für die Öffentliche Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestags am Montag, den 23. April 2012 zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Umsetzung der Hochqualifizierten-Richtlinie der Europäischen Union (BT-Drs. 17/8682 v. 15.02.2012). Forschungszentrum Ausländer und Asylrecht, Universität Konstanz, Prof. Dr. Daniel Thym. Ausschussdrucksache 17(4)482 C, Berlin.

Deutscher Bundestag Innenausschuss 2012b: Stellungnahme zu den Richtlinien „Saisonbeschäftigung“ und „Konzerninterne Entsendung“ aus Sicht der ZAV, die die Verfahren in der Praxis umsetzt. Ausschussdrucksache 17(4)533 B, Berlin.

Deutscher Städtetag 2013: Positionspapier des Deutschen Städtetages zu den Fragen der Zuwanderung aus Rumänien und Bulgarien, Berlin.

Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e. V. 2012: Stellungnahme des Deutschen Vereins zum Weißbuch der Europäischen Kommission „Eine Agenda für angemessene, sichere und nachhaltige Pensionen und Renten“ vom 25.06.2012, Berlin.

Devetzi, Stamatia 2010: Das Europäische koordinierende Sozialrecht auf der Basis der VO (EG) 883/04, in: Sozialrecht in Europa. Schriftenreihe des Deutschen Sozialrechtsverbandes, 59, 117–137.

Die Welt 2012: Euro-Krise lässt Spanier Deutsch in Frankfurt pauken. Auch Italiener, Griechen und Portugiesen zieht es vermehrt in Sprachkurse. Onlineartikel vom 01.09.2012. (<http://www.welt.de/newsticker/news3/article108919094/Euro-Krise-laesst-Spanier-Deutsch-in-Frankfurt-pauken.html>, 19.11.2012)

Diehl, Claudia 2005: Wer wird Deutsche/r und warum? Determinanten der Einbürgerung türkisch- und italienischstämmiger Jugendlicher, in: Haug, Sonja/Diehl,

Claudia (Hrsg.): Aspekte der Integration. Eingliederungsmuster und Lebenssituation italienisch- und türkischstämmiger junger Erwachsener in Deutschland, Wiesbaden, 309–335.

Diehl, Claudia/Wüst, Andreas M. 2011: Voter Turnout amongst Immigrants and Visible Minorities in Comparative Perspective: Germany, in: Bird, Karen/Saalfeld, Thomas/Wüst, Andreas M. (Hrsg.): Migration and Representation in Parliamentary Democracies, London, 48–50.

Dietz, Barbara 2004: Gibt es eine Alternative? Zur Beschäftigung polnischer Saisonarbeiter in Deutschland. Working Paper 253 des Osteuropa-Instituts München, München.

E

Eichhorst, Werner 2005: Gleicher Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort? Die Entsendung von Arbeitnehmern in der Europäischen Union, in: Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung, 38: 2/3, 197–217.

Engel, Constanze/Janson, Kerstin/Schomburg, Harald/Teichler, Ulrich 2009: Der berufliche Ertrag der ERASMUS-Mobilität. Die Auswirkungen internationaler Erfahrung auf die Berufswege von ehemals mobilen Studierenden und Lehrenden, Bonn/Berlin.

Englmann, Bettina 2012: Migrant-ready? Der Nutzen des Anerkennungsgesetzes für Unternehmen, in: Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis, 41: 5, 33–37.

Esping-Andersen, Gøsta 1990: The Three Worlds of Welfare Capitalism, Cambridge.

Esser, Hartmut 2006: Migration, Sprache und Integration. AKI-Forschungsbilanz 4, Berlin.

Ester, Peter/Krieger, Hubert 2008: Labour Mobility in a Transatlantic Perspective. Conference Report, Dublin.

Ette, Andreas/Rühl, Stefan/Sauer, Lenore 2012: Die Entwicklung der Zuwanderung hochqualifizierter Drittstaatsangehöriger nach Deutschland, in: ZAR, 32: 1–2, 14–20.

Ette, Andreas/Sauer, Lenore 2010: Auswanderung aus Deutschland. Daten und Analysen zur internationalen Migration deutscher Staatsbürger, Wiesbaden.

EURES 2012: EURES in Grenzregionen. (<http://ec.europa.eu/eures/main.jsp?catId=56&acro=eures&lang=de>, 13.11.2012)

Eurobarometer 2009: Eurobarometer 71. Die öffentliche Meinung in der Europäischen Union. Frühjahr 2009. Nationaler Bericht Deutschland, Brüssel.

Eurobarometer 2010: Eurobarometer Spezial 337. Welle 72.5. Mobilität von Arbeitnehmern. Befragung November – Dezember 2009, Brüssel.

Eurobarometer 2011: Standard Eurobarometer 75. Die öffentliche Meinung in der Europäischen Union. Befragung: Mai 2011. Tabellen, Brüssel.

Eurobarometer 2012a: Eurobarometer Interactive Search System. (http://ec.europa.eu/public_opinion/cf/show_chart_column.cfm?keyID=266&nationID=16,6,3,15,&startdate=1992.04&enddate=2010.06,03.12.2012)

Eurobarometer 2012b: Parlameter. Informationen über das Europäische Parlament. Eurobarometer 76.3. Ergebnisse für Deutschland, Brüssel.

Europäische Kommission 2008: Geographic Mobility in the European Union: Optimising its Economic and Social Benefits, Brüssel.

Europäische Kommission 2010a: Commission Staff Working Document on the Transposition and Implementation of the Professional Qualifications Directive (Directive 2005/36/EC). SEC(2010) 1292, Brüssel.

Europäische Kommission 2010b: Verbesserung der Instrumente zur sozialen Eingliederung und Nichtdiskriminierung von Roma in der EU. Bericht, Luxemburg.

Europäische Kommission 2011a: Commission Staff Working Paper Accompanying the Report from the Commission to the Council on the Functioning of the Transitional Arrangements on Free Movement of Workers from Bulgaria and Romania (COM(2011) 729 final), Brüssel.

Europäische Kommission 2011b: Lifelong Learning Programme. The ERASMUS-Programme 2009/2010. A Statistical Overview, Brüssel.

Europäische Kommission 2011c: Making the Single Market Deliver. Annual Governance Check-up 2011, Brüssel.

Europäische Kommission 2011d: Non-paper from the European Commission. HLSG/2011/90 EN, Brüssel.

Europäische Kommission 2012a: The EU Single Market. Regulated Professions Database. (http://ec.europa.eu/internal_market/qualifications/regprof/index.cfm?action=homepage, 20.12.2012)

Europäische Kommission 2012b: Vertragsverletzungen (Freizügigkeit von Fachkräften). (http://ec.europa.eu/internal_market/qualifications/infringements/index_de.htm, 20.12.2012)

Europäisches Parlament 2010: Verbesserung der Teilnahme am ERASMUS-Programm, Brüssel.

European Integration Consortium 2009: Labour Mobility within the EU in the Context of Enlargement and the Functioning of the Transitional Arrangements. Final Report, Nürnberg.

European Policy Evaluation Consortium 2010: Ex-post Evaluation of the EURES Programme Covering the Period 2006–2008. Final Report to the European Commission DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Brüssel.

Eurostat 2012: Schüler die Deutsch lernen. Allgemeinbildende Schulen der Sekundarstufe II. (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&plugin=0&language=de&code=tps00059>, 17.12.2012)

F

Farahat, Anuscheh 2011: Von der Stillhaltepflicht zur „zeitlichen Meistbegünstigung“ im Assoziationsrecht mit der Türkei, in: NVwZ, 6/2011, 343–346.

Faßmann, Heinz/Münz, Rainer (Hrsg.) 2007: Aspects of Migration: South East Europe. Der Donauraum 1–2/2007, Wien.

Favell, Adrian 2008: The New Face of East-West Migration in Europe, in: Journal of Ethnic and Migration Studies, 34: 5, 701–716.

FAZ 2012: „Sprunghafter Anstieg“. Junge Spanier lockt der deutsche Arbeitsmarkt. Onlineartikel vom 11.07.2012. (<http://faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftspolitik/sprunghafter-anstieg-junge-spanier-lockt-der-deutsche-arbeitsmarkt-14088.html>, 19.11.2012)

FIBAA 2011: Themenschwerpunkt: Internationalisierung der Hochschulen. Chancen und Herausforderungen. Newsletter 2/2011, Zürich/Bonn.

Findlay, Allan M. 2010: An Assessment of Supply and Demand-side Theorizations of International Student Mobility, in: International Migration, 49: 2, 162–190.

Fohrbeck, Dorothea 2012: Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen. Das neue Anerkennungsgesetz des Bundes, in: Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis, 41: 5, 6–10.

François, Etienne 2005: Auf der Suche nach dem europäischen Gedächtnis. (http://www.europa.clio-online.de/Portals/_Europa/documents/fska/E_2005_FS3-11.pdf, 05.12.2012)

Franz, Wolfgang 2007: Der trügerische Charme des Mindestlohns, in: Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung, 40: 4, 431–438.

Franzius, Claudio/Preuß, Ulrich K. 2012: Die Zukunft der Europäischen Demokratie, Berlin.

Frings, Dorothee 2012: Grundsicherungsleistungen für Unionsbürger unter dem Einfluss der VO (EG) Nr. 883/2004, in: ZAR, 32: 9, 317–327.

Fürstenau, Sara/Yağmur, Kutlay 2003: Profile der 20 am häufigsten genannten Herkunftssprachen, in: Fürstenau, Sara/Gogolin, Ingrid/Yağmur, Kutlay (Hrsg.): Mehrsprachigkeit in Hamburg. Ergebnisse einer Sprachenerhebung an den Grundschulen in Hamburg, Münster, 53–122.

G

Garben, Sacha/Schneider, Hildegard 2011: Der Bologna-Prozess. Aus der Perspektive des Europäischen Rechts betrachtet, in: Odendahl, Kerstin (Hrsg.): Europäische (Bildungs-)Union?, Berlin, 397–448.

Gärditz, Klaus Ferdinand 2012: Der Bürgerstatus im Licht von Migration und europäischer Integration, VVdStRL, 72, im Erscheinen.

Geis, Wido 2012: Der Beitrag der Zuwanderung zur Fachkräftesicherung. IW-Trends 2/2012, Köln.

Gerhards, Jürgen/Lengfeld, Holger 2013: Wir, ein europäisches Volk? Sozialintegration und die Idee der Gleichheit aller europäischen Bürger, Wiesbaden.

Giorgi, Giacomo De/Pellizzari, Michele 2009: Welfare Migration in Europe, in: Labour Economics, 16: 4, 353–363.

Giulietti, Corrado/Guzi, Martin/Kahanec, Martin/Zimmermann, Klaus F. 2011: Unemployment Benefits and Immigration: Evidence from the EU. IZA Discussion Paper 6075, Bonn.

Giulietti, Corrado/Wahba, Jackline 2012: Welfare Migration. IZA Discussion Paper 6450, Bonn.

Goethe-Institut 2012a: Statistiken der Sprachkurse der Goethe-Institute in Deutschland 2008–2011. Sonderauswertung für den SVR.

Goethe-Institut 2012b: Teilnehmer an Deutschkursen der Goethe-Institute in EU-Staaten 2008–2011. Sonderauswertung für den SVR.

Grabitz, Eberhard 1970: Europäisches Bürgerrecht zwischen Marktbürgerschaft und Staatsbürgerschaft, Köln.

Graser, Alexander 2001: Dezentrale Wohlfahrtsstaatlichkeit im föderalen Binnenmarkt? Eine verfassungs- und sozialrechtliche Untersuchung am Beispiel der Vereinigten Staaten von Amerika, München.

Grunow, Dieter/Dickert-Laub, Margit/Minnetian, Clelia 2012: Die Europäische Dienstleistungsrichtlinie in der Umsetzung. Herausforderungen, Probleme, Optionen, Berlin.

Guild, Elspeth 2011: Free Movement of Workers in the EU: The Changing Nature of Rights, in: Sieveking, Klaus (Hrsg.): Wechselwirkungen von Migration und Integration im europäischen Mehrebenensystem. Rechts- und sozialwissenschaftliche Beiträge, Baden-Baden, 59–72.

H
Habermas, Jürgen 2011: Zur Verfassung Europas, Berlin.

Hailbronner, Kay/Thym, Daniel 2011: Report on the Free Movement of Workers in Germany in 2010–2011. European Network on Free Movement of Workers within the European Union, Centre for Migration Law of the Radboud University, Nijmegen.

Hall, Stuart 1990: Cultural Identity and Diaspora, in: Ruth-erford, Jonathan (Hrsg.): Identity, Community, Culture, Difference, London, 222–237.

Haucap, Justus/Pauly, Uwe/Wey, Christian 2001: Collective Wage Setting When Wages Are Generally Binding: An Antitrust Perspective. WZB Discussion Paper FS IV 00–01, Berlin.

Haug, Sonja 2004: Wanderungen zwischen Deutschland und den mittel- und osteuropäischen EU-Beitrittsländern, in: Wirtschaft und Statistik 3/2004, 280–287.

Haußmann, Michael 2009a: Ausblick Gemeinderatswahl 2009: So viele Wahlberechtigte mit Migrationshintergrund wie noch nie, in: Statistik und Informationsmanagement, 2/2009, 35–37.

Haußmann, Michael 2009b: Das Wahlverhalten von Migranten bei der Gemeinderatswahl 2009 in Stuttgart, in: Statistik und Informationsmanagement, 7/2009, 192–194.

Haußmann, Michael 2009c: Wahlbeteiligung von Deutschen und Unionsbürger/innen bei den Gemeinderatswahlen 1999, 2004 und 2009 im Vergleich, in: Statistik und Informationsmanagement, 6/2009, 160–161.

Heublein, Ulrich/Richter, Johanna/Schmelzer, Robert/Sommer, Dieter 2012: Die Entwicklung der Schwund- und

Studienabbruchquoten an den deutschen Hochschulen. Statistische Berechnungen auf der Basis des Absolventenjahrgangs 2010, Hannover.

Himmelreicher, Ralf K./Scheffmeier, Tine 2012: Transnationalisierung und Europäisierung der Altersrente? Entwicklung beim Zugang in Altersrente in Deutschland (1993–2009). Berliner Studien zur Soziologie Europas, Arbeitspapier 26, Berlin.

Hirschman, Albert O. 1974: Abwanderung und Widerspruch, Tübingen.

Hochrangige Konsensgruppe Fachkräftebedarf und Zuwanderung 2011: Abschlussbericht der Hochrangigen Konsensgruppe Fachkräftebedarf und Zuwanderung. Vom Anwerbestopp zur Gewinnung von Fachkräften. Bessere Bildungs- und Erwerbschancen schaffen – Zuwanderung gezielt steuern, Berlin.

Hochschul-Informationen-System GmbH 2012: Wissenschaft weltweit 2012. 4.2.1 Zielstaaten deutscher Studierender im Ausland 1999–2009. (<http://www.wissenschaftsweltweit.de/daten/4/2/1>, 16.11.2012)

Hochschulrektorenkonferenz 2011: Sprachenpolitik an deutschen Hochschulen, Bonn.

Hochschulrektorenkonferenz o. J.: Die internationale Strategie der Hochschulrektorenkonferenz und sich daraus ableitende Aufgaben im internationalen Bereich. (http://www.hrk.de/uploads/media/Endfassung_HRK_Internationale_Strategie_Konkretisierung_05.pdf, 12.11.2012)

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

Hofstede, Geert/Hofstede, Gert Jan/Minkov, Michael 2010: Cultures and Organizations: Software for the Mind, London.

Hogrebe, Frank 2010: Dienstleistungsmodellierung im öffentlichen Sektor: Konzeption und Implementierung, in: Thomas, Oliver/Nüttgens, Markus (Hrsg.): Dienstleistungsmodellierung 2010. Interdisziplinäre Konzepte und Anwendungsszenarien, Heidelberg, 169–188.

Holland, Dawn/Fic, Tatiana/Rincon-Aznar, Ana/Stokes, Lucy/Paluchowski, Paweł 2011: Labour Mobility within the EU: The Impact of Enlargement and the Functioning of the Transitional Arrangements. Final Report, London.

Hornberg, Sabine 2012: Die Zuwanderung der Roma als Herausforderung für Politik und Gesellschaft. Bildungspolitische Handlungs- und Gestaltungsspielräume. Gutachten für den SVR, Dortmund/Berlin.

Hughes, Gerard 2011: Arbeitnehmerfreizügigkeit in der EU. Der Fall Irland. Studie im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin.

Hunger, Uwe 2000: Der rheinische Kapitalismus in der Defensive. Eine komparative Policy-Analyse zum Paradigmenwechsel in den Arbeitsmarktbeziehungen am Beispiel der Bauwirtschaft, Baden-Baden.

Hunger, Uwe 2003: Vom Brain Drain zum Brain Gain. Die Auswirkungen der Migration von Hochqualifizierten auf Abgabe- und Aufnahmeland. Eine Expertise der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.

Hunger, Uwe/Candan, Menderes 2009: Politische Partizipation der Migranten in der Bundesrepublik Deutschland und über die deutschen Grenzen hinweg. Expertise im Auftrag des BAMF, Münster.

Hurrelmann, Achim 2008: Demokratie in der Europäischen Union: Eine Bestandsaufnahme, in: APuZ, 32/2008, 3–9.

I

IAB/RWI/ISG 2011: Evaluation bestehender gesetzlicher Mindestlohnregelungen. Branche: Bauhauptgewerbe. Forschungsauftrag des BMAS. Endbericht, Nürnberg/Essen/Köln.

IAW 2011a: Evaluation bestehender gesetzlicher Mindestlohnregelungen. Branche: Maler- und Lackiererhandwerk. Abschlussbericht an das BMAS, Tübingen.

IAW 2011b: Evaluation bestehender Mindestlohnregelungen. Branche: Pflege. Abschlussbericht an das BMAS, Tübingen.

IDC 2004: Migration and Development: How to Make Migration Work for Poverty Reduction. House of Commons International Development Committee, Sixth Report of Session 2003–04, London.

Iglesias Sánchez, Sara 2009: Free Movement of Third Country Nationals in the European Union? Main Features, Deficiencies and Challenges of the New Mobility Rights in the Area of Freedom, Security and Justice, in: European Law Journal, 15: 6, 791–805.

Isphording, Ingo E./Otten, Sebastian 2011: Linguistic Distance and the Language Fluency of Immigrants. Ruhr Economic Papers 274, Bochum/Dortmund/Essen.

IZA 2012a: Sonderauswertung des Labour Force Survey für den SVR.

IZA 2012b: Zusammenstellung der Arbeitslosigkeitsquoten für Deutschland im Zeitverlauf für den SVR.

J

Jacobs, Dirk/Maier, Robert 1998: European Identity: Construct, Fact and Fiction, in: Gastelaars, Marja/Ruijter, Arie de (Hrsg.): A United Europe: The Quest for a Multifaceted Identity, Maastricht, 13–34.

Janda, Constanze 2012: Migranten im Sozialstaat, Tübingen.

Jeanneney, Jean-Noël/Joutard, Philippe (Hrsg.) 2003: Du Bon Usage des Grands Hommes en Europe, Paris.

Jonuz, Elizabeta 2009: Stigma Ethnizität. Wie zugewanderte Romafamilien der Ethnisierungsfalle begegnen, Opladen/Farmington Hills.

Joutard, Philippe/Lecuir, Jean 2003: Une Identité Historique en Construction, in: Jeanneney, Jean-Noël/Joutard, Philippe (Hrsg.): Du Bon Usage des Grands Hommes en Europe, Paris, 44–62.

Justizministerium des Freistaats Thüringen 2012: Justizminister Poppenhäger wirbt für Regionalwahlrecht von EU-Bürger/innen. Politische Teilhabe gehört zu einer Willkommenskultur dazu. Medieninformation 2/2012. (https://www.thueringen.de/imperia/md/content/text/justiz/europa/mi_02_-_eu-wahlrecht_-_11.01.2012.pdf, 26.11.2012)

K

Kaase, Max 2003: Politische Beteiligung/Politische Partizipation, in: Andersen, Uwe/Woyke, Wichard (Hrsg.): Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland, Opladen, 496–497.

Kahanec, Martin 2012: Labor Mobility in an Enlarged European Union. IZA Discussion Paper 6485, Bonn.

Kahanec, Martin/Zaiceva, Anzelika/Zimmermann, Klaus F. 2009: Lessons from Migration after EU Enlargement. IZA Discussion Paper 4230, Bonn.

Karakaşoğlu, Yasemin 2012: Interkulturelle Öffnung als Rahmen hochschulpolitischer Maßnahmen zur Unterstützung des Studienerfolgs von Studierenden mit

Migrationshintergrund. Vortrag im Rahmen der Tagung „Mehrsprachigkeit in Wissenschaft und Gesellschaft. Ein interdisziplinäres Symposium zu Mehrsprachigkeit, Bildungsbeteiligung und Potenzialen von Studierenden mit Migrationshintergrund“ an der Universität Bielefeld, 06./07.02.2012, Bielefeld.

Kehm, Barbara 2011: Where Does Germany Stand in International Comparison?, in: Nickel, Sigrun (Hrsg.): Der Bologna-Prozess aus Sicht der Hochschulforschung. Analysen und Impulse für die Praxis. Arbeitspapier 148 des CHE gemeinnütziges Centrum für Hochschulentwicklung, Gütersloh, 50–57.

King, Russell/Ruiz-Gelices, Enric 2003: International Student Migration and the European ‚Year Abroad‘: Effects on European Identity and Subsequent Migration Behaviour, in: International Journal of Population and Geography, 9: 3, 229–252.

KMK 2012: Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen: Arbeitsgemeinschaft legt Musterregelung für die Länder vor. Pressemitteilung vom 15.02.2012. (<http://www.kmk.org/presse-und-aktuelles/meldung/anererkennung-auslaendischer-berufsqualifikationen-arbeitsgemeinschaft-legt-musterregelung-fuer-die-l.html>, 14.01.2013)

Koch, Ute 2012: Grenzen der Integration, Grenzen der Integrationspolitik? Die Zuwanderung der Roma als Herausforderung für die Politik. Gutachten für den SVR, Stuttgart/Berlin.

Kramer, Beate/Witt, Daïke 2012: Die Bewertung ausländischer Berufsqualifikationen und anknüpfende Qualifizierungsangebote im Handwerk, in: Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis, 41: 5, 29–30.

Kratzsch, Uwe 2008: Eine ökonomische Analyse einer Ausweitung des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes. Economics Department Working Paper Series 2, Braunschweig.

Krieger, Hubert 2010: Optimizing Mobility: Europe Needs More and Better Geographical Labour Mobility, in: Kuptsch, Christiane (Hrsg.): The Internationalization of Labour Markets, Genf, 135–164.

L

Langenfeld, Christine 2012: Die neue Rechtsprechung zur Unionsbürgerschaft. Wie weit geht der Expansionskurs des EuGH?, in: Baus, Ralf Thomas/Borchard, Michael/Gelinsky, Katja/Krings, Günter (Hrsg.): 60 Jahre Bundesverfassungsgericht. Grenzüberschreitende Herausforderungen für Karlsruhe. 6. Berliner rechtspolitische Konferenz, Sankt Augustin/Berlin, 69–80.

Langenfeld, Christine/Mohsen, Sarah 2003: Die neue EG-Richtlinie zum Familiennachzug und ihre Einordnung in das Völkerrecht, in: ZAR, 23: 11/12, 398–404.

Leitner, Karl-Heinz/Hölzl, Werner/Nones, Brigitte/Streicher, Gerhard 2007: Finanzierungsstruktur von Universitäten. Internationale Erfahrungen zum Verhältnis zwischen Basisfinanzierung und kompetitiver Forschungsfinanzierung, Wien.

Leuven, Edwin/Oosterbeek, Hessel 2011: Overeducation and Mismatch in the Labour Market. IZA Discussion Paper 5523, Bonn.

Levine, Phillip B./Zimmermann, David J. 1999: An Empirical Analysis of the Welfare Magnet Debate Using the NLSY, in: Journal of Population Economics, 12: 3, 391–409.

Lorenz, Frank 2010: Arbeitnehmerfreizügigkeit und Dienstleistungsfreiheit in der Europäischen Union. Rechtliche Rahmenbedingungen und politischer Handlungsbedarf. WISO Diskurs, Bonn.

Lucassen, Leo 1996: Zigeuner. Die Geschichte eines polizeilichen Ordnungsbegriffes in Deutschland 1700–1945, Köln/Weimar/Wien.

M

Maehler, Débora B. 2012: Akkulturation und Identifikation bei eingebürgerten Migranten in Deutschland, Münster/New York/München/Berlin.

Mahmood, Talat/Schömann, Klaus 2002: Die Determinanten der Migrationsentscheidung von IT-Hochschulabsolventen aus Pakistan. Empirische Befunde zum Design einer deutschen „Green Card“. WZB Discussion Paper FS IV 02-03, Berlin.

Manager Magazin 2012a: Goethe-Institute: Deutschkurse sind neuer Exportschlager. Onlineartikel vom 01.09.2012. (<http://www.manager-magazin.de/politik/konjunktur/0,2828,853344,00.html>, 19.11.2012)

Manager Magazin 2012b: Spanier in Deutschland. Kellnern statt Karriere. Onlineartikel vom 06.09.2012. (<http://www.manager-magazin.de/politik/weltwirtschaft/0,2828,853030,00.html>, 19.11.2012)

Martin, Denis 2012: The Privileged Treatment of Turkish Nationals, in: Guild, Elspeth/Minderhoud, Paul (Hrsg.): The First Decade of EU Migration and Asylum Law, Dordrecht, 75–91.

Marx, Reinhard 2011: Roma in Deutschland aus ausländischer Sicht, in: APuZ, 22–23/2011, 41–47.

Mau, Steffen 2007: Transnationale Vergesellschaftung. Die Entgrenzung sozialer Lebenswelten, Frankfurt/New York.

Mau, Steffen/Mewes, Jan 2011: Horizontal Europeanisation in Contextual Perspective: What Drives Cross-Border Activities Within the European Union?, in: *European Societies*, 14: 1, 7–34.

Meier, Volker/Munz, Sonja 2006: Beschäftigungseffekte von Mindestlöhnen unter Vernachlässigung der Hauptbetroffenen. Kommentar zu König und Möller, in: *ifo Schnelldienst*, 61: 15, 30–32.

Messer, Dolores/Wolter, Stefan C. 2005: Are Student Exchange Programs Worth It? IZA Discussion Paper 1656, Bonn.

Mestmäcker, Ernst-Joachim 2012: Ordnungspolitische Grundlagen einer politischen Union, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 9.11.2012, 12.

Möller, Joachim/Walwei, Ulrich/Ziegler, Kerstin 2012: Wie wichtig ist Zeitarbeit für den deutschen Arbeitsmarkt?, in: Breucker, Georg/Calasan, Vera/Dinges, Andreas/Franken, Heide/Speidel, Christian (Hrsg.): *Zukunft Zeitarbeit. Perspektiven für Wirtschaft und Gesellschaft*, Heidelberg/Dordrecht/London/New York, 33–53.

Monopolkommission 2012: Stärkung des Wettbewerbs bei Handel und Dienstleistungen. Neunzehntes Hauptgutachten der Monopolkommission 2010/2011, Bonn.

Monti, Mario 2010: A New Strategy for the Single Market. At the Service of Europe's Economy and Society. Report to the President of the European Commission, Brüssel.

Mundil, Rabea/Grobecker, Claire 2011a: Schätzverfahren zu Langzeitmigranten in Deutschland 2009. Teil 1: Deutsche Personen, in: *Wirtschaft und Statistik*, 10/2011, 967–987.

Mundil, Rabea/Grobecker, Claire 2011b: Schätzverfahren zu Langzeitmigranten in Deutschland 2009. Teil 2: Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit, in: *Wirtschaft und Statistik*, 12/2011, 1171–1188.

Müssig, Stephanie/Worbs, Susanne 2012: Politische Einstellungen und politische Partizipation von Migranten in Deutschland, Nürnberg.

N

Nickel, Sigrun (Hrsg.) 2011: Der Bologna-Prozess aus Sicht der Hochschulforschung: Analysen und Impulse für die Praxis. Arbeitspapier 148 des CHE gemeinnütziges Centrum für Hochschulentwicklung, Gütersloh.

Nielsen-Dietrich, Julia 2012: Integration und Staatsangehörigkeit, in: *ZAR*, 32: 4, 85–93.

NZZ 2012: Gesetzesänderung zugestimmt. Heimatkanton nicht mehr für Sozialhilfe zuständig. Online-Artikel vom 03.12.2012. (<http://www.nzz.ch/aktuell/schweiz/heimatkanton-ist-nicht-mehr-fuer-sozialhilfe-zustaan-dig-1.17867244>, 04.01.2013)

O

OECD 2011: *International Migration Outlook*. SOPEMI 2010, Paris.

OECD 2012: *International Migration Outlook*. SOPEMI 2012, Paris.

Office for National Statistics 2012: *Migration Statistics Quarterly Report*. November 2012, London.

P

Parey, Matthias/Waldinger, Fabian 2010: Studying Abroad and the Effect on International Labour Market Mobility: Evidence from the Introduction of Erasmus, in: *The Economic Journal*, 121: 551, 194–222.

Parusel, Bernd/Schneider, Jan 2011: Statistikbericht Migration und internationaler Schutz 2009 der deutschen Nationalen Kontaktstelle des Europäischen Migrationsnetzwerkes, Nürnberg.

Petzold, Knut 2011: Politische Partizipation unter multilokalen Bedingungen. Wie sich Shuttles lokal engagieren. Vortrag auf dem 3. gemeinsamen Kongress der Deutschen Gesellschaft für Soziologie, der Österreichischen Gesellschaft für Soziologie und der Schweizerischen Gesellschaft für Soziologie, 01.10.2011, Innsbruck.

Pfister, Katharina/Treu, Stephan 2012: IHK FOSA: Zentrale Anerkennungsstelle der Industrie- und Handelskammern, in: *Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis*, 41: 5, 27–28.

Pollard, Naomi/Latorre, Maria/Sriskandarajah, Dhananjayan 2008: Floodgates or Turnstiles? Post-EU Enlargement Migration Flows to (and from) the UK, London.

Pries, Ludger 2007: Transnational Migration. New Challenges for Nation States and New Opportunities for Regional and Global Development, in: Sahoo, Ajaya Kumar/Maharaj, Brij (Hrsg.): *Sociology of Disapora. A Reader*, Volume 1, Jaipur, 298–320.

Pries, Ludger 2012a: Ambiguities of Global and Transnational Collective Identities, in: *Global Networks*, Online Version.

Pries, Ludger (Hrsg.) 2012b: Zusammenhalt durch Vielfalt? Bindungskräfte der Vergesellschaftung im 21. Jahrhundert, Wiesbaden.

R

Rambøll Management 2006: Evaluation der Integrationskurse nach dem Zuwanderungsgesetz. Abschlussbericht und Gutachten über Verbesserungspotenziale bei der Umsetzung der Integrationskurse im Auftrag des BMI, Berlin.

Rass, Christoph 2010: Institutionalierungsprozesse auf einem internationalen Arbeitsmarkt. Bilaterale Wanderungsverträge in Europa zwischen 1919 und 1974, Paderborn.

Rat der Europäischen Union 2011: Council Conclusions on Language Competences to Enhance Mobility. 3128th Council Meeting. Education, Youth, Culture and Sport Council Meeting, 28 and 29 November 2011, Brüssel.

Recchi, Ettore 2008: Cross-State Mobility in the EU, in: European Societies, 10: 2, 197–224.

Ren, Ping 2011: Lifetime Mobility in the United States: 2010, in: American Community Survey Briefs, 11/2011.

Reuter, Richard 2011: Auswirkungen der EU-Erweiterung auf die deutsche Bauwirtschaft, in: Wirtschaftsdienst, 91: 4, 1–8.

Riphahn, Regina T./Sander, Monika/Wunder, Christoph 2010: The Welfare Use of Immigrants and Natives in Germany: The Case of Turkish Immigrants. LASER Discussion Paper 44, Nürnberg.

Rivault, Nathalie 2012: Präsentation auf der Jahreskonferenz der Allianz pro Fachkräfte am 26.06.2012. Workshop 9: Fachkräfte international, Nürnberg.

Roller, Edeltraud/Rudi, Tatjana 2008: Explaining Level and Equality of Political Participation: The Role of Social Capital, Socioeconomic Modernity, and Political Institutions, in: Meulemann, Heiner (Hrsg.): Social Capital in Europe: Similarity of Countries and Diversity of People? Multi-level Analyses of the European Social Survey 2002, Leiden, 251–283.

Ruhs, Christian 2010: Die belgische Quotenregelung und das Urteil des Gerichtshofs in der Rechtssache Bressol, in: Zeitschrift für Hochschulrecht, 9: 4, 99–112.

S

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2007: Fachkräftemangel in Deutschland. Eine Herausforderung für die Wirtschaftspolitik. Jahresgutachten 2007/2008, Wiesbaden.

Scharpf, Fritz W. 1999: Regieren in Europa: effektiv und demokratisch?, Frankfurt/New York.

Schliesky, Utz 2008: Die Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie in der deutschen Verwaltung. Teil 1: Grundlagen, Kiel.

Schmidt-Denter, Ulrich 2012: Die Deutschen und ihre Migranten. Ergebnisse der europäischen Identitätsstudie, Weinheim/Basel.

Schmidt-Denter, Ulrich/Quaiser-Pohl, Claudia/Schöngen, Dorothee 2005: Ein Verfahren zur Erfassung der personalen und sozialen Identität von Jugendlichen und Erwachsenen. Forschungsbericht 1 zum Projekt „Personale und soziale Identität im Kontext von Globalisierung und nationaler Abgrenzung“, Köln.

Schmidt-Denter, Ulrich/Schick, Hella 2005: Kurzform des Fragebogens zur personalen und sozialen Identität von Jugendlichen und Erwachsenen (FPSI-K). Forschungsbericht 17 zum Projekt „Personale und soziale Identität im Kontext von Globalisierung und nationaler Abgrenzung“, Köln.

Schmidt-Denter, Ulrich/Schick, Hella/Seven, Ü./Pissulla-Wälti, D./Otters, M. 2007: Personale und soziale Identität in 10 europäischen Ländern: Autochthone Bevölkerung und Migranten im Vergleich. Forschungsbericht 29 zum Projekt „Personale und soziale Identität im Kontext von Globalisierung und nationaler Abgrenzung“, Köln.

Schönberger, Christoph 2006: Die Unionsbürgerschaft als Sozialbürgerschaft, in: ZAR, 26: 7, 226–231.

Schöne, Marzena 2006: Bedeutung, Typologie und Entwicklungsperspektiven der deutsch-polnischen und deutsch-tschechischen Euroregionen, Dresden.

Schönwalder, Karen/Sinanoglu, Cihan/Volkert, Daniel 2011: Vielfalt sucht Rat. Ratsmitglieder mit Migrationshintergrund in deutschen Großstädten. Eine Studie des Max-Planck-Instituts zur Erforschung multireligiöser und multiethnischer Gesellschaften, Berlin.

Schuller, Karin/Lochner, Susanne/Rother, Nina 2011: Das Integrationspanel. Ergebnisse einer Längsschnittstudie zur Wirksamkeit und Nachhaltigkeit von Integrationskursen, Nürnberg.

Schwarz, Thomas 2004: Wahlbeteiligung der Unionsbürger bei der Gemeinderatswahl 2004 in Stuttgart, in: Statistik und Informationsmanagement, 8/2004, 203.

Simon, Silvia 2011: Europaweite Rekrutierung von Fachkräften. Interviews mit Unternehmen aus den Kantonen Graubünden und St. Gallen zur europaweiten Rekrutierung von Fachkräften, Chur.

Sparing, Frank 2011: NS-Verfolgung von „Zigeunern“ und „Wiedergutmachung“ nach 1945, in: APuZ, 22–23/2011, 8–15.

Statistik Austria 2011: Migration & Integration. Zahlen. Daten. Indikatoren, Wien.

Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein 2011: Wahlen zur Bürgerschaft und zu den Bezirksversammlungen am 20. Februar 2011. Band 1: Analyse, Hamburg.

Statistisches Bundesamt 2003: Wanderungsstatistik 2003. Zu- und Fortgezogene über die Bundesgrenze 2003 nach Herkunfts- bzw. Zielländern und Altersgruppen. Tabelle vom Statistischen Bundesamt zur Verfügung gestellt.

Statistisches Bundesamt 2004: Wanderungsstatistik 2004. Zu- und Fortgezogene über die Bundesgrenze 2004 nach Herkunfts- bzw. Zielländern und Altersgruppen. Tabelle vom Statistischen Bundesamt zur Verfügung gestellt.

Statistisches Bundesamt 2005: Wanderungsstatistik 2005. Zu- und Fortgezogene über die Bundesgrenze 2005 nach Herkunfts- bzw. Zielländern und Altersgruppen. Tabelle vom Statistischen Bundesamt zur Verfügung gestellt.

Statistisches Bundesamt 2006: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Ausländische Bevölkerung. Ergebnisse des Ausländerzentralregisters 2005. Fachserie 1 Reihe 2, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt 2007: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Ausländische Bevölkerung. Ergebnisse des Ausländerzentralregisters 2006. Fachserie 1 Reihe 2, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt 2008: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Ausländische Bevölkerung. Ergebnisse des Ausländerzentralregisters 2007. Fachserie 1 Reihe 2, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt 2009a: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Ausländische Bevölkerung. Ergebnisse des Ausländerzentralregisters 2008. Fachserie 1 Reihe 2, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt 2009b: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Bevölkerung mit Migrationshintergrund. Ergebnisse des Mikrozensus 2005. Fachserie 1 Reihe 2.2, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt 2009c: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Bevölkerung mit Migrationshintergrund. Ergebnisse des Mikrozensus 2006. Fachserie 1 Reihe 2.2, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt 2009d: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Bevölkerung mit Migrationshintergrund. Ergebnisse des Mikrozensus 2007. Fachserie 1 Reihe 2.2, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt 2009e: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Wanderungen 2007. Fachserie 1 Reihe 1.2, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt 2010a: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Ausländische Bevölkerung. Ergebnisse des Ausländerzentralregisters 2009. Fachserie 1 Reihe 2, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt 2010b: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Bevölkerung mit Migrationshintergrund. Ergebnisse des Mikrozensus 2008. Fachserie 1 Reihe 2.2, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt 2010c: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Bevölkerung mit Migrationshintergrund. Ergebnisse des Mikrozensus 2009. Fachserie 1 Reihe 2.2, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt 2010d: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Wanderungen 2008. Fachserie 1 Reihe 1.2, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt 2011a: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Ausländische Bevölkerung. Ergebnisse des Ausländerzentralregisters 2010. Fachserie 1 Reihe 2, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt 2011b: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Bevölkerung mit Migrationshintergrund. Ergebnisse des Mikrozensus 2010. Fachserie 1 Reihe 2.2, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt 2011c: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Wanderungen 2009. Fachserie 1 Reihe 1.2, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt 2012a: Auszug aus der Gewerbebeurteilungstatistik, 2003–2011. Daten vom Statistischen Bundesamt zur Verfügung gestellt.

Statistisches Bundesamt 2012b: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Ausländische Bevölkerung. Ergebnisse des Ausländerzentralregisters 2011. Fachserie 1 Reihe 2, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt 2012c: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Bevölkerung mit Migrationshintergrund. Ergebnisse des Mikrozensus 2011. Fachserie 1 Reihe 2.2, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt 2012d: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Vorläufige Wanderungen 2011. Fachserie 1 Reihe 1.2, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt 2012e: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Wanderungen 2010. Fachserie 1 Reihe 1.2, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt 2012f: Sonderauswertung der Wanderungsstatistik 1962–2009 für den SVR.

Statistisches Bundesamt 2012g: Sonderauswertung des Mikrozensus 2011 für den SVR.

Statistisches Bundesamt 2012h: Wanderungen zwischen Deutschland und dem Ausland im 1. Halbjahr 2012 und 1. Halbjahr 2011 nach Herkunfts-/bzw. Zielgebiet. Tabelle vom Statistischen Bundesamt zur Verfügung gestellt.

Statistisches Bundesamt 2012i: Wanderungsstatistik 2011. Wanderungen über die Grenzen Deutschlands 2011 nach der Staatsangehörigkeit. Tabelle vom Statistischen Bundesamt zur Verfügung gestellt.

Statistisches Landesamt Bremen 2011: Wahlen im Land Bremen, 22. Mai 2011, Kommunalwahlen. Stadtbürgerschaft Bremen, Stadtverordnetenversammlung Bremerhaven, Beiräte im Gebiet der Stadt Bremen. Endgültiges Wahlergebnis, Heft 114, 2., überarb. Aufl., Bremen.

Steffen, Eva 2011: SGB II: Fürsorge- oder Arbeitsmarktgesetz? Ist die Frage bei Leistungen für Unionsbürger noch relevant?, in: ANA-ZAR, 2/2011, 9–10.

Steffen, Eva/Keßler, Stefan 2012: Pacta sunt servanda. Ist der deutsche Vorbehalt zum Europäischen Fürsorgeabkommen wirksam?, in: ZAR, 32: 7, 245–247.

Steinhardt, Max 2007: Die Steuerung der Arbeitsmigration im Zuwanderungsgesetz. Eine kritische Bestandsaufnahme aus ökonomischer Sicht. HWWI Policy Paper 3–2, Hamburg.

Straubhaar, Thomas 1996: Schutzzoll auf Arbeit. Das neue Gesicht des Protektionismus, in: List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik, 22: 3, 209–221.

Strauß, Daniel (Hrsg.) 2011: Studie zur aktuellen Bildungssituation deutscher Sinti und Roma. Dokumentation und Forschungsbericht, Marburg.

Suter, Brigitte/Jandl, Michael 2006: Comparative Study on Policies towards Foreign Graduates. Study on Admission and Retention Policies towards Foreign Students in Industrialised Countries, Wien.

SVR-Forschungsbereich 2012: Deutsche Integrationsmaßnahmen aus der Sicht von Nicht-EU-Bürgern. Die Ergebnisse des Immigrant Citizens Survey für Deutschland, Berlin.

SVR-Forschungsbereich/MPG 2012: Mobile Talente? Ein Vergleich der Bleibeabsichten internationaler Studierenden der in fünf Staaten der Europäischen Union, Berlin.

SVR 2010a: Einwanderungsgesellschaft 2010. Jahresgutachten 2010 mit Integrationsbarometer, Berlin.

SVR 2010b: Triple-Win oder Nullsummenspiel? Chancen, Grenzen und Zukunftsperspektiven für Programme zirkulärer Migration im deutschen Kontext, Berlin.

SVR 2010c: Wirtschaftliche Selbstständigkeit als Integrationsstrategie. Eine Bestandsaufnahme der Strukturen der Integrationsförderung in Deutschland, Berlin.

SVR 2011: Migrationsland 2011. Jahresgutachten 2011 mit Migrationsbarometer, Berlin.

SVR 2012: Integration im föderalen System: Bund, Länder und die Rolle der Kommunen. Jahresgutachten 2012 mit Integrationsbarometer, Berlin.

Swaan, Abram de 2001: Words of the World. The Global Language System, Cambridge.

T

Teichler, Ulrich 2012: The Daily Life of Comparative Higher Education Research: Experiences from Six Surveys on the Academic Profession and University Graduates. Contribution to the ESF-EuroHESC Workshop 'Challenges in Comparative Higher Education Research: Comparing Higher Education Systems, Organizations and Individual Academic Behaviour', 25.-27.01.2012, Helsinki.

Teichler, Ulrich/Janson, Kerstin 2007: The Professional Value of Temporary Study in Another European Country: Employment and Work of Former ERASMUS Students, in: *Journal of Studies in International Education*, 11: 3-4, 486-495.

Tewocht, Hanna 2012: Auf dem Weg zur Gleichstellung von Drittstaatsangehörigen und Unionsbürgern? Zu Inhalt und Reichweite der sogenannten 'Rahmenrichtlinie', in: *ZAR*, 32: 7, 217-224.

Thym, Daniel 2010: Migrationsverwaltungsrecht, Tübingen.

Thym, Daniel 2011: Freizügigkeit in Europa als Modell? EU-Migrationspolitik zwischen Offenheit und Abschottung, in: *Europarecht*, 46: 4, 487-511.

U

UDE/IAQ 2011a: Evaluation bestehender gesetzlicher Mindestlohnregelungen. Branche: Gebäudereinigung. Abschlussbericht, Duisburg.

UDE/IAQ 2011b: Evaluation bestehender gesetzlicher Mindestlohnregelungen. Branche: Wäschereidienstleistungen im Objektkundengeschäft. Abschlussbericht, Duisburg.

V

Vandenbrande, Tom/Coppin, Laura 2006: Mobility in Europe: Analysis of the 2005 Eurobarometer Survey on Geographical and Labour Market Mobility, Dublin.

Vereinigung der bayerischen Wirtschaft e. V. 2012: Weißbuch Pensionen. Kein Bedarf für europaweit einheitliche Standards, München.

Verschueren, Herwig 2009: Neue Vorschriften in der Verordnung 883/2004 über Leistungen bei Invalidität und Altersrenten sowie beitragsunabhängige Leistungen, in: Eichenhofer, Eberhard (Hrsg.): 50 Jahre nach ihrem Beginn – Neue Regeln für die Koordinierung sozialer Sicherheit. Jahrestagung des Europäischen Instituts für soziale Sicherheit (EISS) 26./27. September 2008 in Berlin, Berlin, 223-263.

Verwiebe, Roland 2005: Die Wanderungsgründe von EU-Migranten, in: *Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft*, 13: 1, 131-154.

W

Weinmann, Martin/Becher, Inna/Babka von Gostomski, Christian 2012: Einbürgerungsverhalten von Ausländerinnen und Ausländern in Deutschland sowie Erkenntnisse zu Optionspflichtigen. Ergebnisse der BAMF-Einbürgerungsstudie 2011, Nürnberg.

Weizsäcker, Esther 2010: Freedom of Movement of Workers and Recognition of Professional Qualifications in the Case Law of the European Court of Justice, in: *FMW Online Journal on Free Movement of Workers within the European Union*, 1/2010, 6-15.

Weltbank 2010: Economic Costs of Roma Exclusion, Washington.

Wolfeil, Nina 2012: Auswirkungen des Auslandsstudiums auf spätere Mobilitäts- und Karrieremuster. Das Beispiel der polnischen Studierenden an deutschen Hochschulen, Wien.

Wollenschläger, Ferdinand 2007: Grundfreiheit ohne Markt. Die Herausbildung der Unionsbürgerschaft im unionsrechtlichen Freizügigkeitsregime, Tübingen.

Worbs, Susanne 2008: Die Einbürgerung von Ausländern in Deutschland, Nürnberg.

Wüst, Andreas M. 2006: Wahlverhalten und politische Repräsentation von Migranten, in: *Der Bürger im Staat*, 4/2006, 228-234.

Z

ZAV 2012a: Deutschsprachige Nachbarn am gefragtesten? In welchen Ländern fanden die ZAV-Kunden ihren neuen Job? Gesamt-ZAV. Gesamtjahr 2011. Statistik der ZAV, Bonn.

ZAV 2012b: In welchen Berufen fanden die ZAV-Kunden ihren neuen Job im Ausland? Gesamt-ZAV. Jan.-Nov. 2011. Statistik der ZAV, Bonn.

ZEW/infas 2011a: Evaluation bestehender gesetzlicher Mindestlohnregelungen. Branche: Abfallwirtschaft. Endbericht, Mannheim.

ZEW/infas 2011b: Evaluation bestehender gesetzlicher Mindestlohnregelungen. Branche: Dachdeckerhandwerk. Endbericht, Mannheim.

Zimmermann, Klaus F. 2009: Labor Mobility and the Integration of European Labor Markets. IZA Discussion Paper 3999, Bonn.

Zimmermann, Klaus F./Bauer, Thomas K./Bonin, Holger/Fahr, René/Hinte, Holger 2002: Arbeitskräftebedarf bei hoher Arbeitslosigkeit. Ein ökonomisches Zuwanderungskonzept für Deutschland, Berlin/Heidelberg.

Zimmermann, Michael 1996: Rassenutopie und Genozid. Die nationalsozialistische „Lösung der Zigeunerfrage“, Hamburg.

Anhang II: Der Sachverständigenrat

Die Stiftungsinitiative

Der Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) geht auf eine Initiative der Stiftung Mercator und der VolkswagenStiftung zurück. Ihr gehören acht Mitgliedsstiftungen an. Neben der Stiftung Mercator und der VolkswagenStiftung sind dies: Bertelsmann Stiftung, Freudenberg Stiftung, Gemeinnützige Hertie-Stiftung, Körber-Stiftung, Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft und Vodafone Stiftung Deutschland.

Für die beteiligten Stiftungen sind Integration und Migration vorrangige Bereiche ihrer Stiftungsarbeit. Gemeinsam tragen sie den Sachverständigenrat, der 2008 als unabhängiges, wissenschaftliches Gremium gegründet wurde. So konnte die Lücke hinsichtlich einer umfassenden und unabhängigen Urteilsbildung aus ganzheitlicher Sicht in den Bereichen Integration und Migration geschlossen werden.

Der Sachverständigenrat bezieht regelmäßig zu integrations- und migrationspolitischen Themen Stellung. Er begleitet die Politik auf Bundes-, Länder- und kommunaler Ebene kritisch mit wissenschaftlich fundierten und handlungsorientierten Empfehlungen. Er informiert die Öffentlichkeit sachlich und politisch unabhängig über gesellschaftliche und politische Entwicklungen in den Bereichen Integration und Migration und gibt so der integrations- und migrationspolitischen Debatte neue Impulse.

Das besondere Augenmerk des Sachverständigenrats gilt den Migrationstrends (Zu-, Ab- und Rückwanderung von Ausländern und Deutschen), den Auswirkungen von Migration auf das Qualifikationsniveau in Deutschland, der Zuwanderungssteuerung sowie der Integrationsentwicklung und der Integrationsförderung, verstanden als Partizipationsförderung.

Die Arbeit des Sachverständigenrats soll auf diese Weise zu mehr Transparenz und zu einem fundierten Umgang mit den anstehenden Fragen in der öffentlichen Diskussion beitragen.

Die Mitglieder des Sachverständigenrats

Die Mitglieder des Sachverständigenrats wurden unter beratender Begleitung einer unabhängigen Findungskommision von den Stiftungen für drei Jahre berufen.



PROF. DR. CHRISTINE LANGENFELD
Vorsitzende
Institut für Öffentliches Recht
an der Georg-August-Universität
Göttingen

Christine Langenfeld ist Professorin für Öffentliches Recht und Direktorin der Abteilung für Staatsrecht des Instituts für Öffentliches Recht an der Georg-August-Universität Göttingen. Ihre Forschungsfelder sind das Europarecht und der europäische Menschenrechtsschutz, das Zuwanderungsrecht sowie das Bildungs- und Erziehungsrecht. Die Juristin hat sich 2000 an der Universität des Saarlandes für die Fächer deutsches und ausländisches öffentliches Recht sowie Europa- und Völkerrecht habilitiert.



PROF. DR. LUDGER PRIES
Stellvertretender Vorsitzender
Fakultät für Sozialwissenschaft
der Ruhr-Universität Bochum

Ludger Pries ist Professor für Soziologie und Direktionsmitglied im Institut für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht an der Ruhr-Universität Bochum. Seine Arbeitsschwerpunkte sind Arbeits-, Organisations- und Migrationssoziologie im internationalen Vergleich sowie Transnationalisierung und Globalisierungsforschung. Forschungs- und Lehraufenthalte führten ihn nach Brasilien, Mexiko, Spanien und in die USA.



PROF. DR. GIANNI D'AMATO
Geistes- und sozialwissenschaftliche Fakultät der Université de Neuchâtel, Schweiz

Gianni D'Amato ist Professor für Migration und Staatsbürgerschaft an der Universität Neuchâtel und Direktor des Schweizerischen Forums für Migrations- und Bevölkerungsstudien (SFM). Zu den Arbeitsschwerpunkten des Politologen zählen Migration, Bürgergesellschaft, nationale Identitäten und soziale Bewegungen. Er ist Mitglied der Direktion des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte und zudem Koordinator des FP7-EU-Projekts „Support and Opposition to Migration“.



PROF. DR. THOMAS K. BAUER
Fakultät für Wirtschaftswissenschaften der Ruhr-Universität Bochum

Thomas Bauer ist Professor für Empirische Wirtschaftsforschung an der Ruhr-Universität Bochum und Vizepräsident des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung (RWI). Seine Arbeitsschwerpunkte liegen in der ökonomischen Migrationsforschung sowie der empirischen Bevölkerungs- und Arbeitsmarktökonomik.



PROF. DR. WILFRIED BOS
Institut für Schulentwicklungs-
forschung an der Technischen
Universität Dortmund

Wilfried Bos ist Professor für Bildungsforschung und Qualitätssicherung an der Technischen Universität Dortmund und Direktor des Instituts für Schulentwicklungsforschung. Seine Arbeitsschwerpunkte sind die international vergleichende empirische Bildungsforschung und die Schulentwicklungsforschung. Er ist zudem Leiter der IGLU- und der TIMSS-Studie für Deutschland.



PROF. DR. HEINZ FASSMANN
Institut für Geographie und Regio-
nalforschung, Universität Wien

Heinz Faßmann ist Vizerektor für Personalentwicklung und Internationales der Universität Wien und Professor für Angewandte Geographie, Raumforschung und Raumordnung sowie Direktor des Instituts für Stadt- und Regionalforschung (ISR) an der Österreichischen Akademie der Wissenschaften. Er ist zudem Vorsitzender des Expertenrats für Integration beim Bundesministerium für Inneres der Republik Österreich.



PROF. DR. YASEMIN KARAKAŞOĞLU
Fachbereich Bildungs- und Erzie-
hungswissenschaften, Universität
Bremen

Yasemin Karakaşoğlu ist Professorin für Interkulturelle Bildung am Fachbereich Bildungs- und Erziehungswissenschaften der Universität Bremen. Seit April 2011 ist sie Konrektorin für Interkulturalität und Internationalität der Universität Bremen. Sie ist zudem Mitglied im Bremer Rat für Integration. Ihre Arbeitsschwerpunkte sind u. a. Interkulturelle Bildung an Schulen und Hochschulen, Bildungs- und Lebenssituation von Kindern und Jugendlichen in der Migrationsgesellschaft.



PROF. DR. URSULA NEUMANN
Interkulturelle und International
Vergleichende Erziehungswissen-
schaft, Universität Hamburg

Ursula Neumann ist Professorin am Fachbereich Allgemeine, Interkulturelle und International Vergleichende Erziehungswissenschaft der Universität Hamburg. Ihre Forschungsschwerpunkte sind die Bildungs- und Sozialisationsprozesse von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund sowie die Gestaltung von interkultureller und sprachlicher Bildung in Kitas und Schulen. In den Jahren 1999 bis 2002 war sie Beauftragte des Senats der Freien und Hansestadt Hamburg für Fragen der Migrationspolitik.



PROF. DR. HACI HALIL USLUCAN
Zentrum für Türkeistudien und
Integrationsforschung an der
Universität Duisburg-Essen

Hacı Halil Uslucan ist Professor für Moderne Türkeistudien und wissenschaftlicher Leiter des Zentrums für Türkeistudien und Integrationsforschung an der Universität Duisburg-Essen. Seine Arbeitsschwerpunkte sind Entwicklungs- und Bildungspsychologie, kulturvergleichende Psychologie, Migration und psychische Gesundheit sowie Jugendentwicklung und Erziehung in interkulturellen Kontexten.



Die Mitarbeiter der SVR GmbH:

Hintere Reihe, v.l.n.r.: Dr. Jan Schneider, Nina Werdien, Caroline Path, Simon Morris-Lange, Susanne Schröder, Martin Weinmann, Dr. Anne-Kathrin Will, Dr. Holger Kolb, Charlotte Wohlfahrt. **Vordere Reihe, v.l.n.r.:** Dr. Henriette Litta, Dr. Gunilla Fincke, Ruta Yemane, Dr. Mohini Lokhande, Sabine Schwebel, Dorothee Winden.

Die Mitarbeiter der Geschäftsstelle

Dr. Gunilla Fincke Geschäftsführerin der SVR GmbH und Direktorin des SVR-Forschungsbereichs

Gunilla Fincke ist Politikwissenschaftlerin. Sie hat u. a. für die ZEIT-Stiftung Ebelin und Gerd Bucerius gearbeitet und war Lehrbeauftragte an der Humboldt-Universität zu Berlin. Im Rahmen einer Fellowship forschte sie zwei Jahre an der Harvard University. In ihrer Dissertation untersuchte sie die Integration von Migranten in der zweiten Generation.

Dr. Holger Kolb Leiter der Stabsstelle Jahresgutachten und stellv. Leiter der Geschäftsstelle

Holger Kolb war nach dem Studium der Politikwissenschaft und Volkswirtschaftslehre als wissenschaftlicher Mitarbeiter in Freiburg und Osnabrück tätig. Er unterrichtete als Lehrbeauftragter an der Universität Osnabrück am Fachbereich Sozialwissenschaften und am Institut für Politikwissenschaft der Universität Münster.

Dr. Jan Schneider Leiter des SVR-Forschungsbereichs

Jan Schneider studierte Sozialwesen, Politikwissenschaft und Soziologie. Er war für die Bundeszentrale für politische Bildung, das Hamburgische WeltWirtschaftsinstitut, das Kulturwissenschaftliche Institut Essen und als wissenschaftlicher Mitarbeiter beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) tätig.

Dr. Anne-Kathrin Will Wissenschaftliche Mitarbeiterin Stabsstelle Jahresgutachten und SVR-Forschungsbereich

Anne-Kathrin Will hat Europäische Ethnologie und Kulturwissenschaft studiert. Sie arbeitete an der TU Dresden und in der Politikberatung. Ihre Dissertation schrieb sie über bosnische Bürgerkriegsflüchtlinge und die Psychologisierung des Aufenthaltsdiskurses.

Martin Weinmann Wissenschaftlicher Mitarbeiter der Stabsstelle Jahresgutachten

Martin Weinmann ist Politikwissenschaftler. Er war als wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Forschungsgruppe des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) sowie für ein Mitglied des Hessischen Landtags tätig.

Dr. Esther Weizsäcker Freie wissenschaftliche Mitarbeiterin

Dr. Esther Weizsäcker arbeitet als Rechtsanwältin und Autorin in Berlin. Ihre Schwerpunkte sind Arbeitsmigration, Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen und Staatsangehörigkeitsrecht. Sie hat in Berlin und London Rechtswissenschaften studiert und an der HU Berlin über „Grundrechte und freiwillige Migration“ promoviert.

Stine Waibel Wissenschaftliche Mitarbeit (bis Dezember 2012)

Stine Waibel ist Politik- und Verwaltungswissenschaftlerin mit den Schwerpunkten internationale Beziehungen und vergleichende Politikwissenschaft. Sie war am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) in der Abteilung Migration, Integration und Transnationalisierung (MIT) tätig.

Simon Morris-Lange Wissenschaftlicher Mitarbeiter des SVR-Forschungsbereichs

Simon Morris-Lange ist Sozialwissenschaftler und Absolvent des Studiengangs Master of Public Policy der Hertie School of Governance. Er war beim Bildungsunternehmen iversity sowie als Analyst bei der Wissenschaftsberatung Illuminate Consulting Group im Silicon Valley (USA) tätig.

Dr. Mohini Lokhande Vodafone StiftungsFellow beim SVR-Forschungsbereich

Mohini Lokhande ist Psychologin und forscht zu frühkindlicher Elternarbeit. Nach ihrer Promotion am Lehrstuhl für Entwicklungspsychologie der Universität Jena hat sie bei einem freien Träger der Jugendhilfe in Berlin einen lokalen Bildungsverbund aufgebaut.

Susanne Schröder Vodafone StiftungsFellow beim SVR-Forschungsbereich

Susanne Schröder hat einen Magisterabschluss in Sozialwissenschaft und Kommunikationswissenschaft. Sie forscht zu schulischer Elternarbeit. Zuvor war sie als Referentin im Programmbereich Integration bei der Vodafone Stiftung Deutschland tätig.

Ruta Yemane Junior Researcher des SVR-Forschungsbereichs

Ruta Yemane hat einen Bachelor in Psychologie (Universität Hildesheim) und einen Master in International Politics (Newcastle University) mit den Schwerpunkten Global Justice and Ethics. Sie hat eine Ausbildung zur Dialogmoderatorin absolviert.

Dr. Henriette Litta Persönliche Referentin der Geschäftsführung

Henriette Litta ist Politikwissenschaftlerin. Sie studierte und forschte an der Freien Universität Berlin, der University of Pennsylvania und der National University of Singapore. Bevor sie zum SVR kam, arbeitete sie an der Hertie School of Governance im Stab des Dekans.

Sabine Schwebel Kommunikationsmanagerin

Sabine Schwebel ist Literaturwissenschaftlerin und Historikerin. Nach Journalistenausbildung und Studium arbeitete sie u. a. im Hochschulmarketing der Wochenzeitung DIE ZEIT und bei der Stiftung Mercator im Bereich Presse- und Öffentlichkeitsarbeit.

Dorothee Winden Kommunikationsmanagerin

Dorothee Winden ist Politikwissenschaftlerin. Nach dem Abschluss der Deutschen Journalistenschule (DJS) war sie als Redakteurin einer überregionalen Tageszeitung und in der Presse- und Öffentlichkeitsarbeit einer Bundestagsfraktion und eines Verbands tätig.

Nina Werdien Administration, Veranstaltungen und Projektberatung

Nina Werdien hat einen Master in Kultur- und Medienmanagement (FU Berlin). Sie hat bei verschiedenen Kunst- und Medienprojekten sowie bei der Organisation von Ausstellungen und Konferenzen mitgearbeitet.

Heidi Standt Buchhaltung und Personal

Heidi Standt ist Diplomökonomin. Sie war als Buchhalterin, Prokuristin und kaufmännische Geschäftsführerin in mehreren Unternehmen der Bauindustrie tätig. Heidi Standt ist kaufmännische Assistentin der Geschäftsführung.

Caroline Path Studentische Hilfskraft

Caroline Path studiert den Masterstudiengang Verwaltungswissenschaft an der Universität Potsdam.

Anne Valtin Studentische Hilfskraft

Anne Valtin studiert an der Europa-Universität Viadrina Frankfurt/Oder den Masterstudiengang Soziokulturelle Studien.

Lilia Youssefi Studentische Hilfskraft

Lilia Youssefi studiert den Masterstudiengang Politikwissenschaften an der Universität Potsdam.

Weitere Mitarbeit:

Simon Fellmer; Julia Klausmann; Carolin Weiß; Charlotte Wohlfahrt.

Die beteiligten Stiftungen



**Stiftung
Mercator**

Stiftung Mercator

Die Stiftung Mercator gehört zu den großen deutschen Stiftungen. Sie initiiert und unterstützt Projekte für bessere Bildungsmöglichkeiten an Schulen und Hochschulen. Im Sinne Gerhard Mercators fördert sie Vorhaben, die den Gedanken der Weltoffenheit und Toleranz durch interkulturelle Begegnungen mit Leben erfüllen und die den Austausch von Wissen und Kultur anregen. Die Stiftung zeigt neue Wege auf und gibt Beispiele, damit Menschen – gleich welcher nationalen, kulturellen und sozialen Herkunft – ihre Persönlichkeit entfalten, Engagement entwickeln und Chancen nutzen können. So will sie Ideen beflügeln. Ihre Arbeitsweise ist geprägt von einer unternehmerischen, internationalen und professionellen Haltung. Dem Ruhrgebiet, der Heimat der Stifterfamilie, fühlt sie sich in besonderer Weise verbunden.



VolkswagenStiftung

VolkswagenStiftung

Die VolkswagenStiftung ist eine gemeinnützige Stiftung privaten Rechts, sie fördert Wissenschaft und Technik in Forschung und Lehre. Sie ist wirtschaftlich autark und in ihren Entscheidungen autonom. Die VolkswagenStiftung ist keine Unternehmensstiftung, sondern wurde 1961 von der Bundesrepublik Deutschland und dem Land Niedersachsen ins Leben gerufen; derzeit verfügt sie über ein Kapital von 2,3 Milliarden Euro. Seit ihrer Gründung hat sie bislang rund vier Milliarden Euro für die Förderung der Wissenschaften aufgewendet. Die Stiftung unterstützt alle Disziplinen; sie vergibt ihre Mittel im Rahmen von selbst entwickelten Förderinitiativen, mit denen sie der Wissenschaft gezielt Impulse geben will – in Deutschland und international. Die Stiftung hilft, hoch qualifizierte Forschungskapazität aufzubauen und zukunftssträchtige Forschungsgebiete zu etablieren. Sie legt Wert darauf, dass auch solche Themen aufgegriffen werden, in denen die Gesellschaft mit Recht von der Wissenschaft Unterstützung erwartet. Besondere Aufmerksamkeit widmet sie auch dem wissenschaftlichen Nachwuchs und der Zusammenarbeit von Forschern über disziplinäre und staatliche Grenzen hinweg.

BertelsmannStiftung

Bertelsmann Stiftung

Die Bertelsmann Stiftung setzt sich für das Gemeinwohl ein. Sie engagiert sich in den Bereichen Bildung, Wirtschaft und Soziales, Gesundheit sowie Internationale Verständigung und fördert das friedliche Miteinander der Kulturen. Durch ihr gesellschaftliches Engagement will sie alle Bürgerinnen und Bürger ermutigen, sich ebenfalls für das Gemeinwohl einzusetzen. Die 1977 von Reinhard Mohn gegründete, gemeinnützige Einrichtung hält die Mehrheit der Kapitalanteile der Bertelsmann AG. Die Bertelsmann Stiftung arbeitet operativ und ist unabhängig vom Unternehmen sowie parteipolitisch neutral.

FREUDENBERG
STIFTUNG



Freudenberg Stiftung

Die Freudenberg Stiftung ist 1984 von Mitgliedern der Unternehmerfamilie Freudenberg gegründet worden und ist operativ tätig. Sie erprobt mit ihren Praxispartnern in lokalen Modellstandorten Förderstrategien in den Bereichen Integrationsgesellschaft, Jugend zwischen Schule und Beruf, Demokratische Kultur und Arbeit für psychisch Kranke und investiert in die Verstetigung und Verbreitung übertragbarer Ansätze. Im Mittelpunkt der Stiftungstätigkeit stehen überwiegend Praxisvorhaben für Kinder und Jugendliche, die generell auf deren soziale Integration abzielen. Ein zentraler Arbeitsschwerpunkt ist seit der Stiftungsgründung die Integration von Kindern und Jugendlichen aus Zuwandererfamilien. Durch kleinräumige und langfristig angelegte Praxisentwicklungsprogramme wie „Ein Quadratkilometer Bildung“ soll in benachteiligten Quartieren die Integrationskraft von Kommune und lokaler Bürgergesellschaft verbessert werden. Die Stiftung reagiert in erster Linie auf Initiativlücken staatlichen und kommunalen Handelns.



Gemeinnützige Hertie-Stiftung

Die Gemeinnützige Hertie-Stiftung baut auf dem Lebenswerk des 1972 verstorbenen Stifters Georg Karg, Inhaber der Hertie Waren- und Kaufhaus GmbH, auf. Mit ihrem Vermögen von rund 800 Millionen Euro und einem jährlichen Fördervolumen zwischen 20 und 30 Millionen Euro gehört die Hertie-Stiftung, die ihren Sitz in Frankfurt am Main hat, heute zu den größten privaten Stiftungen Deutschlands. Seit 1998 besteht keinerlei Unternehmensbindung mehr. Die Hertie-Stiftung versteht sich als Reformstiftung in den Bereichen Vorschule und Schule, Hochschule, Neurowissenschaften sowie Beruf und Familie. Mit modellhafter Arbeit will sie Lösungswege erproben und Hilfe zur Selbsthilfe leisten. Sie ist nicht vornehmlich eine Förderstiftung, sondern ein am Gemeinnutz orientiertes Unternehmen, das seine großen Projekte selbst betreibt und teilweise in rechtlich eigenständige Organisationen überführt. Zur „Familie“ der Hertie-Stiftung gehören das Hertie-Institut für klinische Hirnforschung in Tübingen, die Hertie School of Governance in Berlin sowie die START-Stiftung gGmbH und die berufundfamilie gGmbH in Frankfurt am Main.



Körber-Stiftung

Gesellschaftliche Entwicklung fordert kritische Reflexion. Die Körber-Stiftung stellt sich mit ihren operativen Projekten, in ihren Netzwerken und mit Kooperationspartnern aktuellen gesellschaftlichen Herausforderungen. Die fünf Themen Dialog mit Asien, Demokratiebildung, MINT-Förderung, Potenziale des Alters und Musikvermittlung stehen derzeit im Fokus ihrer Arbeit. 1959 vom Unternehmer und Anstifter Kurt A. Körber ins Leben gerufen, ist die Stiftung heute mit eigenen Projekten und Veranstaltungen von ihren Standorten Hamburg und Berlin aus national und international aktiv.



Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft

Der Stifterverband ist eine Gemeinschaftsaktion der deutschen Wirtschaft. In ihm haben sich rund 3.000 Unternehmen, Unternehmensverbände, Stiftungen und Privatpersonen zusammengeschlossen, um Wissenschaft, Forschung und Bildung voranzubringen. Seine gemeinnützigen Aktivitäten finanziert der Stifterverband ausschließlich über die Beiträge und Spenden seiner Mitglieder und Förderer. Dank der privaten Finanzierung ist es möglich, unbürokratisch und frei von staatlichen Vorgaben zu handeln.



Vodafone Stiftung Deutschland

Die Vodafone Stiftung Deutschland ist eine der großen unternehmensverbundenen Stiftungen in Deutschland und Mitglied einer weltweiten Stiftungsfamilie. Als eigenständige gemeinnützige Institution fördert und initiiert sie als gesellschaftspolitischer Thinktank Programme mit dem Ziel, Impulse für den gesellschaftlichen Fortschritt zu geben, die Entwicklung einer aktiven Bürgergesellschaft anzustoßen und gesellschaftspolitische Verantwortung zu übernehmen. Das Förderprofil steht unter dem Leitmotiv „Erkennen. Fördern. Bewegen.“ und konzentriert sich auf die Bereiche Bildung, Integration und soziale Mobilität. Dabei geht es der Stiftung vor allem darum, benachteiligten Kindern und Jugendlichen sozialen Aufstieg zu ermöglichen. Diesem Thema widmet sich die Stiftung durch langfristige Programmförderung, Preise, Wettbewerbe und Stipendien sowie als gesellschaftspolitischer Thinktank.



Die Erstellung des Jahresgutachtens 2013 mit Migrationsbarometer wurde von der Fritz Thyssen Stiftung gefördert.

Impressum

Herausgeber

Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) GmbH
Neue Promenade 6
10178 Berlin
Tel.: 030/288 86 59-0
Fax: 030/288 86 59-11
info@svr-migration.de
www.svr-migration.de

Verantwortlich

Dr. Gunilla Fincke

Bildnachweise

David Ausserhofer (Seite 3, 7, 206, 207, 208)
Simon Bierwald (Seite 171, 174)
Dennis Börsch (Seite 5)
Wolfgang Borrs (Seite 206, 207)
Philipp Dera (Seite 171, 177)
Miriam Merkel (Seite 171, 176)
Cyril Sarrauste (Seite 171, 173)
Michael Setzpfandt (Seite 171, 172, 179)
Oskar Steimel (Seite 171, 175)
Stephan Zabler (Seite 171, 178)

Gestaltung

KALUZA+SCHMID GmbH
Alexanderstraße 7
10178 Berlin

Druck

Druckerei Conrad GmbH

© SVR GmbH, Berlin 2013



Über den Sachverständigenrat

Der Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration geht auf eine Initiative der Stiftung Mercator und der VolkswagenStiftung zurück. Ihr gehören acht Stiftungen an. Neben der Stiftung Mercator und der VolkswagenStiftung sind dies: Bertelsmann Stiftung, Freudenberg Stiftung, Gemeinnützige Hertie-Stiftung, Körber-Stiftung, Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft und Vodafone Stiftung Deutschland.

Der Sachverständigenrat ist ein unabhängiges und gemeinnütziges Beobachtungs-, Bewertungs- und Beratungsgremium, das zu integrations- und migrationspolitischen Themen Stellung bezieht und handlungsorientierte Politikberatung anbietet. Die Ergebnisse seiner Arbeit werden in diesem Jahresgutachten veröffentlicht.

Dem SVR gehören neun Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler aus verschiedenen Disziplinen und Forschungsrichtungen an: Prof. Dr. Christine Langenfeld (Vorsitzende), Prof. Dr. Ludger Pries (Stellvertretender Vorsitzender) sowie Prof. Dr. Gianni D'Amato, Prof. Dr. Thomas K. Bauer, Prof. Dr. Wilfried Bos, Prof. Dr. Heinz Faßmann, Prof. Dr. Yasemin Karakaşoğlu, Prof. Dr. Ursula Neumann und Prof. Dr. Hacı Halil Uslucan.

Weitere Informationen unter: www.svr-migration.de