

Die Wirtschaftskrise und Arbeitsmigrationspolitik in Europa

Christiane Kuptsch

Zusammenfassung: Im Rahmen dieses Beitrages werden Kursänderungen in der Migrationspolitik infolge der Wirtschafts- und Finanzkrise 2008 sowie Aspekte des Migrationsmanagements untersucht. Europäische Länder entschlossen sich dazu, Neuzuwanderungen zu erschweren, ihre Arbeitsmärkte für einheimische Arbeitskräfte zu schützen, die Rückkehr von Arbeitsmigranten zu fördern und die irreguläre Migration verstärkt zu bekämpfen. Klare Muster oder Gründe für unterschiedliche politische Reaktionen sind nicht auszumachen, man kann aber mit Sicherheit sagen, dass nur Länder, die in der jüngeren Vergangenheit signifikante Migrationszuströme verzeichneten, überhaupt Maßnahmen mit hoher öffentlicher Wahrnehmung ergriffen haben. Die Krise hat zu einem Perspektivwechsel geführt, was den Staat und seine Rolle in Bezug auf die Wirtschaft betrifft, die nun als nützlich statt unerwünscht betrachtet wird. Die bisher vorherrschende neo-liberale Sicht billigte staatliches Handeln lediglich im Bereich der „Hohen Politik“ von Souveränitäts- bis Sicherheitsfragen. Die Krise hat Arbeitsmarktfragen in den Vordergrund gerückt; Migranten werden nun zunehmend als ökonomische Akteure anstatt als Sicherheitsrisiken betrachtet. Dies lässt dem Staat Spielraum, seine Schutzfunktion gegenüber ausländischen Arbeitnehmern wahrzunehmen – eine begrüßenswerte Entwicklung. Die Analyse wurde aus dem Blickwinkel internationaler Beziehungen bzw. aus volkswirtschaftlicher Perspektive durchgeführt und beruft sich größtenteils auf (offizielle) Pressemitteilungen und Sekundärquellen.

Schlagwörter: Europa · Wirtschafts- und Finanzkrise · Arbeitsmigration · Krisenreaktion · Restriktive Politiken · Migranten als Arbeitskräfte · Rolle des Staates

1 Einleitung

Die im Jahr 2008 einsetzende weltweite Wirtschaftskrise hat das Weltwirtschaftswachstum stark gedämpft. Die Unternehmen haben kein neues Personal mehr eingestellt, einige griffen auf Kurzarbeitsregelungen zurück (d.h. unfreiwillige Teilzeit-

beschäftigung oder unbezahlter Urlaub); es gab zahlreiche Entlassungen, wobei man sich in den meisten Fällen zunächst von Leiharbeitnehmern und befristet beschäftigten Personen getrennt hat. Auch wenn global gesehen bis Ende 2010 wieder Wirtschaftswachstum verzeichnet wurde, geht man davon aus, dass die Beschäftigung in den Industrieländern das Vorkrisenniveau erst 2015 wieder erreicht haben wird (*ILO* 2010). Migranten zählen in der Regel zu den Arbeitnehmern, die von einem Konjunkturabschwung am stärksten betroffen sind, und dies aus mehreren Gründen. Aus ökonomischer Sicht wird die Beschäftigung von Migranten tendenziell als konjunktureller Puffer eingesetzt, ähnlich wie andere makroökonomische Maßnahmen mit dem Ziel eines maximalen Wachstums bei minimaler Arbeitslosigkeit: Migranten sind vielfach die letzten, die eingestellt, und die ersten, die entlassen werden; sie stehen häufig nicht in einem festen Beschäftigungsverhältnis. Aus sozialer und politischer Sicht werden Migranten in Situationen wirtschaftlicher Unsicherheit oftmals zum „Sündenbock“ abgestempelt, es kommt zunehmend zu Fremdenfeindlichkeit und zur Diskriminierung von Arbeitsmigranten.

Dieser Beitrag liefert Einblicke in die Auswirkungen der aktuellen Finanzkrise auf die Ströme von Arbeitsmigranten und die Gestaltung der Migrationspolitik. Im Mittelpunkt stehen dabei wohlhabende Empfängerländer in Europa, deren inhaltliche Veränderungen der Migrationspolitik untersucht werden. Welche politischen Kurswechsel haben seit Beginn der Krise stattgefunden? Inwieweit unterscheiden sich die Reaktionen der einzelnen Zielländer? Wie erklären sich Unterschiede oder Ähnlichkeiten? Dies sind einige der Fragen, die in den nachfolgenden Abschnitten behandelt werden. Die Schlussteile 6 und 7 schildern Aspekte des Migrationsmanagements aus einer eher normativen Perspektive. Es wird der Schluss nahegelegt, dass die Krise möglicherweise einige positive Nebenwirkungen in Bezug auf die Gestaltung der Migrationspolitik haben könnte, insbesondere da sie zu einer veränderten Sicht auf den Staat und dessen Rolle in der Wirtschaftspolitik beigetragen hat.

2 Arbeitsplatzverluste in Wirtschaftszweigen mit hoher Migrantenbeschäftigung

In Europa wie anderswo finden Migranten häufig Arbeit im Baugewerbe, der weiterverarbeitenden Industrie, der Landwirtschaft, im Hotel- und Gaststättengewerbe, im Gesundheits- und Pflegebereich sowie im Bereich der häuslichen Dienstleistungen. Dies sind auch einige der Sektoren, die von der Krise besonders schwer getroffen wurden. Einige Sektoren sind Konjunkturschwankungen stärker unterworfen als andere. Die Elastizität der Arbeitskräftenachfrage ist im Baugewerbe, im Großhandel sowie im Hotel- und Gaststättengewerbe besonders hoch – hier gingen die meisten Arbeitsplätze verloren – und in den Bereichen Gesundheit, Soziales und Bildung/Erziehung weniger stark ausgeprägt. Wie die OECD feststellt, hängen die Auswirkungen der Konjunkturflaute auf die Migranten von der Situation im Zielland ab und sind in den Ländern deutlicher ausgeprägt, in denen die Krise früher einsetzte, wie z.B. Irland, Spanien und Großbritannien (*OECD* 2009: 7).

Tabelle 1 ist zu entnehmen, dass sich die Arbeitslosenquote unter den Arbeitsmigranten in diesen Ländern seit Beginn der Krise durchweg auf einem höheren Niveau bewegt hat als unter den einheimischen Arbeitskräften. Das Gefälle zwischen einheimischen und ausländischen Arbeitskräften hat tendenziell eher zugenommen (Daten zum Zeitraum vor der Krise sind Tabelle 2 zu entnehmen). In Spanien erreichte die zusammengefasste Arbeitslosenquote für männliche und weibliche Arbeitsmigranten im Jahr 2010 ein Niveau von fast 30 %. Nach der Krise belief sich die Differenz gegenüber den einheimischen Arbeitskräften auf mehr als 10 Prozentpunkte, wohingegen vor der Krise nur ein relativ geringer Unterschied verzeichnet wurde.

Tab. 1: Arbeitslosenquoten für einheimische und ausländische Arbeitskräfte (%), 2009, 2010

Land		2009		2010	
		Einheimische	Ausländer	Einheimische	Ausländer
Irland	G	11,2	15,4	13,0	16,3
	M	14,4	18,2	16,5	19,2
	F	7,2	11,7	8,8	12,6
Spanien	G	16,0	27,2	18,1	29,1
	M	15,1	29,8	17,3	31,1
	F	17,1	24,1	19,1	26,7
Großbritannien	G	7,5	8,9	7,8	9,1
	M	8,7	8,9	8,8	9,2
	F	6,1	8,9	6,6	9,0

G = Gesamt; M = Männer; F= Frauen

Quelle: OECD, statistische Eckdaten zur Migration in OECD-Ländern, Arbeitsmarktergebnisse für Immigranten 2008-2010, <http://www.oecd.org/dataoecd/18/47/48335145.xls>

Die vorstehenden Daten lassen erkennen, dass Migranten in diesen Ländern von den Auswirkungen der Wirtschafts- und Finanzkrise erheblich getroffen werden. Weibliche Arbeitsmigranten haben offenbar etwas weniger unter den Auswirkungen der Krise zu leiden als männliche Migranten, weil sie normalerweise in weniger stark betroffenen Branchen tätig sind (wie z.B. Gesundheitswesen und häusliche Dienstleistungen).

Bedeutet dies, dass Migranten in ihr Heimatland zurückkehren oder anderswo Arbeit suchen werden? Und wie haben die Zielländer auf diese Umstände reagiert?

Tab. 2: Vergleich der Arbeitslosenquote für einheimische und ausländische Arbeitskräfte vor der Krise (%)

Land		Durchschnitt 1995-2000		Durchschnitt 2001-2006	
		Einheimische	Ausländer	Einheimische	Ausländer
Irland	G	8,4	10,4	4,1	5,7
	M	8,6	10,6	4,5	5,9
	F	8,1	10,2	3,7	5,5
Spanien	G	20,1	20,6	10,7	12,9
	M	14,2	15,8	7,3	9,9
	F	26,3	25,4	14,1	15,9
Großbritannien	G	6,7	10,0	4,6	7,4
	M	7,8	11,3	5,1	7,7
	F	5,5	8,8	4,0	7,1

G = Gesamt; M = Männer; F= Frauen

Quelle: OECD, Internationaler Migrationsausblick: SOPEMI, Ausgabe 2008, Teil IV: Aktuelle Veränderungen der Wanderungsbewegungen und der Migrationspolitik: 251, 279, 287, 289.

3 Optionen für Migranten: zurück, weiterziehen oder bleiben?

Arbeitslosigkeit unter Migranten bedeutet nicht zwangsläufig, dass diese ihr Gastland verlassen. Ein Bericht des *Migration Policy Institute* (MPI) vom September 2009 kommt sogar zu dem Schluss, dass ungefähr ein Jahr nach Beginn der Krise „Immigranten in der großen Mehrzahl der Fälle beschließen, in ihrer Wahlheimat zu verbleiben anstatt in ihre Heimat zurückzukehren, und dies trotz einer sehr hohen Arbeitslosigkeit und fehlender Arbeitsplätze“ (MPI 2009: 5).

Ob Migranten in ihr Heimatland zurückkehren oder in ein Drittland weiterziehen wollen, hängt größtenteils von den Perspektiven in diesen Ländern ab.¹ So kehrten zum Beispiel zahlreiche polnische Migranten in Irland und Großbritannien im Zuge der sich verbessernden Möglichkeiten in Polen und einem gleichzeitigen Konjunkturrückgang in den Aufnahmeländern in die Heimat zurück. *Sumption* und *Somerville* (2009) schätzen, dass zwischen Mai 2004 und September 2009 ungefähr 1,5 Millionen Arbeitskräfte aus den acht osteuropäischen Ländern, die der EU 2004 beigetreten waren (die „A8“-Länder), nach Großbritannien kamen² und dass fast

¹ Eine Diskussion findet sich bei *Awad* (2009), *OECD* (2009).

² *Sumption* und *Somerville* schätzen diese Zahlen durch Multiplikation der Gesamtzahl der genehmigten Anträge zur Eintragung in das Worker Registration Scheme (WRS) (1.001.475) mit 1,49, um ungefähr 33 % der A8-Arbeitskräfte zu erfassen, die sich vermutlich nicht in das Register haben eintragen lassen. Diese Methode wurde 2008 von *Pollard*, *Latorre* und *Sriskandarajah* entwickelt (*Sumption/Somerville* 2009: 13, Fußnote 7).

die Hälfte von ihnen bis Ende 2008 zurückkehrte. Es hatten sich nicht nur die Möglichkeiten in Polen verbessert, sondern es war auch so, dass sich die früheren Einkommensunterschiede, die einen klaren Migrationsanreiz dargestellt hatten, durch Wechselkursanpassungen geschrumpft waren. Im Jahr 2003 belief sich der Durchschnittslohn in Polen auf £ 800, während er in England mehr als doppelt so hoch lag. Die britische Währung verlor jedoch im Verhältnis zum polnischen Zloty an Wert: für £ 1 bekam man 2004 7,23 Zloty, 2008 waren es nur noch 4,83 Zloty.³

Wenn Migranten sich frei zwischen Ländern bewegen können, stellt dies einen Anreiz für eine Rückkehr dar (Cassarino 2008). Eine solche Situation liegt im Fall polnischer Arbeitskräfte in Großbritannien und Irland vor, da diese beiden Länder die Bestimmungen der EU über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer vollständig ratifiziert haben, so dass Arbeitskräfte aus den A8-Beitrittsländern ohne Einschränkungen in Irland und Großbritannien eine berufliche Tätigkeit ausüben können. In Großbritannien ist lediglich eine Eintragung im Arbeitnehmerregister („*Worker Registration Scheme*“ (WRS)) notwendig, es gibt jedoch keinen Arbeitsmarkttest, bei dem Arbeitskräfte aus Großbritannien bevorzugt würden, sowie keinerlei Quoten.⁴ Ebenso verlassen osteuropäische Arbeitskräfte mit EU-Pass Spanien in dem Wissen, dass sie ab 2011 problemlos zurückkehren können, wenn die Bestimmungen über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer in allen EU-15-Mitgliedsstaaten in Kraft treten; dies trifft auch auf einige Marokkaner mit einer unbefristeten Aufenthaltserlaubnis in Spanien zu.

Die Optionen der Migranten ergeben sich auch aus ihren persönlichen Umständen und individuellen Situationen, wie z.B. ihrem Bildungsstand, den Gründen für ihre Migration (z.B. Familienzusammenführung), ihrem Einwanderungsstatus sowie der Dauer ihres Aufenthaltes im Zielland. Der letzte Faktor bestimmt häufig ihren Anspruch auf Sozialleistungen im Aufnahmeland. Bei Arbeitsmigranten mit einer langen Aufenthaltsdauer im Zielland ist die Wahrscheinlichkeit zudem größer, dass sie Wurzeln geschlagen und Netzwerke aufgebaut haben, die ihnen bei der Bewältigung der Folgen der Arbeitslosigkeit in Krisenzeiten behilflich sind. Diese Anpassungsfähigkeit ist umso stärker, wenn die Arbeitnehmer einen regulären Status besitzen.

Viele Programme zur befristeten Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer (Kurzzeitmigrationsprogramme) erlauben keinen Wechsel des Arbeitgebers, während Arbeitsmigranten mit einer dauerhafteren Aufenthaltsgenehmigung ihren Arbeitgeber wechseln können und außerdem Anspruch auf Arbeitslosengeld und sonstige Sozialleistungen haben, um den Zeitraum der Arbeitslosigkeit zu überbrücken. Migranten mit einem irregulären Status haben natürlich keinen Anspruch auf Sozialleistungen, sie haben jedoch möglicherweise bessere Aussichten, Arbeit zu

³ Britisches Innenministerium (Home Office) und Zentrales Statistikamt Polen (Główny Urząd Statystyczny) in „Polish plumbers pack their bags as pickings get richer back east“ („Polnische Klempner packen ihre Sachen und gehen zurück in den Osten, weil sie dort größere Beute machen können“) von *Alexi Mostrous* und *Christine Seib*, 16. Februar 2008, *The Times*.

⁴ Nicht alle A8-Arbeitnehmer lassen sich in das WRS eintragen; man schätzt, dass sich ungefähr ein Drittel der Migranten nicht registrieren lassen, siehe oben.

finden, als Migranten in Kurzzeitmigrationsprogrammen – ihre informelle Beschäftigung ist für die potenziellen Arbeitgeber kostengünstiger, da sie sie entlassen können, sobald sie mit engeren Kreditlinien und geringeren Einnahmen konfrontiert werden. Das Ergebnis für die Migranten könnte eine drastische Verschlechterung ihrer Arbeitsbedingungen (Löhne, Arbeitszeiten usw.) sein.

Man geht allgemein davon aus, dass Arbeitskräfte mit einem höheren Bildungsgrad nach dem Verlust des Arbeitsplatzes besser zurechtkommen. In den vergangenen Jahren gab es einen offenen Wettbewerb um weltweite Talente und hochqualifizierte Arbeitsmigranten, wobei die Empfängerländer die Bedingungen für ihre Einreise und Beschäftigung vereinfacht haben. Mancherorts wurde dies als „Humankapital-Merkantilismus“ bezeichnet; Politiker argumentierten, dass mehr hochqualifizierte Migranten einen sinnvollen Schritt zur Steigerung der Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft in den Zielländern darstellten (*Kuptsch/Pang* 2006). Insgesamt lässt sich also sicherlich behaupten, dass hochqualifizierte Migranten von der Wirtschafts- und Finanzkrise im Allgemeinen weniger stark betroffen sind.⁵

4 Reaktionen der Empfängerländer: restriktive Politik

Angesichts steigender Arbeitslosenzahlen unter Arbeitsmigranten und in Übereinstimmung mit einer zunehmend protektionistischen Haltung in anderen Bereichen, wie z.B. dem Handel, reagierten die Behörden der Zielländer weltweit rasch auf die Krise, indem sie versuchten, Neuzuwanderungen zu erschweren, die Arbeitsmärkte für einheimische Arbeitskräfte zu schützen, rigoros gegen Migranten mit irregulärem Status vorzugehen und Arbeitsmigranten zur Rückkehr zu bewegen. Die Maßnahmen wurden häufig infolge von öffentlichem Druck eingeleitet, dies gilt auch für Europa.

In der wirtschaftswissenschaftlichen Fachliteratur besteht Einigkeit darüber, dass sich Neuzuwanderungen für die einheimische Bevölkerung längerfristig nur sehr gering oder gar nicht auf die Arbeitsmarktlage auswirken (z.B. in Bezug auf das Lohnniveau oder die Arbeitslosigkeit). So widerlegen theoretische Studien z.B. die Hypothese der Substitution, d.h. die weit verbreitete Annahme, dass Migranten die Stellen einheimischer Arbeitskräfte besetzen. Eine Wirtschaft schafft in der Regel Arbeitsplätze im Verhältnis zur Zahl ihrer Einwohner und Verbraucher, wobei Migranten letztlich dazu beitragen, dass eine der Größe ihrer Gemeinschaft entsprechende Zahl neuer Arbeitsplätze geschaffen wird. Empirische Studien kommen zu dem Ergebnis, dass die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen der Zuwanderung von geringem Ausmaß sind, obwohl die Meinungen darüber auseinander gehen, ob die Auswirkungen leicht positiv, leicht negativ oder gleich Null sind.⁶

⁵ Das bedeutet nicht, dass sie völlig unberührt bleiben. Eine ausführliche Analyse findet sich bei *Cerna* (2010).

⁶ Eine detaillierte Analyse findet sich bei *Sweetman* (2010 für Nordamerika) und *Domingues Dos Santos* (2010 für Europa).

Auf der politischen Bühne werden diese Erkenntnisse jedoch immer wieder in Frage gestellt. Untersuchungen in europäischen Ländern haben außerdem gezeigt, dass unterschiedliche Meinungen über die Aufnahme von Migranten stärker von kulturellen als von wirtschaftlichen Kosten-Nutzen-Abwägungen beeinflusst werden, d.h. man sorgt sich mehr darum, wie Migranten die Nachbarschaft verändern als darum, wie sie auf das Lohnniveau Einfluss nehmen könnten (Card/Dustmann/Preston 2009).

4.1 Geringerer Zustrom und verstärkte Bemühungen zur Bekämpfung der irregulären Migration

In Großbritannien wurden einige Änderungen an dem relativ neuen Punktesystem („Points-Based System“ (PBS)) vorgenommen, das im Februar 2008 für die Bewertung von Einwanderungsanträgen verabschiedet wurde. Durch dieses System wurden mehr als 80 unterschiedliche Wege zu einer beruflichen Tätigkeit oder Ausbildung in Großbritannien auf nur fünf Stufen neu verteilt: *Stufe 1*: Hochqualifizierte (bislang „Highly Skilled Migration Programme“), *Stufe 2*: qualifizierte Arbeitskräfte mit einem Arbeitsangebot, um Lücken in der britischen Erwerbsbevölkerung zu schließen, *Stufe 3*: niedrig qualifizierte Arbeitskräfte, um einen vorübergehenden Arbeitskräftemangel auszugleichen, *Stufe 4*: Schüler und Studenten, die in Großbritannien eine Ausbildung absolvieren bzw. studieren wollen, einschließlich Krankenpflegeschüler, und *Stufe 5*: Jugendmobilität und befristete Beschäftigung. Im Rahmen des PBS müssen Arbeitsmigranten und Studierende Punkte sammeln, um sich für eine bestimmte Stufe zu qualifizieren, bevor sie eine Einreise- oder Aufenthaltserlaubnis für Großbritannien beantragen können. Die Punkte werden je nach Stufe anhand der Qualifikationen, der Erfahrung, des Alters, des Verdienstes, der Unterhaltsmittel sowie der Sprachkenntnisse des Antragstellers vergeben.⁷

Das britische Innenministerium hat den Arbeitsmarkttest für stark nachgefragte Berufe, wie z.B. Bauingenieure und Krankenschwestern, verschärft. Dies wird sich nachteilig auf Migranten auswirken, die über die Stufe 2 des britischen Punktesystems (PBS) einreisen wollen, d.h. Nicht-EU-Bürger mit einem bestätigten Arbeitsangebot innerhalb einer Branche mit Arbeitskräftemangel. Arbeitgeber müssen Stellen nun zunächst ansässigen Arbeitskräften über die nationale Arbeitsagentur (Jobcentre Plus) anbieten, bevor sie einen Arbeitnehmer aus einem Land außerhalb der EU einstellen dürfen. Großbritannien hat außerdem die Kriterien verschärft, nach denen hochqualifizierte Migranten bewertet werden, die im Rahmen von Stufe 1 des PBS zur Einreise berechtigt sind. Die Mindestqualifikation wurde auf einen Master-Abschluss angehoben und das vorgeschriebene Gehalt auf mindestens £ 20.000 festgesetzt (MPI 2009: 57). Stufe 3 des PBS (niedrig qualifizierte Arbeitskräfte zum Ausgleich eines vorübergehenden Arbeitskräftemangels) wurde ohnehin ausgesetzt.

⁷ Nähere Informationen finden sich unter: <http://www.immigrationmatters.co.uk/uk-immigration>.

Frankreich hat auf die Krise reagiert, indem Migranten der illegale Aufenthalt und die illegale Tätigkeit innerhalb des Landes erschwert wurden. Im September 2009 machten die französischen Behörden ein Lager für Migranten ohne Papiere in der Nähe von Calais dem Erdboden gleich, wodurch fast 300 Afghanen, Pakistani und Angehörige anderer Staaten vertrieben wurden, die dort jahrelang in der Hoffnung auf eine heimliche Fahrt über den Ärmelkanal nach Großbritannien ausgeharrt hatten. Zu Beginn des gleichen Jahres waren in der Region öffentlichkeitswirksame Arbeitsplatzinspektionen durchgeführt worden (New York Times, 22. September 2009 und 21. April 2009).

Italien ging diesen Weg noch weiter und verabschiedete ein Gesetz zur Kriminalisierung des illegalen Aufenthaltes, wobei die maximale Haftdauer für Migranten mit irregulärem Status erhöht wurde und ihnen der Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen wie der ärztlichen Notfallversorgung und Bildung untersagt wurde. Darüber hinaus wurde Bürgerwehren die Genehmigung erteilt, die Polizei bei der Bekämpfung von Verstößen gegen die Einwanderungsbestimmungen zu unterstützen (MPI 2009: 57). Außerdem senkte Italien die Einreisequoten. Die Obergrenze für Einreisen wurde im Jahr 2009 auf 150.000 festgelegt, das sind 20.000 weniger als im Jahr 2007. Die Einreisebewilligungen wurden im Wesentlichen auf den Bereich häuslicher Dienstleistungen beschränkt, wobei nur Anträge aus dem Bearbeitungsrückstand der Behörden zugelassen wurden, mit der Begründung, dass sich die meisten Antragsteller bereits ohne Papiere in Italien aufhielten (OECD 2009: 25).

In Spanien wurde das „Contingente“ (die Quote für Arbeitskräfte, die anonym aus dem Ausland rekrutiert werden dürfen) im Jahr 2009 auf 901 festgelegt, während es im Jahr 2008 noch bei 15.731 lag. Im Oktober 2008 enthielt das „Régimen General“ (Liste mit Mangelberufen) 32 % weniger Berufe als die Vorgängerliste, wobei die gestrichenen Berufe fast durchweg auf im Ausland angeworbene Arbeitskräfte entfielen. Auf der Liste blieben größtenteils hochqualifizierte Berufe (wie Neurochirurg, Zahnarzt und Physiotherapeut) (OECD 2009: 26). Daher gehört Spanien zu den Ländern, in denen hochqualifizierte Migranten möglicherweise weniger stark von der Krise betroffen sind.

4.2 Rückkehrprogramme

Als Reaktion auf die wachsende Zahl der Migranten, die Sozialleistungen beantragen, hat Spanien außerdem ein Programm zur freiwilligen Rückkehr für arbeitslose Migranten mit Aufenthaltserlaubnis eingeführt (aus 20 Nicht-EU-Ländern, die Sozialversicherungsabkommen mit Spanien abgeschlossen haben). Man ging davon aus, dass zwischen 90.000 und 140.000 Migranten im Rahmen dieses Programms zurückkehren würden,⁸ wobei sich die bei der staatlichen Arbeitsvermittlung („Ser-

⁸ In dem Artikel „Global Migration and the Downturn“ („Die weltweite Migration und die Flaute“) in The Economist vom 15.01.2009 wird eine Zahl von 87.000 genannt; das Migration Policy Institute sagt: „Die Regierung schätzt, dass 140.000 Arbeitslose teilnahmeberechtigt sind“ (MPI 2009: 67).

vicio Público de Empleo Estatal“) registrierten arbeitslosen Migranten für eine Dauer von drei Jahren dazu verpflichten, nicht nach Spanien zurückzukehren.⁹ Die Zahlung erfolgt in zwei Raten, wobei die erste in Spanien (40 %) und die zweite im Herkunftsland ausgezahlt wird (60 %).¹⁰ Es zeigten allerdings weniger Migranten als erwartet Interesse an dem Programm.¹¹ Darüber hinaus hat die staatliche spanische Arbeitsvermittlung eine Zusammenarbeit mit ihrer rumänischen Partnerbehörde aufgenommen, um Rumänen für die Rückkehr zu gewinnen (*OECD* 2009: 29).

Auch die Tschechische Republik hat ein Programm zur freiwilligen Rückkehr aufgelegt, an dem rechtmäßig eingereiste Nicht-EU-Bürger mit gültiger Aufenthaltserlaubnis teilnehmen können. Einige Wissenschaftler sind der Meinung, dass die Wirtschaftskrise einer der Gründe war, aus denen die Präsenz ausländischer Arbeitskräfte in der Tschechischen Republik eingeschränkt wurde, doch dass die Zulassung ausländischer Arbeitskräfte bereits vor der Krise durch die irreguläre Migration – insbesondere aus Vietnam und der Mongolei – unterminiert worden sei. Daher sei eine Bekämpfung der Faktoren, welche die irreguläre Migration begünstigen (z.B. die Regulierung skrupelloser Arbeitsvermittler) sinnvoll, insbesondere vor dem Hintergrund, dass viele Vietnamesen offenbar gut in die tschechische Gesellschaft integriert seien, da sie die Sprache gelernt hätten und Stellen besetzten, die von Einheimischen gemieden werden, oder selbständig seien (*Plewa* 2009).

4.3 Schweden als Sonderfall

Im Dezember 2008 hat Schweden ein neues Einwanderungsgesetz eingeführt, durch das Migranten aus Nicht-EU-Ländern eine berufliche Tätigkeit im Land *einfacher* gemacht wurde. Die Entscheidung, ob Arbeitskräfte aus dem Ausland benötigt werden, liegt nun bei den Arbeitgebern und nicht mehr bei einer zentralen Regierungsstelle. Im Rahmen des neuen Systems können die Unternehmen nach einer zweiwöchigen landes- und EU-weiten Ausschreibung einer freien Stelle entscheiden, ob sie einen Mitarbeiter aus einem anderen Land einstellen wollen, und müssen lediglich die schwedische Einwanderungsbehörde („*Migrationsverket*“) davon in Kenntnis setzen, die dafür verantwortlich ist, dass die Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen mit denen schwedischer Arbeitnehmer übereinstimmen. Zuvor musste vor der Einstellung ausländischer Arbeitskräfte mit den Gewerkschaften Rücksprache gehalten werden, und die staatliche Arbeitsagentur verlangte einen Nachweis darüber, dass im Inland kein Personal mit den verlangten Qualifikationen zur Verfügung stand. Durch das neue Gesetz wird der schwedische Arbeitsmarkt für

⁹ Die Arbeitsmigranten sollen gemeinsam mit allen übrigen Familienangehörigen zurückkehren, die keine eigene Aufenthaltserlaubnis besitzen und im Rahmen der Familienzusammenführung nach Spanien eingereist sind und eine Aufenthaltserlaubnis erhalten haben.

¹⁰ http://www.planderetornovoluntario.es/index_uno.html.

¹¹ Offiziellen Angaben zufolge sind seit der Einführung des Programms und bis Ende 2010 ungefähr 20.000 Migranten zurückgekehrt, siehe: http://www.simplynetworking.es/news-6985-31-the_number_of_immigrants_in_spain_is_falling_as_migrant_workers_return_home.html.

Arbeitskräfte jeder Qualifikation geöffnet. Im Rahmen dieser Regelungen können auch Asylbewerber, deren Anträge abgelehnt wurden, eine Arbeitsgenehmigung erhalten, wenn sie für eine Dauer von mindestens sechs Monaten in Schweden beschäftigt waren, und ausländischen Studenten wird die Arbeitssuche erleichtert. Migranten erhalten für einen Zeitraum von bis zu vier Jahren eine Arbeitsgenehmigung und sind im Anschluss daran für eine Daueraufenthaltserlaubnis qualifiziert. Der schwedische Minister für Migrations- und Asylpolitik Tobias Billström rechtfertigte den Politikwechsel durch Verweis auf die Krise und sagte: „Während einer Flaute ist es besonders wichtig, dafür zu sorgen, dass Unternehmen, die dazu in der Lage sind, ihre Geschäftstätigkeit auszubauen, dies auch tatsächlich tun können, ohne durch unnötige Bürokratie behindert zu werden“ (*Sullivan*, *The Irish Times*, 12. Dezember 2008).

5 Kategorien politischer Kurswechsel und deren Bewertung

Das vorige Kapitel fasste Änderungen der Migrationspolitik zusammen, die nach Beginn der Krise eingeführt wurden und es „in die Medien geschafft“ haben.

Bevor wir auf einige der Gründe eingehen, aus denen einzelne Länder keine größeren Maßnahmen eingeleitet und eine stabile Politik verfolgt haben, versuchen wir in Tabelle 3 die oben beschriebenen Reaktionen der Zielländer zu kategorisieren, und zwar je nach Intensität eines etwaigen Politikwechsels.

Politische Kurswechsel können drei größeren Kategorien zugeordnet werden. Sie können durch (i) die Einführung neuer Regelungen, (ii) Umgestaltung bestehender Regelungen ohne Veränderung der Gesamtstruktur des Systems oder (iii) eine andersartige Anwendung bestehender Regelungen erfolgen.

Darüber, wie die Länder bestehende Regelungen *anwenden*, liegen nicht viele Informationen vor, daher die Leerzeilen in Tabelle 3 unter Punkt (iii). Gut möglich ist es, dass eine andere Anwendung faktisch zu einer strengeren Politik führt. Wenn nur Verwaltungsverfahren geändert werden, ist es nicht unbedingt so, dass diese in der Öffentlichkeit diskutiert werden und für die Sozialpartner oder die Bevölkerung vollkommen transparent sind. Ein Beispiel dafür sind Arbeitsmarkttests. Öffentliche Behörden besitzen einen erheblichen Ermessensspielraum bei der Beurteilung der Vertrauenswürdigkeit von Arbeitgebern im Hinblick darauf, dass diese ihre offenen Stellen ordnungsgemäß ausgeschrieben haben. Ein weiteres Beispiel sind Arbeitsplatzinspektionen. Diese können einerseits durchgeführt werden, um sicherzustellen, dass Arbeitsmigranten dieselbe Behandlung wie inländische Arbeitskräfte genießen (z.B. in Bezug auf ihre Löhne und Arbeitsbedingungen), sie können aber ebenso eingesetzt werden, um Migranten mit irregulärem Status zu finden zwecks anschließender Ausweisung.

Tab. 3: Kategorien von Politikwechseln

Art der Reaktion	Beispiele für Politikwechsel	Länderbeispiele
(i) neue Regelungen	neue Gesetze werden eingeführt, eine andere Politik wird verfolgt neue Programme werden aufgelegt	neue schwedische Einwanderungspolitik Italiens neue Gesetzgebung zur Kriminalisierung von Migranten mit irregulärem Status Rückkehrprogramme in der Tschechischen Republik und in Spanien
(ii) Umgestaltung von Regelungen	Punktesysteme heben die Punktzahl an Kriterien für den Arbeitsmarkttest werden verschärft Listen mit Mangelberufen werden gekürzt zahlenmäßige Grenzwerte (Quoten, Ziele, Obergrenzen) werden reduziert	Großbritannien: Stufe 1 PBS Großbritannien: Stufe 2 PBS Spanien: „ <i>Régimen General</i> “ Italien: Einreisequote Spanien: „ <i>Contingente</i> “
(iii) veränderte Anwendung von Regelungen	Arbeitsmarkttests werden strikter durchgeführt häufigere Arbeitsplatzinspektionen / besonders in Sektoren und Arbeitsstätten mit hoher Migrantendichte Regelungen der Antragsbearbeitung werden nicht umgesetzt, so werden z.B. höhere Bearbeitungsrückstände in Bezug auf Visaverfahren und die Ausstellung von Arbeitserlaubnissen zugelassen	Frankreich: öffentlichkeitswirksame Überprüfung von Arbeitsstätten

Quelle: eigener Entwurf

5.1 Politischer Kurswechsel oder stabile Politik

Es liegen keine hinreichenden Belege für die Behauptung vor, dass strukturelle oder systemische Unterschiede, wie z.B. unterschiedliche Organisationsformen des Sozialstaates (*Esping-Andersen* 1990), die Art der Reaktionen auf die Krise erklären könnten oder diese beeinflusst haben, ebenso wenig wie für die Existenz anderer deutlich erkennbarer Muster.

Die Länder, die mit ihren Politikwechseln die meisten Schlagzeilen machten, waren auch diejenigen, die zuletzt die stärksten Zuströme von Arbeitsmigranten verzeichnet hatten und in denen Migranten einen deutlichen Einfluss auf das Beschäf-

tigungswachstum hatten (Großbritannien und Irland, Südeuropa, die Tschechische Republik). Dem *Migration Policy Institute* zufolge handelte es sich zum Beispiel bei fast sieben von zehn *neuen* Arbeitnehmern in Großbritannien um Arbeitsmigranten (*MPI* 2009: 6). Dadurch erhärtet sich die These, dass Migranten als konjunktureller Puffer verwendet werden.

Die europäischen Länder, die ihre Tore nicht für die A8-Beitrittsländer geöffnet hatten und eine Politik der „Begrüßung qualifizierter und Weiterreichung ungelerner Migranten“ verfolgt hatten (*Kuptsch/Martin* 2011: 34), behielten diesen Kurs bei. In Deutschland zum Beispiel, wo 2005 eine neue Einwanderungspolitik eingeführt worden war, die den Zustrom hochqualifizierter Migranten begünstigen sollte, wird an dieser Politik nicht gerührt. Zu den Hauptänderungen gegenüber dem „alten System“ gehören die nachfolgend beschriebenen. Die ehemals fünf Berechtigungen für einen legalen Aufenthalt wurden auf zwei reduziert, nämlich die „befristete Aufenthaltserlaubnis“ und die „unbefristete Niederlassungserlaubnis“. Während der Einstellungsstopp für angelernte und ungelernete Arbeitskräfte weiterhin gilt, können hochqualifizierte Migranten von Beginn an eine Niederlassungserlaubnis erhalten. Dieselben günstigen Bedingungen gelten auch für Personen, die mindestens 1 Mio. EUR investieren oder mindestens zehn Arbeitsplätze schaffen. Ausländische Studenten können nach Erlangung ihres Universitätsabschlusses bis zu einem Jahr lang in Deutschland bleiben, um eine Anstellung zu finden; bisher mussten die meisten Studenten aus Nicht-EU-Ländern Deutschland innerhalb von 90 Tagen verlassen.¹² In jüngster Vergangenheit hat Deutschland außerdem in der saisonalen Landwirtschaft gerne auf Migranten zurückgegriffen und diesbezüglich keine Änderungen vorgenommen. Die Beschäftigung in der Landwirtschaft lässt in wohlhabenden Zielländern in der Tat eine stabile Tendenz erkennen, so dass saisonale Migrationsprogramme in der Landwirtschaft von der Krise unbeeinträchtigt bleiben.

Bestimmte Migrationsströme können Empfängerländer nicht kurzfristig oder gar nicht reduzieren, weil Beschränkungen mit Menschenrechtsverletzungen oder einer Verletzung der von Migranten erworbenen Rechte verbunden wären. Flüchtlingsströme und Familienzusammenführungen sind Beispiele.

Politische Kurswechsel sind auch wegen multi- und bilateraler Abkommen nicht immer möglich. Wenn sich Länder dazu verpflichtet haben, die Freizügigkeit von Arbeitnehmern innerhalb regionaler Integrationsräume wie z.B. der Europäischen Union anzuerkennen, können sie nicht ohne Weiteres von ihren Verpflichtungen zurücktreten. Ähnlich haben zahlreiche europäische Länder bilaterale Abkommen getroffen, in deren Rahmen (normalerweise jährliche) Quoten für die befristete Beschäftigung von Migranten in bestimmten Wirtschaftszweigen festgelegt werden. Wenn diesen Abkommen eine Absichtserklärung („*Memorandum of understanding*“ (MoU)) zwischen Arbeitsagenturen anstatt ein internationaler Vertrag zugrundeliegt, können diese möglicherweise leichter aufgelöst werden; dafür sind jedoch Verhandlungen notwendig und eine einseitige Verkündung von Einstellungsstopps

¹² Zu den näheren Einzelheiten und dem Verlauf der deutschen Einwanderungsreform von 2005 siehe *Martin/Abella/Kuptsch* (2006: 98-102).

ist schlichtweg nicht möglich. So holt Deutschland zum Beispiel Kranken- und Pflegepersonal aus Kroatien und Slowenien auf der Grundlage einer Absichtserklärung zwischen der Bundesagentur für Arbeit und ihren ausländischen Partneragenturen nach Deutschland.¹³ Österreich, Frankreich, Deutschland und die Schweiz verfügen allesamt über Ausbildungsprogramme, die entweder auf Absichtserklärungen oder bilateralen Abkommen basieren.

Arbeitsmigrationspolitik wird nicht im luftleeren Raum betrieben und auch wenn Arbeitskräftemangel weiterhin der Hauptgrund für die heutigen Programme zur befristeten Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte ist, spielen außenpolitische Erwägungen bei verschiedenen Programmen eine große Rolle. So brachte zum Beispiel Polen die Beschäftigung polnischer Arbeitnehmer während der Verhandlungen über die Anerkennung der deutsch-polnischen Grenze auf den Tisch. Italien und Spanien eröffneten Albanien und Marokko legale Einwanderungswege, unter anderem mit dem Ziel, die Zusammenarbeit mit den Regierungen dieser Länder im Kampf gegen die irreguläre Migration zu fördern. Zu den weiteren Zielen von Migrationsprogrammen zählen unter anderem die Förderung des kulturellen Austausches oder der Entwicklung im Herkunftsland der Migranten. Migrationsbeschränkungen könnten die Krise in den Entsendeländern verschärfen, wodurch die irreguläre Migration verstärkt würde, eine absolut unerwünschte Folgeerscheinung für die Zielländer. Handelsbeziehungen und Abhängigkeiten von der Lieferung bestimmter Waren und/oder Energielieferungen aus den Herkunftsländern der Migranten können die Empfängerländer ebenfalls dazu veranlassen, von der Einführung einer restriktiven Politik Abstand zu nehmen.

Dies zeigt, dass es für Länder eine ganze Reihe von Gründen geben kann, die dafür sprechen, trotz der Wirtschafts- und Finanzkrise keinen offenen Politikwechsel vorzunehmen. Und wie sieht die voraussichtliche „Lebensdauer“ der eingeführten Veränderungen aus?

5.2 Dauerhafte Veränderungen? (kurz- und langfristige Auswirkungen politischer Veränderungen)

Listen mit Mangelberufen und zahlenmäßige Obergrenzen lassen sich (solange letztere nicht im Rahmen bilateraler Abkommen festgelegt wurden) ohne Weiteres umgestalten und können rasch Wirkung auf Migrationsströme zeigen. Punktesysteme können die Maßstäbe für die Einreiseerlaubnis anheben, diese aber ebenso schnell wieder senken. Wenn Arbeitsmarkttests strenger werden, entweder durch schärfere Regelungen oder eine sorgfältigere Durchführung, ist dies ebenfalls rasch umkehrbar. Für die Ausstellung von Visa und Einreisegenehmigungen können außerdem Mitarbeiter und finanzielle Mittel in einem höheren oder niedrigeren Umfang abgestellt werden, wodurch eine Erhöhung oder Reduzierung der direkten Zuströme erreicht wird. Die Umgestaltung bestehender Regelungen sowie deren anders ge-

¹³ Die einzelnen Bestimmungen des Programms finden sich bei der Zentralen Ausbildungs- und Fachvermittlung ZAV (2004).

artete Anwendung ist meist nicht unbedingt auf Dauer ausgelegt und kann leichter rückgängig gemacht werden als neue Gesetze.

Daher gestaltet sich eine Aufhebung sowohl der neuen schwedischen Einwanderungspolitik als auch der neuen italienischen Gesetzgebung zur Kriminalisierung von Migranten schwieriger als die Abschaffung der Obergrenze für den Migranzenzstrom im Rahmen des spanischen *Contingente*. Aber sind diese Gesetzesreformen in Italien und Schweden tatsächlich das Ergebnis der Wirtschafts- und Finanzkrise oder wurde die Krise lediglich zur Rechtfertigung herangezogen, um Reformen durchzusetzen, die unter den gegebenen politischen Konstellationen ohnehin durchgeführt worden wären?

So entsprachen die Gesetzesänderungen in Italien zu großen Teilen den politischen Standpunkten der Berlusconi-Regierung in Bezug auf Migranten und Zuwanderung vor der Krise.

Die schwedische Reform mit ihren liberalen Bestimmungen in puncto Arbeitsmigration, bei der Einwanderungsentscheidungen den Arbeitgebern überlassen werden, scheint viel mehr das Ergebnis einer bestimmten politischen Konstellation als eine direkte Folge der Krise zu sein. *Cerna* (2009) erläutert überzeugend, wie die Einwanderungspolitik in Schweden auf Koalitionsbildung zurückzuführen ist und auf wechselnde Koalitionen zwischen einheimischen hochqualifizierten Arbeitskräften, einheimischen niedrig qualifizierten Arbeitskräften und Vertretern des Kapitals. 2006 fand ein Regierungswechsel statt, wobei die Mitte-Rechts-Koalition eine stärker kapitalorientierte Haltung an den Tag legte, die eine Schwächung der Verbindung zwischen den Gewerkschaften und der Regierung mit sich brachte (S. 37).

Förderungsprogramme zur freiwilligen Rückkehr, wie sie mittlerweile in Spanien und der Tschechischen Republik eingeführt wurden, werden meist über längere Zeit fortgeführt, wie die historischen Erfahrungen der Niederlande sowie Frankreichs und Deutschlands zeigen. Die ersten Rückkehrprogramme wurden in Europa eingeführt, nachdem die Ölkrise 1973 eine Rezession ausgelöst hatte. Sie hatten allesamt eine lange „Lebensdauer“ und wurden als nicht erfolgreich betrachtet. 1974 führten die Niederlande ihr Programm zur Wiedereingliederung von Arbeitsmigranten und Förderung lokaler Entwicklungschancen („*Reintegration of Emigrant Manpower and Promotion of Local Opportunities for Development*“ (REMPLOD)) ein, das bis Mitte der 1980er Jahre fortgesetzt wurde und sich auf unternehmerische Vorhaben konzentrierte. Ungefähr gleichzeitig mit der Einstellung des niederländischen Programms wurde 1983 das deutsche „Gesetz zur Förderung der Rückkehrbereitschaft von Ausländern“ (Kurztitel: Rückkehrhilfegesetz) verabschiedet. Das deutsche Programm wurde – trotz einer geringen Inanspruchnahme – erst Anfang der 1990er Jahre eingestellt. Den rückkehrbereiten Migranten wurden Geldzahlungen angeboten, ähnlich wie beim französischen Rückkehrhilfeprogramm „*Aide au retour*“ aus dem Jahr 1977. Letzteres sollte Migranten aus Nord- und Westafrika – insbesondere Algerier – ansprechen, wurde jedoch in erster Linie von portugiesischen und spanischen Migranten in Frankreich in Anspruch genommen. Im Zeitraum 1977-1981 kehrten ungefähr 60.000 Migranten zurück (davon waren nur 4 % Algerier), so dass das erklärte Ziel von 1 Million Rückkehrern in keiner Weise erreicht wurde (*Sward* 2009).

Alles in allem scheint die Schlussfolgerung, dass die Krise in den europäischen Ländern nicht zu wesentlichen Systemänderungen geführt hat, durchaus gerechtfertigt. Sie hat hauptsächlich eine Umgestaltung bestehender Regelungen mit sich gebracht, ebenso wie möglicherweise eine anders geartete Anwendung von Regelungen, wobei in beiden Fällen eine rasche Umkehr möglich ist.

6 Die Krise als Chance: Perspektivwechsel beim Migrationsmanagement?

Staaten haben die Verantwortung, Arbeitsmigranten vor Ausbeutung zu schützen und sicherzustellen, dass sie ihre Rechte auf Gleichbehandlung und Chancengleichheit, die ihnen nach dem Völkerrecht zustehen (z.B. gemäß ILO-Übereinkommen 97 und 143), auch wahrnehmen können.¹⁴ In der Praxis ist es die Aufgabe von Arbeitsministerien und -anstalten sowie sonstigen Institutionen im Geschäftsbereich der Arbeitsministerien Schutzmaßnahmen zu ergreifen und die Einhaltung von Antidiskriminierungsvorschriften sicherzustellen.

Die Krise kann eine Chance bedeuten, da sie einen Perspektivwechsel mit sich gebracht hat und dazu führen könnte, dass die Arbeitsministerien bei der Gestaltung der Migrationspolitik eine wichtigere Rolle spielen. Erstens scheint sich die allgemeine Sicht zum Thema Staat und staatliches Handeln weiterentwickelt zu haben; und zweitens hat die Krise im Bereich der Migrationspolitik dazu geführt, dass das Augenmerk stärker auf Arbeitsmarktfragen und weniger auf Sicherheitsbetrachtungen gelegt wird, wie im Folgenden erörtert wird.

Ungefähr seit den 1980er Jahren (Reagan-Thatcher-Ära) wurde die Gestaltung der Wirtschafts- und Sozialpolitik in Europa durch neo-liberales Gedankengut und der dazugehörigen Perspektive auf den Staat dominiert. Der Neoliberalismus ist im Wesentlichen eine Theorie über Wirtschaftsordnungen, z.B. gegen ein Eingreifen des Staates in Privateigentum und den Handel auf den Märkten. Der Schwerpunkt liegt auf einer Liberalisierung der Märkte. Dem „klassischen“ Liberalismus hingegen geht es hauptsächlich um die Freiheit des Menschen, wobei jeder Einzelne vor unannehmbaren Eingriffen des Staates in seine Freiheit zu schützen und sicherzustellen ist, dass alle Individuen innerhalb der politischen Ordnung diese Rechte genießen können. Der Liberalismus ist auch jene Theorie, welche die Gleichbehandlung aller

¹⁴ Das ILO-Übereinkommen 97, verabschiedet im Jahr 1949 vor dem Hintergrund der (erwarteten) Migrationsströme im Anschluss an den Zweiten Weltkrieg, bezieht sich auf das Migrationsmanagement bei gleichzeitigem Schutz der Arbeitsmigranten. Das Übereinkommen hat deren Gleichbehandlung zum Ziel, wobei die Länder dazu angeregt werden, bilaterale Abkommen zu unterzeichnen. Das Übereinkommen 143 (1975) wurde verabschiedet, nachdem drastische Ölpreiserhöhungen zu einer Rezession in den europäischen Ländern geführt hatten, die zahlreiche Gastarbeiter ins Land geholt hatten und aufgrund der Konjunkturlaute einen Einstellungsstopp verhängten. Übereinkommen 143 befasst sich einerseits mit illegalen Wanderungsbewegungen (die nach einer Schließung der legalen Möglichkeiten zu erwarten sind) (Teil I) und andererseits mit der Chancengleichheit und Gleichbehandlung sowie der Integration niedergelassener Migranten (Teil II).

Individuen unabhängig von ihren jeweiligen Eigenschaften betont, ebenso wie die universelle Anwendbarkeit liberaler Rechte und die Notwendigkeit einer Begrenzung der Macht des Staates über den Einzelnen (*Hansen 2011*).

Glivanos (2008) führt an, dass aktuelles neo-liberales Gedankengut zwei Ansätze der klassischen Theorie miteinander kombiniert, vor allem zur Erklärung der Funktion des Privateigentums: die österreichische Tradition sieht den Marktindividualismus als Mittel zur Wahrung individueller Freiheiten (Hayek, Ludwig von Mises, Schumpeter), während neoklassische Ökonomen die Bedeutung der Märkte als Effizienzgaranten betonen (Chicago School of Economics). *Ha-Joon Chang* (2002) betrachtet diese Kombination als „unheilige Allianz“, die zu einer ungünstigen Wahrnehmung des Staates und seiner Rolle führt. Der Staat wird nicht mehr in seiner wohlwollenden Funktion gesehen, wie im Keynesianismus; er hat seine Funktion als unparteiischer Vermittler und Hüter der sozialen Gerechtigkeit eingebüßt. Stattdessen wird der Staat als Organisation wahrgenommen, die selbstsüchtige Bürokraten und Politiker bedient, die im Interesse ihrer Klientel und nicht im Interesse der Allgemeinheit handeln.

Diese Vision des Staates geht Hand in Hand mit der Vorstellung von „*High Politics*“ und „*Low Politics*“, bei der Souveränitäts- und Sicherheitsfragen zur hohen Politik gehören, Wirtschafts-, Arbeits- und Sozialpolitik hingegen nicht.¹⁵ Der Staat sollte allenfalls für die „*High Politics*“ verantwortlich sein, aber möglichst nicht in andere Bereiche eingreifen, sondern diese der Regulierung durch den Markt überlassen. Die Rolle des Staates in Sicherheitsfragen wird in der Tat durch neo-liberales Gedankengut weniger in Frage gestellt. Andererseits ist Arbeitsministerien vorgeworfen worden, „rein ausgabenorientierte Ministerien“ zu sein, die sich dem Druck von Interessensgruppen beugen. Dadurch wurde die Rolle der Arbeitsministerien untergraben: ihre Kompetenzen wurden eingeschränkt und die zugeteilten Mittel gekürzt. Ihre personellen, materiellen und symbolischen Ressourcen sind zunehmend verblasst (*Minet 2001*).

Ein Bereich, in dem die Rolle der Arbeitsministerien reduziert wurde, ist die Migration. Auf EU-Ebene übernehmen größtenteils die Generaldirektion (GD) Inneres sowie in einem gewissen Maß die GD E (Außenwirtschaftsbeziehungen und politisch-militärische Fragen) die Gestaltung der Migrationspolitik und überlassen diese nicht ihren Kollegen in der GD Beschäftigung, Soziales und Integration (die den Arbeitsministerien auf Landesebene entsprechen würde). Frankreich hat 2007 ein neues Ministerium für Immigration, Integration, nationale Identität und Koentwicklung („*Ministère de l’immigration, de l’intégration, de l’identité nationale et du codéveloppement*“) gegründet. Bis dahin gehörte die Migration zum Kompetenzbereich des Arbeitsministeriums. In Großbritannien ist das Innenministerium für Migrationsfragen zuständig; genehmigte Listen mit Mangelberufen werden von der britischen Grenzschutzbehörde („*UK Border Agency*“) veröffentlicht.

¹⁵ Diese Begriffe entstammen der realistischen Denkschule in der Theorie der Internationalen Beziehungen. Eine Kritik dieser Dichotomie finden sich z.B. bei *Ripsman* (2004).

Die derzeitige Wirtschafts- und Finanzkrise wird von vielen als das Ergebnis einer überzogenen (neo-liberalen) Marktorientierung sowie der Vernachlässigung (liberaler) rechthebasierter Ansätze betrachtet. Staaten haben einen wesentlichen Beitrag zur Stabilisierung der Finanz- und Wirtschaftssysteme geleistet und dadurch die Sicht in Frage gestellt, dass man Märkte am besten sich selbst überlässt.

Im Bereich der Migration hat die Krise Arbeitsmarktfragen in den Vordergrund gerückt. Arbeitsmigranten gelangten als ökonomische Akteure in die Schlagzeilen, und nicht als Sicherheitsrisiko, Kriminelle oder potenzielle Terroristen, wie es vor der Krise oft der Fall war. In den Medien und von bestimmten Politikern wurden Migranten nicht immer in positiver Weise als ökonomische Akteure beschrieben („sie nehmen uns unsere Arbeit weg und sollten nach Hause geschickt werden – einheimische Arbeitskräfte gehen vor“, siehe z.B. die Analyse von *Castles* und *Vezzoli* 2009). Dennoch wurde die Diskussion durch diese Art von Titelzeilen auf eine ökonomische Ebene verschoben.

Infolge der Krise haben Migranten ohne ein vorweisbares Arbeitsangebot, eine Arbeitserlaubnis und sonstige Papiere außerdem deutlich schlechtere Chancen, in den europäischen Zielländern eine Stelle zu finden. Das Bild Europas als einem El Dorado hat gelitten, so dass weniger Menschen versucht haben, ohne Erlaubnis einzureisen, zumindest in dem Zeitraum vor dem sogenannten „Arabischen Frühling“ im Jahr 2011. In den USA durchgeführte Untersuchungen legen eine starke Korrelation zwischen unerlaubter Einwanderung und den wirtschaftlichen Möglichkeiten im Land (in Zeiten politischer Stabilität) nahe. So zeigen z.B. Daten über Aufgriffe durch die US-Grenzpolizei, dass Fluktuationen bei der Festnahme von Migranten in einem engen Zusammenhang mit der Nachfrage nach Arbeitskräften stehen (*Passel/D’Vera* 2009). Ebenso lässt eine nach der Krise von Frontex¹⁶ durchgeführte Analyse einen Rückgang der illegalen Grenzüberschreitungen in der EU erkennen: die Anzahl der illegalen Grenzüberquerungen lag im ersten Quartal des Jahres 2009 16 % unter der Zahl des Vorjahres. Im Frühjahr 2009 wurde dem spanischen Innenministerium zufolge zum ersten Mal seit Jahren kein einziges Flüchtlingsboot vor den Kanarischen Inseln aufgegriffen (*MPI* 2009: 22-23).

Grenzkontrollen bilden gewöhnlich die wichtigste Sofortreaktion eines Landes, um den Zustrom von Migranten einzudämmen. Wenn der Bedarf daran sinkt, weil die Grenze nicht mehr „gefährdet“ ist, könnte die Aufmerksamkeit hierdurch abermals von Sicherheitsaspekten auf Arbeits- und Beschäftigungsfragen umgelenkt werden.

Neoliberale (marktorientierte) Ansätze in Bezug auf die Arbeitsmigration neigen dazu, stärker den (globalen) Gesamtnutzen der Migration zu sehen und weniger die Verteilungseffekte. Sie betrachten Migranten als rationale Akteure, die möglicherweise dazu bereit sind, ungünstige Arbeitsbedingungen in den Zielländern hinzunehmen, weil diese immer noch besser sein könnten als das, was sie in ihrer Heimat

¹⁶ Frontex ist eine europäische Agentur mit Sitz in Warschau, die als spezialisierte und unabhängige Instanz zur Koordination der operativen Zusammenarbeit der EU-Mitgliedstaaten im Bereich des Schutzes der Außengrenzen gegründet wurde.

vorfunden, oder weil sie schlicht und einfach kaum eine andere Wahl haben. Liberale (rechtebasierte) Ansätze hingegen beinhalten die Auffassung, dass der Staat eine Schutzfunktion innehat, wozu auch gehört, dass er den Einzelnen vor sich selbst und gewissen eigenen Entscheidungen, wie z.B. der Entscheidung, sich ausbeuten zu lassen, schützt.

Mit einer Wiederbelebung der Rolle des Staates in der Wirtschaft, einer neuen Sichtweise auf Migranten als Arbeitskräfte sowie liberaleren (rechtebasierten) Ansätzen bei der allgemeinen Gestaltung der Politik sollten Arbeitsministerien mehr Spielraum erhalten, ihre Schutzfunktion gegenüber ausländischen Arbeitnehmern wahrzunehmen.

7 Schlussfolgerungen und Ausblick

Die vorstehenden Abschnitte haben gezeigt, dass die Wirtschafts- und Finanzkrise in der Migrationspolitik im Wesentlichen vier Arten von Reaktionen ausgelöst hat. Europäische Länder haben sich dazu entschlossen, Neuzuwanderungen zu erschweren, ihre Arbeitsmärkte für einheimische Arbeitskräfte zu schützen, die irreguläre Migration verstärkt zu bekämpfen und die Rückkehr von Arbeitsmigranten zu fördern. Klare Muster oder Gründe für unterschiedliche politische Reaktionen sind nicht auszumachen, man kann aber mit Sicherheit sagen, dass nur Länder, die in der jüngeren Vergangenheit signifikante Migrationszuflüsse verzeichnet haben, überhaupt publikumswirksame Maßnahmen ergriffen haben.

Dabei beinhalteten die Reaktionen vorzugsweise eine Umgestaltung und strengere Anwendung bestehender Regelungen. Dies ist verständlich, da Gesetzesreformen – vor allem in einem so sensiblen Bereich wie der Migrationspolitik – normalerweise langwierige Prozesse darstellen. Sie erfordern Vorbereitungen und Verhandlungen. Dort, wo sie stattfanden – wie in Schweden und Italien – lassen sie sich auf Entwicklungen vor der Krise zurückführen, wie z.B. wechselnde Koalitionen und bestimmte politische Konstellationen.

Außerdem haben zahlreiche Zwänge in Bereichen wie Handel, Entwicklung und Außenpolitik Länder davon abgehalten, mit einschneidenden Maßnahmen gegenüber Migranten zu reagieren, nebst Verpflichtungen, die im Rahmen bi- und multilateraler Abkommen eingegangen wurden, und erworbener Rechte der Migranten. Vor allem Länder, die vor der Krise eine Politik der „Begrüßung qualifizierter und Weiterreichung ungelernter Migranten“ verfolgten, sahen keinerlei Bedarf für die Vornahme von Änderungen, die eine breite Beachtung in der Öffentlichkeit gefunden hätten.

Arbeitsmigranten haben zum Wohlstand und zur Entwicklung in ihren Zielländern beigetragen, doch die Krise hat ein Klima des Protektionismus geschaffen, einen Rahmen, in dem diese These in Frage gestellt wird. Es müssen Strategien entwickelt werden, die dazu führen, dass die positive Rolle der Arbeitsmigranten noch stärker anerkannt wird, und die zu deren Schutz beitragen.

Wichtig ist auch eine langfristige Betrachtungsweise über die Krise hinaus. So müssen zum Beispiel Programme zur freiwilligen Rückkehr, die als Reaktion auf die

Krise eingeführt wurden, im Hinblick auf die dadurch verbreitete Botschaft beurteilt werden. Und man wird sich in diesem Zusammenhang auch fragen müssen, ob es Sinn macht, Migranten zur Rückkehr in ihre Heimatländer zu bewegen, die sich um Integration bemüht haben und möglicherweise bald wieder als Arbeitskraft benötigt werden.

Von zentraler Bedeutung wird es sein, Rechte auf allen Ebenen zu stärken: das einzelstaatliche Arbeitsrecht, die internationalen Arbeitsnormen sowie die allgemeinen Menschenrechtsnormen. Dazu gehört eine genaue Überwachung der Anwendung des Arbeitsrechts in Bezug auf Arbeitsmigranten (Arbeitsbedingungen, Mindestanforderungen bei Arbeitsverträgen usw.), sowie eine Prüfung, ob das Arbeitsrecht sowie die Arbeitsmigrationspolitik den internationalen Arbeitsnormen entsprechen, und ob bei den Bemühungen zur Bekämpfung der irregulären Migration die internationalen Menschenrechtsnormen genau eingehalten werden.

Positiv ist, dass die Krise zu einem Perspektivwechsel geführt hat, was den Staat und seine Rolle in Bezug auf die Wirtschaft betrifft, die nun als nützlich statt unerwünscht betrachtet wird. Die bisher vorherrschende neo-liberale Sicht billigte staatliches Handeln lediglich im Bereich der „Hohen Politik“ von Souveränitäts- bis Sicherheitsfragen. Die Krise hingegen hat Arbeitsmarktfragen in den Blickpunkt gerückt, und Migranten werden zunehmend als ökonomische Akteure dargestellt statt als Sicherheitsrisiken. Dies lässt dem Staat Spielraum, seine Schutzfunktion gegenüber ausländischen Arbeitnehmern wahrzunehmen – eine willkommene Entwicklung.

Literatur

- Awad, Ibrahim* 2009: The Global Economic Crisis and Migrant Workers: Impact and Response. Second Edition. Geneva: ILO. [http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/global_crisis2.pdf, 23. Juli 2012].
- Card, David; Dustmann, Christian; Preston, Ian* 2009: Immigration, Wages, and Compositional Amenities. CReAM Discussion Paper Series 0929, Centre for Research and Analysis of Migration (CReAM), Department of Economics, University College London. URL: http://www.cream-migration.org/publ_uploads/CDP_29_09.pdf, 23. Juli 2012.
- Cassarino, Jean-Pierre* 2008: Patterns of Circular Migration in the Euro-Mediterranean Area: Implications for Policy Making. CARIM Analytical and Synthetic Notes 2008/29. Circular Migration Series. European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies. [http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/8350/CARIM_AS%26N_2008_29.pdf?sequence=1, 23. Juli 2012].
- Castles, Stephen; Vezzoli, Simona* 2009: The global economic crisis and migration: temporary interruption or structural change? In: *Paradigms*, 2009, 02. [http://www.gencat.cat/diue/doc/doc_86200114_3.pdf, 23. Juli 2012].
- Cerna, Lucie* 2009: Changes in the Swedish Labour Immigration Policy: A Slight Revolution? Working Paper 2009:10, The Stockholm University Linnaeus Center for Integration Studies (SULCIS). URL: http://ideas.repec.org/p/hhs/sulcis/2009_010.html, 23. Juli 2012.

- Cerna, Lucie* 2010: Policies and practices of highly skilled migration in times of the economic crisis. International Migration Papers No. 99, Geneva: ILO. [<http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/imp/imp99.pdf>, 23. Juli 2012].
- Chang, Ha-Joon* 2002: Breaking the mould: an institutionalist political economy alternative to the neoliberal theory of the market and the state. *Cambridge Journal of Economics* 26, 2002: 540 [doi: 10.1093/cje/26.5.539].
- Domingues Dos Santos, Manon* 2010: Immigration and unemployment: A European perspective. In: *Kuptsch, Christiane* (Hrsg.): *The Internationalization of Labour Markets*. Geneva: ILO/IILS. [<http://www.ilo.org/public/english/bureau/inst/download/interlabour.pdf>, 23. Juli 2012].
- Esping-Andersen, Gosta* 1990: *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton University Press.
- Glivanos, Ioannis* 2008: Neoliberal Law: unintended consequences of market-friendly law reforms. In: *Third World Quarterly* 29,6: 1087-1099. [doi: 10.1080/01436590802201055].
- Hansen, Randall* 2011: The two faces of liberalism. In: *Journal of Ethic and Migration Studies* 37,6: 881-897 [doi: 10.1080/1369183X.2011.576192]. See also: <http://www.tvu.org/theagenda/resources/pdf/Liberalism2006.pdf>.
- ILO (International Labour Office)* 2010: *World of Work Report 2010: From one crisis to the next?* Geneva: ILO. [<http://www.ilo.org/public/english/bureau/inst/download/wow2010.pdf>, 23. Juli 2012.]
- Kuptsch, Christiane; Martin, Philip* 2011: "Low-skilled labour migration." In: *Betts, Alexander* (Hrsg.): *Global Migration Governance*. Oxford: Oxford University Press: 34-59.
- Kuptsch, Christiane; Pang, Eng Fong* 2006 (Hrsg.): *Competing for Global Talent*. Geneva: ILO/IILS. [<http://www.ilo.org/public/english/bureau/inst/download/competing.pdf>, 23. Juli 2012].
- Martin, Philip; Abella, Manolo; Kuptsch, Christiane* 2006: *Managing Labor Migration in the Twenty-first Century*. Yale University Press: New Haven and London.
- Minet, George* 2001: Presentation at Conference 'Social Dialogue, Economic and Social Policy', Turin: International Training Centre ILO. [<http://training.itcilo.it/decentwork/staffconf2001/presentations/KUS4-report.doc>, 23. Juli 2012].
- MPI (Migration Policy Institute)* 2009: *Migration and the Global Recession. A Report Commissioned by the BBC World Service*. URL: http://news.bbc.co.uk/2/shared/bsp/hi/pdfs/08_09_09_migration.pdf, 23. Juli 2012.
- OECD* 2009: *International migration and the economic crisis: Understanding the links and shaping policy responses*. Working paper DELSA/ELSA/WP2(2009)3. URL: [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DELSA/ELSA/WP2\(2009\)3&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DELSA/ELSA/WP2(2009)3&docLanguage=En), 23. Juli 2012.
- Passel, Jeffrey S.; Cohn, D'Vera* 2009: *Mexican Immigrants: How Many Come? How Many Leave?* Washington: Pew Hispanic Center. [<http://www.pewhispanic.org/2009/07/22/mexican-immigrants-how-many-come-how-many-leave/>, 23. Juli 2012].
- Plewa, Piotr* 2009: *The 2008/2009 financial crisis: A false start for Czech foreign worker admissions?* URL: <http://www.age-of-migration.com/uk/financialcrisis/updates/1g.pdf>, 23. Juli 2012.

- Ripsman, Norrin* 2004: False Dichotomy: When Low Politics is High Politics. Paper presented at the annual meeting of the International Studies Association, Montreal, Quebec, Canada, 17 March 2004; URL: http://www.allacademic.com/meta/p73388_index.html, 23. Juli 2012.
- Sullivan, Tom* 2008: Sweden's new immigration rules please employers. In: The Irish Times, 12 December 2008. [<http://www.irishtimes.com/newspaper/world/2008/1222/1229728441692.html> / <http://www.sullivantom.com/index.htm>]
- Sumption, Madeleine; Somerville, Will* 2009: The UK's new Europeans. Progress and challenges five years after accession. Equality and Human Rights Commission, Migration Policy Institute. URL: http://www.equalityhumanrights.com/uploaded_files/new_europeans.pdf, 23. Juli 2012.
- Sward, Jon* 2009: Assisted Voluntary Return (AVR): an Opportunity for Development? Development Research Centre on Migration, Globalisation & Poverty, Briefing No. 20. September 2009. URL: http://www.migrationdrc.org/publications/briefing_papers/BP20.pdf, 23. Juli 2012.
- Sweetman, Arthur* 2010: Spotlight on the economic effects of immigration – A North American perspective. In: *Kuptsch, Christiane* (Hrsg.): The Internationalization of Labour Markets. Geneva: ILO/IILS. [<http://www.ilo.org/public/english/bureau/inst/download/interlabour.pdf>], 23. Juli 2012].
- ZAV (*Zentralstelle für Arbeitsvermittlung – Central Placement Office, Germany*) 2004: Merkblatt zur Vermittlung von Krankenpflegepersonal aus Kroatien und Slowenien nach Deutschland – Hinweise für Bewerber und Arbeitgeber. URL: <http://www.hzz.hr/docslike/D-novosti.pdf>, 23. Juli 2012.

Übersetzung des Originaltextes durch das Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung, nur zur Information. Der begutachtete und von der Autorin autorisierte englische Originalbeitrag ist unter dem Titel „The Economic Crisis and Labour Migration Policy in European Countries“, DOI 10.4232/10.CPoS-2011-17en bzw. URN urn:nbn:de:bib-cpos-2011-17en5, auf <http://www.comparativepopulationstudies.de> verfügbar.

Eingegangen am: 31.08.2011

Angenommen am: 14.02.2012

Christiane Kuptsch* (✉). International Migration Branch, International Labour Office, Genf, Schweiz. E-Mail: kuptsch@ilo.org. URL: <http://www.ilo.org>

* Senior Specialist in Migration Policy, Internationales Arbeitsamt (ILO), Genf. Die in diesem Beitrag zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind diejenigen der Autorin und stellen nicht unbedingt offizielle ILO-Positionen dar.

Comparative Population Studies – Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft

www.comparativepopulationstudies.de

ISSN: 1869-8980 (Print) – 1869-8999 (Internet)

Published by / Herausgegeben von

Prof. Dr. Norbert F. Schneider

Federal Institute for Population Research
D-65180 Wiesbaden / Germany

Managing Editor /

Verantwortlicher Redakteur

Frank Swiaczny

Editorial Assistant /

Redaktionsassistent

Katrin Schiefer

Language & Copy Editor (English) /

Lektorat & Übersetzungen (englisch)

Amelie Franke

Copy Editor (German) /

Lektorat (deutsch)

Dr. Evelyn Grünheid

Layout / Satz

Beatriz Feiler-Fuchs

E-mail: cpos@destatis.de

Scientific Advisory Board /

Wissenschaftlicher Beirat

Jürgen Dorbritz (Wiesbaden)

Paul Gans (Mannheim)

Johannes Huinink (Bremen)

Marc Luy (Wien)

Clara H. Mulder (Groningen)

Notburga Ott (Bochum)

Peter Preisendörfer (Mainz)

Board of Reviewers / Gutachterbeirat

Martin Abraham (Erlangen)

Laura Bernardi (Lausanne)

Hansjörg Bucher (Bonn)

Claudia Diehl (Göttingen)

Andreas Diekmann (Zürich)

Gabriele Doblhammer-Reiter (Rostock)

Henriette Engelhardt-Wölfler (Bamberg)

E.-Jürgen Flöthmann (Bielefeld)

Alexia Fürnkranz-Prskawetz (Wien)

Beat Fux (Zürich)

Joshua Goldstein (Rostock)

Karsten Hank (Köln)

Sonja Haug (Regensburg)

Franz-Josef Kemper (Berlin)

Michaela Kreyenfeld (Rostock)

Aart C. Liefbroer (Den Haag)

Kurt Lüscher (Konstanz)

Dimiter Philipov (Wien)

Tomáš Sobotka (Wien)

Heike Trappe (Rostock)