



AUSGABE 135  
November 2013

# ANALYSEN & ARGUMENTE

PERSPEKTIVEN DEUTSCHER AUSSENPOLITIK

## **Globale Megatrends (II): Demographischer Wandel**

**Arbeitskreis Junge Außenpolitiker**

**Die alternde Bevölkerung und der damit einhergehende Fachkräftemangel sind eine Herausforderung für Europas Wettbewerbsfähigkeit und die Zukunftsfähigkeit europäischer Sozialsysteme. Auf Grund des demographischen Wandels ist Migration somit nicht nur ein Sicherheitsthema und eine humanitäre Herausforderung, sondern auch ein wichtiger Wirtschaftsfaktor. Eine gezielte Migrationssteuerung ermöglicht zudem eine engere und umfassendere Vernetzung mit internationalen Wachstumszentren. Dafür muss die Europäische Union ein gemeinsames Migrationsregime schaffen. Dies wird auch dazu beitragen, Europa für ausländische Fachkräfte attraktiver zu machen und Verbindungen zu in ihre Heimat zurückgekehrten Migranten zu erhalten.**

*Informationen zum Arbeitskreis Junge Außenpolitiker unter:  
<http://www.kas.de/jungeausenpolitiker>*

### **Ansprechpartner in der Konrad-Adenauer-Stiftung**

Dr. Patrick Keller  
Koordinator Außen- und Sicherheitspolitik  
Hauptabteilung Europäische und Internationale Zusammenarbeit  
Telefon: +49(0)30 2 69 96-35 10  
E-Mail: [patrick.keller@kas.de](mailto:patrick.keller@kas.de)

### **Postanschrift**

Konrad-Adenauer-Stiftung, 10907 Berlin

**[www.kas.de](http://www.kas.de)**  
**[publikationen@kas.de](mailto:publikationen@kas.de)**

**ISBN 978-3-95721-004-3**



Konrad  
Adenauer  
Stiftung



## **INHALT**

- 3 | EINLEITUNG:**  
DIE BEDEUTUNG GLOBALER MEGATRENDS FÜR DIE  
DEUTSCHE AUSSENPOLITIK
  
- 3 | ANALYSE:**  
DIE DEMOGRAPHISCHE ENTWICKLUNG EUROPAS UND  
DIE BEDEUTUNG DER MIGRATION
  
- 4 | EMPFEHLUNGEN:**  
GEMEINSAME LÖSUNGEN ZUR DEMOGRAPHISCHEN ENTWICKLUNG  
UND ZUR BESSEREN WELTWEITEN VERNETZUNG EUROPAS



## **DIE BEDEUTUNG GLOBALER MEGATRENDS FÜR DIE DEUTSCHE AUSSENPOLITIK**

Die internationale Politik wird immer stärker von langfristigen Entwicklungen bestimmt, die unter dem Schlagwort „Globale Megatrends“ zusammengefasst werden können. Zu den wichtigsten dieser Trends gehören die demographische Entwicklung, die voranschreitende Urbanisierung und die Entwicklung von Angebot und Nachfrage bestimmter Ressourcen. Auch der vieldiskutierte Trend der internationalen Machtverschiebung gehört, gewissermaßen als Summe aller Trends, in dieses Bild.

Deutschland ist als einflussreicher Akteur in der Weltpolitik und als exportorientierte sowie rohstoffabhängige Wirtschaftsmacht zumindest indirekt von all diesen Trends betroffen. Ob sie für Deutschland zur Chance oder zum Problem werden, hängt vor allem von der deutschen Politik ab.

Der Arbeitskreis Junge Außenpolitiker der Konrad-Adenauer-Stiftung will mit drei zusammenhängenden Papieren Impulse geben, wie sich die deutsche Außenpolitik auf einige dieser Megatrends – globale Machtverschiebungen (I), demographischer Wandel (II) und weltweite Rohstoffnachfrage (III) – und ihre Auswirkungen einstellen sollte. Damit werden Prioritäten für die deutsche Außenpolitik identifiziert und konkrete Anregungen gegeben, wie unser Land in der nun beginnenden Legislaturperiode zukunftsfest gemacht werden kann.

## **DIE DEMOGRAPHISCHE ENTWICKLUNG EUROPAS UND DIE BEDEUTUNG DER MIGRATION**

Die weltpolitischen Veränderungen fordern von Deutschland ein Mehr an Vernetzung – sowohl innerhalb Europas als auch global. Politische Gestaltungsfähigkeit lässt sich heute nur über eine Teilhabe an den globalen Strömen von Innovation, Wissen und Handel sowie über eine tiefgreifende und möglichst dichte Vernetzung mit den internationalen Wachstumszentren stärken („Netzwerk-macht“). Der Zugang zu Menschen als Träger von Wissen, Fähigkeiten und Innovationskraft ist hier der wichtigste Anknüpfungspunkt.

Vor dem Hintergrund der erheblichen demographischen Veränderungen in den Weltregionen, aber auch anderer Megatrends wie globale Machtverschiebungen und Urbanisierung, rückt als zentraler Baustein der Vernetzung die Migrationssteuerung in den Vordergrund. Während in Europa und besonders in Deutschland die Bevölkerung stark altert, verjüngt sie sich in zahlreichen aufstrebenden Weltregionen weiter. Für Europa bedeutet dies mittelfristig ein Defizit an

wirtschaftlicher Produktivität und Innovationsfähigkeit. Große Schwellenländer hingegen profitieren in besonderem Maße vom Überschuss an jungen Arbeitskräften und bauen globale Netzwerke auf. Das demographische Fenster hat sich in Europa bereits geschlossen, gleichzeitig nimmt der Migrationsdruck aus den Entwicklungsländern weiter zu. Eine gezielte Steuerung von Migration bietet vor diesem Hintergrund die große Chance, unsere wirtschaftliche Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit zu stärken, das europäische Sozialmodell zu stabilisieren und insbesondere den Einfluss Europas in der Welt nachhaltig zu sichern und auszubauen. Es geht um die verbesserte Netzwerkfähigkeit Europas.

Obwohl die Krisenländer von einer hohen Jugendarbeitslosigkeit gezeichnet sind, haben viele EU-Mitglieder dennoch einen enormen Fachkräftebedarf. Fehlen aber in den Wachstumslokomotiven Europas qualifizierte Mitarbeiter und Beitragszahler für die Sozialsysteme, gerät dadurch der Wohlstand in Europa insgesamt in Gefahr. Die gezielte Steuerung von Migration würde zudem die Asylproblematik entlasten und Innovationskräfte freisetzen. Sonderbeziehungen mit Gestaltungsmächten in diesem wichtigen Politikfeld könnten die Beziehungen der Bundesrepublik zu wichtigen Schwellenländern mit einem Überschuss an qualifizierten Arbeitskräften vertiefen. Im Sinne des Konzepts der zirkulären Migration könnten auch die Herkunftsländer – Schwellenländer ebenso wie Entwicklungsländer – von besser qualifizierten Rückkehrern als Multiplikatoren sowie von Rücküberweisungen profitieren.

Migration ist zudem multidimensional: Sie darf nicht nur als ein innenpolitisches Sicherheitsthema wahrgenommen werden, sondern sie ist zugleich Wirtschaftsfaktor und humanitäre Herausforderung. Ein flexibleres Migrationsregime würde die Ursachen der illegalen Migration dämpfen – und damit zur Linderung der humanitären Notlage im Mittelmeer beitragen. Die Flüchtlingstragödie vor Lampedusa Anfang Oktober 2013 hat nochmal gezeigt, wie sehr die Überwindung der Flüchtlingsfrage ein gemeinsames Anliegen der EU-Staaten und gleichzeitig eine moralische Verpflichtung aller Europäer sein muss. Dafür muss Migration aber als Komponente einer strategischen Außenpolitik verstanden werden: Sie ermöglicht es Europa, über die Vernetzung mit neuen globalen und regionalen Machtzentren hinaus sicherzustellen, dass deren Netzwerke sich nicht an Europa vorbei entwickeln. Diese außenpolitische Perspektive lässt sich nicht allein im nationalen Rahmen umsetzen, sondern es werden dringend europäische Lösungen benötigt.



## GEMEINSAME LÖSUNGEN ZUR DEMOGRAPHISCHEN ENTWICKLUNG UND ZUR BESSEREN WELTWEITEN VERNETZUNG EUROPAS

In ihrer Reaktion auf den Migrationsdruck muss die EU nicht zwischen den zwei Extremen „Uneinnehmbare Festung“ und „Unkontrollierte Öffnung“ wählen. Intelligente Migrationssteuerung ist ein Aspekt globaler Vernetzung und dient deutschen und europäischen Interessen. Hierzu schlagen wir drei konkrete Maßnahmen vor:

**1. Die EU muss ein gemeinsames Migrationsregime schaffen, um Europa für außereuropäische Fachkräfte attraktiver zu machen.** Die Anpassung des Migrationsregimes an die außenpolitischen Herausforderungen ist ein gesamteuropäisches Thema. Um langfristig aber eine gemeinsame europäische Migrationspolitik zu schaffen, muss Deutschland in den kommenden vier Jahren bei diesem Thema vorangehen. Gemeinsam mit weiteren Schengen-Ländern sollte die Bundesregierung im Rahmen der Verstärkten Zusammenarbeit eine entsprechende Initiative starten. Die deutsch-französische Initiative von 2006, die das Thema zu stark defensiv und mit nationalstaatlichen Instrumenten bearbeitet hat, gilt es weiterzuentwickeln. Ziel muss es sein, Migration als ein außenpolitisches Werkzeug zu etablieren, mit dem Europa auf die globalen Machtverschiebungen und die unterschiedlichen demographischen Entwicklungen reagieren kann. Dies bedingt einen Perspektivenwechsel in der bis dato stark innenpolitisch geprägten Migrationsdebatte. Ausgangspunkt einer neuen europäischen Debatte kann der 2011 von der EU-Kommission veröffentlichte „Global Approach to Migration and Mobility“ (GAMM) sein, der jedoch um Anreize für Partnerstaaten und Fachkräfte ergänzt werden muss.

**2. Auf dem Weg zu einer gemeinsamen Migrationspolitik sollten die Mitgliedstaaten des Schengener Übereinkommens gemeinsame Visastellen einrichten.** Das gewachsene Nebeneinander nationaler und zum Teil ohnehin auf Dienstleistungsunternehmen ausgelagerter Visastellen wird dem erforderlichen Perspektivwechsel in der europäischen Migrationspolitik nicht gerecht. Die Antragsbearbeitung kann zunächst zwar weiterhin in mitgliedstaatlicher Verantwortung erfolgen. Allerdings sollten die Visastellen räumlich zusammengefasst werden, um das gemeinsame Vorgehen zu unterstreichen und durch eine bessere Koordinierung unterschiedlichen Visapraktiken der Mitgliedstaaten entgegenzuwirken. Zudem versprechen gemeinsame Visastellen Kostenersparnisse für die beteiligten Mitgliedstaaten, deren Botschaften von administrativen Tätigkeiten entlastet werden und Freiräume für politische Aufgaben erhalten. Vor dem Hintergrund des Megatrends Demographie ist der entscheidende Vorteil aber darin zu sehen, dass Europa ein Zeichen

des einheitlichen Vorgehens sendet und verdeutlicht, dass es Migration als gemeinsame strategische Aufgabe begreift. Perspektivisch sollten derartige gemeinsame Visastellen über die Schengen-Mitglieder hinaus von sämtlichen EU-Mitgliedstaaten genutzt werden. Des Weiteren sollte zukünftig die Einrichtung von originären EU-Visastellen erfolgen, wobei Lösungen für deren Kopplung mit den nationalen Einwanderungsbehörden und einen effektiven Rechtsschutz zu finden sind. Die Behandlung der Visumsanträge von Personen, an deren Zuzug Europa ein besonderes Interesse hat, könnte hierbei eine Pilotfunktion übernehmen. Auch die Visaverfahren als solche sollten widerspiegeln, dass Migration eine strategische außenpolitische Bedeutung für Europa hat. Im Sinne einer Willkommenskultur sollten sämtliche Möglichkeiten der Professionalisierung genutzt werden, um den Fachkräften, die für Europa gewonnen werden sollen, ein faires und zügiges Verfahren anzubieten. Soweit noch nicht etabliert, könnte beispielsweise die Kommunikation und Antragsstellung auch elektronisch und in mehreren EU-Arbeits-sprachen zugelassen werden.

**3. Europa muss sich stärker bemühen, Verbindungen zu in ihre Heimat zurückgekehrten Migranten zu erhalten und in Netzwerke zu überführen.** Um das bereits bestehende Netzwerk aus Studenten und Fachkräften zu nutzen, die in Europa ausgebildet wurden oder hier beruflich tätig waren und in ihre Heimatländer (oder ein Drittland) zurückgekehrt sind, gilt es, mit diesen Menschen Kontakt zu halten. So können diese als Kulturbotschafter nicht nur Brücken von Europa in ihre Heimatländer bauen, sondern auch immer wieder für Aufenthalte in Deutschland und Europa begeistert werden. Für Fachkräfte, die sich eine Zeitlang in Deutschland aufgehalten haben, sind auch deutschsprachige Nachrichtenangebote wie jenes der Deutschen Welle eine wichtige Verbindung mit Deutschland und ermöglichen die Pflege der erworbenen Sprachkenntnisse. Das Goethe-Institut, das Institut Français und andere europäische Kulturinstitute sind ebenso wie die Außenhandelskammern geübt im Aufbau entsprechender Netzwerke.

Die Angebote deutscher Auslandsvertretungen für hochqualifizierte Rückkehrer sind derzeit noch zu sehr auf die Fachkräfte aus der Forschung begrenzt. Doch auch andere Berufsgruppen mit portabler Qualifikation sollten verstärkt als potentielle Rückkehrer verstanden werden – im Hinblick auf den Megatrend Demographie z.B. im Pflegewesen und der Medizin. Hier könnten Angebote zur kostenlosen Weiterqualifizierung mit einer Art Arbeitsverpflichtung in dem Land verbunden werden, das für die Weiterbildung oder das Aufbaustudium aufkommt. So würde ein Teil der Bildungsrendite im Land verbleiben.



Eine stärkere Ausrichtung der Entwicklungszusammenarbeit sowie der Außenkultur- und Außenwirtschaftspolitik am Konzept der zirkulären Migration verlangt mehr interministerielle Koordination und Zusammenarbeit mit den zahlreichen Mittlerorganisationen. In der Außenwissenschaftspolitik ist diese Koordination durch regelmäßige Länderrunden und Strategieprozesse zwischen BMBF und BMZ schon weit fortgeschritten, wenngleich noch nicht alle relevanten Ministerien daran beteiligt sind. Die Strategie der Bundesregierung zur Internationalisierung von Wissenschaft und Forschung von 2008 zeigt die richtige Marschrichtung an. Diese Öffnung muss jedoch auch andere Sektoren wie die Wirtschaft, den

öffentlichen Dienst oder die berufliche Bildung erreichen, daher sollte eine umfassendere Internationalisierungsstrategie unter Federführung der Bundesregierung angestrebt werden. Gleichzeitig muss auch ein Fokus auf die Bedürfnisse der Menschen gelegt werden, die aus Europa in ihre Heimatländer zurückkehren und an deren Kontakt Europa ein strategisches Interesse hat, zum Beispiel weil sie das Potential zu führenden Ansprechpartnern in Verwaltung, Unternehmen und Wissenschaft haben. Hier gilt, wie bei der Migrationsdebatte insgesamt: Deutschland und Europa müssen heraus aus der Defensive und stattdessen beginnen, die außenpolitischen Chancen der Migration zu nutzen.