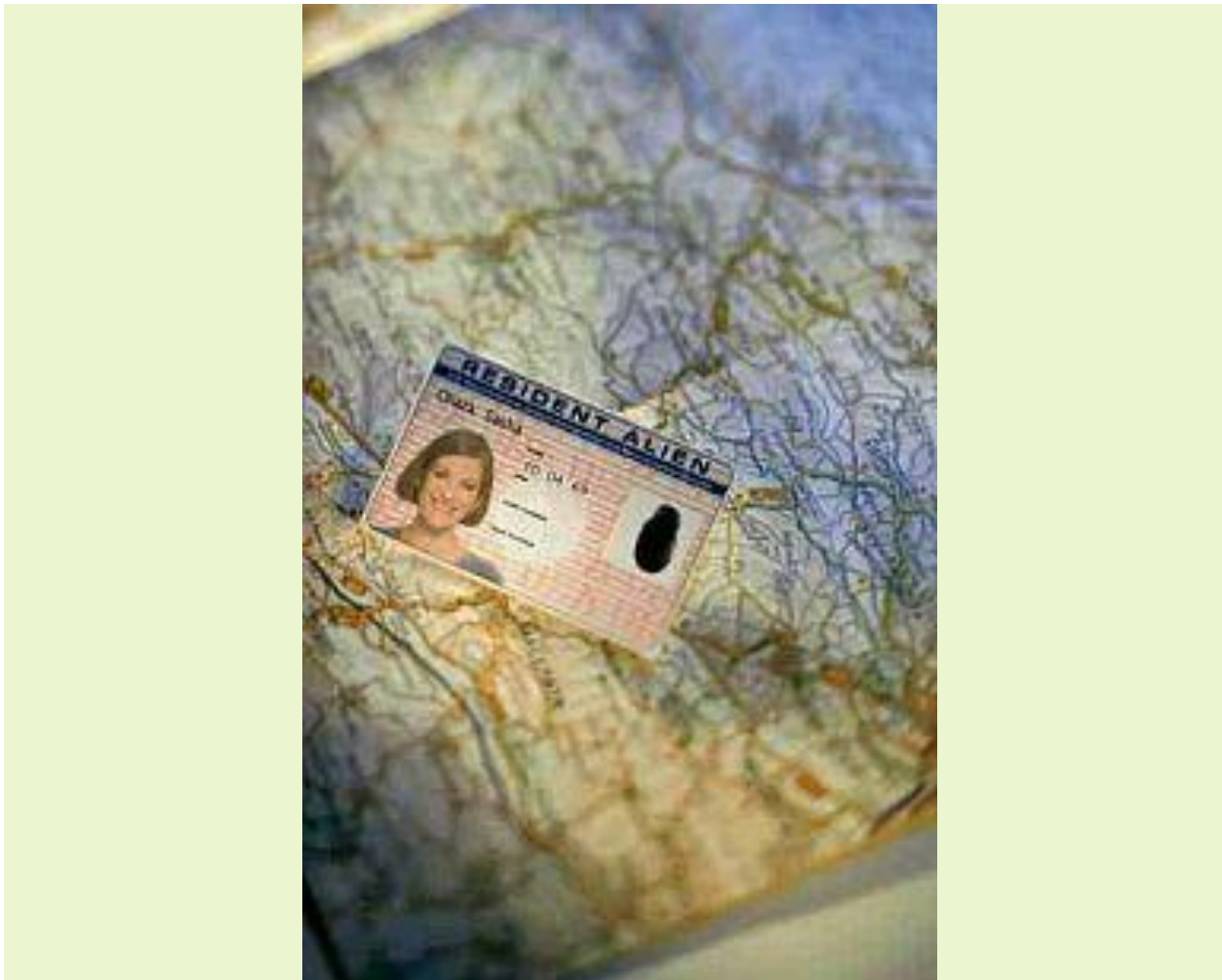


Mobility & Inclusion

Managing Labour Migration in Europe

DOSSIER



Impressum

Herausgeber

Heinrich-Böll-Stiftung
Schumannstraße 8
10117 Berlin
www.boell.de

Das Online-Dossier wurde veröffentlicht auf www.migration-boell.de im April 2010.

Direktlink: http://www.migration-boell.de/web/migration/46_2413.asp

V.i.S.d.P. Olga Drossou, MID-Redaktion, Heinrich-Böll-Stiftung

Dossier-Redakteurin: Omolara Farinde. Omolara graduated in Politics and African Studies from the School of Oriental and African Studies, University of London.

Titelfoto: Resident Alien ([Hyperlink](#))



The dossier including its individual articles is published under a [Creative Commons Licence](http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/de/legalcode) (BY-NC-SA). The work may be copied, distributed and transmitted under the following conditions:

- **Attribution** - You must name the author and the licensor (Heinrich-Böll-Stiftung) as well as the URL of the work.
- **Noncommercial** - You may not use this work and its contents for commercial purposes.
- **Share Alike** - If you alter, transform, or build upon this work, you may distribute the resulting work only under the same or similar license to this one.

Any of the above conditions can be [waived](#) by permission from the licensor.

Contact: MID-Redaktion@boell.de

Please read the full binding legal code at <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/de/legalcode> (in German).

This project has been funded with support from the European Commission.

This publication reflects the views only of the authors, and the Commission cannot be held responsible for any use which may be made of the information contained therein.



Education and Culture DG

'Europe for Citizens' Programme

Mobility & Inclusion

Managing Labour Migration in Europe

DOSSIER

Heinrich Böll Stiftung

April 2010

Content

Introduction	5
I Mobility: Challenges & Policies	6
GERVAIS APPAVE The Highly-Skilled as a 'Renewable Resource'	7
IBRAHIM AWAD Dimensions of Highly- Skilled Labour Migration	11
HERBERT BRÜCKER / CAROLA BURKERT Zuwanderung und Arbeitsmarktintegration - Was kann Deutschland aus den Erfahrungen klassischer Einwanderungsländer lernen?	14
RAINER MÜNZ Demographic Change, Labour Force Development and Migration in Europe – Policy Recommendations	20
GUNILLA FINCKE You can't have the cake and eat it! Migrationssteuerung in Deutschland und die Versprechen der zirkulären Migration	26
II Towards Inclusion	30
DIETRICH THRÄNHARDT Braucht Deutschland Einwanderer? Und was ist zu tun?	31
KAMURAN SEZER Exodus von Deutsch-Türken in die Türkei?	37
KRISTA SAGER Potenziale nutzen! Mehr Teilhabechancen durch die Anerkennung ausländischer Abschlüsse	43
III Realities & Perspectives	47
JANE HARDY 'Brain Drain', 'Brain Gain' or 'Brain Waste': East-West Migration after Enlargement	48
ELEONORE KOFMAN / PARVATI RAGHURAM Skilled female migrants in the discourse of labour migration in Europe	55
AGNIESZKA FIHEL Migration of Polish nationals in the view of labour market restrictions	60
WADIM STRIELKOWSKI Incentives for labour migration from new Eastern European Member States	64
ANTONIO CRUZ "Irregular migration"- Personal Destinies of Illegal Migrants	69

Introduction

With the growing integration of the world's economies, labour migration, too, increasingly takes place on a global scale. The movement of people across borders confronts all parties- senders, receivers and of course migrants – with serious political, economic and social challenges. In Europe, for example, one of the main obstacles remains the resistance of its member states against the further coordination of migration policies by the EU.

Against this background mobility and inclusion provide a different perspective from which this complex of issues related to migration can be approached responsibly and effectively, both as criteria and goals for constructive policies: Concerning issues of migration, mobility not only refers to the ability and willingness, for migrants to move places for employment, but ensuring the right to mobility. Inclusion, on the other hand, refers to the responsibility of receiving states to assist migrants in their efforts integrating into society. This expressively also pertains to residents with migration background whose potential has long been neglected and their opportunities for (social) mobility within resident societies often denied.

The year 2009 saw a number of significant decisions: The approval of the “Blue Card Directive” in May 2009 by the European Council opens doors and chances for highly- skilled migrants from third countries facilitating conditions of free entry, movement, and residence when recruited for work in the European Union. Nonetheless, this generally positive development triggers a number of questions: If Western Europe is desperate for qualified professionals, why is immigration still so rigidly restricted in some countries? Who decides which professional sector has priority for entry, and by what criteria? What about medium and low skilled workers who are equally high in demand?

In Germany, a first step has been taken to confront deskilling and brain waste: The opposition parties in the Bundestag proposed a bill for the entitlement for the recognition of foreign qualifications, which was met favourably by the governing coalition. Migrants must have access to opportunities working in their trained professions or undertaking further qualifications to do

so. Too often especially females are devalued and discriminated against on the labour market despite their competences. But also skilled males with migrant background are affected.

Another group of highly-skilled, whose potential has been disregarded, are international students. Germany's attractiveness as a place for further education is increasing. But instead of giving graduates the option to stay, non-EU citizens are sent back to their home countries. That way their competences and the education invested into them are lost and a reasonable demand-oriented labour immigration policy thwarted.

While migration within Europe has simplified since the last wave of the EU enlargement, expanding Europe's borders leaves more room for mobility, but neglects the psychological and economic burden. The vulnerability of migrants becomes even more acute in times of crisis, such as the global financial and economic crisis. Even more affected are irregular migrants who constantly live in fear of being discovered and sent home. What are their hopes and destinies?

In any case, it should not be forgotten that migrants are not just mobile human capital but human beings who take risks in search for a better life. Migrants do not only fill gaps due to Europe's lack of qualified and rapidly aging workforce; social factors have to be taken into account as well.

Alongside the international conference “Mobility and Inclusion- Highly-Skilled Labour Migration in Europe” this dossier collects solution- oriented articles shedding light on several aspects of labour migration, amongst others questions of protectionism, demographic change and labour market dynamics. Beyond all differences it should be affirmed that migration and the “battle for talents” must not degenerate into an exploitative process, but must aspire to create win-win situations for senders, receivers and the migrants themselves.

Olga Drossou
Heinrich-Böll-Stiftung

Omolara Farinde
Dossier Editor

I Mobility: Challenges & Policies

Mobility encompasses the right and the freedom of movement. In order to ensure that this condition can be maintained, the general perspective on mobility must change. Migrants cannot be purely perceived as a 'commodity' or some sort of human investment, nor can the shortage in human labour in Europe be easily replaced by recruiting temporarily from abroad. Instead, taking mobility seriously means to re-think the challenge of migration transforming European labour policies tenable, long-term solutions.

- **Gervais Appave** defines labour migrants as a 'resource' that must be treated delicately. He ascribes the increase in human mobility to the deliberate decision by the EU choosing economic growth as the primary policy goal.
- **Ibrahim Awad**, highlights that also medium and low skilled labour is in demand. Europe's multiple unin-

tegrated labour markets complicate migration, with the Blue Card providing only little relief.

- **Herbert Brücker** and **Carola Burkert** analyse the advantages and disadvantages of supply and demand oriented governance models of immigration, arguing to combine a supply- oriented governance model with demand-oriented control mechanisms.
- Western societies in Europe are growing old fast and life expectancy is rising. Professor **Rainer Münz** sheds light on possible policy solutions for a shrinking active workforce.
- **Gunilla Fincke** describes forms of circular migration as a promising method, but no cure for Europe's demographically changing situation. Inevitably, Europe must come to terms with long-term immigration.

Gervais Appave

The Highly-Skilled as a 'Renewable Resource'

Let me start somewhat upstream of the topic that is on our agenda: It is a sobering, if unsettling, thought that it is quite possible that the origins of contemporary global mobility - and the policy dilemmas that arise as a consequence of it - lie, not in conscious decisions made by ministers of immigration (or interior or justice as the case may be) and their respective senior officials, but rather in choices made by their colleagues responsible for trade and finance portfolios.

Some 40 years ago the international community made a crucial choice, a choice to embark on the development of a General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), which eventually begat (no pun intended) not only the WTO, but also the General Agreement in Trade and Services or GATS.

The point is that it could have gone the other way; the nation states of the world could have decided to go for highly self-contained, enclosed, highly protected economies. They could have decided that economic insularity and tariff barriers were a small price to pay for the retention of strong national identities, social quiescence and harmony, and for a maximum of security within their borders.

Economic Opening

I mentioned that to Jan Karlsson, the former Swedish Minister for Development Cooperation, at a workshop we both attended in Oslo, and he thought for a moment, whistled and said with slightly wicked delight: "Can you imagine all those Norwegians swimming in their vast pools of oil?"

The issue is, in any case, no longer in doubt; to the distress of the alter-mondialistes, the international community chose growth, and first of all economic growth as its overriding objective. This is what governments all over the world accept as a priority. Whether the choice is wise or not (and there is obviously plenty of room for debate here), there follows a chain of consequences: Growth is achieved by increasing productivity, productivity is stimulated through competitiveness, and competitiveness is all about being more efficient in the use of resources than the next country, whether across the border or on the other side of the world.

In his 2005 book *The World is Flat*, Thomas Friedman developed the idea that the 'world is flat' when barriers to trade, innovation and information are levelled. Since we are in Berlin, it may be useful to recall that he identified the fall of the Berlin Wall 20 years ago as the first of the 10 events that would contribute to the flattening of the world. Also included in the list were:

Outsourcing, or allowing anyone with the requisite skills to do any job anywhere; off shoring, to take advantage of delocalization; and the emergence of global supply chains. Friedman correctly pointed out that the removal of barriers would lead to increasing levels of exchange of resources such as goods and services.

Human capital as a resource

What is becoming more and more apparent is that one of these resources is human capital. Although the facilitation of the movement of this resource was and remains (in formal terms) largely excluded from large multilateral commercial negotiations, it features nonetheless more and more prominently in the equations of those seeking to maintain (or more accurately in these post-financial crisis times, restore) levels of growth and productivity.

It needs hardly to be pointed out that in developed countries - and in Europe in particular - this assignment will be all the more difficult because it will have to be undertaken in a demographic context where ageing cohorts of workers retire to be replaced by smaller contingents of young persons.

There are, of course, many types of people on the move, covering categories as diverse as family members seeing reunification, asylum seekers, refugees, and labour migrants - not to mention business visitors and tourists - but there is no group that is as coveted by policy makers as much as highly skilled migrants.

The Highly-Skilled

But who are the "highly skilled"? There is, as you would be aware, no agreed definition. These workers are most frequently categorized through allusion to either their level of educational attainment.

The threshold being generally set at 3 or 4 years of tertiary study following the completion of high school courses; the professional skills they have mastered; or again the salary levels they are able to command – the bidding for recognition tends to start at around €50,000 for a year's work.

There are, of course, no upper limits. Although the term "highly skilled" is sometimes reserved for the use in relation to talent in science and technology, the term is commonly stretched to cover a wide range of educational or occupational backgrounds, including intra-corporate transferees, business executives, IT specialists, researchers, professional health workers as well as graduate students. This list is obviously not exhaustive.

Why are these people sought after? The reasons are as numerous as they are diverse. One prime rationale is to be found in the emergence of knowledge-based societies requiring professionals "able to access, understand and use knowledge for technological and economic development" (OECD, 2009). Highly skilled migrants can operate as creators, multipliers and transmitters of knowledge. They are valued for bringing a diversity of viewpoints and cultural enrichment to workplaces that design and produce goods for the global market.

They are also esteemed for their willingness to take risks (including obviously the risk of mobility) and for their entrepreneurial flair and ability. In brief, highly skilled migrants are very much part of what Richard Florida has called the "creative class", those people who are the drivers of change in contemporary society.

'Race for talents'

Given such strong demand for their services, it is not surprising that industrialized countries compete strongly to attract them. As is often the case, the United States, Canada and Australia were among the first to adjust their migration management policies and procedures so as to offer incentives to be generally more attractive to the highly skilled, but EU countries are now keen to make up for lost ground, through both corporate and individual effort.

It would, however, be misleading to assume that the 'race for talent' is of significance to highly developed countries only. In recent years, several middle income countries such as India, China and Malaysia have begun to advertise their need for highly qualified migrant workers, including their own citizens who have left for

study or professional experience abroad. The idea of attracting back "home-grown, but overseas-nurtured" talent is even incorporated as a major policy objective in the 11th Chinese 5-Year Plan.

In the midst of all that competition, it should not be forgotten that the main players in the game are the migrants themselves. They are the ones who are looking for the destination that offers the greatest benefits to themselves and their families. And they can afford to be very selective. Salary packages and working conditions are obviously important considerations, but they are not the only things that matter.

Ultimately the choice will be influenced by a whole range of economic, social and personal preferences including factors as diverse as political stability, cultural affinities, competence in the host country's language, schooling arrangements for children, and work opportunities for spouses. There is a clear challenge in putting together the right mix of incentives.

Facts on Migration

As is the case for most migration data, statistics on trends concerning the mobility of the highly skilled are seriously constrained by problems of availability, access and comparability. There is, unfortunately, no international system that records highly skilled migration. And seeking to obtain data on that population is much like looking into a broken mirror: The information is so fractured and disparate that it is hard to get a coherent picture.

Here are some snippets of information from those brave researchers who have tried to make sense out of disparate collections of data. Needless to say, I share them with a certain degree of trepidation:

- In 2000, an estimated 58.5 million migrants in OECD countries, of whom roughly 37% (21 million) could be described as highly skilled migrants.
- In the same year among the almost 22 million migrants living in the EU, 22% had tertiary education. Compared to 1990, this share had increased by 7%.
- Most OECD countries are net beneficiaries of international mobility with inflows exceeding outflows.
- In absolute terms Germany and the UK are the countries with the largest number of skilled expatriates.

- Globally the largest numbers of highly educated migrant workers are from Europe, followed by Southern and Eastern Asia.
- The highest emigration rates (over 40 %) of highly skilled are typically observed in small island states, from the Caribbean (Jamaica, Haiti); the Indian Ocean (Mauritius) and the Pacific (Fiji)
- A large proportion of highly skilled migration occurs within regions. For instance 33% of Western Hemisphere HS migrants move to the US, especially from Canada and Mexico. Similarly most European countries receive a large share of their highly skilled migrants from other regions.
- The number of foreign students has grown exponentially since the 1980s: 800,000 in 1980, 1.2 million in 1990, 1.9 million in 2000 and 2.7 million in 2004.

The story of ‘the battle for talents’

In broad terms however, it is generally accepted that the global race for talent began in the early 1990s. The traditional countries of origin (US, Canada, Australia) had long been attached to the principle of selective migration but now began to refine their selection instruments so as to be even more attractive to the “best and brightest”. In succeeding years, both Canada and Australia adjusted their points systems to place greater emphasis on educational and occupational attributes in their selection process.

Countries in Europe followed with a series of carefully calibrated policy experiments which have continued since then, waxing during periods of economic growth and waning during downturns, but never quite abandoned at any given point in time. Points systems (UK, Denmark), employer sponsorships (France), job seeker visas (Denmark), conversion of student visas, financial visas, have all been attempted, modified and evaluated.

In one interesting exercise conducted in 2008, the Danish Government asked for the development of a “Barrier Catalogue” to document perceived obstacles to the hiring of skilled foreign workers in Denmark. The survey identified 21 possible obstacles, including, interestingly enough, the lack of appropriate family-oriented services for newcomers.

One on-going project deserving particular attention is the Swedish Government’s market oriented approach to highly skilled migration: The employer’s assessment of

the need to recruit foreign labour is the key point when processing residence and work permit applications.

The individual employer has the lead role in this arrangement: He or she determines the need for the recruitment of a worker from abroad and provides the employment offer, which is to be no worse than those specified in relevant Swedish collective agreements.

Community preference is respected. Work permits are granted for a maximum of two years following an extension which can be thought about. Work permits will be granted for at most two years or the period of employment, if shorter. Permits will be open to extension on one or more occasions. Such applications for extension can be made while in Sweden. The total duration of a permit will be limited to no more than four years. After four years it may be possible to convert the temporary residence work permit into a permanent residence permit.

The Blue Card and its dilemma

The concept of the EU Blue Card features prominently on the agenda and deserves, of course, the closest scrutiny. The Conference Discussion Paper outlines many of the policy dilemmas and choices that have to be overcome if this initiative is to measure up to its original promise of a migratory space that is accessible to the “best and brightest” from all parts of the world. It may be useful briefly to touch on some of them.

- Should migration programmes for the highly skilled place emphasis on temporary residence or on permanent entry? In other words should highly skilled migrants be seen as a revolving pool of talent or as a stable, long-term investment?
- Should the focus be on the management of supply or demand? The first method allows potential migrants to apply on the basis of certain personal and professional characteristics that favour employability.
- Successful applicants are then granted access to the job market and allowed to carve out their working space through personal initiative and know how.
- The reasoning behind this approach is that a healthy economy should be fed with a steady supply of talent, with normal labour market dynamics ensuring its attribution to areas of need.

- The other method requires a more or less specific identification of demand (expressed most commonly through employer sponsorships) following which targeted recruitment is effected. Which of the two is the most appropriate for Europe? Should there be room for both?
- Policy coherence is a difficult challenge in the field of migration management. How can policies on the entry and stay of highly skilled migrants be meaningfully connected to other, often broader, areas of public administration, such as labour market management, human resource development or education?
- What stakeholder partnerships may have to be developed to ensure effective formulation and implementation of policies and programmes? Cooperative effort may be necessary at national level (for instance among government departments, employer associations, trade unions and academic institutions), at regional level (among EU countries) or again with countries of destination.

Brain drain

The matter of brain drain deserves a generous share of attention as deceptively familiar but complex issue. In the past, highly skilled labour migration was often seen as a winner-takes-it-all game, in which developed countries make full use of their powers of attraction to entice the best among the world's tertiary educated persons, to the detriment of the developing countries that had invested in their education.

More recently however, it has become apparent that there can be winners on both sides: Developed countries do indeed stand to gain from the injection of creative energy, from the input of skills, from the acquisition of knowledge, and from the development of stronger and more diverse professional networks.

Countries of origin, on the other hand, can also benefit in several ways. First, through the remittances received from their citizens abroad; second from the creation of knowledge and know how circuits through which, for instance, new technology can be acquired; and from the eventual return of the highly skilled migrants themselves as potential industry leaders and investors.

Conclusion

As we look to the future, there may be reason for cautious optimism but only if all stakeholders are prepared

to work hard at ensuring positive outcomes. Fresh thinking is very much needed. I wonder, somewhat tentatively, whether it might be possible to conceive of the development of an "ecological" approach to the management of highly skilled mobility.

From this perspective, highly skilled migrants would be regarded as a valuable and renewable resource and their abundance, scarcity and distribution would be the subject of study with a view to ensuring sustainability of the resource. On the basis of this analogy, it might, for instance, be feasible to identify socio-economic environments where the supply of highly skilled personnel is in excess of domestic needs and therefore readily available for employment abroad.

India stands out as an example of a country which is positioning itself to be a provider of skills to the world, while protecting its ability to respond to its considerable educational, technological and industrial needs. In contrast, it might also be possible to discern very different, fragile socio-economic contexts where highly skilled resources are scarce, easily depleted, and the issue of conservation is a matter of survival. A large number of least developed countries easily fit this profile.

The question is whether the exploration of such lines of thought might lead to eventual options for policy and practice grounded on the adaptation of the concepts of fair trade, and equitable partnerships. Some initial steps have already been taken towards the formulation of standards for ethical recruitment of highly skilled professionals (for example in relation to the employment of health practitioners). For its part, the development of meaningful partnerships between countries of origin and destination in relation joint efforts towards the training of highly skilled personnel is in its infancy.

Nearly 20 years of careful experimentation have proved at least one thing: That highly skilled migration is unlikely to disappear any time soon. Our challenge is to determine how future work in this field can be made more purposeful, more coherent and more effective. I will listen with great interest to answers you will no doubt provide.

Gervais Appave is the Special Policy Adviser to the Director General of the International Organization for Migration (IOM). He is Co-Editor-in-Chief of the World Migration Report 2008.

Ibrahim Awad

Dimensions of Highly- Skilled Labour Migration

This paper focuses on the reflections of three sets of issues: (i) Highly-skilled labour migration (HSLM) issues in Europe; (ii) HSLM in Europe relating to developing countries of origin; and (iii) the impact of the global economic crisis on HSLM in Europe.

Labour is not a commodity. It must not be treated as such. This is not only an ethical statement. It is a practical recognition of the reality of motivations, objectives and wills of thinking creatures reacting to policies. Ignoring that workers are not inanimate objects of policies can only be at the peril of those who formulate and implement policies.

Second, for some the category of “labour migration” seems to only denote those immigrants admitted to enter European territories under such category. The reality, however, is that “labour migration” applies to all immigrants who join the labour market, whether they are admitted in the first place under, for instance, under the categories of “family reunion” or “international students”. Policies on “labour migration” should also be applicable to these immigrants. These policies are not only about admission; they also touch upon recognition of skills, portability of social security benefits, equality and non-discrimination, integration, return migration and other areas.

Before taking up the three specific issues, it is useful to recall that demand for HSL in Europe stems from mismatch between supply and demand for labour, on the one hand, and from reduced annual additions to native labour supply, on the other. This latter cause originates, in turn, in low population growth rates and very low fertility rates. In the medium and long terms, it is this cause that generates great concern since it will result in shrinking populations and labour forces.

Highly-Skilled Labour Migration in Europe

Large enterprises and multinational corporations in Europe, or in the United States for that matter, do not have problems of access to immigrant HSL. There are no complaints of labour shortages in large corporations. The issue arises for small and medium-sized enterprises (SMEs). Similar reasoning applies for Korea, where the labour migration reform in the early 2000s was formulated with these enterprises in mind.

In Europe, there are two regimes of migration and labour mobility. First, there is the intra-European Union (EU) regime. With variations according to old and new member States, adhering in 2004 and 2008, there is a regime of labour mobility.

Then there is the Third Country Nationals’ (TCN) regime of international labour migration. This in turn is divided in two sub-regimes: (i) a low-skilled labour (LSL) sub-regime with difficult access to the European territories and labour markets; and (ii) a HSL sub-regime with much easier access.

The two lists of shortage occupations in France provide a good example of the division in two sub-regimes of TCNs’ immigration. Highly-skilled occupations are open to TCNs. Low-skilled occupations are only accessible to workers from new member States for whom full labour mobility is not yet recognized.

However, in the long term, labour from new member states cannot meet demand in western and northern Europe. Fertility rates in new member States are even lower than in Northern and Western Europe.

Naturally, policies can be adapted to the changing environment, when the need arises. However, it is better that current policies are formulated with the long-term circumstances in mind. The discourse and arguments of today impose constraints on policy changes tomorrow. Higher scores achieved by highly-skilled workers for their diplomas or experience under the United Kingdom points system and the Blue Card EU directive are other examples of facilitated access for HSL.

The Myth of the single European Labour Market

In addressing “Highly-skilled labour migration in Europe”, an observation is in order. There is a misleading assumption about the existence of one European labour market. In fact, despite all efforts at integration and creating a single market since the early days of European integration, the reality is one of juxtaposition of national labour markets with different labour laws, labour market institutions, social security systems, languages tax laws, and formal and informal social networks.

The low mobility rates between labour markets of EU member states are an eloquent manifestation of the inexistence to day of a single European labour market. This has its importance for the formulation of policies intended to attract HSL to European labour markets. An integrated labour market is certainly more appealing to workers from third countries.

The Blue Card

Theoretically, the Blue Card directive has tried to integrate the European labour markets to some extent, in allowing admitted migrant workers under the scheme to move from the country of first entry to another member State. However, the fact of the matter is that the Blue Card directive does not change things a great deal.

By allowing member States to set the number of workers admitted under the schemes put in place in pursuance of the directive at zero, the conditions surrounding the migration of HSL can be kept at the same level they were before the adoption of the directive. In terms of the constitutional law of the EU, a question can even arise as to whether this is really a directive imposing changes in both law and practice on member States.

While there admittedly is demand for HSL in Europe, there are also needs for medium-skilled labour (MSL) and LSL. A study by the European Centre for the Development of Vocational Training (CEDEFOP) clearly shows that in the next 20 years demand will essentially be for MSL.

LSL is at present and will also be in demand in the future. There are the low-skilled jobs shunned by native populations. But there is also a demand for care jobs for the increasingly ageing populations. Highly-skilled migrants themselves need low-skilled migrant workers for their personal services, such as child carers.

LSL migration can also contribute to meeting demand for HSL. Migrant domestic workers discharge highly-educated native women from their household chores allowing them to enter the labour market and participate in economic activity at higher productivity levels. LSL thus contributes to raising employment ratios and rates of economic growth.

Necessary Improvements

As a final observation to HSLM in Europe there is need for a coherence among the issues of migration, labour market and development policies of the EU. Policy-

makers have to reconcile the objectives of these three policies and the sets of measures adopted under each. Researchers and civil society actors should assist them in reaching this reconciliation. The realization of the objectives of the Lisbon strategy for employment, competitiveness and growth, through labour market and immigration policy measures, should not defeat the goals and accomplishments of development policy. The EU cannot allocate resources to develop knowledge and skills in developing countries to help them raise productivity, competitiveness and growth rates to only draw them out for the sake of stimulating its own economies.

Issues of HSLM relating to countries of origin

In drawing policies for HSLM in Europe, the interests of developing countries of origin should be taken into account. The wage and income gaps, in addition to conditions of work and job satisfaction, between Europe and developing countries are such that HSL would certainly be successfully attracted by competitive incentives.

But this can be at the expense of services provided to citizens of countries of origin. Populations of rural and poor areas in these countries are the first to be deprived. Sectors can be at risk. In a famous statement a few years ago, the secretary of health of an important country of origin said that the public health sector was about to collapse for lack of medical doctors and nurses. Large-scale emigration is known to exist among academics such as teachers, doctors, nurses from the Caribbean, Sub-Saharan, North African and South East Asian countries.

Encouragement of HSLM to Europe should go hand in hand with efforts at supporting education and training policies and institutions in developing countries of origin. The aim should be to enlarge the supply of HSL so as to meet demand in both, the countries of origin and in Europe.

It has been argued that better educated and trained human resources would only add to migrants or to those wishing to migrate. To face up to this prospect, measures should also be aimed at creating demand for HSL in countries of origin. Higher education institutions from both countries of destination and origin can work together on joint research and development programmes. Companies benefiting from highly-skilled migrant workers can set up production units in countries of origin.

The need for such efforts is mentioned in the preamble to the Blue Card directive. The operational provisions, however, are silent in this respect. Since the directive was adopted, no measures for enlarging the supply of HSL were formulated and published. This is important, particularly to counter the accusation of encouraging brain drain levelled at the directive in some developing countries.

The global economic crisis and policies on HSLM

The global economic crisis erupting in 2008 did not bring about radical changes on HSLM in national policies. Away from Europe, some countries did not introduce any changes at all. In fact, they consider HSLM as part of the way to recovery and resumed economic growth. This is the case of Canada and New Zealand.

Other countries made the implementation of policies on HSLM more difficult. They might have tightened the criteria for admission by raising the number of points required or by restricting the range of shortage occupations but did not change the policies as such. The criteria are adaptable to the business cycle; the policies trigger responses to long-term needs. Therefore criteria

that have now been tightened can be later released when the economies pick up. This flexibility is salutary.

Conclusion

EU member states find it necessary to increase incentives to attract more HSLM to their labour markets, they should do so taking into account in theory and practice of the developmental needs of developing countries of origin. They have to formulate and implement policy measures that increase the supply of HSL able to meet demand in both countries of origin and in Europe. Member States of the EU should be supported in their efforts to ensure coherence between their development, labour market and immigration policies. Objectives and measures under one policy should not defeat those pertaining to the other. This is only to ensure that resources are rationally used and the standing of the Union enhanced. Policy tools should be diversified and their flexibility reinforced.

Dr. Ibrahim Awad is the Director of the International Migration Programme at the International Labour Organisation (ILO) in Geneva.

Herbert Brücker / Carola Burkert

Zuwanderung und Arbeitsmarktintegration - Was kann Deutschland aus den Erfahrungen klassischer Einwanderungsländer lernen?

Die Wohlfahrtsgewinne durch Migration steigen mit den Qualifikationen von ZuwandererInnen. Dafür sprechen zahlreiche Argumente. Die Zuwanderung von hoch qualifizierten Arbeitskräften führt zu einer steigenden Arbeitsnachfrage in anderen Arbeitsmarktsegmenten, die mögliche Verdrängungseffekte mehr als kompensiert. Zudem sind hoch qualifizierte MigrantInnen sehr viel geringer von Arbeitslosigkeit betroffen als gering qualifizierte. Sie beziehen auch weniger soziale Transferleistungen und zahlen höhere Steuern, so dass die Gewinne des Wohlfahrtsstaates durch Zuwanderung mit dem Qualifikationsniveau der MigrantInnen steigen. Die finanziellen Belastungen des Wohlfahrtsstaates durch den demographischen Wandel können deshalb durch die Zuwanderung von qualifizierten und hoch qualifizierten Arbeitskräften spürbar gesenkt werden.

Obwohl die Wohlfahrtsgewinne durch die Zuwanderung von qualifizierten Arbeitskräften hoch sind, verzichten die meisten Einwanderungsländer in der OECD bislang auf eine gezielte Steuerung der Zuwanderung. Angesichts des demographischen Wandels zeichnet sich jedoch ab, dass immer mehr Länder ihre Einwanderungspolitik reformieren und in den Wettbewerb um hoch qualifizierte MigrantInnen eintreten wollen. Dieser Beitrag beschäftigt sich mit der Frage, was diese Länder bzw. Deutschland aus den Erfahrungen klassischer Einwanderungsländer, die die Zuwanderung gezielt steuern lernen können und welche Folgen sich daraus für die Integration von MigrantInnen in Arbeitsmarkt und Bildungssystem ergeben.

Angebots- oder nachfrageorientierte Steuerung der Zuwanderung?

Klassische Einwanderungsländer wie Australien, Kanada und die USA steuern einen Teil der Zuwanderung nach wirtschaftlichen Kriterien. Die Steuerung der Zuwanderung hat in diesen Ländern eine lange Tradition, die bis in die 1960er Jahre zurückreicht. Idealtypisch können dabei zwei Politikansätze unterschieden werden: angebots- und nachfrageorientierte Systeme der Steuerung (vgl. z.B. Chaloff/Lemaître 2009).

Angebotsorientierte Systeme setzen an dem Humankapital der ZuwanderInnen an und vergeben Punkte für

Beruf, Bildung, Alter, Sprachkenntnisse sowie bereits im Land erworbene Erfahrungen und Qualifikationen wie z.B. Studienabschlüsse. Wer eine bestimmte Punktzahl erreicht, erhält eine temporäre oder dauerhafte Aufenthalts- und Arbeitsgenehmigung, die in der Regel auch Familienangehörige einschließt.

Derartige Systeme sind ursprünglich in Australien, Kanada und Neuseeland entwickelt worden. Hinter diesen Systemen steht die Idee, dass sich auf Grundlage von Humankapitalkriterien der Arbeitsmarkterfolg, aber auch die soziale Integration der ZuwandererInnen prognostizieren lässt und damit die Wohlfahrt des Einwanderungslandes erhöht werden kann. Die meisten Einwanderungsländer haben deshalb diese Systeme rigoros evaluiert und auf Grundlage dieser Evaluationen die Kriterien und die Punktzahlen für einzelne Kriterien angepasst. Unter anderem hat dadurch das Kriterium der Sprachkompetenz in Ländern wie Australien und Kanada an Gewicht gewonnen.

Im Unterschied zu den angebotsorientierten Systemen sind nachfrageorientierte Systeme auf den aktuellen Arbeitskräftebedarf der Arbeitgeber ausgerichtet. Das bekannteste Beispiel sind die H-IB Visa in den USA, in denen die BewerberInnen mindestens über einen Bachelor-Abschluss und ein Arbeitsplatzangebot verfügen müssen. Die Bewerbung des oder der potentiellen MigrantIn wird üblicherweise durch den Arbeitgeber bei der zuständigen Behörde eingereicht. Über die Visumserteilung entscheidet ein Arbeitsmarkttest, in dem geprüft wird, ob andere einheimische Arbeitskräfte verdrängt werden. Gegenwärtig werden rund 65.000 H-IB Visa pro Jahr in den USA vergeben, Unternehmensverbände fordern eine erhebliche Ausweitung der Visa. (Vgl. Bertoli et al. 2009).

Hinter beiden Systemen stehen unterschiedliche Philosophien. Das angebotsorientierte System betrachtet weniger die kurzfristigen Arbeitsmarktengpässe, sondern die langfristige Entwicklung des Humankapitals der ausländischen Bevölkerung. Das zweite System beruht auf der Annahme, dass Zuwanderung vor allem sinnvoll ist, um kurzfristige Engpässe auf dem Arbeits-

markt zu überwinden. Beides kann durch theoretische und empirische Argumente gestützt werden.

Wir wissen, dass sich langfristig der Kapitalstock einer Volkswirtschaft durch Investitionen an das Arbeitsangebot anpasst. Je besser das Humankapital der ZuwanderInnen, desto höher die mittel- und langfristigen Wachstumsaussichten der Volkswirtschaft. Zudem sinken die Arbeitsmarktrisiken mit steigendem Humankapital. Auch kurzfristig können Volkswirtschaften durch eine Überwindung von Arbeitsmarktengpässen profitieren, weil es in einer dynamischen Volkswirtschaft immer wieder regionalen, sektoralen und qualifikatorischen Mismatch gibt, daher Nachfrageüberschüsse von Unternehmen nach bestimmten Arbeitskräften denen auch bei Arbeitslosigkeit kein entsprechendes Arbeitsangebot gegenübersteht.

Beide Systeme können jedoch auch ihre jeweiligen Ziele verfehlen: Auch komplexe Punktesysteme können die Zuwanderung an den Anforderungen von Arbeitsmarkt und Gesellschaft vorbeisteuern, während nachfrageorientierte Systeme unter Umständen die Zuwanderung in Bereiche lenken, in denen kurze Zeit später ein Überangebot an Arbeitskräften herrscht. Hinzu kommt, dass empirische Untersuchungen zeigen, dass nachfrageorientierte Systeme durch den Lobbyismus von Unternehmensverbänden, Gewerkschaften und Berufsverbänden häufig zu einer verzerrten Steuerung der Zuwanderung bewirken (Facchini et al., 2008).

In den letzten Jahren zeichnet sich ab, dass die angebots- und nachfrageorientierten Modelle der Zuwanderungssteuerung in vielen Ländern konvergieren. Punktesysteme werden häufig durch einen Arbeitsmarkttest oder den Nachweis eines vorliegenden Arbeitsangebotes ergänzt, weil Evaluationsstudien gezeigt haben, dass sich ZuwanderInnen mit einem Jobangebot sehr viel schneller in den Arbeitsmarkt integrieren. Umgekehrt gewinnt das Bildungskriterium bei der Erteilung von H-IB Visa in den USA an Gewicht. Es spricht vieles dafür, dass durch die Konvergenz der Systeme die kurz- und langfristigen Vorteile beider Systeme miteinander verbunden und damit eine höhere Effizienz der Steuerung erreicht werden kann.

Auch in den klassischen Einwanderungsländern wird nur der kleinere Teil der Zuwanderung nach ökonomischen Kriterien gesteuert. Familiennachzug und humanitäre Migration sind weitere bedeutende Kanäle der Zuwanderung in diesen Ländern. So entfallen in den USA nur rund 30 Prozent der Zuwanderung auf H-IB

Visa und andere ökonomische Visa-Kategorien. Insofern kann diesen Ländern schwerlich vorgeworfen werden, sie orientierten sich in ihrer Zuwanderungspolitik ausschließlich am wirtschaftlichen Erfolg.

Der wichtige Aspekt ist jedoch, dass durch die Steuerung der wirtschaftlichen Zuwanderung nach Humankapalkriterien oder der Arbeitsnachfrage Netzwerke qualifizierter MigrantInnen entstehen, die dann auch zum Nachzug anderer qualifizierter MigrantInnen in anderen Visa-Kategorien wie dem Familiennachzug führen. Auch kann die wirtschaftliche Integration von häufig gut qualifizierten Asylbewerbern und anderen Flüchtlingen besser erreicht werden, wenn ein Land über eine gezielte Anwerbe- und Integrationspolitik von qualifizierten Arbeitskräften verfügt.

Wirkt die Steuerung von Zuwanderung?

Eine Reihe von empirischen Studien hat untersucht, inwieweit die gezielte Steuerung der Zuwanderung und andere Faktoren Umfang und Qualifikationsstruktur der Zuwanderung beeinflussen (Belot/Hatton, 2008; Brücker/Defoort, 2009; Bertoli et al., 2009). Dabei zeigt sich, dass die Zuwanderungspolitik der wichtigste Faktor für die Erklärung der Qualifikationsstruktur der ausländischen Bevölkerung ist. Unterschiede zwischen nachfrage- und angebotsorientierten Ansätzen können dabei statistisch nicht nachgewiesen werden – dafür ist die Zahl der Länder zu gering. Neben der Einwanderungspolitik wirkt sich die Lohnprämie für Bildung positiv aus – d.h. je höher der Lohnabstand zwischen Hoch- und Geringqualifizierten, desto besser ist die ausländische Bevölkerung qualifiziert. Schließlich zeigen die empirischen Forschungsergebnisse, dass eine hohe Qualifikation der ausländischen Bevölkerung mit hohen Zuwanderungsraten stark korreliert, d.h. Länder, die eine qualifizierte ausländische Bevölkerung haben, haben zugleich einen hohen Ausländeranteil.

Die Blue Card und der Wandel der Europäischen Einwanderungspolitik

Die Europäische Union hat mit dem Gemeinsamen Binnenmarkt einen Wirtschaftsraum mit freier Arbeitsmobilität geschaffen, aber die Einwanderungspolitik gegenüber Drittländern in der Vergangenheit den einzelnen Mitgliedsstaaten der Union überlassen. Inzwischen rückt die Einwanderungspolitik auch in das Zentrum der Europäischen Politikinitiativen. Mit der 2009 angenommenen „Blue Card“-Initiative wurde ein erster Anlauf zu einer Harmonisierung der nationalen Einwanderungspolitiken unternommen.

Die 2009 angenommene Blue Card Richtlinie der Europäischen Union legt Kriterien fest, nach denen die EU Mitgliedsstaaten ihrer Einwanderungspolitik zu steuern haben: Vorliegen eines Arbeitsvertrags, Überschreiten einer minimalen Einkommensgrenze und Mindeststandards für die Qualifikation sind die wichtigsten Kriterien, die durch nationales Recht näher definiert werden. Inhaber einer Blue Card erhalten in den ersten 18 Monaten nur ein Aufenthaltsrecht in dem jeweiligen Mitgliedsstaat, danach jedoch in der gesamten EU.

Damit erhöhen sich die Mobilitätsspielräume für ausländische ArbeitnehmerInnen, was wiederum zu geringerer Arbeitslosigkeit und steigenden Löhnen der ausländischen Beschäftigten führen könnte. Ähnlich wie in den klassischen Einwanderungsländern kombiniert die Blue Card angebots- und nachfrageorientierte Elemente der Zuwanderungssteuerung. Inwieweit dies zu einer breiten Veränderung der restriktiven Einwanderungspolitik in Europa führen wird, hängt von der nationalen Ausgestaltung ab. Einzelne Länder wie Großbritannien und Tschechien haben inzwischen durch die Einführung eines Punktesystems ihr Einwanderungsrecht erheblich reformiert. Damit könnte der Wettbewerb um qualifizierte Arbeitskräfte und folglich der Druck auf andere Länder, ihr Einwanderungsrecht zu reformieren, erheblich steigen.

Reformen der Einwanderungspolitik in Deutschland

Die Struktur der ausländischen Bevölkerung in Deutschland ist nach wie vor durch die Anwerbung von Gastarbeitern der 1960er und frühen 1970er Jahre geprägt. Deutschland warb gezielt manuelle Arbeitskräfte aus Süd- und Südosteuropa an. Nach dem ersten Ölpreisschock von 1973 wurde die Gastarbeiteranwerbung durch eine restriktive Zuwanderungspolitik ersetzt, die durch einen Anwerbestopp und Rückkehrprämien versuchte den deutschen Arbeitsmarkt gegen ausländische Arbeitskräfte zu schützen.

Familienzusammenführung und humanitäre Migration wurden deshalb, neben dem Zuzug von Aussiedlern, zu den wichtigsten Kanälen der Zuwanderung in Deutschland. Im Ergebnis hat diese Politik zu starken Schwankungen der Zuwanderung mit dem Konjunkturzyklus, vor allem aber zu einer Verfestigung der Qualifikationsstruktur der ausländischen Bevölkerung in Deutschland geführt. Die Netzwerkbildung von MigrantInnen verstärkt diesen Trend. Das Qualifikationsniveau der ausländischen Bevölkerung in Deutschland ist deshalb

heute deutlich geringer als im Durchschnitt der OECD Staaten (Brücker/Ringer 2008).

Zuwanderungs- und Arbeitsmigrationssteuerungsgesetz

Mit dem zum 1. Januar 2005 in Kraft getretenen Zuwanderungsgesetz hat der Gesetzgeber erste Schritte zur Steuerung der Zuwanderung aus Drittstaaten nach Humankapitalkriterien eingeleitet. Neben hoch qualifizierten Wissenschaftlern ermöglichte das Zuwanderungsgesetz die Zuwanderung von Personen, deren Bruttoeinkommen das Doppelte der Bemessungsgrenze für die gesetzliche Krankenversicherung, d.h. rund 85.000 Euro, übersteigt. Darüber hinaus wurden Zuwanderungsmöglichkeiten für Selbständige, sofern sie eine Mindestsumme investieren und mindestens fünf Arbeitnehmer beschäftigte, geschaffen. Die Zuwanderung von anderen qualifizierten Arbeitskräften ist dagegen zu einem Großteil nur nach einer Vorrangprüfung durch die Bundesagentur für Arbeit möglich, die den Nachweis voraussetzt, dass keine einheimischen oder EU - Arbeitskräfte verdrängt werden.

Die Reform des deutschen Zuwanderungsrechts folgt also in weiten Teilen dem nachfrageorientiertem Politikansatz, nach dem die Zuwanderung nur dann erfolgen soll, wenn ein Arbeitskräftebedarf entweder durch das Überschreiten einer Gehaltsobergrenze oder durch eine Vorrangprüfung nachgewiesen werden kann. Anders als in den USA hat sich das deutsche Recht jedoch kaum als wirksam erwiesen. Im Jahr 2009 wurden insgesamt 689 Niederlassungserlaubnisse für Hochqualifizierte erteilt, davon lediglich 142 mit einer Ersteinreise ab Januar 2009 (2008: 473, davon 106 mit einer Ersteinreise ab Januar 2008). Die Bundesagentur für Arbeit erteilte im Jahr 2008 für die Beschäftigung von Fachkräften 28.893 Zustimmungen für einen temporären Aufenthalt (Bundesagentur für Arbeit 2009). Angesichts dieser Größenordnungen kann von einer gezielten Steuerung der Zuwanderung nach Humankapital- und Arbeitsmarktkriterien in Deutschland keine Rede sein.

Mit der Reform des Zuwanderungsrechts durch das am 1. Januar 2009 in Kraft getretene Arbeitsmigrationssteuerungsgesetz hat die große Koalition versucht, insbesondere hochqualifizierten und qualifizierten Arbeitskräften den Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt zu erleichtern. Dabei wurde im Wesentlichen die Gehaltsobergrenze auf rund 65.000 Euro reduziert (Beitragsbemessungsgrenze der gesetzlichen Rentenversi-

cherung), HochschulabsolventInnen aus den neuen Mitgliedsstaaten der EU die Zuwanderung bereits vor Ablauf der Übergangfristen für die Arbeitnehmerfreizügigkeit ermöglicht sowie die Investitionssumme für Selbständige auf 250.000 Euro reduziert. Weitergehende Maßnahmen wie die Steuerung der Zuwanderung nach einem Punktesystem (§ 20 des ursprünglichen Gesetzentwurfes) sind im Gesetzgebungsprozess gescheitert. Es ist zweifelhaft, ob diese Maßnahmen ausreichend sind um die Qualifikation der NeuzuwanderInnen und damit langfristig der Bevölkerung mit Migrationshintergrund in Deutschland spürbar zu erhöhen. Die Einführung eines Punktesystems und eine deutliche Absenkung der Gehaltsobergrenze wären notwendige Maßnahmen.

Die jetzt vorgeschlagene Einkommensgrenze liegt rund 50 Prozent über dem Durchschnittseinkommen von jungen AkademikerInnen in Deutschland: So erzielten Universitätsabsolventen des Jahres 2001 fünf Jahre nach Studienabschluss ein durchschnittliches Einkommen von 42.300 Euro (Kerst/Schramm 2008: 90). Zu berücksichtigen ist auch, dass viele hochqualifizierte ZuwanderInnen gerade unmittelbar nach ihrem Studienabschluss für ihren Lebens- und Arbeitsort entscheiden. Eine Einkommensgrenze von 35.000 bis 40.000 Euro wäre angemessen. Diese Maßnahmen ermöglichen HochschulabsolventInnen, aber auch qualifizierten FacharbeiterInnen in Berufen mit günstigen Beschäftigungsaussichten unbürokratisch einen attraktiven Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt.

Es ist auch fraglich, ob die deutschen Regelungen den Anforderungen an eine zunehmende Harmonisierung des Zuwanderungsrechts in der EU genügen. Durch die steigende Arbeitskräftemobilität in der Gemeinschaft, die durch die Europäische Blue Card-Initiative gefördert werden soll, ergibt sich ein zunehmender Druck die Zugangsbedingungen zu den nationalen Arbeitsmärkten anzugleichen. Eine Protektion des Arbeitsmarktes durch hohe Zuwanderungsbarrieren kann künftig durch die Blue Card leicht unterlaufen werden. Dies würde zu einer zunächst hohen Zuwanderung in Länder mit niedrigen Barrieren führen, danach aber zu einer Wanderung aus diesen Ländern in andere Zielländer. Derartige Umlenkungsprozesse sind nicht nur ineffizient und mit Einkommensverlusten für die MigrantInnen verbunden, sie könnten auch zu einer Umlenkung von hoch qualifizierten Migrationsströmen in andere Länder führen. Deutschland wäre daher gut beraten, etwa die Einkommensgrenzen für die Zuwanderung von qualifi-

zierten Arbeitskräften an das Niveau anderer wichtiger Zielländer der Migration anzupassen.

Folgen der Zuwanderung für die Integration in Arbeitsmarkt und Bildungssystem

Einwanderungspolitik und Integrationspolitik sind zwei Seiten einer Medaille: ohne eine gezielte Steuerung der Zuwanderung ist eine Integrationspolitik zum Scheitern verurteilt, während umgekehrt eine gezielte Steuerung der Zuwanderung auf eine Integrationspolitik angewiesen ist, die die Arbeitsmarktpartizipation der ZuwanderInnen unterstützt und die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben erleichtert. In beiden Feldern bestehen erhebliche Defizite.

Obwohl das Qualifikationsniveau der ausländischen Bevölkerung in den letzten zwanzig Jahren kontinuierlich gestiegen ist, verfügen in Deutschland nur 22 Prozent der ausländischen Bevölkerung über einen Hochschulabschluss, im Vergleich zu 60 Prozent in Kanada, zu 43 Prozent in den USA und zu 40 Prozent in Australien (Bertoli et al., 2009). Auch haben die Qualifikationsunterschiede zwischen der deutschen und der ausländischen Bevölkerung im Zeitverlauf zugenommen: Betrug der Anteil der AusländerInnen an den Erwerbspersonen ohne beruflichen Bildungsabschluss 1980 noch rund 20 Prozent, so ist dieser Anteil bis zum Jahr 2004 auf knapp 40 Prozent gestiegen (Nach eigenen Berechnungen auf Grundlage der IAB Beschäftigtenstichprobe).

Die Integration von AusländerInnen in den Arbeitsmarkt hängt jedoch eng mit ihrem Qualifikationsniveau zusammen: Je geringer die Qualifikation, desto höher das Arbeitslosigkeitsrisiko und desto geringer die Löhne. Auch die fiskalischen Erträge und Kosten der Zuwanderung hängen eng mit dem Qualifikationsniveau der MigrantInnen zusammen (Bonin 2002, 2006). Schließlich wird die soziale und kulturelle Integration maßgeblich von dem Bildungsniveau und der Arbeitsmarktintegration bestimmt. Je geringer die Qualifikation, desto bedeutender sind Migrationsnetzwerke und desto stärker ist die Bildung von ethnischen Enklaven ausgeprägt, die wiederum den Erwerb von Sprachkompetenz und anderer wichtiger Kompetenzen für die soziale, kulturelle und ökonomische Teilhabe behindern (Danzon/ Yaman 2009).

Das vergleichsweise geringe Qualifikationsniveau von MigrantInnen der zweiten oder dritten Generation zeigt, dass die Integrationspolitik in Deutschland bislang keine

oder nur geringe Erfolge aufweisen kann. Aufgrund der auch im internationalen Vergleich geringen Durchlässigkeit des deutschen Bildungssystems hat sich die geringe Qualifikation der ZuwanderInnen verfestigt (Geißler 2006, OECD 2006, Pisa-Konsortium 2004). In Deutschland bestimmt noch immer das Bildungsniveau der Eltern maßgeblich die Bildungschancen der Kinder – was sich insbesondere negativ auf die Bildungschancen von Kindern aus Familien mit Migrationshintergrund auswirkt, in denen das Bildungsniveau der Eltern vergleichsweise gering ist. Langfristig ist eine gezielte Bildungspolitik, die einerseits das durchschnittliche Bildungsniveau steigert und andererseits die Ungleichheiten der Bildungschancen verringert, unverzichtbar, um die Potenziale von MigrantInnen und ihren Kindern zu entfalten und die Kosten einer verfehlten Arbeitsmarktintegration zu senken (Brück-Klingberg et al. 2009). Dabei handelt es sich allerdings um ein Langzeitprojekt, das mit Kosten verbunden ist.

Eine gezielte Steuerung der Zuwanderung kann dazu beitragen diese Kosten zu senken. Zum einen lassen sich qualifizierte ZuwanderInnen leichter in Arbeitsmarkt und Gesellschaft integrieren und ihre Kinder haben sehr viel bessere Bildungschancen als im Falle der traditionellen Einwanderfamilien in Deutschland. Zum anderen wird einer Netzwerkbildung von gering qualifizierten MigrantInnen entgegengewirkt, wodurch nicht nur die Integrationschancen der ausländischen Bevölkerung steigen, sondern auch die Qualifikation künftiger ZuwandererInnen erhöht wird. Somit fallen die Integrationskosten im Falle qualifizierter Zuwanderung. Allerdings, auch das zeigen die Erfahrungen klassischer Einwanderungsländer mit einer gezielten Steuerung der Zuwanderung, steigen die wirtschaftlichen und sozialen Erträge der Zuwanderung wenn die Integration in Arbeitsmarkt und Gesellschaft durch Maßnahmen wie Sprachkursen etc. unterstützt wird. Insofern müssen Einwanderungs- und Integrationspolitik Hand in Hand gehen.

Fazit

Deutschland und andere Einwanderungsländer können also aus den Erfahrungen von Ländern mit einer gezielten Steuerung der Zuwanderung vieles lernen. Vor allem Ländern mit einer angebotsorientierten, an Humankapitalkriterien ausgerichteten Steuerung der Zuwanderung kann es gelingen in großem Umfang qualifizierte ZuwanderInnen zu gewinnen, die günstige Aussichten für eine erfolgreiche Integration in Arbeitsmarkt und Gesellschaft haben.

Eine Ergänzung dieser an Humankapitalkriterien ausgerichteten Einwanderungspolitik durch nachfrageorientierte Elemente kann die schnelle Integration in den Arbeitsmarkt erleichtern, sofern diese nachfrageorientierten Steuerungsmechanismen nicht durch organisierte Interessen verzerrt werden. Begleitende integrationspolitische Maßnahmen wie das Angebot von Sprachkursen können die Teilhabe an Arbeitsmarkt und Gesellschaft zusätzlich erleichtern. Notwendige Änderungen sind aber auch auf Erkenntnissen einer wissenschaftlichen Bewertung der bisherigen Gesetze bzw. Neuerungen und deren Wirkungen aufzubauen.

Eine derartige Politik kann hohe wirtschaftliche und soziale Erträge für Einwanderungsländer aufwerfen, insbesondere die fiskalischen Gewinne sind in einer vom demographischen Wandel betroffenen Gesellschaft erheblich. Allerdings wird ein solcher Politikwechsel nicht über Nacht gelingen. Dazu hat sich die soziale und qualifikatorische Struktur der Bevölkerung mit Migrationshintergrund in den letzten vier Dekaden zu stark verfestigt. Nur ein Teil der Zuwanderung kann und sollte nach wirtschaftlichen Kriterien gesteuert werden, Familienzusammenführung und humanitäre Migration sind weiterhin wichtige Kanäle. Insofern wird Deutschland auf kurze und mittlere Sicht nicht das Qualifikationsniveau etwa der ausländischen Bevölkerung in Kanada, Australien oder den USA erreichen können. Eine Integrationspolitik, die vor allem auf eine Erhöhung des Bildungsniveaus und eine Verbesserung von Bildungschancen setzt, ist deshalb unverzichtbar.

Die Struktur der ausländischen Bevölkerung wird sich jedoch umso leichter verändern, je größer die Zuwanderung ausfällt. Um die Qualifikationsstruktur der ausländischen Bevölkerung spürbar zu verändern, müsste die Zuwanderung nach Deutschland um mindestens 200.000 Personen jährlich erhöht werden. Eine Akzeptanz für eine derartige Politik zu erreichen, dürfte nicht leicht sein. Allerdings zeigen viele empirische Untersuchungen, dass die öffentliche Akzeptanz der ImmigrantInnen und der Integrationspolitik mit der Zuwanderung von qualifizierten Arbeitskräften steigt (vgl. Canoy et al. 2006).

Literatur

Belot, Michéle V.K.; Hatton, Timothy J. (2008): Immigrant Selection in the OECD, CEPR Discussion Papers 571, Centre for Economic Policy Research,

Research School of Social Sciences, Australian National University.

Bertoli, Simone, Herbert Brücker, Giovanni Facchini, Anna Maria Mayda and Giovanni Peri (2009), *The Battle for Brains: How to Attract Talent*, Report for the Fondazione Redolfo Debenedetti, Mailand, www.frdb.org.

Bonin, Holger (2002): Eine fiskalische Gesamtbilanz der Zuwanderung nach Deutschland. In: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung 71 (2), S. 215–229.

Bonin, Holger (2006): Der Finanzierungsbeitrag der Ausländer zu den deutschen Staatsfinanzen: eine Bilanz für 2004. IZA Discussion Paper No. 2444.

Brücker, Herbert; Defoort, Cecily (2009): Inequality and the self-selection of international migrants * theory and new evidence. In: *International Journal of Manpower*, Vol. 30, No. 7, S. 742-764

Brücker, Herbert; Ringer, Stefan (2008): Ausländer in Deutschland: Vergleichsweise schlecht qualifiziert. IAB-Kurzbericht 1/2008.

Brück-Klingberg, Andrea; Burkert, Carola; Damelang, Andreas; Deeke, Axel; Haas, Anette; Schweigard, Eva; Seibert, Holger; Wapler, Rüdiger (2009): Integration von Migranten in Arbeitsmarkt und Bildungssystem. In: J. Möller & U. Walwei (Hrsg.), *Handbuch Arbeitsmarkt 2009*, (IAB-Bibliothek, 314), Bielefeld: Bertelsmann

Bundesagentur für Arbeit (2009): *Arbeitsgenehmigungen und Zustimmungen 2008*. Statistik der Bundesagentur für Arbeit: Nürnberg

Canoy, Marcel et al. (2006): *Migration and public perception*. Bureau of European Policy Advisers (BEPA). European Commission.

Chaloff, Jonathan; Lemaitre, Georges (2009): *Managing highly-skilled labour migration: a comparative analysis of migration policies and challenges in OECD countries*. OECD social, employment and migration working papers no.79. Paris: OECD

Danzer, Alexander, Yaman, Firat (2010): *Enclave Effects and Language*, Mimeo, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung: Nürnberg

Facchini, Giovanni; Mayda, Anna Maria and Mishra, Prachi (2008): *Do Interest Groups Affect US Immigration Policy?* CEPR Discussion Papers 6898, C.E.P.R. Discussion Papers.

Geißler, Rainer (2006): *Bildungschancen und soziale Herkunft*. In: *Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit* 37 (4). S. 34-49.

Kerst, C./Schramm, M. (2008): *Der Absolventenjahrgang 2000/2001 fünf Jahre nach dem Hochschulabschluss. Berufsverlauf und aktuelle Situation*. HIS Forum Hochschule 10/2008.

OECD (2006) *Wo haben Schüler mit Migrationshintergrund die größten Erfolgchancen: Eine vergleichende Analyse von Leistung und Engagement in PISA 2003*, Paris.

PISA-Konsortium Deutschland (Hrsg.) (2004): *PISA 2003. Ergebnisse des zweiten internationalen Vergleichs. Zusammenfassung*.

Dr. Herbert Brücker ist Professor für Volkswirtschaftslehre an der Universität Bamberg und leitet den Forschungsbereich „Internationale Vergleiche und Europäische Integration“ am Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) in Nürnberg.

Dr. Carola Burkert leitet die Arbeitsgruppe „Migration und Integration“ am Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB).

Rainer Münz

Demographic Change, Labour Force Development and Migration in Europe – Policy Recommendations

Today, demographic change is a global phenomenon resulting from two almost universal trends¹: declining fertility and increasing life expectancy. All countries in the world experience declining fertility or have stagnating fertility below replacement level². And the majority of countries report increasing life expectancies³. As a consequence most parts of the world will witness demographic ageing throughout the 21st century. Large discrepancies, however, will remain.

Europe and Japan have entered the stage of demographic stagnation and will most likely be confronted with some population decline during the first half of the 21st century. As a result most parts of Europe – in particular many EU27 member states and all European CIS countries – are confronted with stagnating or declining working age populations and the prospect of shrinking native labour forces. In China, demographic decrease will start around the year 2025.

In contrast to this stagnation or even decline, populations of Europe's neighbouring regions – Central Asia, the Middle East and North Africa will continue to grow significantly. In the neighbourhood of the EU, the MENA region, Turkey and Central Asia will experience sustained demographic growth and a growing number of people entering the labour force. These regions still have much higher fertility. And their populations are much younger, with a median age of 20 years or less, compared to 39 in today's Europe.

A few demographic facts about Europe

In 2009, the European Union had 500 million inhabitants – more than ever before. Almost all societies of Western and Central Europe have fewer than 2 children

per family. On average women in Europe give birth to 1.5 children. In a parallel development the proportion of women without children is growing.

In all countries of Western Europe life expectancy has reached its highest historical levels and continues to increase. In contrast, most countries of Central and Eastern Europe have seen periods of increasing life expectancy as well as periods of stagnation and even decline. Today EU citizens on average have a life expectancy at birth of 75 years for men and of 82 years for women. Life expectancy continues to increase in Western and Central Europe at a pace of 2-3 months per year. Since infant and child mortality have already reached very low levels, this essentially translates into a gain in life expectancy above the age of 50. If this trend would continue throughout the 21st century we could expect a further increase of our life span by some 15-20 years.

The recent past was characterized by the following developments: Labour migrants particularly from countries with lower wage levels (Bulgaria, Latvia Lithuania, Poland and Romania) made use of the freedom of establishment and access to Western European labour markets (in particular to Italy, Ireland, Portugal, Spain, and the UK). Other countries of Western Europe experienced continuous family reunion, reduced flows linked to asylum, ethnic migration, and inflows of irregular migrants from Northern and Western Africa, the Middle East and Asia. Ukraine and Moldova emerged as important new European source countries.

Since the year 2000, Italy and Spain recorded by far the largest net inflows; followed by France, Germany, Greece, Ireland, and the UK. Net outflows were largest in Bulgaria, Poland, Romania, and Turkey (2000-2006). Following the general trend, most EU/EEA countries (including several new EU member states) have meanwhile become net immigration countries. It is very likely that, sooner or later, this will be the case in other new EU member states and candidate countries as well.

¹ The paper is based on a related data background paper (Münz 2009) as well as on earlier work that the author carried out together with Robert Holzmann (World Bank). Valuable input was given by Zoltan Bakay (Erste Group), Johannes Koettl (World Bank) and Heidi Kaiser-Muehlecker (Erste Group).

² On average fewer than 2.1 children per women (Total Fertility Rate = TFR)

³ Main exceptions are countries with a high prevalence of HIV/AIDS and several post-Soviet successor states in Europe and Central Asia experiencing stagnation or decline of male life expectancy since the late 1980's.

Main “gates of entry”

EU and EEA citizens are more or less free to move within Western and Central Europe, to take residence and to join the work force in any other EU/EEA member states. In the recent past a growing number of EU citizens made use of this freedom. Some restrictions, however, still apply to citizens of new EU member states seeking employment in another EU country⁴. The key gates of entry for people immigrating to the EU are temporary and long-term labour migration, family reunion⁵ and family formation, the inflow of asylum seekers (some 240,000 applications in all EU countries in 2008), and the inflow of co-ethnic “return” migrants and their dependent family members. Published data on gates of entry, however, do not account for all relevant migration flows. For example, in several EU countries economic migration takes place to a larger extent in the form of seasonal and temporary labour migration (some 600,000 persons admitted annually in EU27), as well as in the form of irregular labour migration of at least the same magnitude.

Europe’s foreign born population

Today 43 million people residing in the European Union (EU27) and associated countries (other EEA, CH) are regular international migrants. They represent 8.5% of Western and Central Europe’s total population. Some 14 million of these migrants have come from other EU member states (in some cases prior to the EU accession of their home countries). The remaining 29 million have come from other parts of Europe and other world regions. Among them some 19 million residents of Western and Central Europe are immigrants from Asia, the Middle East and North-Africa, sub-Saharan Africa, Latin America and the Caribbean. During the last decade the main European sending countries were Poland, Romania, Turkey and Ukraine.

A comparison of all EU27 (and associated) countries shows: Germany has by far the largest foreign-born population, followed by France, the UK, Spain and Italy. Relative to population size, two of Europe’s smallest countries – Luxembourg and Liechtenstein – have the largest stock of immigrants, followed by Switzerland,

two Baltic states – Latvia and Estonia – and Austria. In the majority of West European countries the foreign-born population accounts for 6-15% of total population.

Population forecasts for Europe

In 2009, the European Union had 500 million inhabitants. According to medium-term population projections published by Eurostat, total population in EU27 will continue to increase until 2035 at a reduced pace to 520 million. During the following period Eurostat expects a subsequent decline to 515 million in 2050, with all new and many old EU member states facing a marked decrease of native-born populations. The projection assumes continuing net gains from international migration in the order of 50 million people during the period 2008-2050. In the absence of mass migration EU27’s total population would already start to decline after the year 2010. By 2050 the number of people living in EU27 would have dropped to 444 million.

Projected demographic change has a significant impact on the future age structure. In the European Union the size of the working age population (age group 15-64) was 330 million in 2005. This group will start to shrink after 2020 reaching 328 million in 2025 and 294 million in 2050. Within this group the momentum will also shift from younger to older people at employable age. The number of younger Europeans entering the labour market (age group 15-24) is already shrinking in a number of EU member states and will decline in EU27 as a whole over the next 45 years. In contrast, the age group 30-54 will continue to grow until 2020. The age group 55-65 is likely to grow until the year 2030 when the largest cohorts of the baby boom have reached (today’s) retirement age.

At constant labour force participation rates the number of economically active people would shrink from 236 to 229 million in 2025 and to 207 million in 2050. In the absence of any international migration this decline would be even larger. Under such – rather unrealistic assumptions – Europe’s working age population would fall to 224 million (2050); and the number of economically active people would drop to 171 million by 2050 if labour force participation would remain constant over time.

On the other hand, as a result of an increasing life expectancy and the ageing of the baby boom generation, the age group 65+ will grow from 81 million (2005) to 112 million in 2025; and to 148 million in 2050. This is an increase of some 67 million people. Within this age

⁴ Austria and Germany have not yet given citizens of EU countries of 2004 enlargement free access to their labour markets. Transitional restrictions apply here up until 2011. For Bulgaria and Romania many restrictions apply in EU countries until 2013.

⁵ In most EU countries family reunion is restricted to spouses and young children. For third country nationals various age limits apply.

group the largest increase is to be expected for people over 80 years of age (2005: 19 million, 2050: 54 million). For Western and Central Europe the demographic process analyzed here can be characterized as shift to a society in which the older segment of the work force (45+) and the already retired elderly will form a majority.

Demographic aging is reflected in the so-called “old age dependency ratio”: Today for every 100 Europeans at working age (15 to 65) there are 25 senior citizens in age group 65+. By 2050 this ratio will “deteriorate” to 50 senior citizens per 100 Europeans at working age. In that year Bulgaria, Italy and Spain are expected to have the highest old age dependency ratios. The development is even more dramatic if we look at the “support ratio” between the actual work force and the older population.

Today in EU27 there are 35 senior citizens in the age group 65+ per 100 Europeans actually working and contributing to the public coffers. Until 2050 (at constant labour force participation rates) this ratio would rise to 73 senior citizens per 100 people in the work force. This would constitute a dramatic old age burden for those still economically active and a threat to future pension systems.

Implications for Europe’s work force in the absence of mass migration

Today’s labour force of the EU27 comprises 235 million people. Of them some 21 million (=9%) are foreign-born. At current labour force participation rates, demographic aging translates into a shrinking labour force. Based on the assumptions of the Eurostat’s 2008 convergence scenario Western and Central Europe’s work force would decrease to 229 million (-3%) in 2025 and to 207 million (-10%) in 2050 (at constant labour force participation rates). In the absence of any international migration this decline would be even larger (2025: 214 million; -10%; 2050: 171 million; -20%).

Policy Options

For Europe the most obvious strategies coping with demographic ageing and the eventual decline of native-born work forces are:

- **Higher retirement age:** In ageing societies a considerable potential to increase domestic labour forces and to reduce the number of retirees rests in the reversal of a very common behavioural pattern: We would have to end early retirement. This strategy

particularly applies to countries where actual retirement age is well below legal retirement age. In EU27 the average actual retirement age is 61.9 for male workers and 60.5 for female workers. As a result the employment rate in the age group 55-65 is below 45%. Taking into account the prospect of a continuously increasing life expectancy there is room for the prolongation of our working life and an increase of today’s actual as well as statutory pension ages. This option, however, demands a shift in attitudes both at employees’ and employers’ sides as well as pension systems that do not favour early retirement. In this respect current adult education and training programs, salary schemes, and pension systems must be reformed in order to make employment of older workers more attractive. It should also be publicly questioned whether the general attitude of systematically draining the pension systems at individual level is a responsible behaviour.

- **Higher labour force participation rates of women:** In most European societies women do not only enter retirement earlier, but their overall employment rates are (in many countries significantly) lower than those of men. In EU27 women (age 15-64) have an average employment rate of 58.3% while men have a rate of 65.4%. Policies supporting higher female employment have to focus on equal opportunities as well as on child care programs and school systems that help mothers to stay in the work force. In many EU countries – particularly in Southern Europe and in the new EU member states of Central and South-Eastern Europe – current labour force participation rates of women leave room for better utilization of an already available domestic potential.
- **Higher labour force participation rates of migrants:** In many EU member states immigrants have lower employment rates than the native-born population. In North-Western Europe this is particularly true for immigrants from middle and low-income countries – and particularly for migrant women. This also leaves room for considerable improvements.
- **Active family policy:** In the long run, there may be no better strategy than improving domestic fertility rates and eventually reverse current downward trends. The examples of France and some Scandinavian countries show that this is not impossible. This requires a mix of material incentives provided by the state and institutional arrangement that allow mothers to stay in the work force and to secure their

own income and, later on, an independent claim to an old age pension. In the short and medium term, however, shortages in the labour market cannot be met by means of family policy as children born in 2010 will not enter the labour market before 2030-2035. It should also be noted that in many EU countries declining fertility has already led to a smaller number of potential parents – a development which cannot be offset by family policy measures.

- **Pro-active economic migration policy:** This strategy applies to countries with current and future shortages of labour and skills. Such gaps could obviously be solved with significant inflows of young adults from abroad. At the same time many Europeans have not yet realized that there is a global competition for attractive immigrants. Competitors in this race are not only the EU member states themselves. The main competition is between the EU and traditional countries of immigration such as the US, Canada and Australia, disposing of sound historical experiences in setting up immigration policies. These countries are also characterized by relatively open societies, integrative cultures and – first and foremost – attractive labour markets. As an answer to this, European migration policy must make the EU and its member states a more attractive destination for qualified and highly motivated potential immigrants and their families. In Europe today only a small number of the newly arriving migrants are selected according to their skills and professional experience. And many ambitious immigrants are employed below their skill levels.

The mentioned strategies are not mutually exclusive.

Higher labour force participation or more migration?

Based on the assumptions of the Eurostat convergence scenario (Europop 2008) Western and Central Europe's work force would decrease to 229 million (-3%) in 2025 and to 207 million (-12%) in 2050 (at constant labour force participation rates). In the – unlikely – absence of any international migration this decline would be even larger (2025: 214 million; -10%; 2050: 171 million; -28%).

If by 2050 all EU27 countries could match labour force participation rates of the three European countries currently having the highest participation rates, Western and Central Europe's work force would increase

slightly (variant with immigration; Scenario I: 246 million in 2025; +4%) and then remain constant until 2050. In the absence of migration (zero migration variant; Scenario I) total labour force would already decrease to 229 million in 2025 (-3%) and then continue to decline to 203 million in 2050 (-11%).

If, however, by 2050 EU member states would manage to increase their female labour force participation⁶, in age groups 15-65 to the (national) level of male labour force participation⁷, Europe's work force would slightly increase (variant with immigration; Scenario II) to 240 million in 2025 (+2%) and only then start to decrease to 231 million in 2050 (-2%). In the absence of migration (zero migration variant; Scenario II) the labour force would slightly decrease to 223 million in 2025 (-5%) and then strongly decline to 191 million in 2050 (-19%).

An increase of actual retirement age by 5 years until 2025 and by 10 years until 2050 would lead to a growing European work force (variant with immigration; Scenario III in 2025: 248 million; +5%; in 2050: 253 million; +7%). In the absence of migration (Scenario III) the labour force would decline to 231 million in 2025 (-2%) and then continue to decline to 211 million in 2050 (-11%). In such a scenario the actual labour force participation in age group 55-74 years would gradually increase from 26% today to 52% in 2050.

Pro-active recruitment of migrants: A solution?

At current labour participation rates and in the absence of migration (zero migration variant) Western and Central Europe's labour force would decline by 23 million during the period 2005-2025 and by another 43 million during the period 2025-2050. Labour migration might compensate for the whole "gap". But in this case, between 2005 and 2025, EU27 countries would have to add a net amount of 1.3 million labour migrants annually to their work force. And between 2025 and 2050, this number would have to increase to 1.6 million labour migrants annually. Assuming that at best 65-70 percent of newly arriving immigrants join the work force⁸, the

⁶ Assuming steady incremental change: 50% between 2005 and 2025, 50% between 2025 and 2050

⁷ Denmark, the Netherlands and Sweden (all above 74% for the age group 15- 65)

⁸ This conclusion can be drawn from an analysis of a European Labour Force Survey showing labour force participation rates above 65% (age 15-65) ONLY FOR West European immigrants living in another EU member state as well as Australian, Canadian, Japanese and US immigrants in the EU (Münz 2007)

annual net gain from migration would have to be in the order of 1.9 million annually until 2025 and 2.3 million annually between 2025 and 2050. Under these assumptions, between 2005 and 2050 a net migration gain of 102 million people at working age (15-65) would be required to add 72 million economically active migrants to Western and Central Europe's labour force.

At the same time we have to assume that circular movements between neighbouring regions (Western Balkans, MENA countries, Turkey, Ukraine) and the EU27 will remain an important element of future migration pattern and might even be promoted by EU migration policies. Under this assumption admitting or recruiting a net amount of some 100 million migrants at working age (as discussed above) requires a pool of some 160-200 million potential migrants – depending upon the rate of circularity, return and retention. Such calculations suggest that admitting or recruiting labour migrants can only be part of a policy mix addressing Europe's medium and long-term labour market problems.

Conclusion

International migration is caused by major economic, demographic, labour market and social security gaps between sending and receiving countries. But managed international migration is also a tool with the potential to reduce such gaps. Therefore, sending and receiving countries should explore win-win solutions that allow the countries and economies involved as well as the migrants to gain from geographic mobility of labour and skills.

In this context immigration should only be seen as a partial answer to aging and eventually shrinking domestic societies in Europe and growth of working age populations in neighbouring regions. Migration can only play such a role under the following conditions:

- Europe has to be able to attract migrants with needed skill levels.
- (These migrants have to be given access to formal labour markets and the possibility to establish their own businesses.

Availability of people, however, is not enough. Availability of qualifications and skills will matter to a great extent. For the EU27 it is also clear that labour market related reforms leading to higher labour force participation rates – in line with the Lisbon targets and beyond – should have high priority. At the same time such re-

forms will probably not be sufficient to fully counterbalance shrinking native work forces.

Europe will have to develop a comprehensive migration policy that balances economic and humanitarian aspects and incorporates selection and admission procedures for people who qualify for economic reasons as temporary migrants or as permanent immigrants. Experiences of traditional countries of immigration – Australia, Canada, and New Zealand in particular – should be analyzed and adapted. In this context, the EU and its member states also have to review and improve integration policies and arrangements regulating claims of migrants to social security benefits (including the portability of acquired rights and benefits in case of remigration) and services such as education and health care.

A permanent dialogue between the EU and neighbouring countries should explore the possibility of cooperation in various migration-related fields. Among them are visa regimes, residence and work permits, living and working conditions of migrant workers and permanent immigrants, brain drain and domestic skill formation, co-financing of educational systems, transferability and portability of acquired rights/claims toward social security. Such migration-related issues should also become elements of future formal agreements between the EU and its neighbouring regions.

References

- European Commission 2005: Green Paper on EU Approach to Managing Economic Migration, COM (2004), Brussels.
- European Commission 2008: Employment in Europe - Recent Trends and Prospects, Luxembourg.
- European Commission and Economic Policy Committee 2009: The 2009 Ageing report: economic and budgetary projections for the EU- 27 member States (2008-2060), European Economy No.2/2009, Brussels.
- Eurostat 2008: population Projections 2008 - 2060, New release No. 119/2008.
- Harmori, Szilvia (2009): Employment convergence of immigrants in the European Union, discussion paper, Budapest, Central Statistical Office; Hamburg, HWWI.
- Holzmann, Robert, Rainer Münz, 2004: Challenges and Opportunities of International Migration for the

EU, its Member States, Neighbouring Countries and Regions: A Policy Note, Washington DC: World Bank; Stockholm, Institute for Future Studies.

Holzmann, Robert, Johannes Koettl, Taras Chernet-sky 2005: Portability Regimes of Pension and Health care Benefits: An Analysis of Issues and Good Prac-tices, Global Commission on International Migration, Policy Analysis and research Programme, Geneva.

Koettl, Johannes 2007: Prospects for Management of Migration between Europe and the Middle East and North Africa Demographic Trends, Labor Force Projections, and Implications for Policies of Immigra-tion, Labour Markets and Social Protection, Wash-ington DC, World Bank.

Münz, Rainer 2007: Migration, Labor Markets and In-tegration of Migrants: A Overview of Europe, HWWI Policy Paper, Hamburg.

Münz, Rainer 2009: Demographic Change, Labour Force development and Migration in Europe, paper prepared for the Swedish EU Presidency Confer-ence on Labour Migration and its Development Po-tential in the Age of Mobility, Malmö.

OECD (2008): International Migration Outlook 2008 (Sopemi), Paris: OECD.

Papademetriou, Demetrios, 2003: Immigrant selec-tion and admissions systems: Lessons from the tra-ditional countries of immigration, Paper prepared for the Italian EU Presidency, Department of Social Af-fairs of the Ministry of Labour and Social Policy.

United Nations (2005): World Population Prospects. The 2004 Revision. New York: Department of Eco-nomic and Social Affairs, Population Division.

United Nations (2009): World Population Prospects. The 2008 Revision. New York: Department of Eco-nomic and Social Affairs, Population Division; Data-base: <http://esa.un.org/unpp/index.asp>

UNHRC 2009: Asylum Levels and Trends in Indus-trialized Countries- Statistical Overview of Asylum Application Lodged in Europe and selected Non-European Countries, Geneva.

Rainer Münz is Head of Research and Development at Erste Group GmbH in Vienna. He is a Senior Fellow at the Hamburg Institute of International Economics (HWWI) and a member of the EU Reflection Group Horizon 2020-2030.

Gunilla Fincke

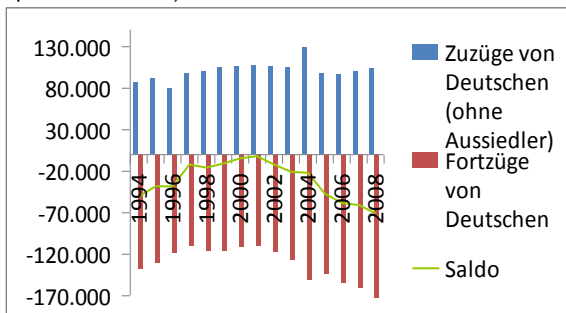
You can't have the cake and eat it! Migrationssteuerung in Deutschland und die Versprechen der zirkulären Migration

Deutschland ist Migrationsland. Zu- und Abwanderung halten sich die Waage. Während Faktizität und normative Wünschbarkeit von Einwanderung in Deutschland nach vielen Jahren der aufgeregten Diskussion langsam akzeptiert sind, gerät darüber die Abwanderung aus Deutschland aus dem Blick.

Auf dem Weg zur Nettonullzuwanderung

Seit vielen Jahren schon übertrifft die Abwanderung von Deutschen – ausgenommen der (Spät-) AussiedlerInnen - die Zahl der RückwanderInnen. Diese negative Wanderungsbilanz konnte durch positive Wanderungsbilanzen bei ausländischen Staatsangehörigen ausgeglichen werden, allerdings in immer geringerem Umfang. Deutschland befindet sich auf dem Weg zur Nettonullzuwanderung.

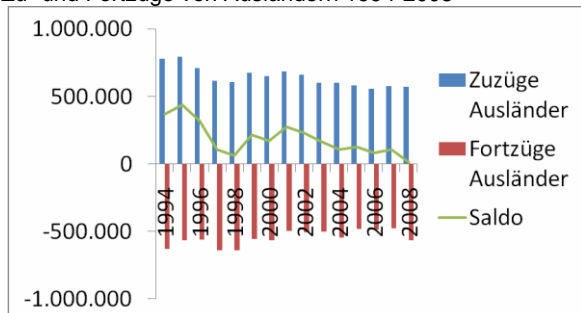
Zu- und Fortzüge deutscher Staatsangehöriger (ohne Spät-/ Aussiedler) 1994-2008



Quelle: Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen

Bei aller Vorsicht in der Interpretation der Daten für das Jahr 2008, die erstmals ein negatives Wanderungssaldo für Deutschland zeigten, ist klar, dass Fort- und Zuzüge nach Deutschland sich ungefähr die Waage halten.

Zu- und Fortzüge von Ausländern 1994-2008



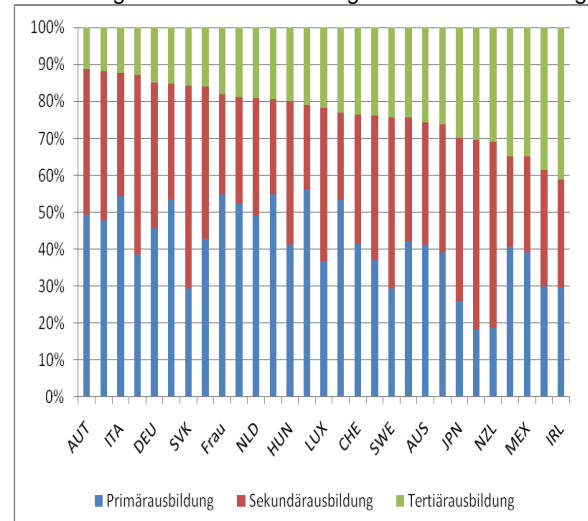
Quelle: Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen

Damit ist die Bundesrepublik weit entfernt von den immer noch geltenden Annahmen einer Nettozuwanderung in der Größenordnung von 100.000 Personen pro Jahr. (s. demografische Prognose des Statistischen Bundesamts 2009). Während sich durch Zuwanderung nie der demografische Wandel in Deutschland abwenden ließ, kann sie bei dieser ‚Nullnummer‘ auch keinen moderierenden Einfluss mehr entfalten.

Qualifikationsstruktur der Zuwanderer

Zu dem quantitativen Problem tritt ein qualitatives: Während abwandernde deutsche Staatsangehörige mehrheitlich überdurchschnittlich qualifiziert sind, sind die ausländischen ZuwanderInnen noch immer etwas schlechter als der deutsche Durchschnitt qualifiziert. Dies wirkt sich auch auf die in Deutschland lebende Bevölkerung mit Migrationshintergrund aus. Die OECD hat festgestellt, dass nur in wenigen Ländern im Ausland geborene Personen über ein schlechteres Qualifikationsniveau verfügen als in Deutschland: Lediglich in Österreich und in Italien ist der Anteil der im Ausland geborenen Einwohner mit tertiärer Ausbildung geringer.

Ausbildungslevel der im Ausland geborenen Bevölkerung



Quelle: OECD: A Profile of Immigrant Populations in the 21st Century: Data von OECD-Countries, 2008

Migrationssteuerung in Deutschland

Diese im OECD Vergleich schlechte Qualifikationsstruktur der Zuwandererbevölkerung ist auf die Geschichte der Gastarbeiteranwerbung zurückzuführen und den

nach dem Anwerbestopp 1973 dominanten Familien- nachzug. Durch den Anwerbestopp kam der Zuzug ausländischer Arbeitskräfte weitestgehend zum Erliegen und ein restriktives Regime der Arbeitsmigration begann. Mit dem Zuwanderungsgesetz unter Rot-Grün erfolgte eine konzeptuelle Öffnung des deutschen Arbeitsmarkts für hochqualifizierte ZuwanderInnen mit einem Jahresbruttogehalt von zurzeit 64.800 Euro und für ausländische Unternehmer, die eine Investition von mindestens 250.000 Euro tätigen und fünf neue Arbeitsplätze schaffen (§19 und §21 AufenthG). Weitgehend unbemerkt von der Öffentlichkeit wurden in Deutschland zudem durch eine Reihe von Verordnungen - zuletzt zum Januar 2009 - LÖcher in das restriktive Migrationsregime gebohrt.

So können heute AkademikerInnen aus den neuen Mitgliedsstaaten der EU in Deutschland arbeiten, ausländische Absolventen deutscher Hochschulen haben ein Jahr Zeit, um eine angemessene Tätigkeit in Deutschland zu finden und Akademiker aus Drittstaaten, d.h. Nicht-EU-Staaten, können nach Vorrangprüfung zur Arbeitsaufnahme kommen. Insgesamt umfasste der vielfältige Zuzug unter § 18 AufenthG knapp 30.000 Personen im Jahr 2008. Das deutsche Zuwanderungsrecht stellt sich damit insgesamt als komplexes Gefüge von Verordnungen, Ausnahmeregelungen, Erweiterungen und Ausführungsbestimmungen dar.

Standortfaktor Deutschland und die Adjustierung der Migrationssteuerung

Neben der Unübersichtlichkeit und der über lange Jahre restriktiven und unterschiedlichen Handhabung dieser einheitlichen Regelungen in den einzelnen Bundesländern und Kommunen hängt der geringe Zuzug aber auch mit Standortfaktoren zusammen. Während das Gesundheits- und Sozialsystem, individuelle Freiheitsrechte und die öffentliche Sicherheit als positiv erlebt werden, zählen zu den Nachteilen die immer noch nur beginnende interkulturelle Öffnung der Gesellschaft, ein starrer deutscher Arbeitsmarkt, der für Ehe- und LebenspartnerInnen eine Arbeitsaufnahme erschwert, fehlende Betreuungsmöglichkeiten für Kinder, aber auch die v.a. im Ausland wahrgenommene mangelnde Dynamik der deutschen Gesellschaft sowie geringere Aufstiegs- und Verdienstmöglichkeiten.

Zudem ist Deutsch im Vergleich zu Englisch eine zusätzliche Hürde für die meisten Angehörigen einer global mobilen Elite. Im Ergebnis führt dies dazu, dass Hochqualifizierte nicht selten einen Bogen um Deutsch-

land machen wie eine Studie von Cohen/Haberfeld/Kogan¹, für die Gruppe russischer Juden zeigte: Jüngere und Hochqualifizierte wanderten eher in die USA als nach Deutschland und Israel aus, ältere und damit Transferabhängigere eher nach Deutschland.

Neben einer Verbesserung der Standortfaktoren sollte die Bundesrepublik auch ihre Steuerung nachadjustieren. Hier müssen neben einem langfristig wirkenden Punktesystem mit einer ‚Arbeitsmarkterdung‘ durch eine Engpassdiagnose auch Formen der Akutsteuerung beispielsweise durch die vom Sachverständigenrat Deutscher Stiftungen vorgeschlagene Migrationsabgabe gefunden werden. Bei der Migrationsabgabe können Arbeitgeber ausländische Arbeitskräfte sofort zum branchenüblichen Tarif einstellen, wenn sie im Gegenzug eine Abgabe von ca. 20% des Jahresbruttolohns an einen Fonds zur Qualifizierung von in Deutschland lebenden Arbeitskräften entrichten.

Politische Notwendigkeiten und die Hoffnung auf zirkuläre Migration

Während Deutschland also mehr qualifizierte Zuwanderung benötigt, die öffentliche Unterstützung für eine vergrößerte Zuwanderung jedoch gering ausfällt, können die meisten Entwicklungsländer nicht allen qualifizierten Arbeitskräften eine Beschäftigung bieten. Der Traum von einem besseren Leben veranlasst z.B. junge AfrikanerInnen dazu, gefährliche Überfahrten nach Europa inklusive der Kanarischen Inseln zu riskieren. Ungefähr 450 Personen kamen dabei allein im Mittelmeerraum in der ersten Jahreshälfte 2009 ums Leben.

Aus einer solch geteilten Interessenlage heraus und mit Blick auf das aus demografischen Gründen schwindende Zuwanderungspotenzial aus Osteuropa gewinnt das Konzept zirkulärer Migration seit einigen Jahren an Bedeutung. Unter zirkulärer Migration ist jede Form temporärer Wanderung aus einem Herkunfts- in ein Aufnahmeland meist zu Arbeits- oder Ausbildungszwecken zu verstehen, die von vornherein die Rückkehr ins Herkunftsland einplant. Der zeitliche Rahmen der Wanderung kann zwischen mehreren Wochen und Jahren liegen. Auch kann zirkuläre Migration ein wiederholtes Hin- und Herwandern zwischen Herkunfts- und Aufnahmeland umfassen.

¹ Cohen, Haberland, Kogan, 2008: Jüdische Migranten aus der ehemaligen Sowjetunion. Ein natürliches Experiment zur Migrationsentscheidung, Kölnische Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft, 48, 185-201

Aus deutscher Sicht ist zirkuläre Migration attraktiv, da man sich erhofft, ZuwanderInnen unterschiedlicher Qualifikationsniveaus rekrutieren zu können, um damit in allen Segmenten des Arbeitsmarkts einen eventuellen Arbeitskräftebedarf abzudecken. Zirkuläre Migration gilt mithin als Instrument, mit dem flexibel und kurzfristig auf Änderungen am Arbeitsmarkt eingegangen werden kann. Auch sollen der temporäre Charakter der Migration und die mittelfristige Rückkehr der ZuwanderInnen die Akzeptanz solcher Maßnahmen bei der Mehrheitsgesellschaft erhöhen.

Auf der anderen Seite werden mit dem Konzept zirkuläre Migration entwicklungspolitische Ziele verbunden. Es kann durch die Eröffnung einer legalen Migrationsoption genutzt werden, um die Abschottung der europäischen Außengrenzen gegenüber niedrig- und mittelqualifizierter Zuwanderern moralisch zu rechtfertigen. Gemäß dieser Argumentation sind risikoreiche illegale Grenzübertritte gegenüber einer legalen Zugangsmöglichkeit unnötig. Wer dennoch illegal einzureisen versucht, hält sich nicht an die Spielregeln und müsste der Fairness halber den Anderen gegenüber am Grenzübertritt gehindert werden.

Europäische Initiativen zu zirkulärer Migration noch in Kinderschuhen

Auf europäischer Ebene wurde der Begriff ‚zirkuläre Migration‘ erstmals 2005 in einer Mitteilung der EU-Kommission zu Migration und Entwicklung verwandt. Angedacht wird die mehrfache Hin- und Rückwanderung von Personen aus Entwicklungsländern sowie von dauerhaft in der EU lebenden Drittstaatsangehörigen, die zeitlich befristet in ihr Herkunftsland zurückkehren würden. Durch Mehrfachwanderungen soll der Wissenstransfer gestärkt werden.

Der Europäische Rat bestätigt im Dezember 2005 in seinem „Global Approach to Migration“ die Richtung dieses Vorschlags und ein Jahr später legten der deutsche und der französische Innenminister eine Initiative vor, welche zirkuläre Migration v.a. als neues Instrument zur Bekämpfung irregulärer Zuwanderung betrachtet. Mit der Mitteilung „Zirkuläre Migration und Mobilitätspartnerschaften zwischen der Europäischen Union und Drittstaaten“ vom Juni 2007 versucht die Kommission, das Konzept zu konkretisieren und den Mitgliedsstaaten verschiedene Möglichkeiten, mit Hilfe konkreter Pilotprojekte, vorzuschlagen:

So soll Personen aus Drittstaaten die Möglichkeit gegeben werden, zu Arbeits- oder Ausbildungszwecken oder einer Kombination aus Beidem in die EU einzureisen und sich für einen befristeten Zeitraum in ihr aufzuhalten. Bedingung dafür ist, dass sie anschließend in ihr Herkunftsland zurückkehren. Die EU-Kommission empfiehlt, diesen Personen bevorzugt erneute Zuwanderungsmöglichkeiten zu gewähren (z.B. durch Verfahren für Mehrfacheinreise), so dass sich ein häufigeres Hin- und Herwandern entwickeln kann.

Als zweites Standbein sieht die EU-Kommission Erleichterungen für in der EU ansässige Drittstaatsangehörige vor, um während eines befristeten Zeitraums in das jeweilige Herkunftsland zurückzukehren (z.B. zum Zwecke der Unternehmensgründung, zum Freiwilligendienst). Hierfür müssten die bestehenden Regelungen so geändert werden, dass nicht länger, wie bisher, die Aufenthaltsgenehmigungen dieser Personen nach Abwesenheiten von über 12 Monaten ablaufen.

Seitdem haben u.a. Spanien und Italien Programme der zirkulären Migration eingeführt und die EU hat Mobilitätspartnerschaften mit Moldawien und den Kapverdischen Inseln (2008) sowie Georgien (2009) abgeschlossen, konkrete Erfahrungen liegen hierzu noch nicht vor. Das Stockholmer Programm vom Dezember 2009 bringt keine signifikanten Neuerungen. Der Rat beauftragte jedoch die Kommission, bis 2012 Vorschläge vorzulegen, wie die Diaspora in Europa besser in entwicklungspolitische Ziele eingebunden und unter welchen Bedingungen die Rückkehrbereitschaft von zirkulären MigrantInnen erhöht werden kann.

Gemischte Bilanz

Die Vorschläge zur zirkulären Migration fassen derzeit sehr unterschiedliche Zielgruppen von ZuwanderInnen gleichberechtigt ins Auge. Während für SaisonarbeiterInnen eine reibungslose Pendelmigration zu erwarten ist und für mittlere Qualifikationsgruppen ebenfalls sinnvolle Programme möglich sind, werden Programme für Hochqualifizierte nur in wenigen Fällen für alle drei Seiten (Herkunfts- und Aufnahmeland sowie individuelle Zuwanderer) gewinnbringend zu gestalten sein. Für Hochqualifizierte ist wegen der hohen Investitionskosten des Arbeitgebers zirkuläre Migration dagegen v.a. dann interessant, wenn die Arbeitstätigkeit eine Trainingskomponente enthält.

Sehr unterschiedliche Ideen und Handhabungen kursieren zur Länge des Aufenthalts, von wenigen Monaten

bis zu fünf Jahren gehen die Vorschläge. Von allen betont wird hingegen, dass eine frühzeitig zugesicherte Möglichkeit von Mehrfachaufenthalten im Aufnahme-land die Wahrscheinlichkeit der Rückkehr nach jedem einzelnen Aufenthalt erhöht. Zudem soll die Rückkehrwahrscheinlichkeit durch Abkommen mit den Herkunftsländern gesichert werden sowie durch das Zurücklassen von Familienangehörigen im Herkunftsland.

Dennoch: Rückkehr aus demokratischen Staaten gegen den Willen der betreffenden Person kann kaum oder nur zu hohen (politischen) Kosten erzwungen werden. Zumal sich in den letzten Jahren das Migrationsrecht in den europäischen Staaten subjektiviert und menschenrechtlichen Belangen Einzelner bei der staatlichen Entscheidung über Ein- und Ausreise ein größerer Raum gegeben wird. Ein längerer Aufenthalt führt dementsprechend schnell zu einer Verwurzelung und damit zum Ausweisungsschutz.

Auch entwicklungspolitisch fällt die Bewertung eher gemischt aus: Zwar kann durch zirkuläre Migration der Umfang der Rücküberweisungen erhöht werden und die (temporäre) Abwanderung von Fachkräften ist in den Fällen unproblematisch, in denen diese Kräfte gar nicht qualifikationsadäquat eingesetzt worden wären. Dann gilt: „Better a brain drain than a brain in the drain“. Auf der anderen Seite fällt aber auch der mögliche Gewinn durch Innovationstransfers beschränkt aus, wenn die Programme der zirkulären Migration v.a. zur Deckung des niedrig- und mittelqualifizierten Arbeitskräftebedarfs in den europäischen Staaten angelegt sind.

Was ist also zu tun?

Zirkuläre Migration wird nicht selten als migrationspolitisches Allheilmittel dargestellt. Das ist sie nicht. Denn die Vorstellungen über ihren Zweck sind zu inkompatibel: Werden die entwicklungspolitischen Ziele ernst genommen, müsste der Wissenstransfer durch Trainings befördert werden. Steht hingegen die Deckung des Arbeitskräftebedarfs in Deutschland im Vordergrund, führt umfangreiche Fortbildung nur zu unnötigen Kosten und es werden möglichst lange Aufenthalte gewünscht. Nach fünf Jahren Aufenthalt aber stellt sich die Frage der Rückkehrbereitschaft umso dringlicher. Was, wenn diese fehlt? Werden die eben noch willkommenen Arbeitskräfte dann als unerwünscht abgeschoben?

Ein einige Rahmenbedingungen können geändert werden, um das Funktionieren von zirkulärer Migration wahrscheinlicher zu machen:

- **Mehrfachwanderung von vornherein zusichern:** Je näher Herkunfts- und Aufnahmeland liegen, je kürzer die Aufenthalte und je häufiger hin- und hergewandert wird, umso wahrscheinlicher lässt sich Pendeln über längere Zeiträume aufrecht erhalten.
- **Widersprüchliche Anforderungen in unterschiedlichen Programmtypen aufgreifen:** Neben einer Migrationsschiene, die vornehmlich der Erwerbstätigkeit im Aufnahmeland dient, sollte eine andere mit dem Schwerpunkt auf Training entwickelt werden. Bei beiden jedoch muss der Erwerb von Deutschkenntnissen verpflichtend und der Kontakt mit der Mehrheitsbevölkerung gewünscht sein, um die Fehler der Gastarbeiteranwerbung zu vermeiden.
- **Dauerhafte Zuwanderung von vornherein einrechnen:** Ein Teil der Zuwanderer in einem Regime zirkulärer Migration wird immer in Deutschland bleiben. Statt dies als Problem zu begreifen, sollte diese Möglichkeit von Anfang an eingerechnet und als Migrationssteuerung mit ins Aufnahmeland verlagert werden. In einem solchen Fall könnten besonders benötigte Fachkräfte, die schon in Deutschland sind und ihre Passfähigkeit am deutschen Arbeitsmarkt bewiesen haben, die Berechtigung zum Daueraufenthalt erwerben.

Zusätzlich bleiben die oben angesprochenen Maßnahmen gegen Standort- und Steuerungsprobleme relevant: Zirkuläre Migration darf nicht gegen eine verbesserte und v.a. transparentere Steuerung ausgespielt werden noch gegen nötige Reformen in Deutschland, um das Land für hochqualifizierte Zuwanderer attraktiv zu machen (z.B. interkulturelle Öffnung).

Dennoch bleibt zirkuläre Migration v.a. mit Blick auf die ebenfalls nicht perfekten Alternativen eine große Chance. Migration ist an sich ein risikobehaftetes Unterfangen, das insbesondere für die MigrantInnen mit vielen individuellen Härten verbunden ist. Zirkuläre Migration ist der Versuch, Win-Win-Situationen für alle zu schaffen, bis es soweit kommt, muss noch viel passieren.

Dr. Gunilla Fincke ist Geschäftsführerin beim Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR). Dieser Text gibt ihre persönliche Meinung wieder.

II Towards Inclusion

An inclusive society needs to fulfil various functions: Openness and tolerance are one set of characteristics and integrative legal measures, such as naturalisation, are another. Regarding the formal structures of this process of inclusion European member states have not lived up to their duties. Germany's integration politics and jurisdiction lacks satisfactory inclusionary measures integrating migrants into society. Altering these conditions is mandatory for a country facing and requiring increasing immigration.

- Professor of Political Studies, **Dietrich Thränhardt**, observes that despite a growing need for immigration in Germany, numbers are decreasing and except for rhetorical assurances integration has worsened in the past decades. He sees new chances for the EU

in the opening of labour markets to the new members as long as bureaucratic obstacles are reduced.

- Turkey is turning into a highly attractive place for emigration, says social scientist **Kamuran Sezer**. He evaluates the characteristics of emigration and the readiness of Turks living in Germany and German-Turks to emigrate but states that not everyone is emigrating permanently, but rather “transmigration” is taking place.
- Regarding the lack of recognition for foreign qualifications in Germany in the current system, the Green Party politician **Krista Sager** demands a claim for an individual testing procedure as well as the standardisation and simplification of the recognition process.

Dietrich Thränhardt

Braucht Deutschland Einwanderer? Und was ist zu tun?

Die demographische Herausforderung und der Einwanderungsbedarf

Deutschland braucht Einwanderung. Seit fünf Jahren ist der Bevölkerungsrückgang keine Prognose mehr, sondern Realität. Jahr für Jahr geht die Bevölkerungszahl um mehr als hunderttausend Menschen zurück. In einigen Bereichen Ostdeutschlands und in strukturschwachen Gegenden Westdeutschlands führt das zu dramatischen Schrumpfungen, mit der Konsequenz, dass sich eine Spirale nach unten entwickelt: weniger Menschen, weniger Investitionen, weniger Chancen, weniger Dynamik. Seit 2009 ist zudem zu beobachten, dass die Zahl der Berufseinsteiger in Ostdeutschland rapide sinkt – eine Folge der Halbierung der Geburtenzahlen in den neuen Ländern nach der Wiedervereinigung (Schaubild 1).

Damit leidet die wirtschaftliche Entwicklung unter einer zusätzlichen Restriktion. Zu dem Kreislauf von Nachfragemangel und Investitionsschwäche kommt der Mangel an geeigneten Arbeitskräften, mit der Folge, dass Investitionen ausbleiben und in Länder fließen, in denen all dies zur Verfügung steht, ob es sich nun um Niedriglohnländer wie Polen, China oder Vietnam handelt oder um Hochlohnländer wie die Schweiz, in denen sich eine dynamische Entwicklung um Unternehmenszentralen und Forschungsstandorte abspielt, und zwar mit Hilfe einer starken, flexiblen und motivierten Einwanderung, unter anderem aus Deutschland. Wenn es nicht gelingt, der demographischen Schwäche durch Einwanderung oder durch höhere Effektivität zu begegnen, könnte die negative Entwicklung, die wir heute in einigen Landesteilen erleben, Vorbote für die Entwicklung im ganzen Land sein.

Tabelle 1: Bevölkerungszahl Deutschlands 2005-2008
(in Tausenden)

2005	2006	2007	2008	2009
82 438,0	82 314,9	82 217,8	82 002,4	81 800 (Schätzung)
	- 276,9	- 97,1	- 215,4	- 202,4 (Schätzung)

Es ist nicht zu erwarten, dass sich die Geburtenzahlen in Deutschland entscheidend verändern werden. Seit über dreißig Jahren liegen sie bei 1,3-1,4 Kinder pro

Frau. Es werden also nur etwa zwei Drittel der Kinder geboren, die zur Aufrechterhaltung des Bevölkerungsstandes notwendig wären. Die Bevölkerung in den neuen Ländern hat sich nach höheren Geburtenzahlen in den letzten Jahrzehnten der DDR und einem radikalen Rückgang nach der Wiedervereinigung an diesen Stand angepasst (siehe Schaubild 1).

Trotz einer breiten Diskussion werden die politischen Maßnahmen nicht kohärent entwickelt, zudem sind Geburtenentwicklungen nicht kurzfristig radikal veränderbar. Eine derartige demografische Entwicklung entfaltet ihre eigene Dynamik. Folgen zwei Generationen aufeinander, die sich nur zu zwei Dritteln reproduzieren, so schrumpft die Geburtenzahl damit insgesamt schon um mehr als die Hälfte. Auch die meisten Einwanderergruppen passen sich nach einer Generation weitgehend an dieses generative Verhalten an.

Schaubild 1



Dementsprechend prognostiziert das Statistische Bundesamt (2009):

- “Die Bevölkerungszahl wird von heute 82 Millionen auf 65 bis 70 Millionen im Jahr 2060 zurückgehen.
- 2060 werden über 500.000 mehr Menschen sterben, als Kinder geboren werden.
- 2060 wird es fast so viele 80-Jährige und Ältere geben wie unter 20-Jährige.
- 65 Jahre oder älter ist heute jeder Fünfte, 2060 wird es jeder Dritte sein.

- Die Bevölkerung im Erwerbsalter wird besonders rapide im kommenden Jahrzehnt altern: Von den 20- bis 64-Jährigen insgesamt werden um das Jahr 2020 40% zwischen 50 und 64 Jahre alt sein.
- Die Bevölkerung im Erwerbsalter von 20 bis 64 Jahren wird von heute 50 Millionen auf 33 bis 36 Millionen im Jahr 2060 zurückgehen.
- 2060 werden etwa doppelt so viele Personen im Rentenalter auf 100 Personen im Erwerbsalter entfallen wie heute.“ (Statistisches Bundesamt 2009)

Im Gegensatz zu früher ist die Einwanderung gering

In dieser Prognose ist bereits eine hohe Zuwanderung enthalten. In den letzten Jahren ist die Einwanderung allerdings sehr zurückgegangen und fast zum Stillstand gekommen. Über Jahrzehnte hatte sie das bundesdeutsche Geburtendefizit ausgeglichen, das schon seit 1972 besteht. Dieser Rückgang betrifft die vom Staat organisierte Zuwanderung ebenso wie die unregulierte Zuwanderung im Rahmen der Europäischen Union oder anderer offener Systeme.

Mit dem Zuwanderungsgesetz von 2005 ist die Zuwanderung von AussiedlerInnen ebenso wie die von Juden aus der ehemaligen Sowjetunion weitgehend zum Erliegen gekommen. Die Zahl der AsylbewerberInnen ist ebenfalls zurückgegangen, nur wenige Flüchtlinge werden anerkannt. Die Aufnahme von Kontingentflüchtlingen aus Syrien und Jordanien 2009 beschränkte sich auf wenige Tausend. Der Familiennachzug aus der Türkei und anderen Ländern ist mit gezielten Maßnahmen eingeschränkt worden, indem für ZuwanderInnen aus Visumsländern besondere Sprachanforderungen gestellt wurden.

Gleichzeitig hat die Zuwanderung aus den alten Mitgliedsstaaten der Europäischen Union (EU 15) abgenommen und tendiert im Saldo gegen Null. Nur aus den neuen ostmitteleuropäischen EU-Ländern, insbesondere aus Polen, Rumänien und Bulgarien, kommt ein beträchtlicher Strom an EinwanderInnen. Bis 2011 bzw. 2014 bestehen gegenüber diesen Staaten aber Restriktionen bei der Zuwanderung.

Dagegen existiert ein Auswanderungsüberschuss gegenüber der Schweiz, Österreich, Großbritannien, Kanada und den USA, außerdem gegenüber den südeuropäischen Ländern Spanien, Italien, Portugal und Griechenland. Während die Alterswanderung nach Südeuropa ökonomisch nur bedingt negativ zu Buche

schlägt, legt die Analyse der Auswanderung in die erstgenannten Länder nahe, dass es hier um die Auswanderung gut ausgebildeter Fachkräfte im besten Arbeitsalter geht. Allein die Auswanderung von 2.439 ÄrztInnen im Jahr 2007 lässt sich mit einem Verlust an Ausbildungskosten in Höhe von 1,060 Milliarden € berechnen, wenn man die Ausbildung eines Mediziners mit 435.000 € kalkuliert.

Für die Jahre 2001-2008 zusammengenommen wären dies 7,9 Mrd. €. Die Steuern, die Deutschland damit entgangen sind, liegen bei 2,6 Mrd. bzw. 19,6 Mrd. €, wenn man annimmt, dass ein Arzt im Lauf seiner Tätigkeit 1,08 Mio. € Steuern zahlt. 2007 gingen 647 ÄrztInnen in die Schweiz, 269 nach Österreich, 195 in die USA und 101 nach Großbritannien. All diese Angaben sind selbstverständlich Schätzungen, sie geben aber einen Eindruck von der Bedeutung solcher Bewegungen in nur einer Berufsgruppe. Während die Abwanderung deutscher ÄrztInnen nach Großbritannien zum Stillstand kommen dürfte (Hoesch 2009), ist weiterhin mit Migration in die Schweiz, nach Österreich und auch nach Norwegen zu rechnen (OECD 2007; SVR 2009).

Tabelle 2: Abwanderung von Ärzten aus Deutschland

Jahr	Zahl der Ärzte
2001	1.437
2002	1.691
2003	1.992
2004	2.731
2005	2.249
2006	2.575
2007	2.439
2008	3.065
2001-2007	18.179

Quelle: Bundesärztekammer; BAMF 2008, 142; Kopetsch 2009.

Die seit der „Green Card“-Initiative von Bundeskanzler Schröder viel diskutierte Zuwanderung von Hochqualifizierten ist bisher nur ein dünnes Rinnsal geblieben. 2007 kamen ganze 151 Hochqualifizierte, 2008 waren es 157, zur Hälfte US-Amerikaner. Auch die Absenkung der Gehaltsanforderungen von 86.400 € auf 63.600 € dürfte an diesen geringen Zahlen nicht Entscheidendes ändern. Mehr Bedeutung hatten die Inter-Company-Transfers, sie stiegen von 4.783 im Jahr 2006 auf 5.419 im Jahr 2007 an, darunter allein 1710 bzw. 2225 IndeInnen (zu Konzept und Entwicklung vgl. Kolb 2004). Auch die Zahl der zugewanderten Selbständigen war mit 891 im Jahr 2007 relativ gering.

Die Zahl der ausländischen Studierenden („Bildungsausländer“) ging 2007 auf 177.852 zurück. Immerhin 2.119 AbsolventInnen nahmen im selben Jahr den neu eingeführten Aufenthaltsstatus in Anspruch, mit dem nach dem Studium eine Beschäftigung aufgenommen werden kann. 644 von ihnen stammten aus China.

Im Gegensatz zu den 1970er, 1980er und 1990er Jahren und im Gegensatz auch zu erfolgreichen Einwanderungsländern wie der Schweiz (mit einem ähnlichen Geburtendefizit) gleicht die Einwanderung das Geburtendefizit in Deutschland nicht mehr aus. Eine Ironie dieser Entwicklung besteht darin, dass Deutschland wenig Einwanderung zulässt, seitdem es sich als Einwanderungsland bekennt. Gleichzeitig bestehen begründete Zweifel daran, dass die Einwanderung das Qualifikationsniveau der deutschen Bevölkerung erhöht.

Geringe Wertschätzung ausländischer Qualifikationen in Europas Einwanderungsländern

Seitdem die Süßmuth-Kommission die Aufmerksamkeit darauf gelenkt hat, dass „ein weltweiter Wettbewerb um die besten Köpfe entstanden ist, der durch die gestiegene Mobilitätsbereitschaft dieser Personen verschärft wird“ (BMI 2001), haben die meisten OECD-Länder Programme entwickelt, um wirtschaftliche Eliten ins Land zu holen. Deutschland muss sich also in Bezug auf seine Attraktivität dem internationalen Wettbewerb stellen. Dabei hängt der Erfolg nicht einfach davon ab, ein klug konzipiertes Punkte-System oder andere Anwerbe-Maßnahmen zu entwickeln, sondern entscheidend sind die Offenheit von Wirtschaft, Gesellschaft und Politik und vor allem die effektive Platzierung der EinwanderInnen.

Faktoren wie das Image des Landes, die Akzeptanz und Einschätzung von Zeugnissen und Qualifikationen, die kulturelle Offenheit, die Langfristperspektive und die Einbürgerungsmöglichkeiten sind entscheidend (Doomernik/Koslowski/Thränhardt 2009). Auch wenn es gelänge, viele der bestqualifizierten Spezialisten nach Deutschland zu holen, würde dies noch nicht garantieren, dass sie auch erfolgreich eingesetzt würden.

Instruktiv dafür ist das Beispiel Kanadas, das nach einem ausgefeilten Punktesystem auswählt, gut qualifizierte EinwanderInnen bekommt, ein über sehr positives internationales Renommee für Multikulturalismus, Offenheit und Toleranz und über einen breiten gesell-

schaftlichen Einwanderungskonsens verfügt, gleichwohl aber in den letzten Jahren immer weniger Erfolg damit hatte, die EinwanderInnen effektiv in die Wirtschaft zu integrieren. Es entstand wieder der sprichwörtliche Effekt, dass gut ausgebildete Spezialisten Taxi fahren oder Teller waschen (Schmidtke 2008, 2010). Die kanadische Regierung ist daraufhin bemüht, die Anerkennung von Zeugnissen zu verbessern und die Anwerbung direkter auf die wirtschaftlichen Bedürfnisse des Landes und seine Unternehmen abzustellen (O’Shea 2009), was das Punktesystem schrittweise aushebelt.

In Deutschland ist das Problem weit gravierender (so schon Loeffelholz/Thränhardt 1996), Nicht-EU-Qualifikationen werden wenig anerkannt. Die Bundesagentur für Arbeit berücksichtigt sie in ihrem großen System überhaupt nicht und auf dieser defizienten Grundlage entstehen die problematischen Meldungen über die geringen Qualifikationen der ZuwandererInnen. Ein Augsburger Team hat ein ganzes Buch über die mangelnde Anerkennung von Qualifikationen aus dem Ausland zusammengestellt (Englmann/Müller 2007). Besonders abgeschottet sind Bereiche wie der öffentliche Dienst und die Ärzteschaft.

Das führt dazu, dass hochqualifizierte Mathematik-Lehrerinnen aus Russland putzen gehen und Ärztinnen von der Bundesagentur mit öffentlichen Mitteln zu Altenpflegerinnen umgeschult werden, während gleichzeitig über Mangel an MathematiklehrerInnen und ÄrztInnen geklagt wird. Es findet eine enorme Verschwendung von Arbeits- und Lebenspotentialen statt, mit negativen Folgen nicht nur für die Betroffenen, sondern auch für die Gesamtgesellschaft.

Diese Entwicklung muss aktiv korrigiert werden, ehe man sich neuen Anwerbeideen zuwendet. Sonst läuft man Gefahr, dass auch die neu Angeworbenen nicht optimal eingesetzt werden, außerdem wird die Kunde von den suboptimalen Chancen von ZuwanderInnen in Deutschland über Netzwerke weitergegeben und erreicht potenzielle NeueinwanderInnen.

Trotz aller politischen Bekenntnisse zur Integration hat sich die strukturelle Integration der Zugewanderten in den letzten Jahren nicht verbessert, sondern eher verschlechtert. So ist der Anteil vollzeiterwerbstätiger Türkeistämmiger zwischen 1999 und 2008 zurückgegangen (Schaubild 2).

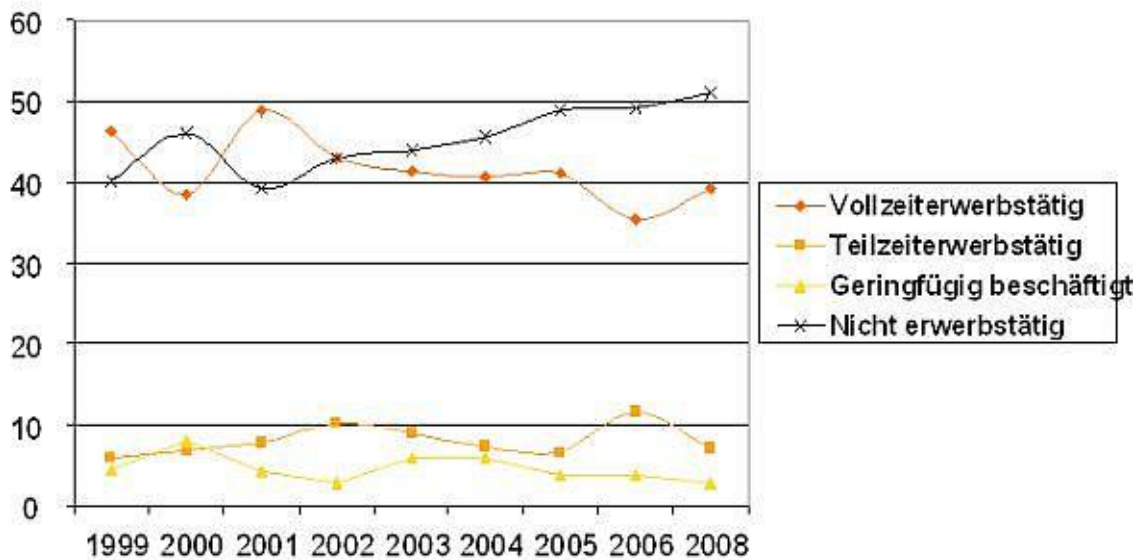
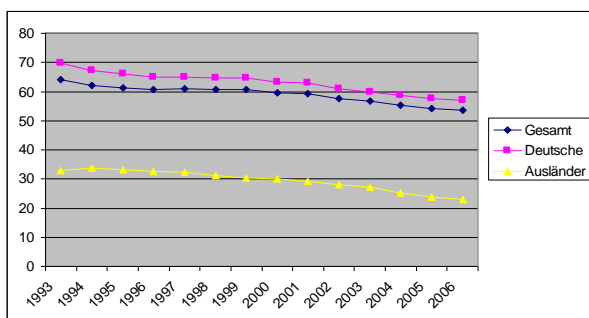


Schaubild 2: Erwerbstätigkeit türkeistämmigen Einwanderer 1999-2008 – nur NRW (Prozentwerte) Schaubild: Martina Sauer/Dirk Halm, Erfolge und Defizite der Integration türkeistämmiger Einwanderer - Entwicklung der Lebenssituation 1999 bis 2008. Essen: Zentrum für Türkeistudien 2009.

Die Ausbildungsbeteiligung von Jugendlichen mit ausländischer Staatsangehörigkeit ist seit 1993 Jahr für Jahr niedriger geworden (Schaubild 3) - besorgniserregend auch deshalb, weil ihre Studienbeteiligung ebenfalls sehr viel geringer ist als die von deutschen Staatsangehörigen.

Schaubild 3: Ausbildungsbeteiligung von Deutschen und Ausländern (18 bis 21 Jahre), 1993-2006 (Prozentwerte)



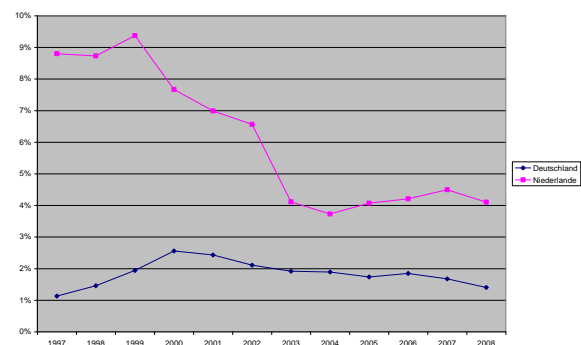
Quelle: Integrationsbeauftragte, 7. Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland, Berlin 2007.

Die Einbürgerungsquoten Deutschlands liegen nach wie vor weit unter denen der meisten europäischen Nachbarländer (Thranhardt 2008) – in Schaubild 4 dargestellt am Beispiel des Vergleichs mit den Niederlanden. Es wird geschätzt, dass die Zahl im Jahr 2009 mit 78.000 Eingebürgerten auf einen neuen Tiefststand gefallen ist – ein Ergebnis einer gezielten Erschwerung der Einbürgerung durch mehrere administrativ aufwendige Maßnahmen. Die niedrige Zahl von Einbürgerun-

gen ist für unseren Zusammenhang aus zwei Gründen besonders problematisch: erstens zeigen Untersuchungen einen positiven Zusammenhang zwischen Staatsangehörigkeit und Einkommenserfolg und zweitens hat die Staatsangehörigkeit neben ihrer rechtlichen Funktion auch eine identifikatorische Komponente, bindet also an das Gemeinwesen.

Hinzuzufügen ist, dass der gegenwärtige Integrationsdiskurs eine stark paternalistische Färbung hat und die MigrantInnen, insbesondere diejenigen aus islamischen Ländern, häufig als zivilisierungsbedürftig dargestellt werden – nicht nur in Ausfällen wie denen Sarrazins. Üben sie anspruchsvolle Tätigkeiten aus, so löst das oft Erstaunen aus – keine gute Basis für Bewerbungen und Akzeptanz.

Schaubild 4: Einbürgerungsquoten Deutschland* und Niederlande 1997-2008



* Ohne Aussiedler. Quellen: Statistisches Bundesamt, Centraal Bureau voor de Statistiek, eigene Berechnungen. (pink = Niederlande; blau = Deutschland)

Der offene europäische Raum bietet Chancen

Was ist zu tun? Die oben angesprochenen Erfahrungen Kanadas machen skeptisch gegenüber großen planwirtschaftlichen Ansätzen und vor allem gegenüber Einwanderung ohne konkrete Aussicht auf einen Arbeitsplatz (Kolb 2008). Andererseits bietet die gegenwärtige weltweite Wirtschaftskrise Chancen auf neues Interesse vieler qualifizierter Menschen aus den europäischen Nachbarländern an Arbeit in Deutschland. Die Öffnung des Arbeitsmarktes für Polen, Balten, Tschechen, Slowaken, Ungarn und Slowenen im Jahr 2011 wird bürokratische Hindernisse beseitigen. Die europäische „Blue Card“ bietet darüber hinaus eine Öffnungsperspektive für gut ausgebildete Menschen von außerhalb der EU.

Wichtig dabei sind Offenheit, eine attraktive, durchschaubare und effiziente Arbeits- und Sozialpolitik, einfache und kalkulierbare Aufenthalts- und Einbürgerungsregelungen und ein diskriminierungsfreies Klima – also insgesamt eine gute Ausgestaltung des Wirtschafts- und Gesellschaftsstandortes Deutschland¹. Die Haltung der Bundesagentur für Arbeit gegenüber ZuwanderInnen muss gründlich überprüft werden, ähnliches gilt für viele andere Institutionen im staatlichen und parastaatlichen Bereich, vor allem die Kammern. Statt der Stilllegung der Aktivität durch Arbeitsverbote und unnötige Einschränkungen braucht Deutschland eine Freisetzung der Initiative im offenen europäischen Raum und darüber hinaus.

Literatur

BAMF 2008: Migrationsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung. Migrationsbericht 2007, Nürnberg: BAMF.

BMI 2001: Zuwanderung gestalten, Integration fördern. Bericht der Unabhängigen Kommission Zuwanderung, Berlin: Bundesministerium des Innern.

Doomernik, Jeroen/Koslowski, Rey/Thränhardt, Dietrich 2009: The Battle for the Brains. Why Policy is not enough to Attract the Highly Skilled, Washington D.C.: Transatlantic Academy.

¹ Gegenwärtig scheint die Tendenz eher dahin zu gehen, monströse und unsinnige bürokratische Auswüchse zu schaffen, so etwa die Gesundheitsprämie, bei der ein beträchtlicher Teil durch Verwaltungskosten aufgebraucht wird, das Auseinanderziehen der Hartz 4 Verwaltungen in zwei voneinander unabhängige Einheiten oder die unglaublich komplexe Regelung für die „Optionskinder“ bei Volljährigkeit.

Doomernik, Jeroen/Koslowski, Rey/Laurence, Jonathan/Maxwell, Rahsaan/Michalowski, Ines/ Thränhardt, Dietrich 2009: No Shortcuts: Selective Migration and Integration. A Report to the Transatlantic Academy, Washington D.C.: Transatlantic Academy.

Englmann, Bettina/ Müller, Martina 2007: Brain Waste. Die Anerkennung von ausländischen Qualifikation in Deutschland, Augsburg: Tür an Tür Integrationsprojekte.

Hoesch, Kirsten 2009: Was bewegt Mediziner? Die Migration von Ärzten und Pflegepersonal nach Deutschland und Großbritannien, Münster: Lit.

Kolb, Holger 2004: Einwanderung zwischen wohlverstandener Eigeninteresse und symbolischer Politik, Münster: Lit.

Kolb, Holger 2008: Plan oder Markt? Sind Punktesysteme und andere etatistische Instrumente der Königsweg zum Erfolg? in: Dietrich Thränhardt Hg., Entwicklung und Migration, Berlin: Lit, 79-99.

Kopetsch, Thomas 2009: Arztlahntwicklung: Hohe Abwanderung ins Ausland – sehr geringe Arbeitslosigkeit, in: Deutsches Ärzteblatt, 106(16).

Loeffelholz, Hans Dietrich von/Thränhardt, Dietrich 1996: Kosten der Nichtintegration ausländischer Zuwanderer. Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf: MAGS.

OECD 2007: International Migration Outlook. Annual Report. 2007 Edition, Paris: OECD.

O'Shea, Edwina, 2009: Missing the Point(s): The Declining Fortunes of Canada's Economic Immigration Program, Washington DC.: Transatlantic Academy.

Schmidtke, Oliver 2008: Die Einwanderungspolitik Kanadas – beispielgebend für Deutschland? in: Dietrich Thränhardt Hg., Entwicklung und Migration, Berlin: Lit, 51-78.

Schmidtke, Oliver 2010: Canadian Multiculturalism as an Ethos, Policy and Conceptual Lens for Immigration Research, in: Dietrich Thränhardt/Michael Bommers Hg., National Paradigms of Migration Research, Göttingen: V & R Unipress, 41-60.

SVR 2009: Qualifikation und Migration: Potenziale und Personalpolitik in der „Firma Deutschland“, Berlin: Sachverständigenrat deutscher Stiftungen.

Statistisches Bundesamt 2009: Pressekonferenz
“Bevölkerungsentwicklung in Deutschland bis 2060”,
18.11.2009, Berlin.

Thränhardt, Dietrich 2008: Einbürgerung. Rahmen-
bedingungen, Motive und Perspektiven des Erwerbs

der deutschen Staatsangehörigkeit, Bonn: Friedrich-
Ebert Stiftung.

Dietrich Thränhardt ist emeritierter Professor am Insti-
tut für Politikwissenschaft der Universität Münster. Er
hat weitreichend zu Themen der Migrations – und Integ-
rationsforschung publiziert.

Kamuran Sezer

Exodus von Deutsch-Türken in die Türkei?

Ein geschmackloser Witz, der zu meiner Schulzeit in den 1980er und frühen 1990er Jahren kursierte, lautete: Was passiert, wenn eine Atombombe in der Türkei explodiert?! Nichts! - Alle Türken sind schon in Deutschland!“ Dieser Witz ist längst überholt. Der aktuelle Migrationsbericht 2008, in dem u.a. Erhebungen des Bundesamts für Statistik zur Zu- und Abwanderung in Deutschland gespiegelt werden, geben an, dass im Jahr 2008 mehr Personen aus Deutschland ins Ausland abgewandert als vom Ausland zugezogen sind.

Wie ist es um das Abwanderungsverhalten der TürkInnen in Deutschland bestellt, die in Deutschland geboren wurden bzw. eine sehr lange Zeit in Deutschland leben? Relativ aktuelle Studien über Deutsch-TürkInnen belegen, dass es in dieser Bevölkerungsgruppe eine hohe Abwanderungsbereitschaft gibt. Daher gehe ich in diesem Artikel der Frage nach, ob die Türkei insbesondere für Deutsch-TürkInnen ein attraktives Auswanderungsziel geworden ist. Der Artikel beginnt mit meinen persönlichen Erfahrungen in der Türkei als Deutscher türkischer Abstammung.

In der Tat war für viele Türkei-TürkInnen Deutschland ein attraktives Auswanderungsziel. Das Fehlen sozialer Absicherungssysteme in der Türkei und hohe Arbeitslosigkeit waren vordergründige Motive, die Türkei in Richtung Deutschland verlassen zu wollen. In Deutschland wiederum sind durch die ab den 1960er Jahren eingewanderten Gastarbeiter aus der Türkei ethnische Milieus entstanden, welche die Hemmschwelle die Türkei-TürkInnen in ein fremdes Land abzuwandern senkte. Aus Sicht der Türkei-TürkInnen existierten also im fremden Deutschland durch die bereits in Deutschland lebenden Landsleute für sie naheliegende Anknüpfungspunkte, um ein neues Leben beginnen zu können.

Was einige Deutsche vielleicht nicht wissen, ist, dass Deutschland-Türken in ihrem Sommerurlaub, den sie sehr häufig in der Türkei verbrachten, mehr unfreiwillig als freiwillig Werbung für Deutschland als attraktives Auswanderungsziel machten. Der wohl wichtigste Werbeträger war das deutsche Auto mit dem Stern vorne als physisches Symbol des deutschen Wohlstands, im Gegensatz zu den türkischen Autos wie Tofas, die mehr

seufzten als fuhren und den Staub der kurvigen Landstraßen gegen Windschutzscheiben schleuderte.

Nachdem ich einige Türkei-Urlaube damit verbracht hatte Freunden eine ganze Reihe von Fragen zu beantworten, die mit „Stimmt es, dass in Deutschland...“ begannen, bemühte ich mich, nicht mit meinen – extra für den Urlaub eingekauften, nagelneuen Jeans in meinen ersten Urlaubstag zu starten und meine sehnlichst vermissten Freunde und Verwandten zu begrüßen.

Schenkt man den jüngsten deutschen Abwanderungsstatistiken und Wirtschaftsdaten der Türkei Glauben, so würde ich – als ehemaliger unfreiwilliger Werbeträger von Almanya - am Liebsten erleichtert „Gott sei dank, sind diese Zeiten vorbei“, herauspusten, „in denen ich vom Wunderland Deutschland berichten muss.“ Denn jüngsten Daten zur Folge geht es der Türkei und ihren Einwohnern viel besser.

Türkei auf der Überholspur?!

Als ich 2008 nach vielen Jahren erstmals wieder in Istanbul landete und mich von dort aus erst nach Bursa und später nach Kütahya durchschlug, erblickte ich mit vor Staunen geöffnetem Mund eine veränderte Türkei. Früher fuhr ich über kurvige Landstraßen, die spiralförmig einen Berg erklommen, um dann wieder spiralförmig denselben Berg hinunterzufahren. Nun fuhr ich auf geraden, glatt-asphaltierten Autobahnen, die mich mehr an Deutschland als an die Türkei erinnerten. Der angenehm-klimatisierte Inlandbus, das wohl wichtigste überregionale Verkehrsmittel in der Türkei, wurde von zuverlässig brummenden Autos überholt, die mich an die legendären Tofas erinnerten. Aber wo war das Seufzen und Knattern dieser niedlichen Rostlauben von damals geblieben?

Je mehr ich ins Landesinnere eindrang, umso mehr entdeckte ich gewohnte Bilder aus meiner Zeit als unfreiwilliger Werbeträger von Almanya. Aber trotzdem – auch in der Region, in der ich einst geboren wurde, hat sich Vieles verändert. Der Höhepunkt meines dreiwöchigen Aufenthalts im Jahr 2008 war aber, als ein Bekannter aus meinem Dorf von seiner Karriere als Consultant, Trainer und Coach für ‚Human Resources‘ erzählte, und mit mir fachsimpelte. Nachdem er sich von

meinen Qualifikationen überzeugte, vermittelte er mir zwei Gespräche mit Human Resources Directors von zwei türkischen Unternehmen, die händeringend nach Unterstützung für ihre Abteilungen im Bereich ‚Organizational Development‘ suchten. Sie boten mir 1.500 Neue Türkische Lira als Einstiegsgehalt an, das sich im zweiten Jahr verdoppeln sollte verbunden mit der Perspektive auf eine Führungsposition.

Die Sorgenfalten eines „eurozentrierten“ Deutschland-Türken

Es mag an dieser Stelle etwas Gönnerhaft klingen – aber ich freue mich sehr für die Türkei und ganz besonders für meine Verwandten und Freunde, dass sie an Lebensqualität und Perspektive gewonnen haben. Als jemand, der sich in seinem Karrierebestreben und mental auf Deutschland als Lebensmittelpunkt eingestellt hatte, errötete mein Kopf damals vor Neid aber auch vor Sorgen um die eigene Lebensqualität in Deutschland. Am Bosphorus, da braut sich etwas zusammen, das nicht ohne Folgen für den deutschen Wirtschaftsstandort bleiben würde...

Aus deutscher Sicht stellt sich die Frage, ob die Türkei für die in Deutschland lebenden TürklInnen inzwischen ein attraktives Auswanderungsziel geworden ist und auch in Zukunft sein wird. Denn die deutsche Gesellschaft wird ab 2020 mit einem Fachkräftemangel konfrontiert sein, da viele Angehörige der so genannten Babyboom-Generation in Rente gehen werden. Die Lücke, die sie hinterlassen, wird nicht durch heutige und nachfolgende Generationen geschlossen werden können. Humankapital ist für Deutschland, das arm an natürlichen Ressourcen ist, sehr wichtig geworden.

Um die Frage, ob die Türkei ein attraktives Auswanderungsziel für die Deutsch-TürklInnen geworden ist, zu beantworten, werden die Daten aus dem Migrationsbericht 2008¹ herangezogen und analysiert. Der Migrationsbericht beschreibt sehr umfangreich das Migrationsgeschehen in Deutschland und in Europa und liefert hierzu wertvolle Statistiken. Hierbei baut er auf Erhebungen u.a. des Bundesamts für Statistik und des Ausländerzentralregisters (AZR) auf, die im Bericht gespiegelt und diskutiert werden.

¹ Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Migrationsbericht http://www.bamf.de/clin_101/SharedDocs/Anlagen/DE/Migration/Publicationen/Forschung/Migrationsberichte/migrationsbericht-2008.templateId=raw.property=publicationFile.pdf/-migrationsbericht-2008.pdf

Deutsch-Türken möchten in die Türkei abwandern

Drei relativ junge Studien vom Marktforschungsinstitut Liljeberg Research International Ltd. Sti., von der Stiftung Zentrum für Türkeistudien und vom futureorg Institut für angewandte Zukunfts- und Organisationsforschung führen vor, dass in der türkischen Community eine durchaus hoch einzustufende Abwanderungsbereitschaft in die Türkei vorhanden ist.

Tabelle 1: Übersicht der die Ergebnisse zur Abwanderungsabsicht und zum Heimatbegriff von Deutsch-Türken

	Stiftung Zentrum für Türkeistudien	Liljeberg Research International	futureorg Institut
Abwanderungsabsicht von Deutsch-Türken	in NRW JA 33,6% NEIN 59,1% WEIß NICHT 7,1%	+ 42% der Befragten möchten in die TR abwandern + „Jüngere“ wollen häufiger (42%) in die TR abwandern als „Ältere“ (24%)	JA 30% NEIN 64%
	in Deutschland JA 39,9% NEIN 51,9% WEIß NICHT 7,3%		
Heimatbegriff von Deutsch-Türken	in NRW Deutschland 23,1% Türkei 32,3% beide Länder 34,8% keine 5,1%	Deutschland 21% Türkei 37% beide Länder 38% keine 4%	Deutschland 30,31% Türkei 31,80% beide Länder 31,5% keine 6,3%
	in Deutschland Deutschland 22,9% Türkei 39,1% beide Länder 31,1% keine 5,5%		

Die Übersicht zeigt auf, dass bei allen Studien die Ergebnisse zur Abwanderungsabsicht von in Deutschland lebenden Türken ähnlich bis gleichgelagert ist. Da die Differenz zwischen Ergebnissen der drei Forschungsinstitute gering ist, ist sie unter Beachtung einer in der Statistik üblichen Fehlerquote von (+/-) 5% kaum bis gar nicht relevant. Auffallend hingegen ist, dass bei den in NRW lebenden Deutsch-TürklInnen eine geringe Abwanderungsbereitschaft vorhanden ist.

Interessant hingegen sind die Heimatbegriffe. Während die Ergebnisse der Studien vom Liljeberg Research International und der Stiftung Zentrum für Türkeistudien sich stark gleichen, wonach eher die Türkei als Heimat wahrgenommen wird, lässt sich unter deutsch-türkischen Studierenden und AkademikerInnen aus der T ASD-Studie des futureorg Instituts ein positiver Heimatbegriff gegenüber Deutschland feststellen.

Wollen Deutsch-Türken wirklich in die Türkei abwandern?

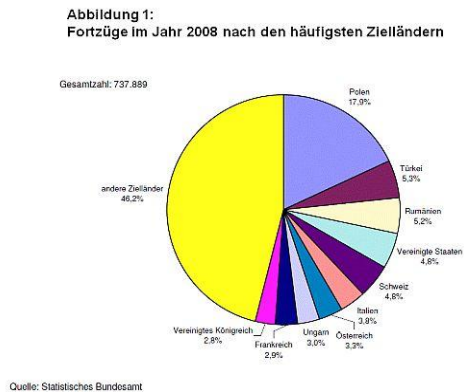
Gleich vorweg muss angeführt werden, dass es sich bei den Angaben im Migrationsbericht 2008 um aggregierte Daten handelt, die kaum bis gar keine qualitativen Aussagen z.B. zu den Abwanderungsgründen zulassen. Desweiteren kommen weitere erschwerende Faktoren hinzu:

- Bei den in die Türkei fortgezogenen deutschen StaatsbürgerInnen wird nicht nach Migrationshintergrund unterschieden. Diese Dimension wäre allerdings hilfreich, um einzuschätzen, wie viele deutsche StaatsbürgerInnen mit Migrationshintergrund (bzw. türkischer Herkunft) in die Türkei fortgezogen sind.
- In Bezug auf die in die Türkei fortgezogenen ausländischen Personen bzw. türkischen Staatsangehörigen wird im Migrationsbericht auch auf die Daten des Ausländerzentralregisters (AZR) zurückgegriffen. Dies ist insofern problematisch, als dass im AZR sowohl die Fortzüge in die Türkei, als auch die Abwanderungen deutlich unterschätzt werden. Es erfasst unter Fortzüge auch Sterbefälle. So wird ein in Deutschland verstorbener türkischer Staatsbürger in der Statistik als fortgezogen erfasst. Ein weiterer wichtiger Gesichtspunkt ist, dass in der AZR-Statistik die Abwanderung von Fällen, die ihren Wohnortwechsel ins Ausland nicht ordnungsgemäß melden, nicht berücksichtigt werden. Dazu schreibt der Migrationsbericht: „So melden sich nicht alle Abwanderer, die aus Deutschland fortziehen, ab.“ (Migrationsbericht 2008: 10)

Die Daten vom Migrationsbericht 2008 müssten zumindestens Hinweise darauf geben, ob in der Vergangenheit eine Abwanderung von Deutsch-TürkInnen in die Türkei erfolgt ist. Schließlich war die Türkei 2008 hinter Polen das zweitwichtigste Auswanderungsziel: 5,3% aller Fortzüge aus Deutschland erfolgten in die Türkei. Der Anteil von 5,3% Fortzügen über die deutschen Grenzen hinaus in die Türkei umfasst sowohl ausländische (auch türkische) Staatsangehörige als auch deutsche Staatsbürger.

Laut des Migrationsberichtes 2008 haben 34.843 Angehörige mit türkischer Staatsbürgerschaft Deutschland verlassen (vgl. Migrationsbericht 2008: 25). Von denen sind 34.280 türkische StaatsbürgerInnen in die Türkei fortgezogen. Diesen stehen 4.609 Personen mit deutscher Staatsbürgerschaft gegenüber, wobei unklar bleibt, wie hoch der Anteil der deutschen Staatsbürger mit türkischer Herkunft ist. Hieraus ergibt sich eine Summe, wonach 2008 38.889 Personen aus Deutschland in die Türkei fortgezogen sind.

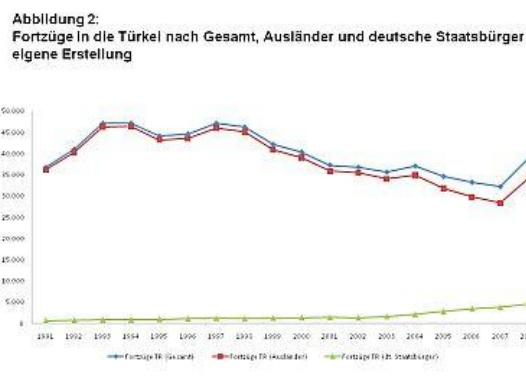
Abbildung 1: Fortzüge im Jahr 2008 nach den häufigsten Zielländern (Kreisdiagramm – Abbildung 1-5 im MB)



Fortzug der türkischen Staatsangehörigen in die Türkei

2002 existierte noch ein positives Wanderungssaldo von +21.098. Seitdem ist die Nettozuwanderung aus der Türkei rückläufig. 2007 zogen 25.599 türkische Staatsangehörige nach Deutschland. Im selben Jahr sind aber 29.879 türkische Staatsangehörige aus Deutschland fortgezogen (Wanderungssaldo 2007: - 2.280). Dieser Trend setzte sich im Jahr 2008 fort. In diesem Jahr betrug das Negativsaldo schon -8.190 türkische Staatsangehörige (Zuzüge 2008: 26.653; Fortzüge 2008: 34.843).

Abbildung 2: Fortzüge von türkischen Staatsangehörigen in die Türkei zwischen 1991 bis 2008, eigene Darstellung



Die Betrachtung der Fortzüge aus Deutschland in Richtung Türkei im Zeitverlauf lässt, wenn auch nur bedingt, die Aussage zu, dass immer mehr Menschen in die Türkei fortziehen. Denn zwischen 1992 und 2000 sind jedes Jahr über 40.000 Personen in die Türkei fortgezogen. In den Folgejahren flachte die Zahl der Fortzüge ab. Erst 2008 erreichte sie mit knapp 39.000 Fortzügen einen erneuten Höhepunkt.

Hierbei muss allerdings berücksichtigt werden, dass in dieser Gruppe verschiedene Personenkreise zusammengefasst sind. Über die Gastarbeiter, die sich mittlerweile häufiger im Rentenalter befinden, müssen Studierende aus der Türkei, Angehörige der zweiten und dritten Generation von Deutsch-TürkInnen aber auch AsylbewerberInnen gezählt werden.

In der AZR-Statistik wird ausgewiesen, dass sowohl 35,7% der türkischen Staatsangehörigen aus einem unbefristeten Aufenthaltstitel heraus als auch 36,4% der fortgezogenen türkischen StaatsbürgerInnen sich mindestens 20 Jahre in Deutschland aufhielten (24,5% mehr als 30 Jahre). Mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit gehörte ein großer Teil der Fortgezogenen zur Gastarbeiter- bzw. zur nachfolgenden Generation an. 36,4% der fortgezogenen türkischen StaatsbürgerInnen hielten sich weniger als vier Jahre in der Türkei auf, wobei 32,9% hielten sich zwischen vier und 20 Jahren in Deutschland aufhielten. (vgl. Migrationsbericht 2008: 335 ff.; Tab. 3-6 und 3-8)

Abbildung 3: Fortzüge von Ausländern in die Türkei nach Aufenthaltsstatus und -dauer

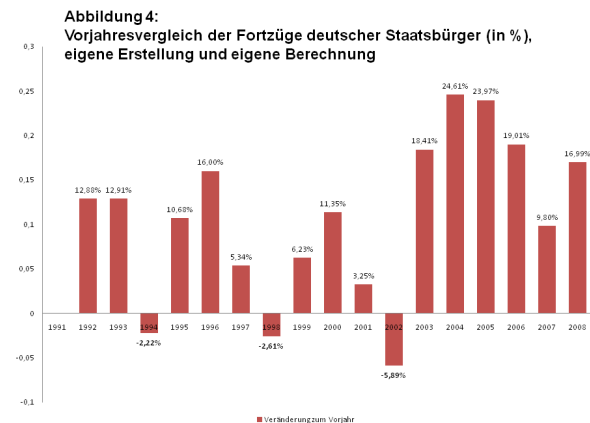


Fortzug der deutschen Staatsbürger in die Türkei

Interessant sind die Zahlen der Fortzüge deutscher Staatsbürger in die Türkei. Wobei hervorgehoben werden muss, dass das Merkmal „deutsche Staatsbürgerschaft“ nicht aussagt, ob dabei auch Personen türkischer Herkunft gemeint sind, die die deutsche Staatsbürgerschaft besitzen. Seit 1991 hat die Zahl der Fortzüge deutscher StaatsbürgerInnen in die Türkei kontinuierlich zugenommen. Haben 1991 noch wenige hundert deutsche Staatsbürger Deutschland in Richtung der Türkei verlassen, so wurden 2008 4.609 Personen registriert.

Die Abbildung unten weist darauf hin, dass die Zahl der Fortzüge zwischen 1991 und 2001 zwar kontinuierlich zugenommen hat, aber seit 2002 kann ein steiler Anstieg festgestellt werden.

Abbildung 4: Fortzüge von deutschen Staatsbürgern in die Türkei zwischen 1991 bis 2008, eigene Darstellung



In der Abbildung unten wiederum wurden auf der Grundlage der Daten aus dem Migrationsbericht 2008 die Veränderungen der Fortzüge zum jeweiligen Vorjahr berechnet, so dass das Phänomen der Fortzüge von deutschen StaatsbürgerInnen in die Türkei etwas differenzierter betrachtet werden kann. Demnach ist zwar eine – wenn auch flache aber kontinuierliche – Zunahme der Fortzüge in den Jahren zwischen 1991 und 2001 abgebildet. Die Grafik unten zeigt allerdings auf, dass diese Fortzüge in diesem Zeitraum sehr unbeständig waren.

Abbildung 5: Vorjahresvergleiche der Fortzüge von deutschen Staatsbürgern zwischen 1991 und 2008 in Prozent, eigene Berechnung und Darstellung



In den Jahren 2002 bis 2008 haben die Fortzüge einerseits kontinuierlich und ohne nennenswerte Zäsuren zugenommen und andererseits sich – vergleichsweise – extrem vervielfacht. Die Türkei scheint insbesondere für

die deutschen Staatsangehörigen ein attraktives Auswanderungsziel geworden zu sein. Dies gilt insbesondere für die erwerbsfähige Altersgruppe zwischen 25 und 50 Jahren. 2008 haben über 1.500 deutsche Staatsbürger dieser Altersgruppe Deutschland zugunsten der Türkei verlassen (vgl Migrationsbericht 2008: 339; Tabelle 3.10).

Der Migrationsbericht gibt auch an, wie viele deutsche Staatsbürger in den Jahren zwischen 1991 und 2008 aus der Türkei nach Deutschland zurückgekehrt sind. In den Jahren 1991 bis 2002 sind mehr deutsche Staatsbürger aus der Türkei zurückgekehrt, als in die entgegengesetzte Richtung fortgezogen sind. Seit 2003 konnte aber die Zahl der Rückkehrer die der fortgezogenen deutschen Staatsbürger nicht einholen. Der Abstand ist sogar stark angestiegen (vgl. Tabelle 2).

Tabelle 2 Fortzüge und Rückkehrer zwischen 1991 bis 2008 im Vergleich

	Stiftung Zentrum für Türkei-Studien	Liljeberg Research International	futureorg Institut
Abwanderungsabsicht von Deutsch-Türken	in NRW JA 33,0% NEIN 58,7% WEIB. NICHT 7,1%	*42% der Befragten möchten in die TR auswandern *„Jüngere“ wollen häufiger (15%) in die TR auswandern als „Ältere“ (24%)	JA 30% NEIN 64%
	in Deutschland JA 39,9% NEIN 51,9% WEIB. NICHT 7,8%		
Heimatbegriff von Deutsch-Türken	in NRW Deutschland 23,1% Türkei 55,7% beide Länder 34,0% keine 5,1%	Deutschland 21% Türkei 37% beide Länder 28% keine 8%	Deutschland 30,31% Türkei 31,89% beide Länder 21,5% keine 0,3%
	in Deutschland Deutschland 22,9% Türkei 30,1% beide Länder 31,1% keine 5,5%		

Fazit: Die Türkei eher als attraktives Auswanderungsziel für deutsche Staatsbürger

Ist die Türkei nun ein attraktives Auswanderungsziel für Deutsch-TürkInnen? Bei dieser Frage muss zwischen fortgezogenen AusländerInnen bzw. türkischen Staatsangehörigen und fortgezogenen deutschen StaatsbürgerInnen unterschieden werden. Die Frage muss bei erster Gruppierung mit „wahrscheinlich Nein“ und bei der Zweiter mit „sehr wahrscheinlich Ja“ beantwortet werden – vorausgesetzt unter den deutschen Staatsbürgern befinden sich sehr viele mit türkischer Herkunft.

Fortgezogene türkische Staatsangehörige: Die Daten aus dem Migrationsbericht 2008 weisen eher darauf hin, dass die Fortzüge von türkischen Staatsangehörigen in Richtung Türkei nicht zugenommen sondern abgenommen haben. Insbesondere in den 1990er Jahren wurden Fortzüge um die 40.000 Personen pro Jahr registriert. Diese Zahl nahm in den Jahren 2000 bis 2007 kontinuierlich ab. 2006 und 2007 erreichte sie

ihren Tiefpunkt. (Fortzüge 2006: 29.778; Fortzüge 2007: 28.346).

Diese Abnahme der Fortzüge beruht wahrscheinlich darauf, dass immer weniger AsylbewerberInnen nach Deutschland zugezogen sind. In den 1990er Jahren setzte Deutschland zudem eine restriktive Regelung der Asylpolitik um, die offensichtlich Wirkung zeigte. Zwischen 1991 und 1996 haben pro Jahr um die 20.000 Personen aus der Türkei einen Antrag auf Asyl in Deutschland gestellt. Ab 1997 ist diese Zahl rapide gesunken. Ab 1999 betrug die Zahl der Asylanträge von türkischen Staatsangehörigen weniger als 10.000, im Jahr 2004 halbierte sich diese Zahl auf weniger als 5.000 und im Jahr 2008 betrug sie 1.400 Personen. Es lässt sich daher mit Vorsicht vermuten, dass ein Teil der Fortzüge zwischen 1991 und 1996, bzw 1999 auf abgelehnten AsylbewerberInnen beruht.

Im Jahr 2008 erreichten die Fortzüge einen vorläufigen Höhepunkt, der angesichts ihrer relativ unbeständigen Bewegung in den Vorjahren wenig dazu einlädt und zur Vorsicht mahnt, diesen Wert zu überschlagen. Erst in den nächsten Jahren wird sich zeigen, ob die Fortzüge türkischer Staatsangehöriger anhalten, wobei die Studierenden und nach Deutschland eingewanderten Fachkräfte aus der Türkei betrachtet werden müssen.

Des Weiteren ist es in der türkischen Community nicht unüblich, insbesondere unter jenen türkischen Staatsangehörigen, die sich im Ruhestand befinden, einige Monate in der Türkei und den Rest des Jahres in Deutschland zu verbringen. Hierbei muss berücksichtigt werden, dass die Gastarbeiter und nachfolgende zweite Generation Wurzeln geschlagen haben. Ihre Kinder, Enkelkinder, Verwandte, (ehemaligen) Arbeitskollegen und Freunde leben in Deutschland. Daher werden sie ein natürliches Interesse daran haben, ihr über Jahrzehnte aufgebautes soziales Netzwerk nicht aufzugeben, sondern weiterhin zu pflegen.

In diesen Fällen kann man nicht streng von Fortzug oder Abwanderung sprechen. Naheliegender ist die Bezeichnung Transmigrant. Daher kann davon ausgegangen werden– trotz aller quantitativer Unschärfe – dass die Zahlen zum Fortzug von AusländerInnen bzw. türkischen Staatsangehörigen insbesondere der Gastarbeiter- und der zweiten Generation diese Gruppe der Deutsch-Türken nur marginal betrifft. Damit ist auch die Annahme verbunden, dass viele türkische StaatsbürgerInnen ihren Wohnortswechsel in die Türkei nicht melden.

Vor allem jungen türkischen StaatsbürgerInnen im erwerbsfähigen Alter wird unterstellt, dass sie von einem solchen Schritt absehen, solange sowohl ihre (berufliche) Existenz, als auch sicheres Einkommen nicht gewährleistet sind. Es existiert also eine Dunkelziffer von Deutsch-TürkInnen, die gewissermaßen in einer Pendelmigration leben und von amtlichen Statistiken gar nicht erfasst werden.

Fortgezogene deutsche StaatsbürgerInnen: Diese Gruppe hingegen ist für die Analyse und die Fragestellung nicht nur sehr interessant, zumal viele Unklarheiten in der Statistik zu fortgezogenen AusländerInnen mit besonderem Blick auf das AZR wegfallen. Sie bietet auch wertvolle Hinweise zur Beantwortung der Frage, ob die Türkei für die Deutsch-TürkInnen ein attraktives Auswanderungsziel geworden ist.

Zunächst muss hervorgehoben werden, dass die Zahl der in die Türkei fortgezogenen deutschen Staatsangehörigen insbesondere ab 2002 stark zugenommen hat, sodass sie seit dem auch die Zahl der deutschen RückkehrerInnen übertrifft. Bemerkenswert ist, dass insbesondere in den Jahren 1991 und 2002 die Fortzüge sehr unbeständig waren (vgl. Abbildung 5). Es scheint, als würde 2002 eine Zäsur darstellen, die die Frage aufwirft, warum in den 1990er Jahren die Fortzüge unbeständig aber seit 2002 kontinuierlich zugenommen haben.

Die 1990er Jahre waren durch vielfältige innenpolitische Krisen und Herausforderungen gekennzeichnet, eben solche werden als Erklärung für die unbeständigen Fortzüge von deutschen Staatsbürgern in die Türkei vermutet wird. Der Kampf gegen die Terrororganisation PKK befand sich auf einem Höhepunkt, der fast zu einem Krieg zwischen der Türkei und Syrien führte. Zwischen 1996 und 1997 wurde Necmettin Erbakan Ministerpräsident der Türkei. Seine – mehr oder minder offene – politische Position, die türkische Republik nach islamischen Vorstellungen umzugestalten, provozierte Konflikte mit den kemalistischen Akteuren des türkischen Staates, insbesondere mit dem Militär und der Justiz, die sich bis heute als Wächter einer säkularen Staatsordnung verstehen.

Nicht zuletzt geriet die Türkei 1997 in eine schwere Wirtschaftskrise. Wuchs das Bruttoinlandsprodukt der türkischen Volkswirtschaft in den Jahren 1995 und 1996 um knapp 7% brach sie 1997 um -7,5% ein. Mithilfe des IWF und tiefgreifender Wirtschaftsreformen gelang es der türkischen Wirtschaft, sich bis 2001 zu erholen und ab 2002 spürbar zu erstarren.

Seit 2002 hingegen befindet sich die türkische Innenpolitik, aber auch die türkische Wirtschaft im Aufbruch. Viele innenpolitische Konflikte wie der Kampf gegen die PKK haben sich gefestigt. Zumindest ist die Schlagkraft dieser Terrororganisation geschwächt. Gleichzeitig bemühte sich die Regierung in Ankara die KurdInnen verstärkt in die türkische Gesellschaft zu integrieren. Die kurdische Sprache wurde erlaubt, kurdischsprachige Fernsehsendungen wurden gegründet, Anstrengungen zur Verbesserung der Bildungssituation der KurdInnen in Südostanatolien wurden unternommen. Hinzukommt, dass die türkische Regierung – angetrieben vom anvisierten EU-Beitritt – demokratische Reformen einleitete.

Durch eine disziplinierte Einhaltung der Vorgaben des Internationalen Währungsfonds (IWF) zur Reform der türkischen Wirtschaft nach der Krise Ende 1990er Jahre, aber auch durch die Privatisierung der Staatsbetriebe, Verbesserung der Außenhandelsbeziehungen und Erschließung internationaler Märkte für die Unternehmen bis zur globalen Finanz- und Wirtschaftskrise möchte die Türkei ein durchschnittliches Wirtschaftswachstum von 7% erzielen.

Die unbeständigen Fortzüge deutscher StaatsbürgerInnen in den 1990er Jahre und ihre kontinuierliche Zunahme ab 2002 signalisiert, dass der Fortzug in die Türkei krisenanfällig ist. Gelingt es der Türkei sich innenpolitisch zu stabilisieren und die demokratische Öffnung zu forcieren, sich außenpolitisch weiterhin zu etablieren und damit zur Stabilität der Region beizutragen, ihre Wirtschaft intelligent aus der Finanzkrise zu manövrieren, dann ist die Aussage, die Türkei sei nicht nur für TürkInnen in Deutschland ein attraktives Auswanderungsziel durchaus realistisch.

Kamuran Sezer ist Gründer des futureorg Instituts für angewandte Zukunfts- Trend- und Organisationsforschung in Dortmund.

Krista Sager

Potenziale nutzen! Mehr Teilhabechancen durch die Anerkennung ausländischer Abschlüsse

Internationalisierung, grenzüberschreitende Mobilität und Migration haben dazu geführt, dass hierzulande viele Menschen leben, die über Qualifikationsabschlüsse aus dem Ausland verfügen. Allein unter den hier lebenden Zuwanderinnen und Zuwanderern haben 2,8 Millionen Menschen einen ausländischen Abschluss, darunter 800.000 Akademikerinnen und Akademiker. Dennoch werden die großen Chancen, die sich aus dem Potenzial mitgebrachter Bildungsressourcen für die Wissensgesellschaft, den Arbeitsmarkt und integrationspolitisch ergeben, weitgehend vertan. Ein Großteil dieses Potenzials bleibt ungenutzt, weil die Möglichkeiten, ausländische Abschlüsse in Deutschland formal anerkannt zu bekommen, völlig unzureichend sind.

Laut der Studie „Brain Waste“ nehmen z.B. nur 16 Prozent aller MigrantInnen mit einem im Ausland erworbenen Abschluss ihren erlernten Beruf wieder auf. Doch eben nicht nur Menschen mit Migrationshintergrund sind betroffen, sondern alle, die sich in Deutschland um die Anerkennung ihrer im Ausland erworbenen Bildungs- und Berufsqualifikationen bemühen. Sie scheitern an intransparenten Verfahren, einer Vielzahl zuständiger Stellen, Ansprechpartner und Restriktionen. Ohne formale Anerkennung droht die Abwertung vorhandener Qualifikationen. Viele bleiben erwerbslos oder arbeiten deutlich unterhalb ihres vormals erreichten Ausbildungsniveaus. Viele von ihnen müssen als so genannte „Ungelernte“ zu Niedriglöhnen und in prekären Beschäftigungsverhältnissen arbeiten.

Auswirkungen schlechter Arbeitsmarktintegration

Diese Verschwendung von Bildungspotenzial ist nicht nur gegenüber den Betroffenen extrem ungerecht und aus Gründen der Teilhabegerechtigkeit völlig inakzeptabel. Sie bedeutet auch einen enormen Verlust für die Gesellschaft. Schlechte Arbeitsmarktintegration wirkt sich negativ auf die individuellen Entwicklungschancen des einzelnen aus und hat zugleich negative Folgen für den gesellschaftlichen Innovationsprozess, Steuereinnahmen und die Sozialsysteme. Nicht zuletzt mit Blick auf den demografischen Wandel, den zunehmenden Fachkräftemangel und die wirtschaftliche Konkurrenzfähigkeit im internationalen Wettbewerb sind wir drin-

gend darauf angewiesen, an die im Ausland erworbenen Bildungs- und Ausbildungspotenziale anzuknüpfen. Dass die Anerkennungsmöglichkeiten grundlegend verbessert werden, liegt zudem im Interesse vieler Unternehmen. Schließlich sind sie als mögliche Arbeitgeber oftmals gar nicht in der Lage, die im Ausland erworbenen Abschlüsse und Kompetenzen zu bewerten und einzuschätzen.

Wie groß das tatsächliche Ausmaß derer ist, die aufgrund unzureichender Anerkennungsmöglichkeiten dequalifiziert werden, ist unklar. Belastbare Zahlen zur akademischen und beruflichen Anerkennungsproblematik wurden bislang nicht im ausreichenden Umfang erhoben. Aber es gibt Daten, die Rückschlüsse auf die Dimension des Problems zulassen. So ging das Bundesministerium für Arbeit und Soziales im Mai 2009 davon aus, dass von den zugewanderten Erwerbstätigen mit ausländischem akademischen Abschluss beispielsweise mehr als die Hälfte unterhalb ihres Qualifikationsniveaus beschäftigt sind. Und eine Untersuchung des Instituts Arbeit und Qualifikation (IAQ) kommt zu dem Ergebnis, dass jeder vierte der in der Studie befragten ALG II-Empfänger mit Migrationshintergrund über einen Berufs- oder Hochschulabschluss verfügt, der im Ausland erworben, hierzulande aber nicht anerkannt wurde.

Die unzureichenden Anerkennungsmöglichkeiten stellen allerdings nicht nur mit Blick auf jene Menschen, die bereits heute bei uns leben, ein Problem dar, das dringend bewältigt werden muss. Zunehmende Internationalisierung, grenzüberschreitende Mobilität und Zuwanderung werden unsere Gesellschaft zukünftig bleibend prägen. Somit sind immer mehr Menschen potenziell betroffen, wenn sich nichts ändert. Dazu gehören Deutsche, die Teile ihrer Bildungs- und Berufsbiografie im Ausland verbringen und nach ihrer Rückkehr nach Deutschland eine Chance brauchen, mit ihren im Ausland erworbenen Qualifikationen hier etwas anfangen zu können. Dazu gehören aber auch z.B. Menschen, die in binationalen Partnerschaften leben. Man denke an Menschen mit ausländischem Abschluss, die als Ehepartner eines oder einer deutschen Staatsangehörigen Zugang zum hiesigen Arbeitsmarkt suchen.

Betroffen sind darüber hinaus beispielsweise auch ausländische Ehepaare, die nach Deutschland ziehen, weil einer von beiden als Hochqualifizierter berufsbedingt das Angebot auf eine Führungsposition wahrnimmt. Die berufliche Zukunft des jeweiligen Partners kann sich dann plötzlich wegen der restriktiven Anerkennungsbestimmungen als äußerst ungewiss und schwierig darstellen.

Defizite bei der Anerkennung

Die Defizite bei der Anerkennung bestehen vor allem in rechtlicher, verfahrenstechnischer und finanzieller Hinsicht, aber auch mit Blick auf das quantitative Angebot von Beratungsmöglichkeiten, Zertifizierungsstellen, Brückenmaßnahmen und Anpassungsqualifizierungen. Die Chancen, dass ein im Ausland erworbener Berufs- oder Studienabschluss bei uns anerkannt wird, hängen von einer Reihe vielfältiger Faktoren ab. Zentral ist z.B. die jeweilige Rechtstellung der Betroffenen. Für EU-Bürger/innen gilt die EU-Richtlinie 2005/36/EG über die Anerkennung von Berufsqualifikationen. Spätaussiedler/innen wiederum haben durch das Bundesvertriebenengesetz die Option, für alle beruflichen Abschlüsse einen Antrag auf Anerkennung zu stellen. Migrantinnen und Migranten, die weder aus EU-Staaten kommen noch unter das Bundesvertriebenengesetz fallen, haben demgegenüber schlechtere oder auch gar keine Anerkennungschancen.

Die Anerkennungsmöglichkeiten unterscheiden sich ferner nach der Art der Qualifikation. Dies betrifft die Frage, ob es sich um Qualifikationen im Bereich reglementierter oder nicht reglementierter Berufe handelt. Zu den reglementierten Berufen zählen jene ungefähr 60 Berufe in Deutschland, deren Ausübung durch eigene Gesetze geregelt ist. Das ist beispielsweise bei Ärzten oder Lehrern der Fall. Erschwerend für den einzelnen Betroffenen kommt außerdem hinzu, dass die Zuständigkeiten bei der Anerkennung stark zersplittert sind. Zuständig für die Durchführung der Anerkennungsverfahren sind die Bundesländer. Dort wiederum liegt die Verantwortung für die Anerkennung je nach Fall bei unterschiedlichen Ministerien, Behörden, Kammern und Berufsorganisationen. So ergeben sich je nach Land auch unterschiedliche Anerkennungsmöglichkeiten und vor allem Verwaltungspraxen, die schwer zu überblicken sind.

Das alles führt dazu, dass das deutsche Anerkennungswesen in seiner Gesamtheit intransparent, ungerecht und undurchlässig ist. Viele Interessenten resig-

nieren angesichts des institutionellen Irrgartens. Zu viele Barrieren versperren den Weg zur erfolgreichen Anerkennung: Informationsdefizite und allgemeiner Intransparenz, Mangel an Beratungsmöglichkeiten, Anlauf- und Zertifizierungsstellen und finanzieller Unterstützung. Hinzu kommt die Tatsache, dass es zu wenig Angebote wie Brückenmaßnahmen, Anpassungsqualifizierungen und berufsspezifische Sprachkurse gibt, die Betroffenen den Weg zur Vollanerkennung ihrer Abschlüsse ermöglichen könnten.

Grüne fordern individuellen Rechtsanspruch zur Prüfung

Seit der Veröffentlichung des Nationalen Integrationsplans 2007 wird politisch darum gerungen, wie die Anerkennung ausländischer Qualifikationen verbessert werden kann. Dass sich dennoch bis heute nichts an den unhaltbaren Zuständen beim Anerkennungswirrwarr verändert hat, ist darauf zurückzuführen, dass man sich bislang nicht auf einen individuellen Rechtsanspruch auf ein leicht zugängliches, transparentes und schnelles Verfahren zur Anerkennung von ausländischen akademischen Abschlüssen und Qualifikationen hat einigen können. Zwar erklärten auf dem Dresdner Bildungsgipfel im Oktober 2008 die Bundesregierung und die Regierungschefs der Länder, dass bei der Anerkennung verbesserte Rechtsgrundlagen und Verfahren erzielt werden sollen. Außer verschiedener Eckpunktpapiere und immer neuer Ankündigungen, herrschte jedoch eine ganze Weile Stillstand.

Um hier Druck zu machen, haben zu Beginn der neuen Legislaturperiode Bündnis 90/Die Grünen dazu als erste Bundestagsfraktion einen Antrag auf die Tagesordnung des Deutschen Bundestages gesetzt. Darin fordern wir für alle Personen mit im Ausland erworbenen Abschlüssen einen individuellen Rechtsanspruch auf ein leicht zugängliches, transparentes und schnelles Verfahren zur Bewertung und Anerkennung ihrer Leistungen. Was sollte ein solcher individueller Rechtsanspruch leisten?

Der Rechtsanspruch soll allen Menschen mit im Ausland erworbenen Qualifikationen das Recht auf ein Prüfverfahren geben. Dabei sollen die ausländischen Qualifikationen bewertet und unter klaren Bedingungen formal anerkannt bzw. teilweise anerkannt werden. Die Anerkennungskriterien, nach denen die Bewertungen erfolgen, sollten dabei so ausgestaltet sein, dass sie ausländisch Qualifizierten tatsächlich auch eine faire Chance auf Anerkennung ihrer Abschlüsse geben.

Denn dass eine Ausbildung im Ausland etwas anders als hierzulande verlaufen ist, bedeutet schließlich noch lange nicht, dass sie nicht gleichwertig und anschlussfähig sein kann. Im Fall von Teilanerkennungen ist es wichtig, dass die Antragstellenden eine verbindliche Auskunft darüber erhalten, durch welche Anpassungsqualifizierungen sie zu einer Vollanerkennung kommen können und auch, welche Angebote es dazu in diesem Bereich gibt. Das Verfahren sollte innerhalb einer Frist von sechs Monaten nach gültiger Antragstellung abgeschlossen sein und auch vom Ausland aus eingeleitet werden können.

Wichtig ist, dass das Anerkennungs-wirrwarr überwunden wird. Ein zentraler Schritt in diese Richtung ist die Einrichtung von Anlaufstellen. Sie sollen die Antragstellenden beim Anerkennungsverfahren informieren und individuell begleiten und das Anerkennungsverfahren nach dem One-Stop-Agency-Prinzip durchführen. Ebenso zentral ist, dass das Ergebnis der Anerkennungsprüfungen bundeseinheitlich verbindlich ist und anerkannt wird. Voraussetzung dafür ist auch eine bundesweite Vereinheitlichung der Anerkennungsverfahren und -kriterien. Grundlagen hierfür sollten die schon jetzt beteiligten Fachleute aus Kammern, Hoch- und Fachschulen sowie das Bundesinstitut für Berufsbildung und die KMK entwickeln.

Maßnahmen zur Vereinfachung und Beschleunigung des Anerkennungsverfahrens

Flankierend zum Rechtsanspruch müssen eine Reihe weiterer Maßnahmen umgesetzt werden, damit der Rechtsanspruch auch wirken kann und die Betroffenen profitieren. Die Bildungsberatungsstruktur muss im Zuge der Reform so ausgebaut werden, dass die Antragstellenden passend zur Anerkennung oder Teilanerkennung ihrer Qualifikationen eine berufliche oder eine weiter qualifizierende Perspektive erhalten. Damit das funktioniert, müssen die Angebote zur fachlichen und sprachlichen Anpassungs- und Nachqualifizierung quantitativ ausgebaut werden. Dies gilt sowohl für akademische als auch für andere berufliche Maßnahmen inklusive berufs-spezifischer Sprachschulungen.

Letztere sind von zentraler Bedeutung, um Zuwanderinnen und Zuwanderern den Zugang bzw. (Wieder)einstieg zu Berufsfeldern zu ermöglichen, in denen sie auf dem deutschen Arbeitsmarkt Fuß fassen wollen. Denn bei vielen sind die fachlichen Qualifikationen auf hohem Niveau, was aber fehlt, sind ausreichend deutsche Fachsprachkompetenzen, um sich hierzulande im

Beruf angemessen ausdrücken zu können. Allein der Sprachunterricht im Rahmen der Integrationskurse reicht nicht aus, um fachsprachlichen Anforderungen im jeweiligen Berufsfeld später gewachsen zu sein. Wir brauchen daher mehr berufsbezogene Sprachförderung im Rahmen von Nachqualifizierungen und Weiterbildung und als Regelinstrument der aktiven Arbeitsmarktpolitik im SGB III und insbesondere im SGB II.

Verbessert werden müssen zudem die finanziellen Fördermöglichkeiten von Anpassungsqualifizierungen, damit nötige Maßnahmen nicht daran scheitern, dass die Interessenten in der Qualifizierungsphase ihren Lebensunterhalt nicht sichern können. Die persönlichen Voraussetzungen für den Rechtsanspruch auf diese Leistung müssen weit gefasst werden. Es soll beispielsweise keine Altersgrenzen und nur minimale Anforderungen an den Aufenthaltstitel geben.

Vorangetrieben werden muss zudem die Entwicklung des Deutschen Qualifikationsrahmens (DQR). Der DQR steht im Zusammenhang mit dem auf europäischer Ebene bereits erarbeiteten Europäischen Qualifikationsrahmens (EQR) und soll dazu dienen, hiesige Qualifikationen in Beziehung zu den Niveaustufen des EQR zu setzen. Die Einführung des DQR würde so dabei helfen, dass die jeweiligen Kompetenzen in ihrer ganzen Spannbreite von beruflichen bis akademischen Qualifikationen vergleichbar gemacht und eingestuft werden können.

Die Bundesregierung hat nun angekündigt, im 2. Halbjahr 2010 einen Entwurf für ein Gesetz zur (Neu)regelung der Berufe des Bundes vorzulegen, um so die Situation ausländisch Qualifizierter zu verbessern. Sie plant, ergänzend zu den bestehenden Regelungen für Menschen mit ausländischen Qualifikationen einen Rechtsanspruch auf Feststellung der individuellen Kompetenzen und Nachschulungsbedarfe einzuführen. Die Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen setzt sich dafür ein, diesen Prozess intensiv im Parlament und dem federführenden Bildungs- und Forschungsausschuss zu begleiten. Wir dringen darauf, im Rahmen einer öffentlichen Fachanhörung ExpertInnen dazu zu hören, wie ein Rechtsanspruch auf Anerkennung ausgestattet sein sollte, um hier wirklich zu Verbesserungen zu führen.

Es besteht die Gefahr, dass die Bundesregierung mit ihrem Ansatz zu kurz springt. Mit der Expertenanhörung wollen wir Expertise und Benchmarks gewinnen - für die Bewertung des zu erwartenden Referentenentwurfs

zum Gesetzesvorhaben der Bundesregierung. Schon jetzt stellen sich mit Blick auf die von der Regierung vorgelegten Eckpunkte eine Reihe von offenen Fragen, die kritisch geprüft und erörtert werden müssen:

Wie z.B. ist der Personenkreis genau definiert, die von dem in Rede stehenden Rechtsanspruch profitieren soll, für wen soll er gelten? Wodurch will die Bundesregierung die Zersplitterung der Zuständigkeiten begrenzen? Welche Aufgaben sollen die geplanten „Erstlaufstellen“ haben? Wer soll zukünftig die „Bescheide“ über das Ergebnis der Anerkennung ausstellen? Wie kann überhaupt die Vereinfachung und Vereinheitlichung der Anerkennungsverfahren umgesetzt werden?

Wie kann im Föderalismus die bundesweite Verbindlichkeit der Anerkennungsergebnisse erreicht werden? Wie und in welchem Umfang will die Bundesregierung gewährleisten, dass tatsächlich mehr Angebote an Ergänzungs- und Anpassungsmaßnahmen geschaffen werden? Diese und weitere Fragen werden bei der Anhörung der Sachverständigen und im weiteren Ver-

fahren die entscheidende Rolle spielen. Dann wird sich zeigen, wie entschlossen die Regierung tatsächlich ist, bei der Anerkennung ausländischer Abschlüsse wirkliche Verbesserungen zügig zu erzielen.

Literatur

Englmann, Bettina/ Müller, Martina 2007: Brain Waste. Die Anerkennung von ausländischen Qualifikation in Deutschland, Augsburg: Tür an Tür Integrationsprojekte

BMAS 2009 Forschungsbericht 395: Herausgegeben vom Institut für Arbeit und Qualifikation, Duisburg – Essen, 2009 im Auftrag des Bundesministerium für Arbeit und Soziales

Krista Sager ist Mitglied im Deutschen Bundestag, Wahlkreis Eimsbüttel. Sie ist Sprecherin für Wissenschafts- und Forschungspolitik der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen.

III Realities & Perspectives

The realities that migrants are exposed to in receiving countries vary widely. But discrimination of one sort or another is an experience they all are confronted with. Often discrimination is a structural problem. Therefore, the different aspects fuelling discrimination especially against female, unqualified, and illegal migrants must be understood comprehensively in order for them to be efficiently countered.

- **Jane Hardy** examines the special relationship between Poland and the UK. She sees migration as a 'revolving door', a relationship of extensive traffic between East and West, highlighting that 'deskilling' and 'gatekeeping' negatively affect large numbers of Polish migrants.
- Research on female labour migrants has been generally neglected in the discourse of global labour migration. **Eleonore Kofman** and **Parvati Raghuram** refute the assumption that female migrants are unemployed because they do not have skills, tracing

misconceptions of gender discrimination in employment against migrant women.

- **Agnieszka Fihel** analyses the trajectories of Polish migration to Western Europe finding that host countries determine their share of migrants with their immigration policy regulations. Also, reversed migration due to the global financial crisis depends on the economic situation of the host country.
- **Wadim Strielkowski** acknowledges many different reasons why Eastern Europeans migrate to Western Europe, prioritising psychological factors and fair financial reward, so called pull factors, as the most significant aspects.
- Since special skills and family reunions are increasingly the only legal way to enter Europe, people find themselves pushed to search for other ways. The journalist **Antonio Cruz** portrays three real life examples of illegal migrants and their experiences living in Belgium.

Jane Hardy

'Brain Drain', 'Brain Gain' or 'Brain Waste': East-West Migration after Enlargement

The 2004 enlargement of the European Union put in place the conditions for one of the largest movements of labour in post-war Europe. An indication of the scale of this migration is that in December 2003 40,000 passengers flew between British airports and Warsaw and Krakow in Poland. By December 2007, it was possible to fly from 22 UK airports to ten Polish cities and passenger numbers were almost 385,000. The origins and destinations of migrants, however, have been differential between countries. While the response of some countries in the 'old' Europe was to put transitional arrangements in place which limited access to their labour markets, the propensity for emigration from countries in the 'new' Europe has varied considerably.

The focus of this article is to examine the impacts and implications of migration from Poland as the largest sender country, and the UK as the largest receiver country with particular reference to highly skilled workers¹. Fears from sender countries that better opportunities and higher salaries in receiver countries would bring about an exodus of highly skilled and qualified people have seen parallel, and somewhat paradoxical, claims from receiver countries that migrant workers are vital for filling low skilled labour shortages. From the perspective of the EU as a whole there are important implications. First, there are issues to do with equal access to employment in general and the mobility of highly skilled labour, in particular. Second, there is the wider issue of 'brain waste' in the form of highly qualified and skilled workers working below their potential. This is particularly salient in the context of the espoused EU aspiration towards a knowledge based economy and the Lisbon Agenda.

The paper begins by looking at the main trends, features and drivers of migration European Union East-West migration. This is followed by a discussion of the nature of employment undertaken by migrant workers in relation to skills and qualifications. The following sections compare the impacts of migration in sender and receiver countries in terms of 'brain drain' and 'brain

gain'. The next section explores barriers to the employment of highly skilled workers from Central and Eastern Europe in the UK. Finally the paper discusses future prospects in the context of recession.

Main Features and Trends

Size and measurement

Recent estimates by Poland's Central Statistical Office (CSO) put the number of Poles who have migrated for work at 2.21 million in 2008 with 650,000 being in the UK (Fihel et al, 2009). A report by Pollard et al (2008), however, suggests a higher figure estimating that the current population of A8 and A2² national residents in the UK is 665,000. This is an increase of around 550,000 since early 2004. However, it is widely accepted that these figures are hard to gauge accurately as they tend to measure stocks rather than flows.

Destination

Table 1: Destinations of A8 migrant workers

Destination	May 2004	End of 2004	End of 2006	End 2007
Total	786	1000	1950	2270
European Union	451	750	1550	1860
Austria	11	15	34	39
Belgium	14	13	28	31
France	21	30	49	55
Germany	294	385	450	490
Ireland	2	15	120	200
Italy	39	59	85	87
Netherlands	10	23	55	98
Spain	14	26	44	80
Sweden	6	11	25	27
UK	24	150	580	690

Source: Fihel et al, (2009: 14)

¹ The A8 countries include; the Czech Republic, Poland, Hungary, Slovakia, Slovenia, Lithuania, Latvia and Estonia. These are the post-communist countries which joined the EU in May 2004. This has now expanded as Romania and Bulgaria joined in January 2006 referred to as A2 countries.

² The information is drawn from both primary and secondary sources. Two state-of-the-art sources are to be particularly recommended; Fihel et al, 2009 and Currie, 2008. Other information is drawn from in-depth interviews undertaken with highly skilled workers from A8 countries (4 Polish and 1 Slovakian). Some of the data was drawn from interviews conducted in Wroclaw in 2008.

Table 1 clearly shows that the major destinations for A8 migrant workers are the UK, Germany and Ireland in that order.

Motivation

The vast majority of Poles come for economic reasons, but leave because they miss home or want to be with family and friends in Poland. However, this migration is not purely an economic phenomenon, other reasons for migration include learning English, starting a business or living in a more socially liberal society.

Composition

Three quarters of A8 and A2 residents are 16 to 39 and the majority of these, (approximately 52 per cent) are in the 20-30 age group. About 40 per cent are female

Geographical distribution

The distribution of post-enlargement migrants around the UK differs from that of other migrant groups. A8/A2 nationals of working age have gone to parts of the country that have not previously attracted immigrants. This is evident in regional or district reports that have been commissioned and produced on A8 migration from all parts of the UK.

Circular migration

Rather than the move and settle pattern of previous migrations, the post-2004 migration is much more circulatory. Migrants may return home for short periods of time and accommodation and even employment may be shared at times.

Drivers

The drivers of post-accession migration have been interrelated economic factors and political and institutional responses.

Table 2: GDP per capita and unemployment for selected countries, 2004 (Source: Eurostat)

Country	GDP per capita EU 27 = 100	Unemployment (% of working pop.)
Slovakia	57.2	18.2
Czech Rep.	75.3	8.3
Hungary	63.3	6.1
Poland	50.7	19.0
Ireland	141.8	4.6
Latvia	45.8	10.4
Lithuania	50.5	11.4
UK	122.0	4.7

Table 2 gives some economic indicators of the main sender and receiver countries on the eve of accession. Polish GDP per capita was significantly lower than that of economies which it is often compared to. Such as Hungary and the Czech Republic and Poland is much closer to Latvia and Lithuania. Further, the unemployment rate for Poland in the same year was not only the highest of the countries selected for comparison, but the highest for the whole of the EU (Eurostat).

Economic motivations are reflected in spatial patterns of emigration from Poland, where 67 per cent of post-accession migration is from rural areas and small towns and mainly from Southern and Eastern Poland (Fihel et al, 2009). Further, unemployment was disproportionately high among young people. Pawel gave an illustration of difficulties that young people who are job-hunting face. He was invited to a hotel to have an interview to work for Ryanair and found two hundred others, who almost without exception had Undergraduate or Masters degrees.

The UK and Ireland, on the other hand, have been deemed to be among the most successful economies in Europe with high rates of growth (until the crisis and onset of recession). Ireland has been the beneficiary of significant EU structural funding and the recipient of large amounts of investment by global IT companies. The UK's economic success, until the end of 2008 at least, was attributed to the financial services sector, and in particular to the role played by the City in global finance. High income lifestyles of a layer of professionals in the workforce has stimulated an increased demand for low wage service sector jobs in hotels, restaurants and gyms and sometimes as domestic labour in the core European cities such as London and Dublin.

Uneven economic development, however, has an even more complex dimension that extends beyond the European Union. Rather than seeing migration as bilateral, the relationship between Poland and the UK should be viewed as one (important) link in a chain of migration. Workers from post-communist countries, bordering on the EU, such as Belarus and Ukraine have sought jobs in Latvia and Poland.

Jobs and skills: Brain Waste?

The overall picture is one where highly qualified and skilled A8 migrants working in the UK are not working in occupations that are commensurate with their skills and level of education (Anderson, 2006; Currie, 2008). Table 3 shows that the top ten sectors in which migrants

work are low skilled and low paid. For example, Currie estimates that 72 per cent of A8 migrants are in low skilled jobs where they earn between £4.50 and £5.99 an hour. The top category of 'Administration, business and management' is somewhat misleading and this reflects high numbers of migrants working for employment agencies where they could be deployed in any of the other sectors listed.

Table 3: Sectoral profile of A8 registered workers: Top ten occupations

Sector registered	Number of workers registered
Administration, business & management	317,540
Hospitality & catering	151,945
Agriculture	80,310
Manufacturing	58,810
Food/fish/meat processing	39,145
Health & medical	34,915
Retail	35,230
Construction & land	33,105
Transport	21,425
Entertainment & leisure	12,200

Source: Border and Immigration Agency (2008)

This pattern is reproduced within sectors that offer some highly skilled work. Between 2004 and 2007 out of 715,000 registrations in the health service; 215 were registered as hospital consultants, 700 as hospital doctors, 310 as dental practitioners and 19,025 as care assistants (Home and Border Immigration Agency: 32-38 quoted in Currie, 2008: 69).

Apart from the 'brain waste' in employing people in jobs where they cannot use their skills, education and training, brain waste has also a deleterious effect on individuals as evidenced by the following two quotes.

Slovak former male au pair:

I am more and more nervous because of the fact that I am not able to get a job according to my education and skills and I still work manually which brings me down pretty much. Every day my mind is occupied by money! What is the fastest way to earn? I have no problem with manual work, but I would like to use my brains and skills to earn money. (Anderson et al, 2006: 36)

A Polish female hospitality worker:

It is a big physical effort, which definitely is not proportional to the payment. And in general this job is very dulling on a long term basis - burning one out intellectually I would say. (ibid.: 36)

Deskilling is often a gendered aspect. Although female migrants are often more qualified than their male counterparts (Kofman 2000: 54 quoted in Currie, 2008), the increased tendency for women to be deskilled is exacerbated by the global shift towards a service economy. Women are often on the lowest level of the employment hierarchy and domestic work poses some specific issues. In this sphere deskilling is especially negative, exploitative and sometimes even dangerous because it takes place in the informal sphere where there is a lack of protection and lacking the enforcement of employment rights. Further, a much larger proportion of women than men have had more than one job (Anderson et al, 2006) suggesting that they are juggling several part-time jobs at the same time.

Impacts on receiver countries: Brain Gain?

Differing views on the impact of A8 migration on the UK labour market were evident in two reports by the UK government: One citing the support of the Institute of Directors and British Chambers of Commerce, a Home Office report arguing against the link between immigration to depressing wages or causing unemployment (Home Office Report, 2007); the government and employers organisations stating that immigration creates significant economic benefits for the UK.

In a major speech on immigration in December 2007, the then Home Secretary, Jacqui Smith, spoke of 'purity of the macroeconomic case for migration' (House of Lords Report, 2008: 22) Making a similar point, the then Immigration Minister, Liam Byrne, said that: *there are obviously enormous benefits of immigration... There is a big positive impact on the economy which is worth £6 billion* (ibid). Their arguments have been based on the analysis of economists such as Danny Blanchflower, who in a speech to the Bank of England concluded that:

The empirical literature from around the world suggests little or no evidence that immigrants have had a major impact on native labour markets outcomes such as wages and unemployment. Recent work by a number of other authors for the UK is also consistent with this view (Blanchflower et al, 2007)

The other, a House of Lords report (2008), takes a much more sceptical view, unconvinced that the economic impacts justify the additional costs associated with these new arrivals. Further, drawing on a study by Dustman et al (2007) it argues that immigration has a positive effect on the wages of higher paid workers, but lowers the wages for those in lower paid jobs. Against this negative view the Pollard et al (2009) point to the 84 per cent employment rate among post-enlargement migrants, which is 9 percentage points higher than the UK born average and the fact that A8 and A2 nationals work on average four hours longer per week than UK-born workers.

Therefore evidence on the impact of migrant workers on the UK labour market has been contradictory. While the UK government reports few adverse changes in levels of indigenous employment and wages due to A8 migration. The House of Lords report (2008) suggests that wage competition was evident among low skilled workers. Workplace studies show much more evidence of downward pressure on wages and working conditions. Reports have documented the way in which conditions of service have deteriorated as indigenous workers have been replaced by cheaper A8 workers in food processing plants in the Northern and Eastern regions of the UK (Fitzgerald, 2007). In contrast to a Home Office Report (2007: 18), which suggested that there had been wage growth in construction, the evidence from a TUC regional project suggested this was not the experience of migrant workers in this sector (Fitzgerald, 2006).

A report by Anderson et al (2006) suggests that employers were enthusiastic about being able to employ A8 workers and perceived the advantages of having highly skilled workers in low skilled jobs. One farmer said:

They pick things up very quickly, because they are already university students (ibid: 72)

Beyond the general recruitment of labour to fill low skilled gaps in the economy there has been more strategic and targeted recruitment in other shortage areas of the labour market. One interviewee reported how a company recruiting bus drivers hired a hotel room in Warsaw and persuaded twenty bus drivers and one mechanic from the same garage to come and work in the UK. In the health sector dentists were recruited to fill long-standing vacancies for NHS dentists in parts of the UK. The then Immigration Minister said 'This is a good example of accession state nationals providing scarce

skills to the UK' (Medical News Today, 2005). A number of specialist agencies have been established to recruit doctors from A8 countries to work the out-of-hours evening and weekend shifts that British GPs (General Practitioners) do not want to work (McLaughlin, 2005; Wright, 2008).

Impacts on sender countries: Brain Drain?

The labour market effects of post-accession migration in Poland were a decline in unemployment in the short run (the export of unemployment) and a rise in vacancies and upward pressure on wages in the medium term. From 2007 average salaries increased by 9 per cent, and in shortage areas the upward drift was greater, for example 15.7 per cent in construction (Fihel et al, 2009). The labour market effects differed by sector and by region and migration was perceived as a main contributor to changes from a 'shortage of jobs' to a 'shortage of workers'.

While a state-of-the-art report by Fihel et al (2009) does not point to a 'brain drain', there is anecdotal evidence of tight labour markets in some major cities. In Wroclaw, for example, labour shortages at the LG electronics factory, meant that the management had to recruit workers from a distance of 70 kilometres, while the City Council ran a campaign of trying to get migrants to return.

Although not supported by research there are strong perceptions of the impacts of migration from some sections of the population. It was suggested that while Polish taxes and resources had paid for the skills development and the education of young people, receiver countries benefited from their enhanced human capital.

One theme focused on concern for and anger at the exploitation of Polish migrant workers in other EU countries. This was echoed repeatedly by trade union interviewees, who complained that Poland was treated like a developing country and as a source of cheap labour. There was resentment at the poor treatment of Polish migrant workers in the UK where there was widespread evidence that many A10 migrant workers, although now working legally, were subject to exploitative practices in the workplace.

On a personal note I am fed up with hearing the stories of Poles being abused as guest workers. Just being the cheapest labour and being humiliated in so many cases (Officer from Solidarity's International Office, Gdansk).

In Poland labour market shortages have attracted legal and illegal migrants from outside the EU to fill labour shortages, particularly in sectors such as construction. The recruitment of North Korean and Indian workers to fill these labour shortages in Poland presents a challenge to a country, which until recently has had very little inward migration (Solidarity, 2008). North Korean workers (under the surveillance of a representative of the North Korean government) have been employed in agriculture and the Gdańsk shipyards to fill labour shortages (Zaryn, 2006; Bricker, 2006; Demick, 2006; Chrzan & Kowalski, 2006).

However, post-accession migration has some positive labour market effects. One feature is that it is a 'revolving door' with extensive traffic between East and West Europe. For many young people it is temporary and aimed at gaining experience and earning money. Currie (2008) quotes Williams and Balaz (2004):

Migrant workers acquire financial capital, human capital, social capital and cultural capital from working abroad, but these have different values in the spheres of destination and origin.

Further, Currie reports from her interviews that returning migrants who had worked in low skilled jobs in the UK were able to gain employment in highly skilled jobs when they returned home. Therefore language proficiency and a wider cultural perspective were valued and the effects on the Polish economy in terms of human capital could be viewed as a flow of deferred benefits.

Barriers to highly skilled/qualified work in the UK

This section identifies and explores some of the barriers to highly skilled workers from A8 and A2 economies securing highly skilled work appropriate to their education and qualifications.

Language

Language proficiency may be viewed as a barrier to more skilled employment. In some cases this was an actual lack of language skills, but in other cases it was more to do with a lack of confidence on the part of the migrant worker, who would take low skilled work in order to develop their language proficiency. However, there were many migrant workers with exemplary language skills who were still unable to find work commensurate to their qualifications.

Overt discrimination by employers

Although Currie (2008) claims that there is 'deeply embedded discrimination against foreign labour' there is no systematic research that confirms or rejects the notion that employers have overtly discriminated against A8 workers who apply for skilled work.

In my view the following four factors are the most more salient for understanding the 'exclusion' or disproportionate under-representation of A8 in highly skilled/qualified employment:

Pressure to find work quickly

A8 workers are only legally resident when in work and registered on the Workers' Registration Scheme. Further, an inability to access welfare benefits at the same time as incurring living costs put pressure on migrant workers to find work quickly. Employment is more likely to be found that is unskilled and where there are low barriers to entry.

Extensive formalised recruitment procedures

Recruitment into highly skilled work, particularly in the business sector, is subject to formalised, detailed and extensive human resource procedures. It is not uncommon for the selection process to have four stages of interviews and tests. Employment in low skilled sectors and working longer hours, means that there are barriers in applying for jobs and attending interviews.

Securing recognition of qualifications

There are problems in getting the qualifications of migrant workers recognised. Currie (2008) points out that 'professional bodies which regulate professions in member states exercise a considerable degree of control over the process' which she refers to as professional 'gatekeeping'. She provides an interesting and detailed discussion of the institutional and legal problems involved in the mutual recognition of qualifications. Therefore she concludes that there is ineffective enforcement of mutual recognition at the level of the European Union.

'Who you know': the importance of networks

The importance of networks and cultural and social capital are important considerations in accessing work and highly skilled work in particular. A CV with relevant experience may be crucial to entering some forms of employment (for example, film and media). Relevant

experience might be gained either through an internship or simply working for nothing. Securing an internship or work experience often requires financial support (from parents) and contacts in those industries which have less open recruitment procedures. Even where there are transparent recruitment procedures it may be difficult to get the necessary experience to be considered a candidate for some employment.

Katya had a PhD and applied for numerous jobs in academia and NGOs without success. To be considered for a post in a business school in the higher education sector it was necessary to have some teaching experience. However, it was not possible to get teaching experience without a full-time or part-time teaching job. Eventually through contacts she had made on a research project she was able to get teaching experience as a Visiting Lecturer and extend her experience.

Therefore networks are important as they open up opportunities for some sections of indigenous workers, while restricting them for other sections of indigenous workers and migrant workers. It is interesting to note that some migrant workers have managed to gain skilled employment either through migrant communities (working on a Polish newspaper) or working with migrant communities (as translators or trade union organisers).

Future patterns and the impact of recession

In 2008 the UK press was full of stories about a mass exodus of Polish migrants (Morris, 2008). Further, Pollard et al (2008) question assumptions that those who have arrived are still here, that more will come and that many will stay permanently. They suggest that new arrivals will start to fall consistently, and the total stock remaining will constantly fall as migrants return home or go elsewhere. They estimate that out of the estimated 1 million A8 migrant workers who arrived between 2004 to 2008, around half of this figure have gone home. The Polish statistics indicate a much smaller rate of return, with only 40,000 Poles returning in 2008. Iglicka argues that recessions do influence the flow of outward migration, but do not stimulate return migration.

Fihel et al (2009) conclude that it is important 'not to overestimate the role of world economic trends for future outflows and return migration to Poland' as it depends on 'a complex set of factors which remain unclear for both participants as well as observers of migratory phenomena' (2009:22). This finding was in line with global trends that outward flows of migration

had slowed down, but that there was no mass return 'home' (Awad, 2009).

In 2008 the Polish Statistical Office conducted a Labour Force Survey based on a study of the inflow and outflow of foreigners and return migrants (CSO 2008). These figures showed the number of returning migrants as being 60,000 in 2005 and then 213,000 in 2007. However, this was not attributed to the economic crisis and recession, but determined by the initial plans made by the migrants themselves. 38 per cent of migrants said that they had not planned to stay any longer and only 2 per cent gave favourable changes in the economic situation in Poland as a factor. Therefore it was argued that links between the economic crisis and migration from Poland are ambiguous.

Conclusion

As more European Union countries fully open their labour markets, cross border migration and labour mobility will remain an issue. A wide range of complex economic and institutional factors will determine future patterns. As long as economic inequality remains among countries there will be a motive for unskilled, skilled and highly skilled workers to seek better opportunities and salaries outside their home countries.

Clearly the trend of workers from the 'new' Europe filling low skilled jobs in the 'old' Europe does not fulfil the aspirations of individuals and is a waste of talent in the context of the wider European Union. While there is currently no substantial evidence to support the idea that there has been a 'brain drain' from Poland and other Central and Eastern European economies, mass outward migration does have wider economic, political and social ramifications.

The reduction of economic inequalities among member states and their regions is a long term project. However, two more immediate tasks may improve labour market mobility. First, an investigation of how mutual systems of recognising qualifications might operate more effectively could improve access to some professions for migrant workers. Second, it would be useful to conduct research into the existence of wider, formal and informal barriers to gaining entry to highly skilled employment in 'old' Europe.

References

- Anderson, B., Ruhs, M., Rogaly, B. and Spencer, S. (2006) '[Fair enough? Central and east European migrants in low-wage employment in the UK](#)', Oxford: COMPAS.
- Awad, I. (2009) 'The global crisis and migrant workers: impact and response', International Labour Office, Geneva.
- Blanchflower, D., Saleheen, J. Shadforth, C., 2007, '[The Impact of Recent Migration from Eastern Europe on the UK Economy](#)', Bank of England.
- Bricker, M.K. (2006) '[North Korean in Czech Jobs: Slave Labor?](#)', International Herald Tribune, 8 November 2006.
- Chrzan, Mikolaj and Kowalski, Marcin, 2006, "Slaves from north Korea work in Gdansk shipyards", Gazeta Wyborcza, 24 March.
- CSO (2008) Informacja o badaniach zasobow imigracyjnych w Polsce w 2008 r. [Information on research on immigrant stock in Poland 2008], CSO, Warszawa.
- Currie, S. (2008) Migration, Work and Citizenship in the Enlarged European Union, Surrey, Ashgate.
- Demick, B. (2006) '[North Koreans toil abroad under grim conditions](#)', Los Angeles Times, 27 December 2005.
- Dustmann et al (2007), A Study of Migrant Workers and the National Minimum Wage and Enforcement Issues that Arise, Low Pay Commission, p15
- Fihel, A., Kaczmarczk, P., Mackiewicz-Lyziak, J. and Okolski, M. (2007) 'Labour mobility within the EU in the context of enlargement and the functioning of the transitional arrangements', Country Report: Poland, Centre for Migration Studies, University of Warsaw.
- Fitzgerald, Ian. (2007) Working in the UK: Polish migrant worker routes into employment in the North East and North West construction and food processing sectors, London: TUC.
- Home Office (2007) Economic and Fiscal Impact of Immigration: A Cross Departmental Submission to the House of Lords Select Committee on Economic Affairs (October), London.
- House of Lords (2008) The Economic Impact of Immigration, Select Committee on Economic Affairs (April), London.
- Iglicka, K. (2010) '[Poles are not trying to escape home](#)', The Guardian, 23 January.
- Kofman, E. (2000) 'The invisibility of skilled female migrants and gender relations in Europe', International Journal of Population Geography, 6, 1: 45-59.
- McLaughlin, D. (2005) '[Doctors go west in Polish brain drain](#)', The Guardian, 15 May.
- Medical News Today (2005) '[NHS recruits dentists from Poland](#)'.
- Morris, N. (2008) '[Tide of migration turns as Polish workers return](#)', The Independent, 27 February 2008.
- Ruhs, M. (2006) 'Greasing the wheels of the flexible labour market', Working Paper No. 38, Centre for Migration Policy and Society, University of Oxford.
- Solidarity (2008) '["S" of Gdynia Shipyard is trying to assist the Indian workers](#)'.
- Williams, A.M. and Balaz, V. (2004) 'From private to public sphere, the commodification of the au pair experience? Returned migrants from Slovakia to the UK, Environment and Planning, 36, 10: 1813-1833.
- Wright, R. (2008) 'Life of the Flying Polish doctors', BBC Newsnight, 15 January. Available on. Last accessed 8 February 2010.
- Pollard, N., Latorre, M. and Sriskandarajah, D. (2008) 'Floodgates or turnstiles? Post-EU enlargement migration flows to (and from) the UK, Institute of Policy Research, London.
- Zaryn, B. (2006) '[Stalin style gulag in modern day Poland?](#)', Insight Central Europe, 31.3.2006, last accessed 21 April 2008.

Jane Hardy is Professor of Political Economy at the University of Hertfordshire. She has published widely on restructuring the Polish economy, among them her book: *Poland's New Capitalism*.

Skilled female migrants in the discourse of labour migration in Europe

Though migrant women’s educational levels are only slightly lower than men, they form both a minority of female migrants and of skilled, and especially highly skilled, migrants. At the same time, they have been relatively under-studied. Academic research and media stories of migrant women’s employment usually focus on migrant women who enter the lesser skilled sectors of the labour market, such as sex work, domestic work, and more recently care-work, and ignore the many other sectors of the labour market where women are also present, including the more skilled sectors.

In contrast, much of the literature on skilled migration pays attention to the contribution of skilled migrants to the knowledge economy, and in particular the science, information technology, financial and managerial sectors which are seen to be the driving forces behind global wealth creation. These occupations are the most valued in monetary terms and are consequently also designated as highly skilled, rather than just skilled, and are therefore increasingly privileged in immigration policies in European states, such as Germany, Netherlands and the UK. Skilled female migrants tend to be concentrated in female dominated occupations, such as education, health and social work, which are regulated by professional bodies and states and often classified as skilled rather than highly skilled.

In this paper, we first examine the presence of women in skilled and highly migration flows. Second, we consider some of the major reasons why female skilled migrants have hitherto received little attention in the academic migration literature and by policy makers. Third, we discuss two of the key issues affecting skilled migrant women: the ways in which immigration regulations shape gendered migratory flows and in particular restrict the proportion of women amongst the skilled, and the high levels of deskilling of migrant women with tertiary qualifications.

Skilled Female Migrants

Until recently data has not been sufficiently disaggregated to demonstrate the significance of skilled female migrants. The OECD has begun to address the issue of data deficiency in relation to skilled migrants and labour

markets (SOPEMI 2007) and the gender brain drain (Dumont et al. 2007).

The data suggest that migration has become more feminised, including the highly skilled (defined as those possessing a tertiary degree), which has become more or less gender-balanced. The share of women immigrants holding a tertiary degree in OECD countries is only three percentage points below that of men. Moreover, many highly skilled women enter as the spouses of principal applicants, as is the case in Canada.

In European countries, there are relatively high rates of female skilled migrants amongst the foreign-born (UK, Ireland, Hungary). At the other extreme, due to high levels of deskilling migrant women in most Southern European countries are concentrated in less skilled sectors and there are markedly lower proportions of migrant women in skilled occupations.

Table 1: Percentage of women in highly skilled occupations by origin, 15-64 in selected European countries, 2004

	Native-born	Foreign-born	Foreign-born non-OECD
Austria	38.2	25.3	1
France	37.7	30.5	3
Germany	46.0	30.5	..
Greece	36.6	13.5	6
Hungary	40.8	42.7	4
Ireland	40.0	47.9	-
Italy	43.9	29.2	2
Spain	36.2	21.6	1
Sweden	45.4	38.3	2
Switzerland	44.1	38.0	2
United Kingdom	36.2	43.7	3

“-” indicates that figure is not significant

“..” no explanation

SOURCE: Table I.15. SOPEMI 2006.

Since the late 1990s, reduced investment in states like Australia, Canada and the UK in doctor, nurse and teacher training led to significant shortages in the education, health and social work sectors which cannot be met locally, forcing these and other states to recruit labour abroad. Women’s employment in these sectors has therefore significantly contributed to altering the gender balance in skilled migration. Some of these sectors, such as nursing employ large proportions of

women. For example, over 90% of migrants in this sector are women and in many countries this constitutes the largest single health profession. They are also increasingly present in flows that were previously predominantly male, such as with doctors, but have become more gender balanced in recent years. In some countries such as the UK, the use of migrant labour has fallen sharply as the number of nationally trained health staff has increased together with financial cuts in the public health sector.

Women also form a small but significant minority amongst migrant Information and Communication Technology (ICT) professionals entering any of the major countries of immigration in any year. However, the small proportions of women must be set within the context of large total numbers (and in most countries until recently, rapidly rising) entering through this category (Raghuram, 2004, 2008).

Explanations for the Lack of Interest in Skilled Migrant Women

Despite the importance of skill-selectivity in global migration regimes, there has been little interest until recently in the gendered composition or the disproportionately high deskilling that female migrants face (Kofman 2000; Raghuram 2008; but see Dumont et al. 2007; Rubin et al. ch. 2009). In European states, gendered data on skilled sectors exists but where published often receives scant commentary, as in the studies of highly skilled migrants and health professionals (European Migration Network 2007a, b).

We argue that there are three major reasons for this continuing neglect. The first is that the literature on female migration has increasingly come to focus on their role in the domestic and caring sector where the growth of labour in the household and in residential homes has occurred across all types of European welfare regimes. And through the global chains of care, which Hoschschild (2000: 131) defined “as a series of personal links between people across the globe based on the paid or unpaid work of caring” (p. 131), migrant women from the South provide necessary physical and emotional labour in homes in the global North. It thus allocates women low positions in supporting roles for the provision of welfare.

Secondly, the economic benefits of migration are often only analysed in the context of male-dominated occupations in knowledge-based industries such as finance,

science and technology. They are seen as the driving force of globalization, productivity and wealth creation, and are therefore promoted by the EU and states (Kofman 2007). In particular, ICT, a male-dominated sector, epitomises the mobile worker at the forefront of the new knowledge economy (Caviedes 2009) and the driving force across Europe for a partial breach of closed labour markets. Thus the association between female migration and skills is rarely made.

The third reason is the unwarranted assumption that migrant women not employed in skilled sectors do not possess skills (Dumont et al. 2007). This particularly applies to spouses who enter as dependants in family migration programmes. Their presence is not analytically linked to the world of production or to skills but related to social, welfare and integration issues. The lack of interest in women’s skills also applies to those who undertake employment in less skilled sectors. The evidence on educational qualifications of spouses in settler countries demonstrates otherwise (CIC 2006) as does the very high levels of deskilling of migrant women in EU countries (Dumont and Liebig 2005; Rubin et al. 2009) which we address in the subsequent section.

Some Key Issues

The issues that face skilled women in the labour market are complex. Gender shapes the migration process in many different ways. In countries of origin gender discrimination in access to education can mean that fewer women than men have the ability to acquire the skills that are necessary to migrate. On the other hand, gender discriminatory employment practices in origin countries can encourage some women to migrate. In this section we focus on two specific issues that skilled migrant women face: the impact of immigration regulations on entry, and the extent to which skilled migrant women are actually able to use their skills in their labour market after entry into the destination country.

Immigration Regulation Frameworks

Immigration regulations have considerable influence on skilled women’s ability to migrate. Since the late 1990s the classic states of immigration (Australia, Canada, USA) and the UK began to position themselves in the global competition for skilled labour, altering their immigration regulations to facilitate the entry of skilled migrants. However, the particular criteria adopted for filtering in skilled people have varied across different countries and have influenced migrant women differently.

In Northern Europe, the opening up to skilled labour has been far more limited than in settler societies and has used a mix of criteria for selecting skilled people. In particular, salary levels in the country of origin (UK) and in the country of destination (Germany, Ireland, Netherlands) are important or even dominant criteria. In the UK, the substantial number of points given to post-graduate qualifications is another important criterion determining the entry of highly skilled migrants in the Points Based System (Kofman et al. 2009).

Given that women are globally confronted by a gender pay gap, that is equally applicable to skilled women, the emphasis on salary levels, compared to a more broadly based points system in which education and other human capital elements are considered, may particularly work against skilled women. The EU Blue Card, adopted on 25 May 2009 (EU Council Directive 2009/50/EC) (EuroActiv 2009) unfortunately relies largely on earnings above the average income levels as an indicator of skills and of the value of a migrant to the economy and society.

The recession has also led to a clearer demarcation between the highly skilled, better remunerated and largely male sectors, and the ordinarily skilled, often feminised and more poorly remunerated sectors, who are brought in to fill identified labour shortages. They are increasingly seen as in competition with national labour and thus requiring labour permits restricted to an employer and close monitoring (Tannock 2009).

The only country that has begun to recognize the inherent gender-selectivity involved in skilled migration programmes is Canada. Gender-sensitive labour migration policies have been defined as 'policies recognizing that both men and women migrate for economic reasons and better employment opportunities, and that the migration experience of men and women may differ significantly'.

These policies also recognize that female migrant workers may experience more disadvantages and discrimination at all stages of the migration process due to employment categories/sectors offered, educational requirements and stereotyping, which is often further magnified by the intersectional interplay of age, class and ethnicity (OSCE 2009).

Analyzing the gendered effects and outcomes of immigration policies requires full datasets and intensive qualitative research so that the effects of education,

income, sectoral employment patterns and age, for instance, can be considered as they operate alongside gender. For instance, do women who take career breaks due to child-bearing and rearing find it harder to enter as skilled migrants?

This kind of intersectional approach can also be used to study the effect of nationality. For example, the proportion of skilled female migrants to major destination countries from China and India differ markedly but this can only be understood through careful study.

Deskilling

Although, deskilling is a common experience among all migrants, women face a particularly high level of deskilling. Thus, one study (Dumont and Liebig 2005) on migrant women in the OECD clearly demonstrates that women were more likely to be overqualified for their jobs than men. The very high levels in a number of Southern European countries are likely to be due to shortages in less skilled sectors, especially domestic labour, highly protected skilled sectors and non-recognition of non-EU qualifications.

There are two possible reasons for the tendency to deskill: professional women are working in sectors other than their original training; and they work at levels below their qualifications within the occupation e.g. nurses working as nursing aides. Both point to barriers that female migrants face which are independent of their individual education (Rubin et al. 2009).

Moreover, the level of 'brain-waste', i.e. under-use of the qualifications that migrants possess, was higher for women who migrated from non-OECD countries than for those who migrated within the OECD. Within Europe, women migrants from the Eastern European accession countries were also affected by deskilling. They are now covered by EU regulations concerning the recognition of qualifications but it is not yet clear to what extent, as they improve their language and settle in, they will be able to move into more qualified employment reflecting their educational level.

Table 2: Percentage of women (15-64) in jobs for which they are overqualified by birth status 2003-2004

	Native-born	Foreign-born	Foreign-born non-OECD
Austria	9.3	24.8	32.8
France	14.2	18.8	19.8
Germany	9.9	23.6	32.3

Greece	9.0	53.4	62.0
Hungary	7.3	10.5	8.9
Ireland	15.6	23.9	38.2
Italy	7.1	27.4	34.0
Spain	24.4	47.6	56.7
Sweden	7.2	15.3	23.2
Switzerland	7.6	13.8	19.8
UK	14.9	17.0	18.7

SOURCE: Table I.16 SOPEMI 2006

This deskilling is particularly apparent in the highly feminised sector of nursing. A study of international nurse recruits in the UK, mainly from Europe, Australia, Africa and Philippines found that many nurses felt that their skills were not appreciated or respected and that they confronted racism and xenophobia (Allan and Aggergaard Larsen 2003). Nurses also experienced a considerable degree of downgrading of their skills as they entered the labour market at levels well below that which they occupied before migration. Furthermore, their experiences varied considerably depending on whether they worked in the private or public sector.

Deskilling also operates among doctors. In the UK this deskilling is institutionalised through the creation of a cadre of posts where doctors work in hospitals but are not seen as independent operators. Overseas qualified doctors dominate in these grades. However, the level of deskilling is higher among migrant women who qualified outside the EEA (Raghuram and Kofman 2002).

Some of the factors that lead to deskilling of migrants are common to both men and women. Recognition of qualifications for non-EU countries is frequently a major problem for labour integration and re-skilling may be too complex, lengthy, costly and discouraging for qualified immigrants. Dominant stereotypes exist, even amongst professionals that tend to classify qualified immigrants and their skills by their country of origin. The lack of support structures for newly arrived qualified immigrant also often forces them to rely on informal networks whilst the lack of affordable, accessible and appropriate professional language courses for qualified immigrants may pose another barrier.

However, some of these factors influence women more than men. For instance, the ability to attend professional language courses may be more limited for women who have childcare responsibilities. The loss of social networks, personal and professional, after women migrate can be worse for women if they also have less ability to go out and access new networks. Women'

need to re-skill or to get accreditation may also be given less priority by families when there is a gender hierarchy within households. Eventually, lengthy periods out of the labour market and under-employment harm the self-esteem of such migrants and increase deskilling.

Conclusions

The emphases on migrant women in lesser skilled sectors of the labour market and on the more masculinised sectors of the skilled labour market have together acted to obscure the significant presence of skilled migrant women in the labour market. However, as the majority of immigration receiving countries encourage and facilitate the flow of skilled migrants, it is important that we begin to pay more attention to female skilled migrants. In this paper we have laid out some patterns of skilled female migration and outlined some of the issues facing skilled migrant women, both in terms of entry due to the effect of current immigration policies as well as because of the difficulty they have in validating their skills.

We would also suggest the need to improve the way in which women's skills are accredited. Some of this may involve providing them with more help with childcare, improved access to language classes and greater formal support to access the labour market in more appropriate ways. Other steps would involve the use of less gender biased methods for identifying skills. We believe that these are important first steps in improving the experience of skilled women migrants globally.

References

- Allan, H. and Aggergaard Larsen J. (2003) "We Need Respect": Experiences of Internationally Recruited Nurses in the UK, London: Royal College of Nurses.
- Caviedes, (2009) Corporatist Birds of a Feather? Austria and Dutch Migration Policies, Annual Meeting of the American Political Science Association, Toronto, Canada, September 3-6, 2009
- [Citizenship and Immigration Canada Facts and Figures 2006](#)
- Dumont, J.C. and Liebig, T. (2005) Labour Market Integration of Immigrant Women: Overview and Recent Trends, Paper prepared for the OECD and European Commission Seminar "Migrant Women and the Labor Market: Diversity and Challenges".

Dumont, J.C., Martin, J. P. and Spielvogel, G. (2007) Women on the Move: the neglected gender dimension of the brain drain, IZA DP No. 2090

Euroactiv (2009) [An EU 'Blue Card' for high-skilled immigrants?](#)

European Migration Network (2007a) [Conditions of Entry and Residence of Third Country Highly-Skilled Workers in the EU. European Migration Network](#)

European Migration Network (2007b) Managed Migration and the Labour Market - The Health Sector, European Migration Network

Hochschild, A. R. (2000) "Global care chains and emotional surplus value", in W. Hutton and A. Giddens (Eds) On the Edge. Living with Global Capitalism. London.

Kingma, M. (2006) Nurses on the Move. Migration and the global health care economy, Geneva.

Kofman E (2000) The invisibility of skilled female migrants and gender relations in studies of skilled migration in Europe. International Journal of Population Geography 6:45-59.

Kofman, E. (2007) 'The knowledge economy, gender and stratified migrations', Studies in Social Justice 1(2): 30-43

Kofman, E., Lukes, S., D'Angelo, A., Montagna, N. (2009) The Equality Implications of Being a Migrant in Britain, Equality and Human Rights Commission

OSCE (2009) Guide on Gender Sensitive Labour Migration Policies

Raghuram, P. (2008) 'Migrant women in male-dominated sectors of the labour market: a research agenda', Population, Space and Place, 14, 43-57.

Raghuram, P. and Kofman, E. (2002) 'State, labour markets and immigration: Overseas doctors in the UK', Environment and Planning A 34:2071-2089.

Rubin, J., Rendall, M., Rabinovich, L. Tsang, F. Janta, B. van Oranje-Nassau, C. (2008) Migrant women in the EU labour force. Current situation and future prospects, Rand Corporation Europe

SOPEMI (2006) International Migration Outlook. Annual Report 2006, Paris

SOPEMI (2007) International Migration Outlook. Annual Report 2007, Paris

Tannock, S. (2009) 'Immigration, education and the new caste society in Britain' Critical Social Policy 29(2)

Dr. Eleonore Kofman is Professor of Gender, Migration and Citizenship and co-Director of the Social Policy Research Centre, Middlesex University, UK. She has written numerous articles on theory and policy of gender and skilled migration in the labour market in Europe.

Dr. Parvati Raghuram is lecturer in Geography at the Open University, UK with a PhD from the University of Newcastle. Her research focuses on migration of skilled and lesser skilled women from India and the impact of immigration regulations on integration in Europe.

Migration of Polish nationals in the view of labour market restrictions

After May 1st, 2004 it was rather impossible not to have noticed the increase in people's mobility within the European Union. In fact, it seems that the main contribution of eight new EU member states – Czech Republic, Estonia, Hungary, Latvia, Lithuania, Poland, Slovakia and Slovenia – was their demographic potential. Statistically younger than inhabitants of EU-15 countries, affected by profound structural difficulties on domestic labour markets, and finally, attracted by a considerably higher level of wages, Eastern Europeans flooded the West in a very short period of time after the EU enlargement.

The scale of the post-enlargement migration may resemble a modern invasion. Despite concerns shared by the EU-15, public opinion and governments, Eastern European migrants smoothly filled structural gaps in labour markets of the 'old 15' and, at least so far, did not pursue so-called 'social benefit tourism'. To analyse those phenomena in detail, let me focus on post-enlargement migration of the most numerous group of Eastern Europeans that is of Polish nationals.

'They were already there'

Though it may sound surprising, thousands of Polish nationals undertook labour migration into the EU15 countries long before the EU enlargement. Already in 1989 the number of Poles working abroad, mostly performing petty trade, trans-border smuggling of goods or occasional short-term employment, was estimated at 200,000. Later on the mobility of Polish nationals into the EU15 member states intensified thanks to the visa-free regime which allowed them to stay up to 3 months on the tourist visa. Berlin, Brussels, London, Rome and other Western metropolises witnessed flows of thousands of migrants undertaking irregular employment as cleaners, home carers, construction workers, and circulating every couple of months between the place of work abroad and place of residence in Poland.

Another labour flow, well known to the German reader, was taking place within the framework of intergovernmental agreements on seasonal employment. Every year hundreds of thousands of migrants from Eastern Europe circulated to Germany, France and Spain in order to work for several weeks in agriculture and the

construction sector. In 2004 the scale of seasonal migration from Eastern Europe to Germany reached its peak involving as many as nearly 300,000 persons (see Fig.1), therein apparently 90% Polish nationals.

Due to those two migrational phenomena – irregular and seasonal employment – taking place already in the pre-accession period, migration networks, that is informal contacts between migrants and between migrants and employers in the receiving countries have already been established at the eve of 2004 EU enlargement.

Where did they go and why?

Let's face the truth: Nobody can unequivocally tell how many Polish nationals undertook labour migration into the 'old-15' member states after the EU enlargement. How many of them stayed for good and how many circulated between Poland and the host country. However, the Central Statistical Office of Poland prepared reasonable estimates on the stocks of Polish nationals living abroad based on different data sources such as population census, labour force and statistics of main receiving countries. Those numbers render a real post-accession exodus:

Table 1: Polish citizens staying abroad for longer than 2 or 3 months¹ by destination country, estimates, in thous.

Destination	May 2002	End 2004	End 2006	End 2007
Total	786	1000	1950	2270
Europ. Union	451	750	1550	1860
Austria	11	15	34	39
Belgium	14	13	28	31
France	21	30	49	55
Germany	294	385	450	490
Ireland	2	15	120	200
Italy	39	59	85	87
Netherlands	10	23	55	98
Spain	14	26	44	80
Sweden	6	11	25	27
UK	24	150	580	690

¹ 2 months until 2006 and 3 months since 2007. Source: Central Statistical Office, 2008a.

Already at the moment of conducting the Population Census in May 2002 almost 790 thousand persons had

been living abroad for longer than two months. This figure promptly increased to approximately one million by the end 2004, almost two million by the end of 2006 and almost 2.3 million by the end of 2007.

In-depth analysis of those estimates reveals that after the EU enlargement a radical change in mobility directions of Polish nationals took place. Germany, for centuries the main receiving country for Polish emigrants, was outpaced by the United Kingdom, which just in five years (2002-2007) experienced an increase of inhabitants of Polish nationality from 24 to 690 thousands. Ireland, which beside the United Kingdom and Sweden did not impose transitional agreements towards employment of nationals from the new member states, witnessed an increase from two to 200 thousands and became after the UK and Germany the third host for Polish migrants. Apart from these new directions of mobility, a significant rise in number of Polish migrants was observed also in Germany, a country that did introduce transitional agreements toward Polish workforce: from 300 thousand persons in 2002 to almost 500 thousand persons in 2007.

It must be underlined that an apparent increase in the number of Polish migrants took place in all 'old-15' member states, whether 'open' to Eastern European labourers or not, and also in other European countries such as Iceland and Norway. In other words, introducing or not introducing transitional agreements towards foreign labour force was not the most crucial factor determining directions of mobility. The case of Sweden shows that despite opening its labour market this country attracted less Polish workers than Austria or Norway, with the former introducing transitional agreements and the latter not being even a EU member state. Undoubtedly, liberalization of administrative rules referring not only to employment, but also to a right to residence, establishment, rendering services and so on, were responsible for the intensification of flows to all European countries. However, if not the policy regulations played the most significant role in shaping mobility directions of Polish migrants. What was it then?

It seems that it was the economic situation in each host country: growth of the national income that stimulated demand for low-paid unqualified work performed mostly by foreigners. Employment opportunities stimulated outflow from Poland much more than institutional or cultural factors. Furthermore was work the most frequent reason for leaving the home country, as declared by more than 90% Polish migrants in the Polish Labour

Force Survey. As a consequence of a high labour demand and very low rates of unemployment, Ireland and the United Kingdom were capable of absorbing hundreds of thousands of labour migrants just in a few years. Moreover, as proved by economic analyses this massive inflow did not depress the wage levels, nor limited the employment opportunities of domestic workers in these receiving countries.

The youth's migration

Today one may only speculate whether a massive inflow to Germany would have taken place and what impact it would have had on the German economy if this country had opened its labour market towards Polish migrants. And more interestingly, would the inflow from Poland to Germany have been elevated if this country had opened the labour market together with Ireland, Sweden and the United Kingdom? What would have happened if it had been only Germany who kept its labour market free of transitional agreements?

And, in this case, would Germany have won a battle for young well-educated Polish migrants, who finally moved to Ireland and the United Kingdom? In fact, it seems that institutional arrangements played a crucial role in shaping the directions of the mobility of highly-skilled migrants. Let us examine in detail socio-demographic structures of migrants heading to Germany and the United Kingdom.

It must be said that the post-enlargement outflow from Poland has diversified with regard to social groups that it constituted. Nevertheless, due to generalization certain different groups of migrants can be distinguished. In general, according to the Polish Labour Force Survey, the post-accession outflow from Poland was characterised by a high portion of young people: the percentage of those aged 20-34 was as high as 65.8%, and in the case of those going to the United Kingdom 81.2%. (see Table 2)

However, migrants heading for Germany were statistically older than any other group: only 50.3% was aged 20-34 and migrants' mean age was 35.5, compared to 28.2 in the United Kingdom and 32.4 in all countries.

Table 2: Main demographic features of the Polish post-accession migrants¹ by destination country

Demographic features	Pre-accession period ²	Post-accession period ³

	All countries	All c.s	Germany	UK
% of men	57.0	65.0	66.4	67.5
Mean age	33.9	32.4	35.5	28.2
Median age	30.0	28.0	34.0	26.0
% of aged 20-24	23.0	24.3	13.8	33.6
% of aged 25-29	21.8	27.6	19.7	36.3
% of aged 30-34	12.1	13.9	16.8	11.3
% of aged 20-34	56.9	65.8	50.3	81.2

¹Aged 15 and over who have been abroad for at least 2 months; ²period 1999-2003; ³period may 1st 2004-31st December 2006. Source: CMR Migrants' Database, based on the Polish LFS.

In the pre-accession period the outflow from Poland was dominated by rather low-qualified persons, i.e. those who had acquired vocational, secondary vocational or primary level of education, whereas the share of University graduates has never exceeded 15%. This situation remained rather similar after May 1st, 2004 (Table 3) but the percentage of University graduates slightly increased to 16.5%, which resulted mostly from the intensification of the outflow to Ireland and the UK. Every fourth Polish migrant going to the latter graduated from a University. Again, this picture was radically different in Germany, with only 5.7% University graduates among Polish migrants and 78.9% persons with secondary vocational or lower level of education.

Table 3: The education structure of the Polish post-accession migrants¹, by destination country, in %

Education level	Pre-accession period ²	Post-accession period ³		
	All countries	All countries	Germany	UK
University degree	11.8	16.5	5.7	24.4
Secondary ⁴	17.0	17.3	15.4	19.5
Sec. vocational	26.1	28.1	25.8	28.7
Vocational	34.9	31.1	45.4	22.3
Primary	10.2	7.1	7.7	5.1

^{1,2,3} see Notes in Table 2; ⁴ Including graduates of postsecondary schools. Source: CMR Migrants' Database, based on the Polish LFS.

Groups of migrants going to Germany and the United Kingdom differed also with regard to the place of origin in Poland. The most common place of origin were rural areas (40.5%, Table 4), which should not be a surprise since every third Polish national is living in the country-

side. However, the share of rural inhabitants was as high as 47% among those going to Germany against 31% among those choosing the UK. This was a direct consequence of differences in age and education distribution of migrants choosing those two destinations.

Table 4: Place of origin in Poland of the post-accession migrants¹, by destination country, in %

Place of origin in Poland	Pre-accession period ²	Post-accession period ³		
	All countries	All countries	Germany	UK
Cities ≥ 100'000 inhabitants	21.0	23.3	18.3	27.8
Cities ≤ 100'000 inhabitants	35.8	36.1	34.7	41.2
Rural areas	43.2	40.5	47.0	31.0

^{1,2,3} see Notes in Table 2; Source: CMR Migrants' Database, based on the Polish LFS

It seems that a lack of transitional restrictions in three 'old-15' member states activated pull factors determining labour migration, such as the possibility of acquiring financial and/or human capital. In general, those determinants are extremely important for young, well-educated persons, more often willing to face new challenges. This was the case of Polish migrants choosing the United Kingdom and Ireland. In contrast, those who migrated to Germany could only benefit from higher wage levels and, due to transitional agreements, were deprived of promotion opportunities. Therefore, Germany attracted Polish nationals less competitive, in a worse situation at the domestic labour market (that is to a higher degree at risk of being unemployed), for whom migration was only a way of acquiring financial capital.

The differences between migrants going to Germany and the United Kingdom did not necessarily translate into differences in employment distribution abroad. In fact, in both countries Polish migrants performed only simple low-paid jobs. In the United Kingdom also those with University degree undertook jobs below their qualifications, with industry process operative, warehouse operative and packer being three of the most performed occupations. Moreover, Polish migrants in the United Kingdom earned, on average, the lowest wages from all foreign workers originating in European countries (Fihel, Kaczmarczyk, Wolfeil, Żylicz 2009).

Global crisis and possible returns

It is too early to state whether due to global financial crisis Poland will witness a massive wave of returns. According to the Central Statistical Office of Poland (2008b), from 2004 till the second quarter of 2008 580 thousand Polish nationals returned to Poland, which would make up to approximately a quarter of the number of Polish emigrants at the end of 2007. They were statistically older and less-educated (with a high representation of those with vocational level of education) than those who decided to stay abroad. Presumably, returning migrants did not succeed in adapting to the international labour market and to social life abroad. In contrast, for those post-accession migrants who somehow succeeded in adaptation it was less beneficial to return, even in the period of economic slowdown as most of them have already been entitled to social benefits abroad. It seems that reversed migration will rather depend on the economic situation in the host countries than on the economic situation in Poland. Wage levels and the situation on the Polish labour market, though to the least extent in Europe affected by crisis, still remain unfavourable in comparison to the 'old-15' member states.

The International Labour Organization (Awad 2009) recently published a study on the impact of the global crisis on the employment of foreigners. In the case of new member states nationals the highest level of unemployment was observed in those countries where the main sector of employment was construction: Ireland and Spain. In the case of Polish migrants one could easily add Germany to this list. That most likely explains why the highest share of returns comes from Germany.

According to the Labour Force Survey every third Polish returning migrant came from Germany. (Migrants going to Germany represented 23% of all emigrants.) Indeed, it is the labour demand in sectors devoted to foreign workers that will determine future migration paths of Polish migrants – whether they will return to the home-country or set out to another destination.

References

Ibrahim Awad (2009), *The global economic crisis and migrant workers: Impact and response*, International Labour Organization: Geneva

Central Statistical Office (2008a), *Informacja o rozmiarach i kierunkach emigracji z Polski w latach 2004-2007*, CSO: Warszawa.

Central Statistical Office of Poland (2008b), *Informacja o badaniach zasobów imigracyjnych w Polsce w 2008 roku*, CSO: Warszawa.

Fihel, Agnieszka, Paweł Kaczmarczyk, Nina Wolfeil, Anna Żylicz (2009), [Brain drain, brain gain, brain waste](#), a report prepared for the European Commission as a part of research 'Labour mobility within EU in the context of enlargement and the functioning of the transitional arrangements'.

Dr. Agnieszka Fihel is a demographer pursuing her post-doctorate at the *Institut national d'études démographiques (INED)* in Paris. She is interested in mobility of the highly-skilled, labour migration to and from Poland.

Wadim Strielkowski

Incentives for labour migration from new Eastern European Member States

From the origins of migration theory to EU labour migration

The reasons leading to migration and the decision to move places are reached through an evaluation of the incentives and obstacles for migration. Here push (unbearable or threatening conditions in the home country) and pull factors (incentives in the countries of immigration) play an important role. Those ideas are not new: most of them were outlined in the late 19th century by geographers such as Ernst Georg Ravenstein (notorious and often-quoted “Ravenstein’s laws of migration”).

Incentives may contain increased employment opportunities, better housing, or a more sympathetic and appealing political or cultural environment. Obstacles to migration usually list unfamiliarity with the new location, lack of information about distant opportunities, language barriers, transportation costs or difficulties and immigration or emigration restrictions.

The research literature on migration suggests that a very complex set of inter-relationships exist between social, psychological, background social structural and educational factors, as well as certain constraints on individuals’ decisions to migrate. Individuals’ motives or reasons for migrating require explanation. It is often suggested that they are mainly explainable in terms of individuals’ locations in the economic and social structure, and level of educational background: because everything to what the individuals are aspiring to is given and pre-determined by their educational level and social-economic or socio-cultural characteristics.

However people’s beliefs (or perceptions) of how satisfactory local or foreign communities may be, also depend on the nature of the local economy or labour markets (mainly on such factors as the rurality of the community and its unemployment level). Hence a direct linkage exists between the nature of the home community’s economic structure and satisfying one’s economic aspirations locally.

The pattern of migration is more or less the same everywhere: people leave poorer regions or countries in search of higher-paying jobs in richer regions or coun-

tries. The same patterns hold true for the labour migrations within the European Union. The freedom of movement (of persons) is, alongside with the freedoms of movement of capital, goods and services, one of the basic rights determining the European Union itself. In theory, the creation of a Single Market pre-supposes the creation of a lot of additional employment and earnings opportunities for the workers in various Member States of the EU. In addition, unrestricted labour flows should substantially reduce regional differences in economic opportunities within the EU.

It would be fair to say that the interest in labour migration from the new Eastern European Member States to EU-15¹ was very much induced by the discussions around the transitional period introduced for the labour force from the EU-8 after the EU Enlargement on the 1st of May 2004. While the majority of experts estimated that migration flows from the EU-8 Member States would represent rather modest shifts rather than an avalanche, this point of view was not accepted by the policy-makers and public opinion in the EU-15 Member States. The EU Enlargement was consciously and unconsciously tied up to triggering off the mass inflow of workers from the “new” countries².

The recent experience, however, showed that those three out of EU-15 countries – Ireland, Sweden and the United Kingdom – which did not follow other EU Members (such as Germany and Austria) and opened their labour markets to the newcomers, did not experience any adverse effects associated with mass migrations or over-flooding of their labour markets with cheap labour force. Clearly, in spite of all the prominent incentives for labour migrants from Eastern Europe available in the EU-15, there is more in this process than meets the eye. That should be considered carefully before claiming that the vision of higher wages alone would be ca-

¹ Many authors use terms “core” EU countries and “new” EU countries referring to the EU Members before and after the Enlargement on the 1st of May 2004 (specifically the CEE countries without Cyprus and Malta). I will call them EU-15 and EU-8 respectively for the sake of simplicity.

² In this context those countries are mainly represented by the Central and Eastern European countries and the Baltic States which joined the EU on the 1.5.2004.

pable of setting large masses of labour migrants from the East on the move.

EU enlargements and labour migration

For its rather short history of existence, the EU has already experienced five major enlargements. The story with each was different, and only four of them, including the most recent enlargement, can encounter as those having an impact on the international migration and the issue of inter-EU free movement of labour.

EU membership, as it appears, by no means necessarily induces uncontrolled immigration into the core EU Member States. On the contrary, in the aftermath of their EU accession net emigration from Greece, Spain and Portugal in the first half of the 1980s has substantially declined. In spite of that, recent EU Eastern enlargement, encountering mostly post-Communist countries of the Eastern and Central Europe aroused many doubts to what will be the effect of introducing the free movement to labour onto the countries with their GDP per capita hardly reaching the EU-15 average. There were various studies analyzing that issue and assessing the post-enlargement migration. However, none of them came up with a catastrophic scenario (See the overview table at the end of this article).

Even now, almost six years after the Eastern Enlargement (and three years after the inclusion of Bulgaria and Romania), the issue remains open and the free mobility of labour chapter closed, so to speak. All this is in place in spite of the fact that there has never been any mass migration registered using the data from those EU countries which opened their labour markets to the workers from the EU8 Member States as the first, namely Ireland, Sweden and the United Kingdom.

The incentives for labour migrants from Eastern Europe and the migration aversion effect

In order to be able to speak about incentives for labour migrants from the Eastern European EU Member States (or EU-8 plus Bulgaria and Romania) the process of the creation of a Common Market should be recapitulated very briefly. In economic theory, the process of the creation of the Common Market is usually shown by the example of two countries, one of which is capital-abundant with a higher real wage rate (in our case this might be Austria or Germany) and the other is labour-abundant country with a lower real wage rate (in our case represented by the Eastern EU Member States). The economic theory considers labour to be a

factor of production, and with the Common Market entailing the free mobility of this factor it can be envisaged that workers from the lower wage country would migrate to the higher wage country until the wages are assimilated (equalization of factor prices assumption).

This brings us to the main incentives for labour migrants from the EU-8, Bulgaria and Romania and their hopes and goals associated with moving to any of the EU-15. A first guess would be wage differentials: truly enough, the differences in hourly minimal wages or monthly gross statutory minimum wages can be enormous (two- or even three-fold). The second guess would be better quality of life and social and medical care.

However, strange as this might seem, none of this is true anymore. While the second obvious factor is getting less and less important in the eyes of potential migrants from Eastern Europe, the political and social climate is getting better in the EU-8 and the middle class is growing in number and influence. Also, the quality of life between Eastern and Western Europe does not differ grossly (perhaps, being cheaper and more affordable in the East) anymore.

As for the wage differentials – once powerful incentives for labour migrants – there are some aspects to be considered. It should be understood that the equalization of wages on the Common Market, as described above, is hardly observed in the European Union. It appears that on the EU Common Market the real wage rate for member countries is unlikely to equalize. The main reason for this is the lack of international mobility which can be expressed by the low propensity to migration. This depends on the indicator of migration cost (let us call it α) which consists of tangible and intangible components.

The migration transaction cost deserves further elaboration. It is clear that any migration induces a cost. It might be a financial cost of moving to another place and settling down there, but it also can be the cost of leaving family or friends, adjusting to a new environment, cultural differences, and language difficulties, which is hard to represent in financial terms. Therefore, as far as the cost of migration includes both tangible and intangible aspects, α can be expressed in terms of the following two aspects that seem to be most relevant for the purpose of this analysis:

- Monetary (financial) cost of migration (keeping two homes, bearing travel expenses, various travelling and administrative adjustments and re-settling, etc.),
- Cost of (intangible) psychological factors (habits, language barriers, breaking of social ties in the country of origin, deprivation related to migration, etc.).

The indicator of migration cost which is a country-specific variable might be used for assessing the volume of international migration: It can be shown that if this indicator is greater than the difference between wages of member states in the EU common market, there is no motivation for the labour to move (propensity to migration equals to zero). In such a case economic and psychological costs of migration are larger than benefits of wage differentials.

Here, two issues should be considered by anyone who wishes to assess migration from the Eastern European Member States to the “core” EU:

First, even though the migration from the EU-8 Member States to the EU-15 countries might be generally caused by the economic incentives, it does not necessarily hold true that the “response ratio” will be the same as in the case of traditionally emigration countries, such as Ireland or Portugal. Second, it might be relevant to measure the migration potential of the population in the EU-8 Member States. Various reports suggest that the labour mobility in the EU-8 Member States is low and falling, this happening even in spite of increasing wages and unemployment disparities across regions. In fact, it seems that only the prosperous regions are dealing with migration, moreover this migration covers high-skilled workers. If this is true, then the EU accession only had the adverse effect on the labour migrations from EU-8 Member States.

Conclusions

So, who wins and who loses from the East-West migration in the EU? Why are there barriers to migration that prevent the completion of the EU common market and who wants those barriers to be in place?

Although analyzing the welfare considerations of a market integration process in the EU it can be shown that the total welfare effect is positive. There should be a distinction between those who win and those who lose from that process. The index of migration cost can shed some light on the situation of winners and losers of market integration and free movement of labour.

Specifically, it appears that usually entrepreneurs in the country with higher wages and employees in the countries with lower wages profit from the market integration and free movement of labour. On the other hand, employees in the country with higher wages and entrepreneurs in the countries with lower wages lose from market integration.

Therefore, it is employees in more economically developed countries of the EU that are trying to prevent market integration and especially the opening of the labour market from happening. They have a large variety of instruments to achieve their goals with the most effective of them being the lobbying power of the trade unions. This can be easily traced in the recent history of the EU Enlargement – those EU-15 countries where the trade unions are traditionally strong (Austria, France and Germany) are the ones that are still restraining the transition periods for the labour force from the EU-8, Bulgaria and Romania. On the other hand, countries in which entrepreneurial associations hold a strong position (United Kingdom, Ireland, and Denmark) opened their labour markets to citizens of the New Members States that joined the EU after May 2004.

Hence, it appears that the wage and quality of life incentives for labour migrants from the Eastern EU Member States for moving to the EU-15 are not the main motive for labour migrations within the EU. There are countries that enable the free flow of labour migration and countries that try to keep it at bay as long as possible (driven by lobbying groups and political decisions). Labour migrants from Eastern Europe choose where to go based on the simplicity of rules and fairness of reward for their hard work. Should the EU want to deepen its integration and complete the creation of the common market, it has to remove all obstacles to labour migrations from the “new” Member States (including transition periods for the free movement of labour). The flow of labour migration within the EU should be made easy and smooth. With less than 2% of the whole EU population being mobile, that is a goal in itself.

Dr. Wadim Strielkowski is Associate Professor at the Institute of Economic Studies, Charles University in Prague. Previously, Dr. Strielkowski worked as a Research Fellow at the University of Nottingham pursuing cross-disciplinary research on migration and rural development.

Authors/Year	Predicted value	Countries included	Methods/Remarks
Layard et al. (1992)	130 thousand immigrants per year in Western countries	Estimates for Poland, Czechoslovakia and Hungary (projected on the other CEE countries)	Method of potential estimation of South-North migration flows (3 per cent of population in between 1950-1970)
Brueker/ Franzmeyer (1997)	Depending on the scenario: (1) 340-680 thousand per year in EU. (2) 590 thousand – 1 million 800 thousand per year in EU	(1) Five countries: Poland, Hungary, Czech Republic, Slovakia and Slovenia (2) All candidate countries.	Gravitational model (embodying different economic parameters, the importance is given to wage differentials).
Fassmann/ Hintermann (1997)	721 thousand – actual migration potential, 320 thousand to Germany, 150 thousand to Austria.	Czech Republic, Poland, Slovakia and Hungary.	Representational research of Gallup Institute in all four countries included in the prognoses.
Aintila (1998)	About 13 thousand immigrants to Finland each year	Baltic countries and Poland.	Same as Layard (1992)
Birner/ Huber/ Winker (1998)	(1) 24 100 (2) 21 700 Regional flows of migrants in the year of accession (to Austria).	Czech republic, Poland, Slovakia, Slovenia and Hungary.	(1) The year of accession is settled on 2004. (2) The year of accession is settled on 2010. Methods taken from Walterskirchen/Dietz for Austrian border regions.
Hofer (1998)	25–40 thousand per year	Same as Brueker/Franzmeyer (1997)	Estimations of Brueker/Franzmeyer results
Lundborg et al. (1997) Lundborg (1998)	628 thousand – 1 million 885 thousand of workers (with the families) to EU countries in 15 years, 126 thousand. 20-30 thousand of workers to Sweden alone.	Baltic countries and Poland.	Same as Layard (1992)
Sujanova/Sujan (1997) (later Huber-Pichelmann 1998; Hofer, 1998)	39 thousand in 2005-2010 to EU.	Czech Republic	Econometric model
Huber/Pichelmann (1998)	140-200 thousand to EU.	CEECs	Based on Sujanova/Sujan method used for all countries.
Sik (1998) (later Huber 1999; Salt, 1999)	Migration potential in the border regions is irrelevant.	Hungary	Panel research.
Walterskirchen/Dietz (1998)	(1) 42 thousand. (2) 31.600 to Austria (workers and commuters), 150-200 each year for five years (workers), 150 thousand for commuters in the long run.	Czech Republic, Poland, Slovakia, Slovenia, Hungary.	Same as Brueker/Franzmeyer (1) if free movement is to be implemented in 2005. (2) If it is to be implemented starting from 2015.
Wallace/IOM (1998)	No exact numbers, but the explanation of migration and the preferable countries (Germany).	Poland, Czech Republic, Slovakia and Slovenia, Hungary, Romania, Bulgaria, Croatia, former Yugoslavia, Ukraine and Belarus.	Representational research based on questioning of about 1000 people in each country.
Bauer/Zimmerman (1999)	About 3 million in the next 10-15 years, 200 thousand each year to EU.	Bulgaria, Czech Republic, Hungary, Poland, Romania, Slovenia, Slovakia.	Same as Layard (1992). Two scenarios: transition periods and immediate free movement.
Fertig (1999) (Huber, 1999)	(1) 38-31 thousand each year to Germany for the next 20 years, (2) 39-33 thousand each year.	(1) First candidates: Czech Republic, Estonia, Hungary and Poland.	Hatton model (1995) used, estimations base on the statistics of the Bureau of migration in Germany and with implementation of the assumption of the economic growth of 2 per cent that the EU average in CEECs.
Salt et al. (1999)	41 thousand each year to EU.	Czech Republic, Estonia, Hungary, Poland and Slovenia.	Projection of the basic immigration factors of chosen EU countries (1985-1995).

Antonio Cruz

“Irregular migration”- Personal Destinies of Illegal Migrants

NGOs in favour of open borders are firm believers of the theory of equating supply and demand. When it comes to labour migration they argue that when demand ceases, in particular for candidates of “dirty jobs”, so will supply. This excessively simplified presentation of reality does not take push factors into account and only considers pull factors partially.

Rare are the irregular migrants who write home to express their profound regret for leaving. On the contrary, even those with a miserable existence and uncertain future will write to friends and relatives and say that all is well and those with a job will give an idea of earnings without giving details of the cost of living. Just like two centuries ago the motives for emigrating can vary considerably from fear of danger, be it imminent or foreseeable, over fleeing poverty, to seeking a better life. However, today, potential migrants in developing countries neither have the “New World” to flock to, nor other “discovered” territories.

Since legal migration is limited to family reunion and highly skilled workers, those not in these two categories generally have three options: enter as a tourist and overstay, cross the frontier clandestinely or apply for political asylum upon arrival. These three options are not exclusive and can overlap, with the persons concerned possibly ending up in the asylum procedure.

The unpleasant reality

There is no insinuation here that most asylum-seekers are not “genuine” refugees. However, given the ever increasing gap between rich and poor nations, a person fleeing to a poor country would be regarded as a “genuine” refugee whereas the same person fleeing to a rich nation would be accused of “asylum shopping”.

The search and acquisition of protection through spontaneous arrival has, in fact, turned into a sort of “game” in which refugee status is often not awarded to those most in need, but to those with imagination and funds to overcome the obstacles placed in their way, such as entry visas, carrier sanctions, airport liaison officials, having the best and most convincing stories of persecution to tell.

The reality, however unpleasant, is that for an irregular migrant seeking a better life due to a lack of economic opportunities, poverty, persecution and/or discrimination in the home country his or her best chances of eventually securing a residence permit is through the asylum channel. Remaining a clandestine immigrant for years hoping for an “amnesty” is rather futile. In the event of an amnesty, those in or having been in the asylum procedure stand a better chance.

This is especially true for families who are often offered accommodation, be they in an asylum procedure or under an expulsion order. As for childless couples or single persons, they are literally “parked” in small places by unscrupulous proprietors, paying exorbitant rents but lacking the most basic facilities of comfort and sanitation.

Aptly described as “merchants of sleep” in the French language, such profiteers have also included an official of the EU’s Commission who happened to work for the division on Justice and Home Affairs, responsible for putting forward proposals on, inter alia, combating irregular migration.

This official, arrested in May 2003, was, in addition to his full-time job at the Commission, attending to no less than 58 tenants, all irregular migrants, in five buildings which he owned. Since facilities such as heating, electricity, running water were rather rudimentary and, in some cases, non-existent, his additional “job” probably consisted of no more than collecting monthly rents for the cubicle dwellings.

Exemplary cases

The following four examples provide an insight into the experiences of irregular migrants, all of whom headed for Belgium for economic reasons. There were probably some merits in the allegations of discrimination made by those who claimed asylum, but not enough to amount to persecution that puts their lives and/or physical integrity at risk.

The Jakupovičs are a seven-member family of Roma origin with Yugoslav nationality who arrived in Belgium more than 10 years ago and applied for political asylum. Hasadur is an unmarried Turkish national of Armenian

origin, who also applied for asylum more than eight years ago, claiming to be a victim of Turkish persecution. Marcus was a Brazilian youth aspiring to play professional football in Belgium, but had to content himself as an unskilled labourer. He never applied for political asylum. And Omar is an unmarried Columbian national who arrived in Belgium in the mid-1990s. He is father of a child who is a Belgian national, and also never applied for political asylum during all the years he spent living here, as an irregular migrant.

The Jakupovics

Upon their arrival in Belgium in 1999, the Jakupović family claimed to be victims of discrimination in ex-Yugoslavia, which was not entirely true. Before coming to Belgium, they had lived in Italy for a number of years where all five children were born and in fact, hold Italian birth certificates. Their application for asylum was turned down within a year, which was relatively rapid at that time when the refugee-status-determination procedure could drag on for many years.

Like most rejected asylum-seekers, they appealed all the way to the Supreme Administrative Court (Conseil d'État) which has been overburdened by the flood of asylum cases for decades. The ulterior motive was to buy time in the hope that they would eventually be allowed to remain on humanitarian grounds.

Forced repatriation would, in any case, be difficult since not one of the children had ever had an official Yugoslav document. The children do have some notion of Serbo-Croat, but they are now predominantly francophone and their second language is Italian. An appeal pending before the "Conseil d'État" does not have suspensory effect. However, after the dismissal of the first appeal (second instance), social welfare payments stopped.

For a number of years, they lived in a 50 m² apartment of the mother's cousin whose wife had passed away. By Western European standards, eight persons squeezed into such a small space seem unimaginable, but for the Jakupović family, it meant a roof over their heads in a heated apartment. In a country with at least six months of cold weather, what they had amounted to comfort.

Without social welfare allowances, the family managed to survive through the Roma information and solidarity network, and the sale of new and second-hand goods in flea markets, which are numerous in Belgium, particularly Brussels. Urgent medical care expenses were

covered by the local social welfare office which has a budget to assist the destitute.

The family's fortune appeared to take a turn for the worse when the mother's cousin, with his temperamental and arbitrary moods, decided that he had had enough of so much company in his home and threatened to call the police if they did not leave voluntarily within a month.

By a strange twist of irony, what could have been a bad development for the family led to a very substantial improvement of their living conditions. Destitute and homeless, the Jakupović family thus came under the responsibility of a government agency, Fedasil, which, by law, had to offer them accommodation. In a 2003 ruling, the Court of Arbitration in Belgium pointed out that depriving under-aged "illegal migrants" of social welfare is a violation of the UN Convention on the Rights of the Child.

Whilst the choice of the reception centre was not to their liking since the family wanted to remain in Brussels for various reasons – friends, flea markets, casual jobs opportunities, the centre to which they were assigned, located near a small town in Southern Belgium offered them the kind of comfort they had never known, such as spacious rooms, recreational hall, hot meals.

Moreover, after more than 10 years in Belgium, the Jakupović family fulfilled most of the criteria of a one-month regularisation¹ scheme for asylum-seekers and irregular migrants, which ended on 15 December 2009.

Hasadur

Let's turn to Hasadur, the Turkish asylum-seeker who claims to be able to speak only Armenian and not Turkish and has no official documentation to prove his identity or nationality. His application was lodged in 2000, at a time when the Belgian authorities were still over-

¹ The process of "regularisation" is the possibility of legalising an immigration status after the introduction of an exceptional law only valid for a fixed period of time (in Dtl: *Altfallregelung*). In this case, it is a regulation granting migrants without a valid authorisation of stay, including the ones whose initial authorisation expired (ie: rejected asylum seekers, "overstaying" tourists, "overstaying" student) the entitlement to apply for a residence permit provided they satisfy a given set of criteria. In Anglophone countries the term "amnesty" is generally used equivalently. However, the word "regularisation" is more neutral in the context of migration towards persons committing the offence of living in a country without legal authorisation. See UNHCR- the UN Refugee Agency, European Council on Refugees and Exiles July 2009: *Complementary Protection in Europe*: <http://www.unhcr.org/refworld/country,,,,BEL,,4a72c9a72,0.html>

whelmed by a strong influx of asylum-seekers. He managed to slip through the admissibility procedure, but not the one examining the merits of his claims, which were subsequently dismissed for lack of credibility. Hasadur filed an appeal and, fortunately for him, his appeal's process dragged on for a few years, during which he was entitled to social welfare allowances. During all those years, Hasadur, a skilled construction worker, had no difficulties at all in finding temporary jobs that largely supplemented his social welfare benefits. He was also able to count on the support of members of the Turkish Armenian community who supplied him with the tools of the trade.

Hasadur's appeal was eventually turned down, but as he had sufficient financial means thanks to his activities in construction, he took his case to the "Conseil d'État" which declared his application admissible pending a more detailed examination of its merits. The time passed and by spring 2005, Hasadur had satisfied the conditions for regularisation under a certain provision of the Aliens Act² favouring asylum-seekers still in the refugee-status determination procedure after five years.

Today, Hasadur is doing rather well in Brussels. With his skills in construction work, he has had no difficulties in remaining in regular employment, in spite of the sharp economic downturn. The disadvantage for him is that he is now paying taxes and his net income is thus lower than what he earned in undeclared work. He is nevertheless aware that to ensure security of residence in Belgium, he would have to stay off social security, all the more since he has skills in demand and is young (in his late 20s).

Marcus

Marcus was a Brazilian youth, who arrived in Belgium in 2004 when he was 20 years old, hoping that his talents as a footballer would one day be recognised by a Belgium club. While waiting for such a day to come, he took on poorly paid undeclared jobs in construction, in restaurants and as a cleaner.

Marcus' dream never came true. Not because he was not talented or no football clubs paid any attention to him, but because he simply could not stand by idly one cold day in March 2006 when he saw a Belgium woman jump into a canal in central Brussels, so heavily polluted and filthy that there has not been a single fish alive in those waters for decades. Ignoring the filth and the freezing temperatures, the young Brazilian jumped into the canal and was quickly overcome by the cold water.

Seeing two persons in the canal, a passing street cleaner, well-built and strong jumped into the canal and gave priority to saving the woman, who wanted to die. By the time he reached Marcus, the youth was already unconscious and in a critical state of hypothermia. He never regained consciousness.

The worst was yet to come and Marcus' surviving parents learnt shortly afterwards that he could not have chosen a more callous place for his act of bravery. Whereas the street cleaner's act of heroism was rightly recognised and rewarded, Marcus received nothing, not even a bouquet of flowers at his funeral from the local council of Brussels-Centre where he died.

There were only three Belgians at his funeral, all journalists, scandalised and indignant at the indifference of the Brussels authorities.

The parents' pain would have been far greater had they known that exactly five months after their son's death, a Honduran woman, residing unlawfully in Italy, died in similar circumstances, after saving an 11-year old Italian girl from drowning off the Tuscany coast. Unlike Marcus, the 27-year old Honduran woman was granted a hero's funeral and large crowds, among them many local politicians, attended. President Giorgio Napolitano awarded her the gold medal of honour, the highest for a civilian. Moreover, her mother, also an irregular migrant in Italy, and her three brothers in Honduras were offered the right of residence in Italy.

Marcus' ultimate sacrifice was not fully in vain. At the time of his death, the law granting compensation to those who died on Belgian territory while assisting others was limited to those who were "financially dependent on the victim" (surviving spouse and children). Thanks to the tireless efforts of an Ecologist politician, the Minister of Justice agreed before the end of 2006 to amend the law with retroactive effect so as to enable the parents to receive financial compensation.

² The Aliens Act was amended on 15. September 2006 and includes the "regularisation for exceptional circumstances" for aliens who may claim a leave of stay due to exceptional circumstances, as long as they can prove their condition to be exceptional. There is no law defining which circumstances may be considered "exceptional". Due to administrative practices following examples are indicators constituting "exceptional" circumstances: (impossibility of return, protracted asylum procedure, after years rejected asylum application with now strong ties in the host county, parents of a child with Belgian nationality, stateless persons)

Omar

Omar is a Colombian whose stay in Belgium exceeded the periods of all the others - at least 12 years. Since he left Columbia for economic and not political reasons, it never occurred to him to apply for political asylum.

He had a relationship with a Belgian woman and the couple has a child, but separated a few years after their son's birth. The boy bears his name and, while in Belgium, he did assume some financial responsibility, albeit quite limited due to his modest and irregular income. Attempts to regularise his situation in Belgium were all in vain. He never thought of hiring a lawyer, but it was also beyond his financial means to pay for one.

This could have led somewhere because the governing parties, after a great deal of horse-trading, finally agreed in 2008 to organise an amnesty, but the conditions were not decided until the autumn of 2009. Thus irregular migrants and rejected asylum-seekers were given one month, as from 15 November 2009, to apply for a residence permit.

Omar could not and did not wait so long. He could have stayed in the home of his Belgian partner but casual jobs were becoming very scarce and patience was wearing thin after so many years of being in limbo. His compatriots in Spain who managed to receive a residence permit continued to encourage him to join them. He was also hoping that his latest partner, also a Belgian woman, would marry him, but she refused.

In 2008, it became evident that one of the criteria for a residence permit would be a stable job but how could an irregular migrant provide proof of a stable job when, by definition, s/he is not authorised to work. An offer for a secure employment would also be taken into consid-

eration, but rare are employers who agree to inform the authorities of their willingness to offer a contract to an irregular migrant.

Convinced that he was getting nowhere, Omar finally decided at the end of 2008 to leave for Spain. But when he arrived, migrants were leaving because of the severe recession. He soon realised that he had probably jumped from the frying pan into the fire. The weather was the only improvement that he felt since his arrival in Madrid. Few odd jobs, if any, have been on offer, except those in illicit activities and he is well aware that such a path could very well close off all possibilities of regularisation for as long as he remained in Europe.

He felt reduced to the life of a tramp, squatting in the homes of friends. Back in Brussels, he at least had had some privacy in his partner's home and did not have to worry about where his next meal would come from.

As in many countries, the Madrid branch of the Geneva-based International Organisation for Migration (IOM) has a programme of voluntary repatriation that covers the costs of return plus a small resettlement grant. The majority of candidates have been South Americans with Bolivians and Argentines making up more than 40% of the almost 900 repatriated migrants in 2009. Colombians only numbered 25 last year and Omar is seriously considering entering the statistics on departures and putting an end to the chapter of his life in Europe.

António F. Cruz produces the monthly digest "Migration News Sheet" of the Brussels-based Migration Policy Group, and has been its editor since April 1985. None of the views expressed in this article are intended to reflect the position of the Migration Policy Group and similarities are purely coincidental.

MID-DOSSIERS

Die MID-Dossiers erscheinen als Online-Dossiers, zu finden unter

<http://www.migration-boell.de/web/sonstige/747.htm>

*Die mit * gekennzeichneten Dossiers können auch als pdf heruntergeladen werden.*

MIGRATION

DOSSIER Mobility and Inclusion – Managing Labour Migration in Europe

DOSSIER Border Politics - Migration in the Mediterranean *

DOSSIER Migration & Entwicklung*

DOSSIER European Governance of Migration*

DOSSIER Leben in der Illegalität *

DOSSIER Europa 2007: Chancengleichheit für alle!

INTEGRATION

DOSSIER Bis in die dritte Generation? Lebensrealitäten junger Migrantinnen*

DOSSIER Herkunft als Schicksal? Hürdenlauf zur Inklusion

DOSSIER Migration & Gesundheit *

DOSSIER Migrationsliteratur - Eine neue deutsche Literatur?*

DOSSIER Starke Jugend - Lebenswelten junger MigrantInnen

DOSSIER Religiöse Vielfalt & Integration *

DOSSIER Schule mit Migrationshintergrund*

DOSSIER Der Nationale Integrationsplan auf dem Prüfstand

DOSSIER Muslimische Vielfalt in Deutschland

DOSSIER Wirtschaftliche Potenziale von Migration & Integration

DOSSIER HipHop zwischen Mainstream und Jugendprotest

DOSSIER Multikulturalismus: Vision oder Illusion?

DOSSIER Fußball & Integration *

DIVERSITY

DOSSIER Positive Maßnahmen – Von Antidiskriminierung zu Diversity

DOSSIER Rassismus & Diskriminierung in Deutschland

DOSSIER Ethnic Monitoring - Datenerhebung über oder mit Minderheiten?*

DOSSIER Politics of Diversity *

DOSSIER Medien und Diversity*

DOSSIER Managing Diversity - Alle Chancen genutzt?

DOSSIER Das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz

DOSSIER Schwarze Community in Deutschland