

# Rat *für* Migration

Rat für Migration: Politische Essays zu Migration und Integration  
4/2007

**Migranten und (andere) Mitglieder**  
***Personalentwicklung im Staat***

Holger Kolb



**Politische Essays zu Migration und Integration** || ISSN 1864-9289

herausgegeben vom

**Rat für Migration e.V. (RfM)** || [www.rat-fuer-migration.de](http://www.rat-fuer-migration.de)

**Redaktion:** Prof. Dr. Michael Bommers (verantwortlich), Vorsitzender RfM  
Simon Fellmer

Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien (IMIS)  
Universität Osnabrück  
Neuer Graben 19/21  
D-49069 Osnabrück  
Telefon: +49 (0) 541 969 4916  
Telefax: +49 (0) 541 969 4380  
Mail: [soz-imis@uni-osnabrueck.de](mailto:soz-imis@uni-osnabrueck.de)

**Migranten und (andere) Mitglieder**  
***Personalentwicklung im Staat\****

Holger Kolb

Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien (IMIS)  
Universität Osnabrück  
hkolb@uni-osnabrueck.de

**Zusammenfassung**

Im Rahmen dieses Beitrags wird ein weniger gängiges und mit der normativen Selbstbeschreibung des Staates nicht vollkommen kompatibles bevölkerungspolitisches Handlungsmuster von Staaten beschrieben. Aufbauend auf der Grundidee, dass Staaten nicht zuletzt aufgrund weltwirtschaftlicher Globalisierungsprozesse ihrer Mitgliedschaft (=Bevölkerung) als Determinante für Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit ein verstärktes Augenmerk schenken müssen, werden mit der die Kategorie der Erwerbsmitgliedschaft regulierenden Einwanderungs- und der die Kategorie der Geburtsmitgliedschaft steuernden Familienpolitik zwei bevölkerungspolitisch relevante Handlungsfelder identifiziert. Es lässt sich zeigen, dass sich in beiden Bereichen eine staatliche Personalentwicklung mit dem Ziel herausgebildet hat, Mitgliedschaft zu optimieren.

---

\* Von Kommentaren und Anmerkungen von Inken Sürig hat dieser Text enorm profitiert. Vielen Dank!

## Inhalt

1. Einleitung	1
2. Die Clubtheorie als Beobachtungsfolie von politischen Maßnahmen staatlicher Personalentwicklung	1
3. Einwanderungs- und Familienpolitik als Formen staatlicher Personalentwicklung	4
3.1. Personalentwicklung für Erwerbsmitglieder: Einwanderungspolitik	5
3.2. Personalentwicklung für Geburtsmitglieder: Familienpolitik	13
3.2.1. Quantität von Geburtsmitgliedern: Fertilität, Einkommen und Geburtsmitgliedschaft	14
3.2.2. Zur ›Qualität von Kindern‹: Der Zusammenhang von sozialer Herkunft und Bildungsergebnissen	16
3.2.3. Möglichkeiten staatlicher Personalentwicklung im Bereich der Geburtsmitglieder	18
4. Fazit: Staatliche Personalentwicklung und ihre Grenzen	24
Literatur	26

## **1. Einleitung**

An emphatischen Selbstbeschreibungen des Staates mangelt es nicht. Die viel beschworene ›Schicksalsgemeinschaft‹ ist nur eine von vielen Hochstilisierungen des Staates, die eine Analyse staatlichen Handelns durch einen semantischen Schleier erschwert. Dies gilt nicht zuletzt für das Verhältnis des Staates zu einem seiner strukturellen Elemente, der Bevölkerung. Im Rahmen dieses Beitrags soll ein staatliches Handlungsmuster in Bezug auf die Bevölkerung entworfen und argumentiert werden, dass Staaten ein spezielles Modell für staatliche Personalentwicklung in dem Sinne bereithalten, dass sie ähnlich wie Clubs oder Unternehmen mitgliedschaftsoptimierend agieren. Ausgehend von der Beobachtung, dass gerade Wohlfahrtsstaaten nicht indifferent gegenüber ihrer Bevölkerung sein können, werden sie in diesem Zusammenhang als Bereitstellungseinheiten einer bestimmten Sorte von Gütern, von Clubkollektivgütern, angesehen. Staaten sind damit in einer Clubs durchaus ähnlichen Ausgangsposition, bestimmte Regeln hinsichtlich der Organisation von Größe und Komposition ihrer Mitgliedschaft zu entwickeln. Um dies zu verdeutlichen, soll zunächst die Clubtheorie, die eine Empfehlung zur Mitgliedschaftsoptimierung von Clubs bereitstellt, als theoretische Folie vorgestellt werden. Daran anschließend werden die verschiedenen Politikfelder, in denen eine staatliche Personalentwicklung umgesetzt werden kann, vorgestellt. Dabei ist zwischen politischen Personalentwicklungsprogrammen im Bereich der Bestandsmitglieder, die in diesem Beitrag nur kurz angesprochen werden, und der Neumitglieder, die hier im Mittelpunkt stehen, zu unterscheiden. Für den Bereich der Neumitglieder werden als Umsetzungsfelder für eine staatliche Personalentwicklung als relevante Politikfelder Einwanderungs- und Familienpolitik identifiziert und detaillierter betrachtet. Der Beitrag schließt mit einer Zusammenfassung und einem Ausblick.

## **2. Die Clubtheorie als Beobachtungsfolie von politischen Maßnahmen staatlicher Personalentwicklung**

Es ist sicher eine unzulässige Vereinfachung, den Siegeszug des modernen Nationalstaats monokausal seiner Leistungsfähigkeit bei der Bereitstellung bestimmter Güter zuzurechnen, zumal Staaten sich auch nicht ausschließlich als Bereitstellungseinheiten für Kollektivgüter konstituiert haben (Straubhaar 2003: 80). Dennoch ist gewiss gerade ebendiese Funktion ursächlich dafür, dass der Nationalstaat – trotz in den letzten Jahrzehnten in freudiger Erwartung seines baldigen Ablebens besonders in den Sozialwissenschaften verfasster Nekrologe – sich vitaler und alternativloser denn je präsentiert. Die Funktion des Staates soll in diesem Beitrag daher primär als die eines Bereitstellungsgaranten für spezifische Güter oder für ein aus diesen Gütern bestehendes Güterbündel beschreiben werden. Diese Güter zeichnen sich durch eine eingeschränkte Rivalität im Konsum aus und unterliegen damit dem bekannten Trittbrettfahrerproblem, sodass eine rein private Bereitstellung trotz bestehenden Bedarfs nicht erfolgt. Dabei ist zunächst einmal davon auszugehen, dass Staaten in der Lage sind,

den Zugang zur Nutzung des Güterbündels schon allein aufgrund ihrer Souveränität über die Zulassung von (noch) in einem anderen Nationalstaat sich aufhaltenden Neumitgliedern zu regulieren. Das Güterbündel unterliegt also einer allgemeinen Exkludierbarkeit, die über den staatlichen Souveränitätsanspruch hergestellt ist. Die angesprochene Rivalität stellt sich ein, wenn in der Folge von Übernutzungserscheinungen die Qualität einzelner Elemente des Güterbündels für die Altmitglieder sinkt. Die Ausprägung der Variablen Exkludierbarkeit und Rivalität indiziert, dass es sich bei den staatlich angebotenen Gütern in der Regel um so genannte Clubkollektivgüter handelt, die derart definiert sind, dass sie ab einer bestimmten Nutzungsintensität rivalisieren und eine grundsätzliche Exkludierbarkeit besteht. Akzeptiert man diese Überlegung, wird unmittelbar ersichtlich, dass Staaten damit einer Clubs zumindest ähnlichen Herausforderung ausgesetzt sind. Um den Wert des intern bereitgestellten Güterbündels zu erhalten oder auch zu steigern bzw. das Bündel durch eine Senkung von Steuern und Abgaben preiswerter anbieten zu können, müssen Staaten sich ähnlich wie Clubs mitgliedschaftsoptimierend verhalten und damit ein staatliches Personalentwicklungskonzept<sup>1</sup> entwickeln. Aufgrund dieser strukturellen Ähnlichkeit dürfte ein Blick auf Arbeiten zur Clubtheorie lohnen, um daraus ableitend ein Verständnis für staatliches mitgliedschaftspolitisches Handeln zu erhalten. Ein grundlegendes Verständnis für die Natur und Aufgaben von Clubs gewinnt man anhand von Buchanans grundlegenden Ausführungen, in denen eine konsistente »theory that will include as a variable to be determined the extension of ownership-consumption rights over different numbers of persons« entwickelt wird (Buchanan 1965: 1). Zur Nutzenmaximierung für die Mitglieder muss es Clubs sowohl um einen optimalen Ausschluss (Exklusion) wie auch einen optimalen Einbezug (Inklusion) gehen (Buchanan 1965: 13). Als Basisregel für Clubs bedeutet dies, dass sie so lange neue Mitglieder aufnehmen sollen, bis die Grenzkosten eines Neumitgliedes dessen als Finanzierungsbeitrag zu Clubkollektivgütern verstandenen Grenznutzen entsprechen. Rivalität wird dementsprechend zum relevanten Entscheidungskriterium für Mitgliedschaft. Im Falle von Nicht-Rivalität wird die Mitgliedschaft in der Regel jedem Antragsteller gewährt, da jedes Neumitglied als Nettozahler den Pro-Kopf-Finanzierungsbeitrag der Clubgüter senkt. Im Falle von in Form von Verdrängungskosten feststellbarer Nutzungsrivalität sind Zutrittsbarrieren notwendig. Die von Olson (1965: 34–43) herausgearbeitete Unterscheidung inklusiver und exklusiver Clubs ist dabei hilfreich. Erstere stellen rein öffentliche Güter bereit und erfordern keinerlei Mitgliedschaftsbeschränkungen, während bei exklusiven Clubs ab einem bestimmten Punkt Verdrängungs- und Überfüllungseffekte auftreten und dementsprechend Zutrittsrestriktionen eingeführt werden müssen. Die Unterscheidung von Olson weist Staaten demnach als ex-

---

1 Der Begriff der Personalentwicklung stammt aus der Betriebswirtschaftslehre und lässt sich als Summe aller geplanten Maßnahmen der Bildung, der Förderung und der Organisationsentwicklung, die von einer Organisation oder Person zielorientiert geplant, realisiert und evaluiert werden, verstehen. Siehe dazu Becker (2005: 4). In Anlehnung an diesen Begriff soll unter Personalentwicklung hier etwas weiter gefasst die Summe aller Maßnahmen verstanden werden, die zur Beeinflussung von Größe und Komposition eines Clubs, Unternehmens oder Staates unternommen werden.

klusive Clubs aus, für die dementsprechend auch weder ein genereller Verzicht auf jegliche Zutrittsbarrieren noch eine kategorische Verweigerung des Zutritts für alle Neubewerber rational ist (Straubhaar 2003: 81). Staaten sind also zunächst in einer Clubs durchaus ähnlichen Situation, da sich beiden das Problem der Organisation optimaler Exklusion und optimaler Inklusion stellt.

Trotz der aufgezeigten Ähnlichkeiten weisen Staaten und Clubs in wichtigen Bereichen freilich auch Unterschiede auf. Die Frage der Mitgliedschaft wird in Clubs in der Regel durch Antragstellung und die anschließende Entscheidung des Clubvorstandes oder der Mitgliederversammlung gelöst.<sup>2</sup> Für Staaten ist die Entscheidungsfindung weitaus komplizierter, da einem Großteil der Bevölkerung aufgrund ihrer Geburt im jeweiligen Staatsgebiet oder der Abstammung von einem Mitglied die Staatsmitgliedschaft automatisch gewährt wird. Daher ist es notwendig, zwischen zwei Mitgliedschaftsformen, der (empirisch weitaus relevanteren) Geburtsmitgliedschaft und der Erwerbsmitgliedschaft, zu unterscheiden. Die Kategorie der Geburtsmitgliedschaft ist eine Folge der politischen Einteilung der Weltbevölkerung in Nationalstaaten. Staatsbürgerschaft als Geburtsmitgliedschaft ist permanent, unmittelbar und exklusiv (Bommes 1999; Brubaker 1992). In der Tradition von Wicksells (1896) Ansatz eines »voluntary exchange« definieren Sandler/Tschirhart (1980: 1482) Clubs hingegen als »a voluntary group deriving mutual benefit [...] from sharing production costs, the members' characteristics, or a good characterized by excludable benefits«. Staaten sind aber eben keine rein freiwilligen Zusammenschlüsse, da ein großer Teil der Bevölkerung sich nicht freiwillig für die jeweilige Mitgliedschaft entschieden hat, sondern in einer Art pränatalen Geburtslotterie einem Staat zugeordnet wurde. Im Gegensatz zu Clubs gilt für Staatsmitgliedschaft in der Regel: Jeder ist Mitglied irgendwo.<sup>3</sup> Damit ist ein entscheidender Unterschied zwischen Staaten und Clubs markiert, der entsprechende Implikationen für die als staatliche Personalentwicklung beschreibbaren jeweiligen Mitgliedschaftspolitiken aufzeigt. Die für reine Clubs und die Erwerbsmitgliedschaft anwendbare und sinnvoll erscheinende Ratio ist nicht umsetzbar für die Geburtsmitgliedschaft.<sup>4</sup> Unmittelbar relevant für und direkt anwendbar auf die

---

2 Ausnahmen diesbezüglich sind rar und finden sich zum Beispiel im Sport. Bei berühmten Fußballvereinen wie dem FC Liverpool, Manchester United oder dem FC Barcelona werden Dauerkarten vererbt. Für die exklusiven Clubs der Dauerkarteneinhaber der genannten Vereine ist daher die Geburtsmitgliedschaft relevanter als die dort nur sehr selten ermöglichte Erwerbsmitgliedschaft.

3 Vgl. dazu auch Max Weber (1971: 506), dass »Verbands-genossen«, für die die »durch Satzungen abänderbar[e]« »Verwaltungs- und Rechtsordnung« Gültigkeit hat, »im wesentlichen durch Geburt in den Verband hineingelangen.« Stichweh (2005: 152) merkt diesbezüglich zu Recht an, dass ein weitaus höheres Maß an internationaler Ungleichheit aus der Geburt als primärem Zuteilungsmechanismus von Staatsmitgliedschaft hervorgeht, als im Laufe eines Lebens innerstaatlich je erfahren werden kann.

4 Dies wird schnell deutlich, wenn man sich den Extremfall einer staatlichen Gleichbehandlung von Geburts- und (potentiellen) Erwerbsmitgliedern vorstellt. Rogers Brubaker (1992: 25) griff exakt diese Frage in seinem Buch über Staatsbürgerschaft in Deutschland und Frankreich auf mit der Frage: »Why is territorial closure directed against noncitizens alone«, [although] »the territorial state might seek to externalize the material and ideal costs associated with unruly, unemployed, unfit, unassimilated, or otherwise undesired residence [...] by excluding or expelling them«. Brubaker verweist auf die in internationale Beziehungen eingebundenen

Handlungsoptionen staatlicher Personalentwicklungspolitik in liberalen Demokratien sind die Empfehlungen der Clubtheorie daher nur im Bereich der Erwerbsmitglieder. Die Umsetzung dieser Empfehlungen lässt sich unschwer an einer zunehmenden Ausrichtung der auf die Gruppe der Erwerbsmitglieder abzielenden nationalen Einwanderungspolitiken an dem durch den Abgleich von Grenzkosten und Grenznutzen operationalisierbaren Rivalitätskriterium beobachten. Darauf wird später noch detaillierter eingegangen.

### **3. Einwanderungs- und Familienpolitik als Formen staatlicher Personalentwicklung**

Adressaten staatlicher Personalentwicklung sind grundsätzlich zwei Gruppen: Bestands- und Neumitglieder. Für Erstere erfolgt ein staatliches Personalentwicklungsprogramm in der Regel über bildungs-, arbeitsmarkt- und sozialpolitische Reformen.<sup>5</sup> Die Relevanz dieser Option lässt sich in vielen Industrieländern seit einiger Zeit im Rahmen staatlicher Anstrengungen zum Umbau von Wohlfahrtsstaatlichkeit beobachten. Jenem sich bereits rechtmäßig im Land aufhaltenden Teil der Bevölkerung<sup>6</sup>, der als Leistungsempfänger öffentlicher Transfers in dem Sinne rivalisiert, dass er einen negativen Beitrag zur Finanzierung und Aufrechterhaltung des Clubkollektivgüterbündels leistet, wird als Gegenleistung für das Nutzungsrecht des Bündels dabei in zunehmendem Maße abverlangt, zukünftiges Handeln eigenverantwortlich, marktorientiert und an einer von Sozialtransfers unabhängigen Lebensführung auszurichten, um den negativen Finanzierungsbeitrag möglichst zu minimieren oder gar in einen positiven Beitrag zu verwandeln. In den USA ist diese Neuordnung seit Mitte der 1990er Jahre unter dem Label ›from welfare to workfare‹ bekannt geworden. In Deutschland setzte sich seit den ersten wohlfahrtsstaatlichen Reformmaßnahmen im Jahr 2000 für die damit initiierte Neudefinition der Leistungsbeziehung zwischen den Wohlfahrtsstaaten und ihren potentiellen Leistungsempfängern der Slogan ›Fördern und Fordern‹ durch (Czada 2004: 127–154).<sup>7</sup> Für die

---

Nationalstaaten und betont, dass die direkte Folge der Vernachlässigung der Unterscheidung zwischen Erwerbs- und Geburtsmitgliedschaften bzw. der Ausrichtung der Mitgliedschaftspolitik ausschließlich anhand der Clubtheorie ein Nullsummenspiel wäre. Alle Kosten, die ein Staat erfolgreich externalisiert hätte, gingen zu Lasten eines anderen, der entsprechende Gegenmaßnahmen initiieren würde. Ganz ähnlich argumentiert Joppke (1999: 281): »If states could exclude their own nationals, they could no longer exclude aliens – because no state would be required to take them.«

- 5 Dazu zählen auch integrationspolitische Maßnahmen, die ebenfalls an Bestandsmitglieder adressiert sind und in ihrer Ausgestaltung seit einiger Zeit in zunehmendem Maße dem allgemeinen sozialpolitischen Handlungsmuster des ›Förderns und Forderns‹ angepasst werden. Vgl. z.B. Michalowski (2007).
- 6 Diese als Bestandsmitglieder beschriebene Gruppe setzt sich wiederum aus Geburtsmitgliedern und Erwerbsmitgliedern zusammen, die entweder das Rivalitätsabschätzungsverfahren erfolgreich absolviert haben oder eine alternative, von der Rivalitätsabschätzung ausgenommene Einwanderungsrouten nehmen konnten. Auf beide wird später noch ausführlicher Bezug genommen.
- 7 Spätestens seit dem Zusammenbruch des Ostblocks Ende der 1980er Jahre sind Staaten einem vormals nicht gekannten Wettbewerb um Produktionsfaktoren ausgesetzt. Der Humankapitalpool der ansässigen Bevölkerung ist seit dieser weltpolitischen Wende auch von den Akteuren des politischen Systems als entscheidender Faktor in einem intensiver werdenden interstaatlichen Wettbewerb anerkannt. Konsequenterweise ringt sich auch ein Staat wie Deutschland, der wiedervereinigungsbedingt nur sehr zögerlich auf die neue Wettbewerbssituation reagiert hat, zu Personalentwicklungsmaßnahmen für die Bestandsmitgliedschaft in der Form durch, dass er die zuvor praktizierte ›Ruhigstellung‹ rivalisierender Mitglieder beendet und eine

Analyse staatlicher Personalentwicklung interessanter als Personen, die bereits Mitglieder sind und damit zur jeweiligen Bevölkerung gehören, sind jedoch in diesem Zusammenhang Maßnahmen, die zukünftige Mitglieder betreffen. Damit ist die Gruppe der Neumitglieder angesprochen, die sich wiederum in die Gruppe der bereits Geborenen, die allerdings (noch) Mitglied in einem anderen Staat sind, und in die Gruppe der (noch) Nicht-Geborenen bzw. als deren Stellvertreter ihre Eltern aufteilen lässt. Diese beiden Gruppen stellen die Zielgruppen staatlicher Personalentwicklung im Bereich der Neumitglieder dar. Im Bereich von Neumitgliedern bestehen abhängig von der Erwerbsmitgliedschaftskategorie als grundsätzliche Optionen einerseits Maßnahmen zur Anwerbung von (bereits geborenen) Mitgliedern anderer Staaten (Erwerbsmitglieder), andererseits Maßnahmen zur Gestaltung der Bedingungen der Neumitgliederproduktion auf dem Staatsterritorium (Geburtsmitglieder). Die dafür relevanten Politikfelder sind die Einwanderungs- und die Familienpolitik, die im Folgenden als Handlungsfelder staatlicher Personalentwicklung näher betrachtet werden. Als theoretischer Hintergrund dient dabei die clubtheoretische Vorgabe optimaler Exklusion und Inklusion.

### **3.1. Personalentwicklung für Erwerbsmitglieder: Einwanderungspolitik**

Eine relevante Mitgliedschaftskategorie für Neumitglieder ist die über Einwanderung und Niederlassung realisierbare Erwerbsmitgliedschaft. Maßnahmen einer staatlichen Personalentwicklung in diesem Bereich sind unschwer an den Ausprägungen verschiedener Migrationspolitiken zu erkennen, in denen es in den seltensten Fällen noch um die grundsätzliche Frage der Zulassung von Migration, sondern um die konkrete Ausformulierung von Inklusions- und Exklusionsbedingungen geht. Sämtliche Industrieländer erlauben Personen mit bestimmten vorab definierten Charakteristika die Einwanderung. Andererseits gibt es kein Industrieland mehr, das auf Einwanderungskontrolle vollständig verzichtet und eine Politik der offenen Grenzen verwirklicht. Die Ära minimaler Staatsintervention in Einwanderungsprozesse – »the very liberal moment in the history of international migration« (Zolberg 1992: 322) – fand zum Ende des 19. Jahrhunderts ihren Abschluss (Moch 1992: 107). Damit sind die Ähnlichkeiten der staatlichen Ausgestaltung von Einwanderungspolitik mit der clubtheoretischen Maßgabe optimaler Exklusion und Inklusion bereits in Grundzügen markiert. Eine staatliche, über den Bereich der Einwanderungspolitik organisierte Personalentwicklung lehnt weder kategorisch jeden Neubewerber ab noch akzeptiert sie grundsätzlich jeden. Dies ist durchaus nicht als selbstverständlich anzusehen. Gerade Einwanderungsbefürworter stellen wiederkehrend erstaunt fest, dass Einwanderung so emotional und kontrovers diskutiert werde, obwohl doch durch die freie Faktormobilität zumindest mittelfristig Wohlfahrtsgewinne

---

neue Politik des ›Förderns und Forderns‹ – die keine Ruhigstellung, sondern eine Beendigung des Rivalitätszustands zum Ziel hat – einführt. Sichtbarstes Element der deutschen Ruhigstellungsstrategie waren die lange Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes (bis zu 32 Monate), die großzügige Ausgestaltung der daran anschließenden Arbeitslosenhilfe (57 Prozent des letzten Nettoentgeltes) und umfangreiche Frühverrentungsprogramme, die erst mit der Agenda 2010 der rot-grünen Bundesregierung radikal eingeschränkt und gekürzt wurden.

erzielt werden könnten (dazu Freeman 1995 und Hillman 1994). Neoklassiker sehen in der Migration primär ein Arbitragephänomen, das zur Korrektur von Marktunvollkommenheiten beitragen kann und daher generell unterstützt werden sollte (vgl. Straubhaar 2002: 52f.). Staaten mit ausgebauten wohlfahrtsstaatlichen Sicherungssystemen können jedoch durch Migration in ihrer Leistungsfähigkeit eingeschränkt werden, das staatliche Güterbündel verliert damit an Wert. Dies gilt besonders im Falle generöser, steuerfinanzierter Transferleistungen, die bedürfnisabhängig und dabei ohne Berücksichtigung des Äquivalenzprinzips erfolgen und damit als Magnet für Einwanderer wirken können (Borjas 1999; vgl. auch Steinmann 2007: 225–226), da man von diesen Leistungen nicht oder nur zu prohibitiv hohen Kosten exkludiert werden kann. Um die damit skizzierte Problematik des ›Free Ridings‹, also eine ausschließlich aus Gründen des Leistungsbezugs bzw. der Kollektivgüternutzung erfolgende Einreise, zu verhindern, müssen (Wohlfahrts-)Staaten Einwanderung regulieren, um das entsprechende Kollektivgüterbündel den Bestandsmitgliedern in gewohntem Umfang und beständiger Qualität weiter anbieten zu können (Pies 1995: 151).<sup>8</sup> Dies ist der systematische Hintergrund der von Seiten der politischen Akteure immer wieder ausgesprochenen Warnung vor einer »Einwanderung in die Sozialsysteme«.<sup>9</sup> Bezogen auf das theoretische Gerüst der Clubtheorie optimaler Exklusion wie Inklusion bedeutet dies den Wegfall einer als Politik der offenen Grenzen verwirklichtbaren vollständigen und uneingeschränkten Inklusion als realistischer Option für staatliche Personalentwicklung im Bereich der Erwerbsmitglieder. Der Attraktivitätsverlust unregulierter Einwanderungspolitik lässt sich zudem durch den Verlust der Bevölkerungsgröße als Macht- und Wohlstandsindikator eines Landes erklären. Die Umstellung von Auswanderungsverböten zu Einwanderungsbeschränkungen spiegelt die Abkehr von einer merkantilistischen, primär auf die Erhöhung der Einwohnerzahl gerichteten staatlichen Personalentwicklung wider. Eine wachsende Bevölkerung ist nicht mehr automatisch mit einem Machtzuwachs verbunden. Die meisten Staaten erlauben daher Auswanderung, weil die Bevölkerungsquantität weder für militärische Stärke<sup>10</sup> – die für das poli-

---

8 Die Feststellung, dass Staaten Einwanderung vor allem wegen der Gefahr des ›Free Ridings‹ und einer damit einhergehenden Übernutzung von Clubkollektivgütern regulieren müssen, basiert auf der Annahme, dass Exklusion effektiv nur über Grenzkontrolle ausgeübt werden kann. Überlegungen wie die von Doornik (2006), Teulings (1995), John (zitiert in Bade 2007) und Emmer (2002), die für die Abschaffung von Einwanderungskontrolle plädieren und Trittbrettfahrertum und Übernutzung vor allem durch eine Verweigerung der Zahlung wohlfahrtsstaatlicher Leistungen vermeiden und damit externe durch interne Exklusion ersetzen wollen, scheitern an technischen Exklusionshemmnissen sowie prohibitiv hohen Kosten interner Exklusion.

9 So etwa die damalige Oppositionsführerin und heutige Bundeskanzlerin Angela Merkel im Deutschen Bundestag am 1.3.2002 (222. Sitzung).

10 Es mag gewöhnungsbedürftig sein, von einer Produktivität von Krieg zu sprechen. Allerdings ist an dieser Stelle der Hinweis wichtig, dass gerade Industrieländer die Kapitalintensität von Kriegen bzw. ihres Militärs enorm steigern konnten und somit der Produktionsfaktor Arbeit dabei zunehmend an Bedeutung verlor. Das von Heinsohn (2006) skizzierte Bedrohungsszenario zahlreicher ›youth bulges‹ in vor allem islamischen Ländern ist daher sicherlich empirisch richtig, allerdings wird durch das Beispiel Israel, das von Ländern, die ihren Vernichtungswillen gegenüber Israel offen zugeben, geradezu umzingelt ist, deutlich, dass eine solche Bedrohungssituation durch eine entsprechende Substitution des Faktors Arbeit durch den Faktor Kapital im militärischen System beherrschbar gemacht werden kann.

tische System in den letzten Jahren generell an Bedeutung verloren hat<sup>11</sup> – noch für ökonomische Wettbewerbsfähigkeit besonders aussagekräftig ist (Tietzel 1995: 117, 128). Damit ist ein entscheidender Grund für eine prinzipielle Erhöhung der Bevölkerungszahl entfallen. Mit der Entwertung der Bevölkerungszahl als Einflussgröße für militärische Stärke sowie der Degradierung des militärischen zu einem sekundären Konstitutionsaspekt für Staatlichkeit erweist sich eine grundsätzliche Erhöhung der Bevölkerungszahl als sinnlos. Bezogen auf das theoretische Gerüst der Clubtheorie und die entsprechenden Umsetzungsmöglichkeiten einer staatlichen Personalentwicklung für Erwerbsmitglieder bedeutet dies den Wegfall der als Politik der offenen Grenzen verwirklichtbaren Option vollständiger und uneingeschränkter Inklusion.

Neben der bevölkerungspolitischen Option einer uneingeschränkten Inklusion erweist sich allerdings auch die Verwirklichung des anderen Extrems, eine über ein uneingeschränktes Einwanderungsverbot umsetzbare vollständige Exklusion, als für eine staatliche, auf eine Erhöhung des relativen Werts des Güterbündels ausgerichtete Personalentwicklung als ungeeignet. Vollständige Exklusion scheidet als realistische Option für staatliche Bevölkerungspolitik genau wie vollständige Inklusion aus, da eine kategorische Weigerung zur Neuaufnahme von Erwerbsmitgliedern Potentiale der Steigerung des Wertes des Güterbündels vergeuden würde. Gerade hochqualifizierte Neumitglieder mit einer geringen Rivalitätsneigung können zu einer Bündelwertsteigerung oder einer Senkung des über Steuern und Abgaben zu entrichtenden Nutzungsentgeltes beitragen. James Hollifield (1992) hat in diesem Zusammenhang den Begriff des »liberalen Paradoxons« geprägt, in dem Staaten sich befänden. So würde zwar vor allem eine einwanderungskritisch eingestellte Wahlbevölkerung eine restriktive Einwanderungspolitik verlangen. Allerdings wirken mit dem Schlagwort der Globalisierung verbundene internationale ökonomische Entwicklungstendenzen diesem Schließungswunsch entgegen, und die Kosten der Selbstabschottung eines Landes steigen durch die voranschreitende ökonomische Integration. Offene Gesellschaften, die selektiv neue Mitglieder zulassen und somit eine systematische Personalentwicklungspolitik für Erwerbsmitglieder betreiben, sind um ein Vielfaches besser in der Lage, ökonomischen Strukturwandel zu gestalten und ihr Wachstumspotential durch Einlass nicht-rivalisierender Mitglieder zu erhöhen. Einwanderung bzw. die Zulassung von Neumitgliedern kann dementsprechend auch für die Bestandsmitglieder wohlfahrtssteigernd sein, wenn durch diese Zulassung nicht-rivalisierender Neumitglieder die Güterbündel erweitert bzw. zu einem günstigeren Preis bereitgestellt werden können. Auf diese Weise verliert – in der Terminologie der

---

11 Zudem hat militärische Stärke für die Selbstbeschreibung des politischen Systems generell viel an Bedeutung verloren. Galten Staaten in der theoretischen Literatur zu den internationalen Beziehungen zunächst primär als Garanten von Sicherheit für die Bevölkerung und Verteidiger des Staatsterritoriums vor externen Aggressoren (Waltz 1979), so lösten in der Interdependenztheorie (Keohane/Nye 1977) der Kooperationsgedanke und schließlich in einer Radikalisierung der Interdependenztheorie Aspekte des Handels (Rosecrance 1986) die Interpretation von Staaten als primär militärischen Sicherheitsgaranten ab. Die Theorie der internationalen Beziehungen vollzieht damit den Renommeeverlust des Militärischen für Staatlichkeit nach.

Clubtheorie – die Option der vollständigen Exklusion durch die voranschreitende Globalisierung und eines weiteren »spread of market relations« an Attraktivität und wird dementsprechend in kaum einem Land ernsthaft erwogen oder gar umgesetzt (Hollifield 1992: 216).

Damit scheiden – aus jeweils unterschiedlichen Gründen – sowohl eine Politik der offenen Grenzen (vollständige Inklusion) als auch eine vollständige Abschottungspolitik (vollständige Exklusion) als realistische Optionen für staatliches Handeln im Bereich der Einwanderungspolitik bzw. Personalentwicklung im Bereich der Geburtsmitglieder aus (Straubhaar 2003: 80–83). In den einwanderungspolitischen Diskussionen der meisten Industrieländer geht es dementsprechend nicht (mehr) um die kategorische Frage, ob Zuwanderung in ein Land generell vertretbar ist und die grundsätzliche Möglichkeit der Erwerbsmitgliedschaft eingeräumt werden sollte, sondern um die eher technische Frage, welche Gruppen mit welchen Eigenschaften zugelassen werden sollten und wie der Auswahl- und Zulassungsprozess organisiert werden sollte. Auch für Staaten stellt sich also zumindest im Bereich der Einwanderungspolitik die Aufgabe der Organisation optimaler Exklusion und Inklusion. Staaten wie Clubs benötigen Mitglieder, und für beide ist weder ein kategorischer Ausschluss (Exklusion) noch eine grundsätzliche Aufnahme (Inklusion) von Neumitgliedern, sondern ein Gleichgewicht zwischen Exklusion und Inklusion rational. Die Umsetzung dieses Gleichgewichts geschieht im Rahmen der nationalen Einwanderungspolitiken, die diesbezüglich als technische Entscheidungen über die richtige Methode der Rivalitätsabschätzung zu verstehen sind. Die selektive Exklusion von Nicht-Staatsbürgern bleibt dabei ein zentrales Element staatlicher Personalentwicklung. Allerdings unterscheidet sich der Modus staatlichen Personalmanagements fundamental von dem der klassischen, von Ernest Gellner (1983) umfassend beschriebenen Nationalstaatsbildung als »immigration [...] policies were thus in the service of reproducing internally homogenous [...] collectivities, which was achieved by selecting newcomers on the basis of their ethnicity, race, or national origins« (zit. n. Joppke 2005: 48). Exklusion als Element staatlicher Personalentwicklung in liberalen Demokratien verzichtet längst auf die Bezugnahme askriptiver Gruppenmerkmale und praktiziert die als Teil von staatlicher Personalentwicklung zu verstehende Selektion von neuen Erwerbsmitgliedern in der Regel über das Kriterium des individuellen Humankapitalstocks des Bewerbers (Joppke 2005: 49). In der Ausgestaltung ihrer spezifischen Einwanderungspolitiken lösen Staaten also in der Tat zumindest partiell dasselbe Problem, das auch Clubs zu lösen haben. Sie entwickeln in der konkreten Ausgestaltung und in Detailfragen unterschiedliche Verfahren, die die entscheidende Frage der Zulassung bzw. des Ausschlusses von Neumitgliedern durch ein Rivalitätsabschätzungsverfahren entscheidbar machen. Einwanderungspolitik ist damit zumindest »notionally tied to the national interest« (Joppke 1999: 17; siehe auch Straubhaar 2003: 82) und damit »not pervasively subject to constraints of justice« (Walzer 1983: 61–62).

Es ist nicht zu übersehen, dass die über eine Rivalitätsabschätzung organisierte Aufgabe

staatlicher Personalentwicklung im Bereich der Erwerbsmitglieder außerordentlich komplex ist und daher oftmals mit dem Ziel einfacher und transparenter Zuwanderungsregelungen kollidiert. Die Konzeption möglichst präziser und effektiver Rivalitätsabschätzungsverfahren zeigt sich länderübergreifend in den immer differenzierteren Einwanderungspolitiken. Dies lässt sich exemplarisch am amerikanischen Einwanderungssystem darlegen, in dem jedem temporären Einwanderungstatbestand ein Buchstabe zugeordnet und mittlerweile fast das komplette Alphabet in Anspruch genommen wird (Martin/Lowell 2002: 127). Auch das noch junge neue deutsche Zuwanderungsrecht, das mit dem maßgeblichen Ziel der Vereinfachung und der Schaffung von mehr Transparenz verabschiedet wurde, erweist sich in der Umsetzung als eher kompliziert und sieht mehr als vierzig Aufenthalts- und Einreisemöglichkeiten vor.<sup>12</sup> Die Interpretation von Einwanderungspolitik als Implementation eines Rivalitätsabschätzungsverfahrens führt unabdingbar dazu, dass die Verfahren aufgrund von unterschiedlichen sozio-ökonomischen Kontextbedingungen (wohlfahrtsstaatliche Traditionen, demographische Entwicklung, Intensität von Arbeitsmarktregulierungen etc.) länderspezifisch unterschiedlich ausfallen müssen und Harmonisierungsanstrengungen im Rahmen der Europäischen Union nur sehr eingeschränkt realisierbar sein dürften.

Instruktiv in diesem Zusammenhang ist vor allem das sich zunehmender Popularität erfreuende einwanderungspolitische Instrument des Punktesystems<sup>13</sup>, das wie kaum ein anderes Personalentwicklungsverfahren den Charakter der Einwanderungspolitik als Rivalitätsprognoseverfahren verdeutlichen kann. Im Rahmen von Punktesystemen ist es Staaten möglich, unterschiedliche Schwerpunkte bei der Rivalitätsdefinition zu setzen und damit ein auf die spezifischen sozioökonomischen Kontextbedingungen abgestimmtes Gleichgewicht von Inklusion und Exklusion anzustreben (siehe dazu auch Kolb 2007b: 398–402). Der Überblick über die verschiedenen Ausgestaltungen der Punktesysteme im Jahresbericht des Sachverständigenrats für Zuwanderung und Integration verdeutlicht dabei die unterschiedlichen Rivalitätsverständnisse der einzelnen Einwanderungsländer (Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration 2004: 171). Ein vor einer enormen demographischen Herausforderung stehendes Land wie die Tschechische Republik, die 2003 ein Punktesystem eingeführt hat,

---

12 Vgl. das Interview mit Barwig in der Märkischen Allgemeinen Zeitung am 31.12.2005 sowie Hoffmann (2006: 42–58).

13 Dabei ist anzumerken, dass vor allem in Kanada zunehmend Sorge über die niedrige Effektivität des Punktesystems geäußert wird (vgl. etwa Reitz 1998; Kawano 2006; van Tubergen 2006). Alternativen wie die Versteigerung (Straubhaar 1993; Zimmermann et al. 2002) oder der Verkauf von Einwanderungsrechten (Becker 1992) gelten als politisch nicht diskutier- und umsetzbar. Bei beiden Vorschlägen könnte auf eine externe Exklusion verzichtet werden, da für die Nutzung des staatlichen Güterbündels ein Preis bezahlt wurde. Die Unabhängige Kommission Zuwanderung (2001: 106–107) empfiehlt in ihrem Gutachten die Ergänzung der Zuwanderungsregularien um Elemente, die auf einer Preissteuerung basieren. Zu den möglichen Vorteilen einer Verkaufslösung von Zuwanderungsrechten siehe auch Kolb (2007a: 109–119). Kritiker der Eintrittspreislösung ziehen sich oft auf technische Aspekte zurück und argumentieren, dass der Eintrittspreis nur schwer zu errechnen sei (de Lange et al. 2003). Siehe für einschlägige Versuche aber Roodenburg/Euwals/ter Rele (2003) und auch Sinn et al. (2001), kritisch dazu von Loeffelholz et al. (2004).

kann damit in ihre spezifische Rivalitätsdefinition eine demographische Komponente integrieren.<sup>14</sup> Andere klassische Einwanderungsländer wie Kanada, Neuseeland oder Australien berücksichtigen hingegen schwerpunktmäßig die Humankapitalausstattung von Einwanderungswilligen. In den in Deutschland diskutierten, schließlich aber nicht umgesetzten Einwanderungsinstrumentarien – bspw. ein am kanadischen Beispiel orientiertes Punktesystem oder das vom Sachverständigenrat entwickelte indikatorengestützte Anwerbeverfahren – bezog sich das Rivalitätskriterium wenig überraschend vor allem auf den Arbeitsmarkt. Demgemäß empfiehlt die Unabhängige Kommission Zuwanderung in ihrem Abschlussbericht, sich vor allem um »gut qualifizierte Menschen mit Deutschkenntnissen« zu bemühen und »Menschen mit niedriger formaler Qualifikation [...] nicht in Betracht« [zu ziehen], »weil die Integrationschancen von Niedrigqualifizierten in den Arbeitsmarkt und in die Gesellschaft deutlich schlechter sind« (Unabhängige Kommission Zuwanderung 2001: 89). Auch in dem Vorschlag des Sachverständigenrats kommen im ersten Prüfschritt mit der Arbeitslosen- sowie der Vakanzquote zwei rein arbeitsmarktbasierte Steuerungskriterien zur Anwendung (Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration 2004: 220–227). Das Beispiel der Punktesysteme schließlich macht die Interpretation von Einwanderungspolitik als Personalentwicklung für Erwerbsmitglieder deutlich, indem in der konkreten Ausgestaltung und in Detailfragen durchaus unterschiedliche Verfahren entwickelt werden, die die entscheidende Frage der Zulassung (Inklusion) bzw. des Ausschlusses (Exklusion) von Neumitgliedern durch ein Rivalitätsabschätzungsverfahren entscheidbar machen. Punktesysteme sind dabei ein besonders offensichtliches und zunehmend beliebtes, aber natürlich nicht ausschließliches Instrument der Rivalitätsabschätzung.

Ein vergleichsweise einfacher, effektiver und alternativ oder ergänzend zu Punktesystemen einsetzbarer Weg dieser Rivalitätsabschätzung ist der in jüngster Zeit beobachtbare Trend von Staaten, sich verstärkt um die Anwerbung ausländischer Studenten zu bemühen. Aus der Perspektive staatlicher Personalentwicklung sind Studenten als Erwerbsmitglieder unter gewissen Bedingungen in vielerlei Hinsicht die Ideallösung. So ist bei ihnen in der Regel gewährleistet, dass sie bereits zu Studienbeginn oder spätestens in der Phase ihres Studiums ausreichende Kenntnisse der Verkehrssprache des Ziellandes erwerben, dass bei einem Berufseintritt nach Studienabschluss ausreichende Sprachkenntnisse bereits vorhanden sind und folglich eine kostspielige »nachholende Integrationspolitik« (Bade 2005, 2006)<sup>15</sup> durch Sprachkurse o.ä. nicht mehr nötig ist. Zudem erhalten Studenten als neue Erwerbsmitglieder eine hochwertige Ausbildung, die eine Rivalität in dem oben beschriebenen Sinne für zukünftige Zeitperioden eher unwahrscheinlich werden lässt. Die Strategie der Anwerbung von Stu-

---

14 Die Tschechische Republik berücksichtigt in der Punktevergabe sowohl das Alter des entsprechenden Bewerbers als auch dessen Kinderzahl.

15 Ähnliches gilt für das vorgeschlagene Punktesystem. Auch dieses würde im Idealfall den Bedarf einer nachholenden Integrationspolitik minimieren. Vgl. Bade (2007: 21–95).

dentem als potentielle Erwerbsmitglieder verfügt somit über eine »eingebaute Rivalitätsprävention«. Interessant ist die potentielle Zuwanderergruppe der Studenten auch aus der Perspektive der insbesondere im Bereich der Bildungsmigration oft diskutierten Gefahr von Bildungsexternalitäten. So sind Staaten, die ihre Universitätssysteme über Studiengebühren zumindest kofinanzieren, in der Lage, im Bereich des Bildungssystems wenigstens partiell das Äquivalenzprinzip in der Form aufrechtzuerhalten, dass Studenten für die Kosten der Leistungen selbst aufkommen, die sie im Rahmen ihres Universitätsstudiums erhalten und die die Rendite des individuellen Humankapitals zu erhöhen vermögen.<sup>16</sup> Finanziert der Staat hingegen die Ausbildung von Akademikern vollständig aus dem allgemeinen Steueraufkommen und verzichtet auf eine Eigenbeteiligung, so besteht die Gefahr von »sunk costs« in der Form, dass im Inland ausgebildete Akademiker nach Studienabschluss das Land verlassen und so keinerlei Rückzahlung der individuellen Ausbildungs- und Investitionskosten geleistet wird (Tietzel 1995: 125).<sup>17</sup> Ein Musterbeispiel für diese Problematik ist Deutschland, das sich zusätzlich zu der Gefahr von »sunk costs« bis in die jüngste Vergangenheit noch den Luxus leistete, zwar zahlreiche ausländische Studenten in Deutschland auszubilden, diese aber (bis auf wenige Ausnahmen) nach Studienabschluss zu zwingen, das Land wieder zu verlassen. Diese teure entwicklungsideologisch motivierte Politik des »schlechten Gewissens« änderte sich erst mit dem Inkrafttreten des neuen Zuwanderungsgesetzes (ZuwG) (Kolb 2005)<sup>18</sup>, das Studenten die Möglichkeit gibt, nach Studienabschluss zur Jobsuche im Land zu bleiben. Klassische Einwanderungsländer wie Australien, Neuseeland und Kanada widmen Studenten aus den geschilderten Gründen ihrer Rivalitätsunwahrscheinlichkeit schon seit einiger Zeit ein besonderes einwanderungs- und bevölkerungspolitisches Interesse. Für das kanadische Beispiel fasst Sweetman die der Anwerbung von Studenten als zukünftige Clubmitglieder zugrunde liegende Ratio folgendermaßen zusammen: »Canadian post-secondary education solves (or at least alleviates) the following barriers to successful labour market integration: acculturation, credential recognition, language, and government administration around screening people« (Sweetman 2005: 21). Unter gewissen Bedingungen kann die Anwerbung von Studenten aus einer Personalentwicklungsperspektive demnach durchaus als Ideallösung angesehen werden, da die Anwerbung transaktionskostengünstig erfolgen kann, die Studenten selbstfinanziert und eigenverantwortlich in ihr Human-

---

16 Becker/Becker (1998: 98) weisen auf die hohen Ertragsraten einer College-Ausbildung in den USA hin. Diese betragen mehr als zehn Prozent bezogen auf die jährlichen Kosten.

17 Die dabei entstehenden Kosten sind beträchtlich. Henkel (2007: 124) berichtet, dass die etwa 3.000 in Deutschland ausgebildeten und nach Studienabschluss ins Ausland ausgewanderten Mediziner »sunk costs« in Höhe von 600 Millionen Euro verursachen. Durch die Einführung allgemeiner Studiengebühren in den meisten Bundesländern dürfte dieser Verlust etwas geringer geworden sein, allerdings sind die in der Regel veranschlagten 500 Euro Gebühren pro Semester gerade in einem Fach wie Humanmedizin nicht einmal ansatzweise kostendeckend. Aus dieser Perspektive ist eine Erhöhung der Gebühren notwendig und wohl auch nur noch eine Frage der Zeit.

18 Zudem verdeutlicht der bundesweit feststellbare Trend der Einführung allgemeiner Studiengebühren die zunehmende Wahrnehmung von Hochschulbildung als Humankapitalinvestition.

kapital investieren und Rivalität in der Zukunft unwahrscheinlich ist. Studenten werden damit zu einer umworbenen Einwanderergruppe, zumal sie nicht nur als Kunden in einem zunehmend privatisierten Bildungssystem bedeutend sind, sondern auch als potentielle, durch eine niedrige Rivalitätswahrscheinlichkeit charakterisierte Erwerbsmitglieder Teil staatlicher Personalentwicklungsmaßnahmen werden.

Auch Deutschland hat diesbezüglich einige Schritte hin zu einer staatlichen Personalentwicklung für Erwerbsmitglieder unternommen. Neben der vorsichtigen Öffnung des Arbeitsmarktes für ausländische Studienabgänger, das der grotesken Ausweisung von teuer ausgebildeten, hochqualifizierten und in vielen Branchen dringend benötigten Fachkräften ein zögerliches Ende bereitete, sind in diesem Zusammenhang die Schaffung einer Niederlassungserlaubnis für Wissenschaftler und Fachkräfte und der erleichterte Zuzug von ausländischen Selbstständigen anzuführen. Beide mit dem Zuwanderungsgesetz von 2005 in Kraft getretenen Neuregelungen enthalten allerdings in ihrer konkreten Ausgestaltung eine Vielzahl administrativer und inhaltlicher Hürden, die die Zielgruppe, potentielle Erwerbsmitglieder mit niedriger Rivalitätsneigung, durch eine sehr strenge Rivalitätsdefinition künstlich klein halten. Die Zulassung ausländischer Unternehmer bzw. Existenzgründer wird durch eine Mindestinvestitionssumme von 500.000 Euro und ein Minimum von fünf zu schaffenden Arbeitsplätzen erschwert.<sup>19</sup> Für unselbständige Hochqualifizierte wird als Rivalitätsdefinition ein geradezu absurd hohes jährliches Brutto-Einstiegsgehalt von 84.000 Euro veranschlagt, das gerade jungen und in einigen Sektoren dringend benötigten Hochqualifizierten die Einreise und Niederlassung faktisch verwehrt (siehe auch Bade 2007; Henkel 2007). Auch die Neuregelung für ausländische Studienabsolventen erweist sich, trotz der überfälligen grundsätzlichen Ermöglichung der direkten Aufnahme einer Erwerbstätigkeit nach Studienabschluss, als unnötig restriktiv. Zum einen ist die Frist, die zur Arbeitsplatzsuche gewährt wird, auf ein Jahr begrenzt; darüber hinaus besteht weiterhin Nachrangigkeit am Arbeitsmarkt gegenüber deutschen und EU-ausländischen Mitbewerbern bei gleichzeitiger beruflicher Einschränkung auf die mit dem Diplom bzw. Examen nachgewiesenen Qualifikationen. Gerade letzteres dürfte sich angesichts einer vielfach nicht mehr existenten Relation von Hochschulabschlüssen zu Stellen und Berufskategorien als Integrationshemmnis in den Arbeitsmarkt erweisen (siehe dazu exemplarisch Kolb et al. 2004). Insofern muss man für Deutschland zu dem Ergebnis kommen, dass zwar erste vorsichtige Schritte in Richtung einer als Personalentwicklung für Erwerbsmitglieder konzipierten Einwanderungspolitik erfolgen, diese allerdings noch nicht weitgehend genug sind, um durch eine Politik der Zulassung von Erwerbsmitgliedern mit niedriger Rivalitätsneigung das staatliche Clubkollektivgüterbündel zu optimieren. Hans-Olaf Henkel, ehemaliger Präsident des Bundesverbandes der deutschen Industrie (BDI) und der Leibniz-Gemeinschaft, hat sicher nicht ganz Unrecht, wenn er für Deutschland eine Vertrei-

---

19 Dies stellt bereits eine Erleichterung gegenüber der Urfassung des Zuwanderungsgesetzes dar, in dem zehn Arbeitsplätze und eine Investitionssumme von einer Million Euro gefordert wurden.

bung von Hochqualifizierten bei einer gleichzeitigen Anziehung von Nichtqualifizierten vor allem über die Kanäle der Familienzusammenführung und des Asylrechts konstatiert (Henkel 2007: 125) und somit ungeachtet aller Verbesserungen einen enormen Nachholbedarf in der Personalentwicklung im Bereich der Erwerbsmitglieder attestiert. Dabei dürfen allerdings auch nicht die ersten zaghaften Schritte übersehen werden, die in Deutschland bereits unternommen wurden. Einwanderungspolitik war lange Zeit eine Art Lieblingsspielzeug zur Vergewisserung der eigenen moralischen Überlegenheit vor allem der politischen Linken. Zweck war dementsprechend, über expansive und liberale Regularien vor allem die vermeintlich ›Ärmsten der Armen‹<sup>20</sup> nach Deutschland zu holen und dort zu alimentieren, um einen Beitrag gegen die weltweite soziale Ungleichheit leisten zu können. Trotz aller berechtigten Kritik an der wenig praktikablen Umsetzung, ist dem Zuwanderungsgesetz zweifellos das Verdienst zuzusprechen, das einseitige Verständnis von Migrationspolitik als eine Art interne Entwicklungshilfepolitik beendet zu haben und Aspekte des wirtschaftlichen Nutzens für die Altmitglieder mit zu berücksichtigen.

### **3.2. Personalentwicklung für Geburtsmitglieder: Familienpolitik**

Ein Hauptunterschied zwischen Staaten und Clubs ist die Existenz einer zweiten Mitgliedschaftsform, der Geburtsmitgliedschaft, für die eine Grundvoraussetzung von Clubpolitik, Exkludierbarkeit, nicht in der Form besteht, wie sie im Bereich der Erwerbsmitgliedschaft praktiziert werden kann (Tietzel 1995: 119). Mitglieder, die mit der Geburt im Staatsterritorium oder als Kinder von Mitgliedern Teil der Bevölkerung des entsprechenden Staates geworden sind, können nicht ausgeschlossen werden, selbst wenn sie in dem Sinne rivalisieren, dass sie durch Transferbezug und Kollektivgüternutzung mehr Kosten verursachen, als sie Beiträge zur Aufrechterhaltung des Güterbündels erwirtschaften. Sie sind nicht direkt, d.h. physisch exkludierbar. Damit entfällt für diese Gruppe ein zentraler Orientierungspunkt der Clubtheorie hinsichtlich eines Verfahrens der Entscheidung über Mitgliedschaft und damit der Umsetzung von Bevölkerungspolitik (Straubhaar 2003: 82). Eine Personalentwicklung über ein bevölkerungspolitisches Selektionsverfahren, wie es bei Erwerbsmitgliedern für den Bereich der Einwanderungspolitik noch möglich war, kann für Geburtsmitglieder nicht unmittelbar angewendet werden. Der zentrale Gedanke der Clubtheorie, die Organisation optimaler Exklusion und Inklusion, bleibt jedoch auch für die zweite, über den Bereich der Familienpolitik beeinflussbare Mitgliedschaftskategorie relevant. Im Folgenden soll argumentiert werden, dass die Aufgabe der Gewährleistung optimaler Exklusion und Inklusion als Voraussetzung für eine staatliche Personalentwicklung, die eine Wohlfahrtssteigerung für ihre Altmitglieder zum Ziel hat, auch im Bereich der Geburtsmitgliedschaft bedeutsam bleibt,

---

20 Es ist allerdings seit langem bekannt und wird in der Migrationsforschung unter dem Stichwort der positiven Selbstselektion diskutiert, dass die Personengruppe, die das Risiko der Migration und den mitunter gefährlichen Weg aus Entwicklungsländern nach Europa oder in die USA auf sich nimmt und bewältigt, in ihren Heimatländern zu den Bessergestellten gehört.

sich aber auf eine andere Art stellt. Im Falle von Erwerbsmitgliedern geht es eher technisch um eine direkte Rivalitätsprognose in dem Sinne, ob von einem Neumitglied positive oder negative Deckungsbeiträge zur Finanzierung und Aufrechterhaltung von Clubkollektivgütern zu erwarten sind. Die Aufgabe optimaler Inklusion und Exklusion stellt sich zwar auch für Geburtsmitglieder, allerdings in einer modifizierten und anreizvermittelten Form, da der technische Modus der Rivalitätsprognose für Geburtsmitglieder wegen der Permanenz der Staatsbürgerschaft als Staatsmitgliedschaft unpraktikabel ist. Um die Anwendbarkeit einer durch optimale Exklusion und Inklusion verwirklichtbaren staatlichen Personalentwicklung auch für Geburtsmitglieder zu verdeutlichen, bedarf es einer detaillierten Betrachtung der Mitgliedschaftsform der Geburtsmitgliedschaft. Dabei werden quantitative und qualitative Aspekte der Geburtsmitgliedschaft zunächst getrennt voneinander betrachtet. In einem späteren Schritt werden diese dann wieder zusammengeführt. Die Ausführungen zur Quantität und Qualität von Geburtsmitgliedern dienen damit der Vorbereitung, um auf der so bereitgestellten Basis eines detaillierten Verständnisses der Geburtsmitgliedschaft als Mitgliedschaftskategorie die Wirkungsmechanismen einer über optimale Exklusion und Inklusion organisierten staatlichen Personalentwicklungspolitik im Bereich der Geburtsmitglieder betrachten zu können.

### *3.2.1. Quantität von Geburtsmitgliedern: Fertilität, Einkommen und Geburtsmitgliedschaft*

Fragen nach der Quantität von Geburtsmitgliedschaft betreffen unmittelbar die Determinanten individueller Fertilitätsentscheidungen der auf dem entsprechenden Staatsgebiet ansässigen Bevölkerung (Bestandsmitglieder). In den Wirtschaftswissenschaften stand das Problem der Fertilität seit Malthus' Studie über den Zusammenhang zwischen dieser und dem Einkommen lange Zeit außerhalb des Hauptforschungsinteresses oder galt zumindest als »milde Form von Exzentrik« (Cigno 1991: 1). Gary Becker, einer der Gründerväter der Schule der »new home economists«, die Fragen der Fertilität und der Familiengründung einer systematischen ökonomischen Analyse unterzogen, entwickelte sein Forschungsprogramm im Bereich der Fertilität (und damit der Quantität der Geburtsmitgliedschaft) angeregt durch die zunächst nicht aufzuklärende negative Einkommenselastizität der Nachfrage nach Kindern. In der mikroökonomischen Preistheorie indiziert eine negative Einkommenselastizität der Nachfrage ein inferiores Gut, dies scheidet jedoch aus naheliegenden Gründen für den Fall der Kinder aus (Pies 1998: 7). Ohne Aufgabe der zentralen Annahmen der mikroökonomischen Preistheorie entwickelt Becker nun einen Erklärungsansatz, der den zunächst unerklärbar scheinenden negativen Zusammenhang zwischen Einkommen und Kinderzahl auflösen kann. Dabei werden Kinder als Zielgüter (»basic commodities«) der in diesem Fall als potentielle Eltern benannten Bestandsmitglieder verstanden, die einerseits einen positiven Grenznutzen für ihre Eltern verursachen, auf der anderen Seite allerdings auch Ressourcen in Anspruch nehmen. Im Unterschied zu anderen gängigen Marktgütern muss das Zielgut »Kind« auf jeden Fall selbst produziert werden, die Option des Zukaufs besteht nicht (Becker

1960: 216). An dieser Stelle werden die Annahmen der mikroökonomischen Preistheorie in der Form modifiziert, dass Haushalte nicht mehr ausschließlich als Lieferant von Produktionsfaktoren und als Nachfrager von Marktgütern interpretiert werden, sondern auch als Produzenten von Zielgütern auftreten. Ein Haushalt stellt also eine kleine Fabrik mit entsprechender Haushaltsproduktionsfunktion dar (Becker 1965: 496). Das Zielgut Kind wird dabei durch den Einsatz von Marktgütern und durch den Einsatz von vom Wissensstand eines jeden Haushalts abhängiger Zeit produziert. In der Umwandlung von Markt- in Zielgüter sind Haushalte zwei verschiedenen Restriktionen ausgesetzt: zunächst einer monetären, da Marktgüter erst erworben werden müssen, und dann einer vom Wissensstand des Haushaltes abhängenden technologischen Restriktion, die die technische Umsetzung von Markt- in Zielgüter beschreibt. Als Budgetrestriktion eines Haushaltes erhält man dementsprechend als »natürliche« Grenze der für alle für Zielgüter verwendeten Ausgaben das verfügbare Einkommen. Zusätzlich muss noch der Zeitfaktor integriert werden (Becker 1965): Zeit kann entweder für Haushaltsproduktion, Marktaktivität oder für Freizeit verwendet werden und ist schon allein aufgrund der Zeitintensivität der Haushaltsproduktion ein wichtiger Faktor (Gronau 1973). Der Faktor Zeit wird nun über die Definition eines Schattenpreises einbezogen, der die zur Produktion einer Zielguteinheit anfallenden Faktorkosten indiziert. Als Zeitpreis wird an dieser Stelle der Lohn als Opportunitätskosten für Freizeit verwendet; steigender Lohn erhöht ceteris paribus das Arbeitsangebot und vermindert die Kindernachfrage, und Kindererziehung wird gewissermaßen durch Arbeit substituiert. Damit muss die Annahme eines positiven Einkommenseffektes nicht aufgegeben werden, denn Kinder können auch weiterhin als superiore Zielgüter interpretiert werden. Allerdings wird gerade bei Hochqualifizierten mit einem allgemein hohen Zeitwert der positive Einkommenseffekt durch den Substitutionseffekt von zeitintensiven zu weniger zeitintensiven Zielgütern überkompensiert (Rürup/Gruescu 2003: 21f.).

Wichtig ist nun der positive Zusammenhang zwischen der Lohnhöhe und den Schattenpreisen für zeitintensiv produzierte Zielgüter. Dies gilt vor allem für das Zielgut »Kind«. Pfeiffer/Braun (2005) berechnen in ihrem Vergleich eines geringverdienenden Arbeiter- und eines besserverdienenden akademischen Haushalts in Deutschland für Letzteren eine fast doppelt so hohe Kostenbelastung durch Kinder und liefern damit die empirischen Belege für den theoretisch vermut- und herleitbaren (positiven) Zusammenhang zwischen Lohnhöhe und Schattenpreis für Kinder als Zielgut. Der größte Teil der Differenz resultiert aus dem Einkommensverlust des Akademikerhaushaltes bei kindererziehungsbedingter Unterbrechung oder gar Aufgabe der Berufstätigkeit eines Elternteils sowie aus erhöhten unterbrechungsbedingten Abschreibungen auf das Humankapital.<sup>21</sup> Mit höherem Einkommen werden sich rational handelnde Individuen für weniger zeitintensiv herstellbare Zielgüter entscheiden. Der

---

21 Beblo/Wolf (2002: 83–94) errechnen beispielsweise für eine einjährige Erwerbspause eine Reduktion des beruflich erworbenen Humankapitals um ein Drittel.

länderübergreifend beobachtbare Trend, dass Akademikerinnen, die durchschnittlich mehr als Nicht-Akademikerinnen verdienen, überproportional auf Kinder verzichten (Rürup/Gruescu 2003), ist damit leicht erklärbar. Als Zwischenfazit für die Quantitätsdimension von Geburtsmitgliedschaft kann also eine Bildungsabhängigkeit von Fertilität in der Form konstatiert werden, dass mit steigendem Bildungsniveau und damit verbundener höherer Einkommenswahrscheinlichkeit die Produktion von Geburtsmitgliedern tendenziell sinkt.

### 3.2.2. *Zur ›Qualität von Kindern‹: Der Zusammenhang von sozialer Herkunft und Bildungsergebnissen*

Nach der Quantitätsdimension soll nun auf die ›Qualität‹ von Geburtsmitgliedern eingegangen werden. Dabei weist eine ganze Reihe sozial- und wirtschaftswissenschaftlicher Studien darauf hin, dass die ›Qualität der Kinder‹<sup>22</sup>, also der Geburtsmitglieder, in hohem Maße von der sozioökonomischen Situation der Eltern abhängt (vgl. Kristen/Granato 2004; Kristen 2003; Wößmann 2002; OECD 2001). Es liegt auf der Hand, dass Staaten vor allem an Geburtsmitgliedern (oder in anderen Worten: Kindern) mit ›hoher Qualität‹ interessiert sind und ihnen Investitionen in Kinder als Geburtsmitglieder nicht gleichgültig sein können. Berthold/Fehn (2002: 27) sprechen sogar davon, dass es »vielmehr auf die ›Qualität‹ der Kinder« ankomme und »eine weitgehend bevölkerungspolitisch orientierte Familienpolitik, die ihren Erfolg an wachsenden Geburtenzahlen misst, [...] daher in die Irre führen« und einer »solchen Tonnenmentalität, wie sie auch in den Zentralverwaltungswirtschaften Osteuropas üblich war«, vorgebeugt werden müsse.<sup>23</sup> Mit »guter Qualität« sind jene Kinder gemeint, von denen mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit angenommen werden kann, dass ein gewisses Maß an Ressourcen wie Erziehung und Bildung in sie investiert wurde. Aus staatlicher Perspektive ist ein frühes Investieren in das Humankapital des Geburtsmitgliedes bedeutend, da die Investitionsneigung eine spätere Rivalitätswahrscheinlichkeit des Geburtsmitglieds bzw. die Wahrscheinlichkeit eines späteren Nettobeitrages zur Finanzierung von Clubkollektivgütern mitdeterminiert. Rürup/Gruescu (2003) sprechen in diesem Fall von positiven externen Effekten von Kindern (siehe auch Berthold/Fehn 2002: 35 und Lindbeck/Nyberg 2001).

---

22 Der Ausdruck der ›Qualität der Kinder‹ lädt dabei zu Missverständnissen geradezu ein, da im Alltagsgebrauch der Qualitätsbegriff das Ergebnis eines Produktionsprozesses umschreibt. In der neuen Haushaltsökonomie bezieht sich ›Qualität‹ allerdings nicht auf den Output, sondern wird als Inputkategorie verwendet (Pies 1998: 10). Becker (1960: 211) versteht als die Qualität von Kindern daher die Summe der (finanziellen, sozialen und kulturellen) Ressourcen, die Eltern in ihre Kinder investieren. Das hier geschilderte, inputorientierte Verständnis von ›Qualität‹ soll im Folgenden auch den weiteren Ausführungen zugrunde liegen.

23 Wagner (2002) kritisiert die angesprochene »Tonnenideologie« auch im Pflegeversicherungsurteil des Bundesverfassungsgerichtes, in dem gefordert wurde, den Beitragssatz zur Pflegeversicherung für Kindererziehende und Kinderlose zugunsten von Familien zu differenzieren, um deren für die Pflegeversicherung bereits erbrachte Leistung angemessen zu berücksichtigen.

Wenn man nun davon ausgeht, dass auch im Bereich der Geburtsmitgliedschaft Staaten die Komposition der Bevölkerung nicht gleichgültig sein kann und Staaten vor allem nach ›hoher Qualität‹ streben, stellt sich aus der Perspektive einer staatlichen Personalentwicklung nun die Frage, unter welchen Umständen eine hohe Qualität von Geburtsmitgliedern wahrscheinlich ist. Diesbezüglich weisen zahlreiche Studien auf den Zusammenhang zwischen kulturellem Kapital, schichtspezifischen Präferenzen, Bildungsdistanzen und Bildungserfolg hin. Aus dem Überblick von Kristen (1999) wird deutlich, dass trotz unterschiedlicher theoretischer Vorzeichen der in den Überblick aufgenommenen Studien mittlerweile von schichtspezifischen ›Qualitätsunterschieden‹ bei Geburtsmitgliedern in der Form ausgegangen werden kann, dass zwischen dem Bildungserfolg der Eltern und dem der Kinder ein wichtiger Zusammenhang besteht.<sup>24</sup> Ohne damit eine automatische Vererbung von Bildungserfolg zu behaupten, ist davon auszugehen, dass Kinder bereits rivalisierender Eltern mit einer höheren Wahrscheinlichkeit ebenfalls rivalisieren als Kinder nicht-rivalisierender Eltern. Staatliche Bildungspolitiken versuchen, diesen Zusammenhang durch die Bereitstellung von Bildungsinfrastruktur zu durchbrechen.<sup>25</sup> Dies gelingt – wie nicht zuletzt die PISA-Studie gezeigt hat – international in unterschiedlichem Ausmaß, doch die soziale Herkunft behält ihren maßgeblichen Einfluss auf den Bildungserfolg trotz vielfältiger staatlicher Anstrengungen bei. Die Substitution von kulturellem, durch die Eltern bereitgestelltem Kapital durch organisatorisches Kapital in Form von staatlichen Bildungsdienstleistungen erscheint damit nicht uneingeschränkt möglich. An dieser Stelle soll der zwar nicht irreversible, aber doch empirisch sichtbare Trend der schichtspezifischen Rivalitätswahrscheinlichkeit als Zwischenergebnis der Qualitätsdimension von Geburtsmitgliedschaft festgehalten werden.

Das bereits eingebrachte Quantitätsargument lässt sich nun auf die Ausführungen zur Qualität rückbeziehen. In dem betreffenden Abschnitt wurde argumentiert, dass die Qualität der Kinder zwar nicht ausschließlich, aber doch zu einem wesentlichen Teil von dem in sie investierten (finanziellen, sozialen und kulturellen) Kapital abhängt. Der Kapitalinvestor in diesem Fall sind in der Regel die Eltern. Die Integration von Qualitäts- und Quantitätsaspekten offenbart einen für staatliche Personalentwicklung nicht unproblematischen Zusammenhang, denn ausgerechnet die Gruppe von Eltern (Investoren), die mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit über ausreichende Ressourcen zur Investition in ihre Kinder verfügen (Qualitätsaspekt), entscheidet sich mit steigender Wahrscheinlichkeit gegen Kinder (Berthold/Fehn 2002: 27). Das Zielgut Kind lässt sich nur relativ zeitintensiv herstellen. Daher präferiert diese Gruppe weniger zeitintensive Zielgüter (Quantitätsaspekt). Aus der Perspektive einer rivalitätsminimierenden staatlichen Personalpolitik ist damit Handlungsbedarf aufgezeigt, wie im Folgenden empirisch zu verdeutlichen sein wird.

---

24 Dies war zuletzt wieder eines der Hauptergebnisse von PISA. In Deutschland ist der genannte Zusammenhang sicher besonders stark ausgeprägt, allerdings erweist sich dieser auch in anderen Ländern als stabil.

25 Dieses Ziel ist darüber hinaus wie kaum ein anderes politisch unumstritten.

### 3.2.3. Möglichkeiten staatlicher Personalentwicklung im Bereich der Geburtsmitglieder

Mitgliedschaft in Staaten ist durch Geburt oder Antrag (Einwanderung) möglich. Hinsichtlich der ersten Mitgliedschaftskategorie sind mögliches elterliches Unterinvestment in Humankapital und daraus resultierende Qualitätsverluste bei Geburtsmitgliedern ein Problem für Staaten, da in diesem Fall Geburtsmitglieder zu einem späteren Zeitpunkt mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit in dem Sinne rivalisieren werden, dass sie mehr Sozialleistungen und/oder Leistungen aus dem Clubkollektivgüterangebot wahrnehmen werden, als sie zu dessen Finanzierung und Aufrechterhaltung beitragen, und somit der Wert des staatlicherseits angebotenen Clubkollektivgüterbündels sinkt. Auf die Nichtexistenz der zu einer den Postulaten der Clubtheorie entsprechenden Personalentwicklung notwendigen Exkludierbarkeit für Geburtsmitglieder ist bereits hingewiesen worden. Dennoch lassen sich staatliche Anstrengungen einer Gewährleistung optimaler Exklusion und Inklusion auch im Bereich der Geburtsmitgliedschaft beobachten. Empirisch sichtbar werden diese in staatlichen Handlungsmustern bezüglich des Zusammenhangs zwischen der Qualität der Geburtsmitglieder (Kinder) und schichtspezifisch unterschiedlich ausgeprägter Fertilität. Diese Reaktion kann dementsprechend als Personalentwicklungspolitik verstanden werden, die auf die Produktion von Geburtsmitgliedern abzielt und ebenso wie die auf die Erwerbsmitglieder ausgerichteten Einwanderungspolitiken optimale Exklusion und Inklusion zum Ziel hat. Denn nicht nur Einwanderer, sondern auch Neugeborene und Heranwachsende können in späteren Perioden in einem Rivalitätsverhältnis um knappe (Club-)Güter mit den bereits ansässigen Mitgliedern stehen (Straubhaar 2003: 79). Ähnlich wie für die Zulassung von Erwerbsmitgliedern, müssen damit auch für Geburtsmitglieder die Rahmenbedingungen so gestaltet werden, dass möglichst diejenigen (über das Verfahren der Geburt) ›zugelassen‹ werden, von denen eine niedrige Rivalitätsneigung und damit ein positiver Deckungsbeitrag zum Güterbündel erwartet werden kann. Staatliche Personalentwicklungsmaßnahmen regulieren nicht nur Einwanderung und damit Erwerbsmitgliedschaft, sondern bemühen sich über das Politikfeld der Familienpolitik<sup>26</sup> auch um die Beeinflussung und Optimierung von Geburtsmitgliedschaft. Entsprechende familienpolitische Neuausrichtungen, die an dem beschriebenen Problem der Geburtsmitgliedschaft über die Beeinflussung individueller Fertilitätsentscheidungen (der Produktion von Geburtsmitgliedern) ansetzen, sind in vielen Ländern beobachtbar. Zentraler Ansatzpunkt sind dabei die Opportunitätskosten, die abhängig vom familienpolitischen Ansatzpunkt entweder gesenkt (optimale Inklusion und Förderung positiver externer Effekte) oder erhöht (optimale Exklusion und Vermeidung negativer externer Effekte) werden sollen. Auf die dabei entweder als fördernd oder sanktionierend implementierten familienpolitischen

---

26 Wingen (1997: 21–27) unterscheidet zwischen Familien-, Bevölkerungs-, Frauen- und Kinderpolitik. Dabei ist der Begriff Bevölkerungspolitik in Deutschland durch den Missbrauch während der nationalsozialistischen Diktatur in hohem Maße diskreditiert. Daher hat sich in Deutschland als gängiger Politikbegriff für Maßnahmen zur Beeinflussung von Struktur und Entwicklung der Bevölkerung der Begriff ›Familienpolitik‹ durchgesetzt.



Maßnahmen, die damit als ein zweites Standbein staatlicher Personalentwicklung zu sehen sind, wird im Folgenden näher eingegangen.

### Fördernde Variante

Die in Deutschland wie in vielen anderen europäischen Ländern seit einigen Jahren die Reproduktionsrate (2,1) deutlich unterschreitende Fertilitätsrate (1,3 Lebendgeburten pro Frau) wird in den nächsten Jahrzehnten einen Rückgang der Geburtsmitgliederzahlen auslösen (Birg 2001), der langfristig ökonomisch fatale Folgen haben kann (Felderer/Sauga 1988). Da ein vollständiger Ausgleich dieser Divergenz durch die Zuwanderungsoption kaum praktikabel erscheint, gilt als ein Hauptziel von Familienpolitik in Deutschland die Erhöhung der Kinderzahlen, also die Förderung der Geburtsmitgliedschaft (vgl. Börsch-Supan 2002: 187–198; Rürup/Gruescu 2003; Bertram et al. 2005).

Insgesamt lässt sich für die Familienpolitik der letzten Jahre in Deutschland ein eher kritisches Fazit ziehen, da weder das Ziel einer bestandserhaltenden Fertilität noch das einer hohen Frauenerwerbstätigkeit realisiert werden konnte (Ristau 2005: 8). Gerade Ersteres ist angesichts des gewaltigen Engagements des Staates in der Familienpolitik, das Allmendinger/Dressel (2005: 25) und Spieß/Bach (2002: 7) übereinstimmend mit 180 Milliarden Euro beziffern, verwunderlich. Dabei liegt ein Schwerpunkt vor allem auf den direkten finanziellen Transfers bei gleichzeitig eher geringer Verbreitung staatlicher Dienstleistungen (Veil 2003: 21 und Rürup/Gruescu 2003: 35). Dies bedarf insbesondere hinsichtlich zu steigender Geburtsmitgliederzahlen einer Revision, da davon auszugehen ist, dass direkte Transfers eher geringe Einflüsse auf Fertilität haben (Walker 1995; Rosen 1997). Allerdings muss auch für das deutsche Fallbeispiel neben der quantitativen auch wieder die qualitative Dimension von Geburtsmitgliedschaft berücksichtigt werden. Denn bei der Betrachtung der jüngsten familienpolitischen Maßnahmen wird deutlich, dass es nicht um eine generelle geburtsmitgliedschaftsfördernde, auch als »Tonnenideologie« (Berthold/Fehn 2002: 27) kritisierbare Politik geht, sondern dass fertilitätsfördernde Anreize primär für Familien mit hoher intergenerationaler Bildungs- und Investitionsneigung gesetzt werden. Hintergrund ist die zwar nicht ausschließliche, aber doch primäre Förderung der »Produktion von Kindern«, die sich mit einer hohen Wahrscheinlichkeit als in der Zukunft nicht-rivalisierend erweisen und demnach positive externe Effekte für die Gesellschaft in der Form induzieren, dass sie schnell einen positiven Deckungsbeitrag erwirtschaften. Empirisch verdeutlichen lässt sich dies an den jüngsten familienpolitischen Maßnahmen der Bundesregierung.

Ein Schwerpunkt in der letzten Legislaturperiode war in Deutschland der Ausbau von Ganztagschulen. Die Bundesregierung investierte trotz einer zwischenzeitlich stark angespannten Haushaltslage vier Milliarden Euro zum Aufbau von Ganztagschulen; zudem sollen mit dem Tagesbetreuungsausbaugesetz (TAG) Betreuungsplätze für Kleinkinder erwerbstätiger Eltern geschaffen werden. In beiden Bereichen gilt zumindest Westdeutschland als infra-

strukturell unterentwickelt (Spieß/Wrohlich 2005: 31). Den genannten Maßnahmen liegen dabei auf dem Opportunitätskostenprinzip basierende Überlegungen zugrunde. So soll durch eine bessere infrastrukturelle Ausstattung der Klein- und Schulkindbetreuung erwerbstätigen Frauen<sup>27</sup> die mögliche Aufrechterhaltung des Berufs trotz Mutterschaft signalisiert und somit die Kinderlosigkeit von berufstätigen und hochqualifizierten Frauen<sup>28</sup> reduziert werden, denn gerade von dieser Gruppe kann eine hohe Investitionsneigung in ihre Kinder angenommen und daraus abgeleitet eine niedrige Rivalitätsneigung der Kinder als neue Geburtsmitglieder vermutet werden.<sup>29</sup> Die bei hochqualifizierten Frauen hohen Opportunitätskosten der häuslichen Reproduktion in Form von Einkommensausfall, verminderten Rentenansprüchen und erhöhten Humankapitalabschreibungen werden auf diese Weise reduziert. Demselben Grundsatz unterliegt die Einführung eines positiv vom Einkommen abhängigen Elterngeldes. Der Kompensationscharakter der entstandenen Opportunitätskosten wird dabei durch den Bezug auf das vor der Unterbrechung der Erwerbstätigkeit erzielte Nettoeinkommen explizit verdeutlicht. Die in Deutschland verabschiedeten Maßnahmen setzen folglich an den Opportunitätskosten des Kinderkriegens an. Kinder sind, wie bereits argumentiert, im Vergleich zu anderen Zielgütern relativ zeitintensiv in der Produktion. Zeit wiederum ist für Frauen, die in einem Beschäftigungsverhältnis stehen, wertvoller als für Frauen, die nicht berufstätig sind, und dementsprechend optieren sie gegen zeitintensiv zu produzierende Zielgüter. Durch die Ermöglichung paralleler Erwerbstätigkeit und Elternschaft<sup>30</sup> und/oder die Kopplung der Höhe der Unterstützungsleistungen an das vor der Geburt des Kindes erzielte Einkommen entschärft man den oben beschriebenen, den positiven Einkommenseffekt überlagernden Substitutionseffekt (Rürup/Gruescu 2003: 22). Kinder werden als zeitintensive Zielgüter relativ billiger für erwerbstätige Frauen, die einen hohen Zeitwert und mit einer höheren Wahrscheinlichkeit die zur Investition in die Kinder notwendigen finanziellen, kulturellen und sozialen Ressourcen besitzen. In diesem Fall werden also positive, auf eine Stimulierung der Kindernachfrage abzielende Anreize für die Gruppe mit einer vermutbaren hohen Neigung zur

---

27 Theoretisch betrifft dies natürlich auch Männer, empirisch ist dieser Sachverhalt allerdings für Frauen relevanter (Beblo/Wolf 2002: 83). Dieses Ungleichgewicht motiviert wiederkehrend das Bundesfamilienministerium zu PR-Kampagnen für eine stärkere Beteiligung der Väter an der Erziehungsarbeit. Allerdings sind, wie Hufnagel (2002) zeigt, die Kosten einer egalitären Partnerschaft beträchtlich, so dass das Ziel einer gleichmäßigen Aufteilung von Markt- und Haushaltstätigkeit schwer zu realisieren ist.

28 Der hier implizit vorausgesetzte positive Zusammenhang zwischen Frauenerwerbstätigkeit und einem hohem Qualifikationsniveau ist empirisch offensichtlich (Bertram et al. 2005).

29 Auf die hier implizit vorausgesetzte Tatsache eines homogenen Bildungsniveaus in einer Partnerschaft weisen auch Rürup/Gruescu (2003: 15) hin.

30 Ott (1998: 70) weist überzeugend auf weitere Vorteile der Vereinbarkeit von Familie, Kindererziehung und Beruf hin. Im Gegensatz zu Becker (1981), der ein hohes Maß an Arbeitsteilung zwischen den einzelnen Mitgliedern des Haushaltes zur Realisierung von Spezialisierungsgewinnen empfiehlt, weist Ott auf vielfältige kapitalintensive Substitute für Haushaltsarbeit durch Marktgüter (Geschirrspüler, Fertiggerichte, Waschmaschine etc.) hin. Dadurch werde Hausarbeit zu einer Art »individuellen Endmontage industriell gefertigter Zwischenprodukte«. Diese marktbasierenden Substitute für Haushaltsproduktion machen reguläre Erwerbstätigkeit attraktiver, da infolgedessen der Gesamtoutput des Haushaltes erhöht werden kann.

Investition in ihre Kinder geschaffen. In der als Quantitätsdimension umschriebenen Frage der zu geringen Fertilitätsraten bei hochqualifizierten Frauen spielen parteipolitische Unterschiede im Übrigen eine vergleichsweise geringe Rolle (Wingen 2005). So wurde der ursprünglich von SPD und Grünen entwickelte Vorschlag eines Elterngeldes zur Opportunitätskostenkompensation von einem CDU-geführten Familienministerium aufgenommen und zur Umsetzung gebracht.

Gerade in den letzten Jahren offenbart sich in Deutschland also eine Verschiebung einer rein auf sozialpolitischen Imperativen basierenden Familienumverteilungspolitik zu einer eher ökonomisch motivierten Personalentwicklungspolitik. Auf der Grundlage des Opportunitätskostenprinzips werden Anreize für Gruppen mit einer hohen Wahrscheinlichkeit intrafamiliärer Investitionen in ihre Kinder (Qualitätsdimension) gesetzt, mehr (oder überhaupt) Kinder zu bekommen (Quantitätsdimension). Der in Deutschland auch in der öffentlichen Diskussion vor allem in letzten Jahren feststellbare Renommee- und Reputationsgewinn der Familienpolitik<sup>31</sup> ist, wie Ristau (2005: 19–20) als Ministeriumsinsider feststellt, zu einem hohen Maße der Ökonomisierung der Familienpolitik geschuldet.<sup>32</sup> So sei etwa ab 2002 die Kooperation mit ökonomischen Sachverständigen und Forschungsinstituten erstmals intensiviert worden. Demgemäß sei auch die theoretische Präsenz des Opportunitätskostenkonzepts in den jüngsten familienpolitischen Maßnahmen »in einem Zusammenhang mit einem von den Wirtschaftswissenschaftlern Rürup/Gruescu (2003) verantworteten Gutachten« zu sehen (Wingen 2005). Ähnlich wie im Bereich der Einwanderungspolitik, die lange Zeit vor allem, aber nicht ausschließlich von der politischen Linken als Instrument gesehen wurde, die weltweite Ungleichheit durch eine großzügige Aufnahme der Armen und Schwachen zu bekämpfen und mittlerweile in einer engen Verbindung mit Wirtschaftspolitik steht, wird auch Familienpolitik vermehrt zu einem wirtschaftspolitischen Instrument. Statt durch den Ausstieg der Mütter aus dem Berufsleben vermeintliche Verteilungsgerechtigkeit herstellen und damit klassische Sozialpolitik verwirklichen zu wollen, fungiert Familienpolitik als Teil einer Personalentwicklungsstrategie: Durch optimale Exklusion und Inklusion nicht nur für Erwerbsmitglieder, sondern auch im Bereich der Geburtsmitgliedschaft, soll die staatliche Mitgliedschaft und damit das staatliche Clubkollektivgüterbündel optimiert werden.

### Sanktionierende Variante

Das Setzen von Anreizen in einer negativen, sanktionierenden Variante lässt sich exemplarisch an der amerikanischen, auf Geburtsmitglieder abzielenden Personalentwicklung zei-

---

31 Gerhard Schröder bezeichnete das Ministerium für Frauen, Familie, Jugend und Senioren zu Beginn seiner Regierungszeit 1998 bekanntlich noch als »Frauen und Gedöns«.

32 Dies bestätigt auch die damalige Ressortministerin Renate Schmidt (SPD), die im Vorwort zu dem Gutachten von Rürup/Gruescu (2003) vor allem den neugewonnenen »ökonomischen Charme« von Familienpolitik betont. Zu einer ähnlichen Einschätzung kommen auch Berthold/Fehn (2002: 26).

gen. Dort geht es um die Einführung von negativen Anreizen für Gruppen mit niedriger Investitionsneigung, ausgehend von Studien, die einen Anstieg des Anteils unehelicher Kinder aus niedrigen sozialen Schichten identifizierten und Einkommens- bzw. Sozialhilfeerzielung als ein Hauptmotiv der Reproduktion herausarbeiteten (Powers 1994; Schultz 1994).<sup>33</sup> Auch als Reaktion darauf wurde unter Präsident Clinton eine Reform des amerikanischen Wohlfahrtsstaates unter der Bezeichnung ›Personal Responsibility and Work Opportunities Act‹ (PRWORA) durchgeführt. Auf dieser Grundlage besitzen die Bundesstaaten nun das Entscheidungsrecht, Familien die bei der Geburt eines weiteren Kindes ursprünglich gewährte Erhöhung der Sozialhilfezahlungen zu verweigern, falls das Kind in der Zeit des Sozialhilfebezugs zur Welt kommt (Wiseman 1996).<sup>34</sup> Die damit verbundene Verteuerung von Kindern für diese Gruppe soll einen Nachfragerückgang nach Kindern auslösen (Powers 1994; Clarke/Strauss 1998). In den USA ist diese Maßnahme unter dem Terminus ›family cap‹ bekannt und wird derzeit von 20 Bundesstaaten in unterschiedlicher Ausgestaltung angewendet (Rowe/Versteeg 2005: 128f.).<sup>35</sup> Das Ziel dieser Maßnahme, die Vermeidung außerehelicher Geburten, ist dabei weniger moralisch zu erklären als aus der Beobachtung abgeleitet, dass die Mehrheit der Sozialhilfeempfänger in den USA allein stehende Mütter sind (Halpern 1999). Für unehelich geborene Kinder ist damit in den USA eine höhere Rivalitätswahrscheinlichkeit für die Zukunft erwartbar. Zur negativen Beeinflussung der Geburtsmitgliederproduktion von sozialhilfebeziehenden Haushalten wurde diesen, falls während des Sozialhilfebezugs ein weiteres Kind zur Welt kam, die für das zusätzliche Kind sonst erfolgte Aufstockung der Leistungen verweigert. Die family-cap-Maßnahme ist damit gewissermaßen ein personalpolitisches Instrument zur Präventivexklusion.

Zusätzlich zu den ›family caps‹ wurde im Rahmen von TANF ein weiteres anreizbasiertes System eingeführt, das die Bemühungen der Bundesstaaten, die Zahl zusätzlicher Geburten bei Wohlfahrtsempfängern zu senken, finanziell belohnen soll. Eingeführt wurde ein Zwanzig-Millionen-Dollar-Bonus für die fünf Staaten, in denen sich die höchste Reduktion der Geburtenrate unehelicher Kinder feststellen lässt. Wie für die ›family caps‹ gilt auch hier nicht primär die Tatsache als problematisch, dass die Kinder unehelich geboren werden, sondern die Beobachtung, dass unehelich geborene Kinder auch in der Zukunft eine deutlich höhere

---

33 Wie in den USA sind auch in Deutschland Alleinerziehende in der Gruppe der Sozialhilfeempfänger überrepräsentiert (24 Prozent gegenüber 1,5 Prozent bei Ehepaaren mit einem oder zwei Kindern). Vgl. Greenwood et al. (2000), Rürup/Gruescu (2003: 39) und Berthold/Fehn (2002: 36).

34 Das vor der Verabschiedung des PRWORA gültige Sozialhilfeprogramm ›Aid to Families with Dependent Children‹ (AFDC) wurde dabei durch das Programm ›Temporary Assistance for Needy Families‹ (TANF) ersetzt. TANF befugt nun die Bundesstaaten, allein über Anspruchs- und Leistungskriterien zu bestimmen. Generell zeichnet sich PRWORA durch eine extreme Kompetenzverlagerung weg von der nationalstaatlichen Ebene zu den Bundesstaaten aus. Vgl. Burt et al. (2000: 26).

35 Im Einzelnen sind dies derzeit Arizona, Arkansas, Kalifornien, Connecticut, Delaware, Florida, Georgia, Indiana, Massachusetts, Mississippi, Nebraska, New Jersey, North Carolina, North Dakota, Oklahoma, South Carolina, Tennessee, Virginia und Wyoming. In Illinois und Maryland wurden ›family caps‹ jüngst abgeschafft, während Minnesota das Programm 2004 erstmals einführte.

Armutswahrscheinlichkeit bzw. ein höheres Rivalitätsrisiko aufweisen und damit mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit ein negativer Finanzierungsbeitrag zum Kollektivgüterbündel zu erwarten ist.<sup>36</sup> Einschränkend ist hinzuzufügen, dass sich Staaten im Falle einer erhöhten Abtreibungszahl für den Bonus disqualifizieren. Der Anreiz bezieht sich also sowohl auf eine Senkung der Geburten von Wohlfahrtsempfängern als auch auf eine Senkung der Abtreibungen (Stark/Levin-Epstein 1999: 23).

Ob ›family caps‹ die ihnen zugeschriebene Wirkung tatsächlich erzeugen, ist allerdings umstritten. Zwei bereits etwas ältere Evaluationen in den Staaten Arkansas und New Jersey, die von einer Experimentierklausel (›waiver‹) Gebrauch gemacht und ›family caps‹ bereits vor PRWORA eingeführt hatten, weisen in unterschiedliche Richtungen: Die Evaluation in Arkansas (Turturro et al. 1997) verneint einen Einfluss der Maßnahme auf die Geburtenrate, die andere, in New Jersey durchgeführte Studie (Camasso et al. 1998) weist hingegen einen statistisch signifikanten Rückgang der Geburtenrate durch die Maßnahme nach. Bei der Behandlung der Frage der Effektivität von ›family caps‹ in der Literatur zeichnet sich, ähnlich wie bei den Evaluationen, kein einheitliches Bild ab. Kearney (2004) stellt keinen systematischen Effekt auf das Fertilitätsverhalten fest, Horvath-Rose/Peters (2001) hingegen konstatieren in ihrer Untersuchung eine gruppen- und altersumfassende fertilitätssenkende Wirkung.

Die Möglichkeit für die Bundesstaaten, ›family caps‹ als direkten negativen Anreiz zur Fertilitätssenkung (Quantitätsdimension) von Sozialhilfeempfängern einzuführen, für die eine höhere Wahrscheinlichkeit der Unterinvestition in ihre Kinder besteht (Qualitätsdimension), ist sicher die direkteste Maßnahme einer auf Geburtsmitglieder abzielenden Personalentwicklungspolitik optimaler Inklusion und Exklusion. Allerdings sollte nicht übersehen werden, dass die gesamte 1996 erfolgte Fundamentalumstellung des amerikanischen Wohlfahrtsstaates durchaus als Personalentwicklungsmaßnahme der optimalen (präventiven) Exklusion verstanden werden kann. Um dies zu verdeutlichen, ist eine kurze Darstellung der Politik des Staates Kansas nützlich. Kansas hatte – wie dreizehn andere Staaten auch – bereits vor der Ersetzung von ADFC durch TANF im Rahmen einer Sondergenehmigung eine ›family caps‹-Maßnahme eingeführt, diese aber 1996 nach der Verabschiedung des umfassenden Maßnahmenpaketes PRWORA wieder abgeschafft. Interessant dabei ist, dass dies nicht aus einer generellen Ablehnung der mit ›family caps‹ verbundenen Zielen resultierte, sondern aus der Beobachtung, dass die im Rahmen von PRWORA eingeführte maximale Bezugsdauer von Sozialhilfe von fünf Jahren bereits ein effektives Instrument zur Reduktion zusätz-

---

36 Einer durchaus ähnlichen Argumentation folgt der Bestseller »Freakonomics« von Levitt/Dubner (2005) im Kapitel zum unerwarteten Rückgang der Kriminalität in den USA in den 1990ern. Dieser sei, so die Autoren, eine Folge der Legalisierung der Abtreibung in den 1970ern, die damit vor allem ungewollt Schwangeren aus niedrigen sozialen Schichten eine Abtreibung und damit die ›Rücknahme‹ einer bereits begonnenen Produktion von Geburtsmitgliedern mit einer hohen Rivalitätsneigung (worunter wohl auch eine erhöhte Kriminalitätsneigung zu subsumieren ist) ermöglicht hat.

licher Geburten von Empfängern wohlfahrtsstaatlicher Leistungen ist und family caps als fakultative Zusatzmaßnahmen damit entbehrlich macht (Stark/Levin-Epstein 1999: 7). Das Vorgehen Kansas' weist also daraufhin, dass nicht nur die unmittelbar auf die Fertilität abzielenden ›family caps‹, sondern auch die übrigen Elemente der amerikanischen Wohlfahrtsstaatsreform, wie die zeitliche Limitierung des Hilfebezugs, im Zusammenhang mit staatlichen Personalentwicklungsstrategien stehen können.

In der Perspektive einer staatlichen Personalentwicklung für Geburtsmitglieder sind die fördernde und die sanktionierende Variante zweckidentisch konzipierte Instrumente mit ›spiegelverkehrten Vorzeichen‹. Geht es in der am Beispiel Deutschlands beschriebenen fördernden Variante personalpolitisch primär um die Förderung positiver externer Effekte von Kindern und damit um optimale Inklusion, so steht die sanktionierende Politik für optimale Exklusion und die ex-ante-Verhinderung von durch das ›Versagen‹ der Familie bedingten negativen externen Effekten, die ex-post nicht mehr zu verhindern sind, da dann »das Kind bereits in den Brunnen gefallen« ist (Berthold/Fehn 2002: 35).

Die knapp dargestellten Beispiele positiver und negativer Anreize für die Geburtsmitgliederproduktion deuten an, dass Maßnahmen aus dem Bereich der Familienpolitik durchaus in den Kontext einer auf optimaler Exklusion und Inklusion basierenden Personalentwicklung einzuordnen sind. Dementsprechend lässt sich eine staatliche, als Personalentwicklung konzipierte Politik, in der über Familienpolitik optimale Inklusion und Exklusion umgesetzt werden sollen, auch für die empirisch relevante Kategorie der Geburtsmitgliedschaft feststellen. Dies geschieht nicht über die einfache Ausweitung der physischen Exklusionsoption auf die Geburtsmitglieder, sondern eher indirekt und über positive und/oder negative Anreize für die Produktion von neuen Geburtsmitgliedern im Sinne eines bevölkerungspolitischen ›social engineering‹. In einer positiven, inkludierenden Variante können produktionsstimulierende Anreize für die zu einer hohen Investition neigenden Gruppe gesetzt werden, in der negativen, exkludierenden Ausgestaltung werden für Gruppen mit niedriger Investitionsneigung die relativen Preise des Zielgutes erhöht. Der Grundsatz einer rationalen Personalentwicklung, sowohl optimale Exklusion als auch optimale Inklusion zu gewährleisten, bezieht sich somit auch auf die Kategorie der Geburtsmitgliedschaft.

#### **4. Fazit: Staatliche Personalentwicklung und ihre Grenzen**

Mit diesem Beitrag sollte gezeigt werden, dass Staaten jenseits ihrer oft emphatisch aufgeladenen Selbstbeschreibungen insbesondere eine zentrale Aufgabe zu erfüllen haben. Nicht zuletzt ausgelöst durch die meist unter dem Schlagwort der Globalisierung nur unzulässig beschriebenen Prozesse einer verstärkten internationalen Arbeitsteilung steht ihnen nicht mehr die Option offen, gegenüber Größe und vor allem auch der Zusammensetzung ihrer Bevölkerung indifferent zu sein. Quantität und vor allem Qualität ihres ›Personals‹, also ihrer Bevölkerung, sind entscheidende Determinanten von Wachstum und internationaler Wettbe-

werbsfähigkeit, die wiederum den Umfang und den Preis des staatlichen Clubkollektivgüterbündels maßgeblich mitbestimmen. Ähnlich wie ein Club, der darauf achten muss, dass möglichst Mitglieder eintreten, die einen positiven Deckungsbeitrag zum im Club bereitgestellten Gut leisten, oder wie ein im Wettbewerb stehendes Unternehmen, dessen wirtschaftlicher Erfolg und Überlebensfähigkeit in zunehmendem Maße von dem Ausbildungsgrad und damit dem Humankapital der Beschäftigten abhängen, sind auch Staaten vor die Herausforderung gestellt, die Regeln des Beitritts möglichst so gestalten, dass die neu beitretenden Mitglieder die Qualität der Mitgliedschaft insgesamt erhöhen. Die entsprechenden die Mitgliedschaft regulierenden Maßnahmen wurden hier als staatliche Personalentwicklungsmaßnahmen bezeichnet. Für die beiden für Mitgliedschaft in Staaten existenten Kategorien bestehen entsprechende Möglichkeiten, eine auf eine Personaloptimierung ausgerichtete Personalentwicklungspolitik umzusetzen. Dabei dürfen allerdings auch die Grenzen staatlicher Personalentwicklung in beiden Mitgliedschaftskategorien nicht übersehen werden. Im Bereich der Erwerbsmitgliedschaft werden die Grenzen mit Blick auf das Migrationsgeschehen schnell deutlich. Empirisch stellen Familienmigranten und Flüchtlinge wichtige Migranten- und Flüchtlingsgruppen dar; beide Gruppen passen allerdings nicht in das skizzierte Modell staatlicher Personalentwicklung, gemäß derer sie nach der funktionalen Rivalitätsabschätzung in den meisten Fällen eben nicht optimal wären und somit nicht zugelassen würden. In einem weitestgehend stärkeren Maße gilt dies für Personalentwicklung im Bereich der Geburtsmitgliedschaft, für die über staatliche Interventionen lediglich sozialtechnische Anreize mit unbekannter und schwer kalkulierbarer Effektivität vermittelt werden können. Ebenso steht das internationale Flüchtlings- und Asylrecht über der personalpolitischen Maßgabe optimaler Exklusion und Inklusion, weil es Mitgliedschaft zumindest zeitlich befristet auch unabhängig von der sonst für Erwerbsmitglieder obligatorischen Rivalitätsabschätzung gewährt, und zwar in Form eines ›Reparaturmechanismus‹ für den durch Staaten, die ihre Mitglieder vertreiben, verletzten Inklusionsuniversalismus des politischen Systems (Bommes 1999: 89f.). Dies kann auch gar nicht anders sein, denn dieser Inklusionsuniversalismus ist Folge der Organisationsprinzipien des politischen Systems. Die Weltbevölkerung ist segmentär eingeteilt in Nationalstaaten, und insofern ist Staatsmitgliedschaft unmittelbar und permanent und in den meisten Fällen auch exklusiv. Da es keinen Weltstaat gibt, sondern nur einzelne Nationalstaaten, muss jeder irgendwo Mitglied sein. Bei der Verletzung dieses Prinzips des Inklusionsuniversalismus durch Diktaturen, die ihre Mitglieder vertreiben, fungiert das internationale Asylrecht über die Aufnahme von Flüchtlingen als Reparatur dieses Prinzips und muss sich über die Prinzipien staatlicher Personalentwicklung hinwegsetzen können, da die Exklusion von Flüchtlingen, die auf keinen »other state to fall back on for protection« zurückgreifen können, einer »internal exclusion of someone who already resides in the state« und damit einer »discrimination in a meaningful sense« gleichkäme (Joppke 2005: 46, 58).<sup>37</sup> Ähnliches gilt für einen Kernbe-

---

37 Die Interpretation des internationalen Asylrechts als Reparaturmechanismus für den durch diktatorische Staaten verletzten Inklusionsuniversalismus wird auch durch die nur äußerst zögerliche Ergänzung des Asyl-

standteil moderner Gesellschaften, nämlich das in nationalen und internationalen Normen institutionalisierte Recht der Familiengründung (Bommes 2003: 51). Dieses Recht betrifft sowohl die Erwerbs- als auch die Geburtsmitgliedschaft und limitiert für beide Kategorien staatliche Personalentwicklung. Damit sind staatlichen Interventionen in Migrationsprozesse und Bevölkerungspolitik Grenzen aufgezeigt. Die Garantie des Rechts auf Familie steht über allen Versuchen der Bevölkerungsgestaltung. Ähnlich wie Familienzusammenführung in liberalen Demokratien nicht verhindert werden kann<sup>38</sup>, ist es für Staaten unmöglich, kategorisch und endgültig auf individuelle Familienplanungen und Fertilitätsentscheidungen einzuwirken. Personalentwicklung und damit die Anwendung einer Mitgliedschaftspolitik auf der Basis der Maßgabe optimaler Exklusion und Inklusion stößt damit an Grenzen und unterliegt speziellen Umsetzungsrestriktionen. Die von der Clubtheorie angeregte und auf staatliches Handeln übertragene Empfehlung der Organisation optimaler Exklusion und Inklusion kann sich nicht als konkrete Handlungsanleitung erweisen, sondern stellt ein idealtypisches Konstrukt dar, an dem sich politisches Handeln ausrichtet und das nützliche Hinweise für die Umsetzung konkreter Politik geben kann. Damit verfügen Staaten über einen reflexiven Mechanismus zur Lösung eines ihrer elementaren Probleme. Staaten sind auf Mitglieder angewiesen und müssen einen Mechanismus entwickeln, anhand dessen sie die sich permanent stellende Frage entscheidbar machen, wem auf welcher Entscheidungsgrundlage Mitgliedschaft gewährt werden soll und wem nicht.

## Literatur

**Allmendinger, Jutta/Dressel, Kathrin (2005)**, »Familien auf der Suche nach der gewonnenen Zeit«, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 23–24. S. 24–29.

**Bade, Klaus J. (2005)**, »Nachholende Integrationspolitik«, in: *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik (ZAR)*, 25. 7, S. 218–222.

**Bade, Klaus J. (2006)**, »Die Trias der Integrationspolitik: Präventive, begleitende und nachholende Interventionen«, in: *Kulturpolitische Mitteilungen. Zeitschrift für Kulturpolitik der Kulturpolitischen Gesellschaft*, Nr. 112, I/2006, S. 29–35.

**Bade, Klaus J. (2007)**, »Versäumte Integrationschancen und nachholende Integrationspolitik«, in: Bade, Klaus J./Hiesserich, Hans-Georg (Hg.), *Nachholende Integrationspolitik und Gestaltungsperspektiven der Integrationspraxis*, (Beiträge der Akademie für Migration und Integration, Heft 11, August 2007), Göttingen, S. 21–95.

**Beblo, Mirim/Wolf, Elke (2002)**, »Die Folgekosten von Erwerbsunterbrechungen«, in: *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung*, 71. 1, S. 83–94.

---

rechts um Tatbestände nichtstaatlicher Verfolgung gestützt.

38 Dies soll nicht heißen, dass Staaten über keinen Spielraum verfügen, Familienmigration zu regulieren. Jüngstes Beispiel diesbezüglich ist die Novelle des Zuwanderungsgesetzes, die den Familiennachzug an die Bedingung der Volljährigkeit des Nachziehenden und an minimale Sprachkenntnisse knüpft.



- Becker, Gary (1981)**, *A Treatise on the Family*, Cambridge (Mass.).
- Becker, Gary (1960)**, »An Economic Analysis of Fertility«, in: Ders. (Hg.), *Demographic and Economic Change in Developed Countries*, Princeton (N.J.), S. 209–231.
- Becker, Gary. (1965)**, »A Theory of the Allocation of Time«, in: *Economic Journal*, 75. 299, S. 493–517.
- Becker, Gary (1992)**, »Eintrittspreise für Immigranten. Plädoyer für einen moderaten Liberalismus in der Einwanderungspolitik«, in: *Neue Züricher Zeitung*, 21.10/1.11., S. 41–42.
- Becker, Gary/Becker, Guity Nashat (1998)**, *Die Ökonomik des Alltags. Von Baseball über Gleichstellung zur Einwanderung: Was unser Leben wirklich bestimmt*, Tübingen.
- Becker, Manfred (2005)**, *Personalentwicklung. Bildung, Förderung und Organisationsentwicklung in Theorie und Praxis*, Stuttgart.
- Berthold, Norbert/Fehn, Rainer (2002)**, »Familienpolitik: Ordnungspolitische Leitplanken im dichten Nebel des Verteilungskampfes«, in: *Vierteljahreshefte für Wirtschaftsforschung*, 71. 1, S. 26–42.
- Bertram, Hans/Rösler, Wiebke/Ehlert, Nancy (2005)**, *Nachhaltige Familienpolitik. Zukunftssicherung durch einen Dreiklang von Zeitpolitik, finanzieller Transferpolitik und Infrastrukturpolitik*. Gutachten für das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Berlin.
- Birg, Herwig (2003)**, »Dynamik der demographischen Alterung, Bevölkerungsschrumpfung und Zuwanderung in Deutschland«, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 20, S. 6–17.
- Bommes, Michael (1999)**, *Migration und nationaler Wohlfahrtsstaat. Ein differenzierungstheoretischer Ansatz*, Wiesbaden.
- Bommes, Michael (2003)**, »The Shrinking Inclusive Capacity of the National Welfare State: International Migration and the Deregulation of Identity Formation«, in: Brochmann, Grete (Hg.), *The Multicultural Challenge* (Comparative Social Research 22), Oslo, S. 43–67.
- Borjas, George J. (1999)**, »The Economic Analysis of Immigration«, in: Ashenfelter, Orley/Card, David (Hg.), *Handbook of Labor Economics*, 3, Amsterdam, S. 1679–1769.
- Börsch-Supan, Axel (2002)**, »Mehr Zuwanderung? Zur Rolle des Auslands bei der Stabilisierung der Gesetzlichen Rentenversicherung in Deutschland«, in: *Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung*, 71. 2, S. 187–198.
- Brubaker, Rogers (1992)**, *Citizenship and Nationhood in France and Germany*, Cambridge (Mass.).
- Buchanan, James (1965)**, »An Economic Theory of Clubs«, in: *Economica*, 32. S. 1–14.
- Burt, Martha/Pindus, Nancy/Capizzano, Jeffrey (2000)**, *The Social Safety Net at the Beginning of Federal Welfare Reform: Organization of Access to Social Services for Low-Income-Families*, Urban Institute, Washington.



**Camasso, Michael J./Harvey, Carol/Jagannathan, Radha/Killingsworth, Mark R. (1998)**, *A Final Report on the Impact of New Jersey's Family Development Program Experimental-Control Group Analysis*, New Brunswick (NJ).

**Cigno, Allesandro (1991)**, *Economics of the Family*, Oxford.

**Clarke, George R. G./Strauss, Robert P. (1998)**, »Children as Income-Producing Assets: The Case of Teen Illegitimacy and Government Transfers«, in: *Southern Economic Journal*, 64. 4, S. 827–856.

**Czada, Roland (2004)**, »Die neue deutsche Wohlfahrtswelt: Sozialpolitik und Arbeitsmarkt im Wandel«, in: Lütz, Susanne/Czada, Roland (Hg.), *Der Wohlfahrtsstaat: Transformation und Perspektiven*, S. 127–154.

**Doomernik, Jeroen (2006)**, »Open Borders, Close Monitoring«, in: Jandl, Michael (Hg.): *Innovative Concepts for Alternative Migration Policies: Ten Innovative Approaches to the Challenges of Migration in the 21st Century*, Amsterdam.

**Emmer, Pieter C. (2002)**, »Die Talente der Fremden nutzen. Mehr Markt für Migranten statt wirkungslose Abschottung gegen Einwanderer«, in: *Der Überblick*, 38. 3, S. 66–71.

**Felderer, Bernhard/Sauga, Michael (1988)**, *Bevölkerung und Wirtschaftsentwicklung*, Frankfurt a.M.

**Freeman, Gary P. (1995)**, »Modes of Immigration Politics in Liberal Democratic States«, in: *International Migration Review*, 29. 4, S. 881–902.

**Gellner, Ernest (1983)**, *Nations and Nationalism*, Oxford.

**Greenwood, Jeremy/Nezih, Guner/Knowles, John (2000)**, *A Macroeconomic Analysis of Marriage, Fertility, and the Distribution of Income*, (University of Pennsylvania, PIER Working Paper Nr. 01-038), Philadelphia.

**Gronau, Reuben (1973)**, »The Intrafamily Allocation of Time: The Value of the Housewives' Time«, in: *American Economic Review*, 63. 4, S. 634–651.

**Halpern, Ariel (1999)**, *Poverty Among Children Born Outside of Marriage: Preliminary Findings from the National Survey of America's Families*, Urban Institute, Washington D.C.

**Heinsohn, Gunnar (2006)**, *Söhne und Weltmacht. Terror im Aufstieg und Fall der Nationen*, Orell Füssli.

**Henkel, Hans-Olaf (2007)**, »Der deutsche Migrations-Skandal«, in: *Cicero*, Oktober, S. 124–126.

**Hillman, Arye L. (1994)**, »The Political Economy of Migration Policy«, in: Horst Siebert (Hg.), *A Challenge for Europe*, Tübingen, S. 263–282.

**Hoffmann, Holger (2006)**, »»One-Stop-Government« – Was bedeuten die neuen Aufenthaltstitel?«, in: Davy, Ulrike/Weber, Albrecht (Hg.), *Paradigmenwechsel in Einwanderungsfragen*, Baden-Baden, S. 42–58.



- Hollifield, James F. (1992)**, *Immigrants, Markets and States. The Political Economy of Postwar Europe*, Cambridge (Mass.).
- Horvath-Rose, Ann/Peters, H. Elizabeth. (2001)**, »Welfare Wavers and Nonmarital Childbearing«, in: Duncan, Greg J./Chase-Lansdale, P. Lindsay. (Hg.), *For Better and For Worse: Welfare Reform and the Well-Being of Children and Families*, New York, S. 222–244.
- Hufnagel, Rainer (2002)**, »Die Kosten von Kindern und die Kosten einer egalitären Partnerschaft«, in: *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung*, 71. 1, S. 114–125.
- Joppke, Christian (1999)**, *Immigration and the Nation-State. The United States, Germany, and Great Britain*, Oxford.
- Joppke, Christian (2005)**, »Exclusion in the Liberal State: The Case of Immigration and Citizenship Policy«, in: *European Journal of Social Theory*, 43. 8, S. 43–61.
- Kawano, Yukio (2006)**, *Social Determinants of Immigrant Selection. The United States, Canada, and Australia*, New York.
- Kearney, Melissa S. (2004)**, »Is there an Effect of Incremental welfare Benefits on Fertility Behaviour? A Look at the Family Cap«, in: *Journal of Human Resources*, 39. 2, S. 295–325.
- Keohane, Robert O./Nye, Joseph S. (1977)**, *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, Boston.
- Kolb, Holger/Murteira, Susana/Peixoto, João/Sabino, Catarina (2004)**, »Recruitment and Migration in the ICT Sector«, in: Bommers, Michael/Hoesch, Kirsten/Hunger, Uwe/Kolb, Holger (Hg.), *Organisational Recruitment and Patterns of Migration. Interdependencies in an Integrating Europe* (IMIS-Beiträge 25), Osnabrück, S. 147–177.
- Kolb, Holger (2005)**, »Die Green Card: Inszenierung eines Politikwechsels«, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 27, S. 18–24.
- Kolb, Holger (2007a)**, »Pricing Entrance Fees for Migrants«, in: Jandl, Michael (Hg.), *Innovative Concepts for Alternative Migration Policies. Ten Innovative Approaches to the Challenge of Migration in the 21st Century*, Amsterdam, S. 109–119.
- Kolb, Holger (2007b)**, »Staaten als Clubs: Zur politischen Ökonomie von Einwanderungspolitik«, in: *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik*, 27. 11/12, S. 398–402.
- Kristen, Cornelia (1999)**, *Bildungsentscheidungen und Bildungsungleichheit – ein Überblick über den Forschungsstand*, (Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung, Arbeitspapiere Nr. 5), Mannheim.
- Kristen, Cornelia (2003)**, »Ethnische Unterschiede im deutschen Schulsystem«, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 21–22, S. 26–32.
- Kristen, Cornelia/Granato, Nadia (2004)**, »Bildungsinvestitionen in Migrantenfamilien«, in: *IMIS-Beiträge*, 23, S. 123–141.



- de Lange, Tessel/Verbeek, Stijn/Cholewinski, Ryszard/Doomernik, Jeroen (2003)**, *Arbeidsimmigratie naar Nederland. Regulering en demografische en economische aspecten in internationaal vergelijk.* Literatuurstudie in opdracht van de ACVZ door IMES (UvA) en het CMR (KUN), Den Haag.
- Levitt, Steven D./Dubner, Stephen J. (2005)**, *Freakonomics: A Rogue Economist Explores the Hidden Side of Everything*, William Morrow.
- Lindbeck, Assar/Nyberg, Sten (2001)**, *Raising Children to Work Hard: Altruism, Work Norms and Social Insurance*, (CESifo, Working Paper Nr. 498), München.
- Loeffelholz, Hans Dietrich von/Bauer, Thomas/ Haisken-DeNew, John/ Schmidt, Christoph M. (2004)**, *Fiskalische Kosten der Zuwanderer. Gutachten für den Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration*, Essen.
- Martin, Susan F./Lowell, B. Lindsay (2002)**, »Einwanderungspolitik für Hochqualifizierte in den USA«, in: Bade, Klaus J./Münz, Rainer: *Migrationsreport 2002*, Frankfurt a.M./New York, S. 119–139.
- Michalowski, Ines. (2007)**, *Integration als Staatsprogramm: Deutschland, Frankreich und die Niederlande im Vergleich*, Münster.
- Moch, Leslie Page (1992)**, *Moving Europeans. Migration in Western Europe since 1650*. Bloomington.
- OECD (2001)**, *Knowledge and Skills for Life – First Results from PISA*, Paris.
- Olson, Mancur (1965)**, *The Logic of Collective Action*, Cambridge (Mass.).
- Ott, Notburga (1998)**, »Der familienökonomische Ansatz von Gary S. Becker«, in: Pies, Ingo/Leschke, Martin (Hg.), *Gary Beckers ökonomischer Imperialismus*, Tübingen, S. 63–90.
- Pfeiffer, Ulrich/Braun, Reiner (2005)**, *Lebensökonomik als (mögliches) Leitbild einer nachhaltigen Familienpolitik. Expertise im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend*. Berlin.
- Pies, Ingo (1998)**, »Theoretische Grundlagen demokratischer Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik – Der Beitrag Gary Beckers«, in: Pies, Ingo/Leschke, Martin (Hg.), *Gary Beckers ökonomischer Imperialismus*, Tübingen, S. 1–29.
- Pies, Ingo (1995)**, »Kommentar zu Manfred Tietzel: Zur politischen Ökonomie der internationalen Migration«, in: *Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie*, 14, S. 151–153.
- Powers, Elizabeth T. (1994)**, *The Impact of AFDC on Birth Decisions and Program Participation*, (Federal Reserve Bank of Cleveland, Working Paper Nr. 9408), Cleveland.
- Reitz, Jeffrey G. (1998)**, *Warmth of the Welcome: The Social Causes of Economic Success for Immigrants in Different Nations and Cities*, Boulder.
- Ristau, Malte (2005)**, »Der ökonomische Charme der Familie«, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 23–24, S. 16–23.



**Roodenburg, Hans/Euwals, Rob/ter Rele, Harry (2003)**, *Immigration and the Dutch Economy*, CPB Netherlands Bureau of Economic Research, Den Haag.

**Rosecrance, Richard (1986)**, *The Rise of the Trading State*, New York.

**Rosen, Sherwin (1997)**, »Public Employment, Taxes, and the Welfare State in Sweden«, in: Freeman, Richard (Hg.), *The Welfare State in Transition: Reforming the Swedish Model*, Chicago, S. 79–109.

**Rowe, Gretchen/Versteeg, Jeffrey (2005)**, *Welfare Rules Databook: State TANF Policies as of July 2003*, The Urban Institute, Washington D.C.

**Rürup, Bert/Gruescu, Sandra (2003)**, *Nachhaltige Familienpolitik im Interesse einer aktiven Bevölkerungspolitik*, Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Berlin.

**Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration (2004)**, *Migration und Integration – Erfahrungen nutzen, Neues wagen*, Berlin.

**Sandler, Todd/Tschirhart, John T. (1980)**: »The Economic Theory of Clubs: An Evaluative Survey«, in: *Journal of Economic Literature*, 18. 4, S. 1481–1521.

**Schultz, T. Paul (1994)**, »Marital Status and Fertility in the United States. Welfare and Labor Markets«, in: *Journal of Human Resources*, 29. 2, S. 637–669.

**Sinn, Hans-Werner/Flaig, Gebhard/Werding, Martin (2001)**, *EU-Erweiterung und Arbeitskräftemigration – Wege zu einer schrittweisen Annäherung der Arbeitsmärkte* (Ifo-Beiträge zur Wirtschaftsforschung 2), München.

**Spieß, C. Katharina/Bach, Stefan (2002)**, »Familienförderung – Hintergründe, Instrumente und Bewertungen aus ökonomischer Sicht«, in: *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung*, 71. 1, S. 7–10.

**Spieß, C. Katharina/Wrohlich, Katharina (2005)**, »Kindertageseinrichtungen: Bedarf und nachhaltige Finanzierung«, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 23–24, S. 30–37.

**Stark, Shelley/Levin-Epstein, Jodie (1999)**, *Excluded Kinds: Family Cap in a New Era*. Center for Law and Social Policy, Washington D.C.

**Steinmann, Gunter (2007)**, »Wanderungsentscheidungen und ihre ökonomischen Folgen für Einwanderungsländer«, in: *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik*, 27. 7, S. 222–228.

**Stichweh, Rudolf (2005)**, »Migration, Weltgesellschaft und Weltkommunikation. Zur strukturellen Einbettung von Migration in Entwicklungsphasen der Weltgesellschaft«, in: Stichweh, Rudolf (Hg.), *Inklusion und Exklusion. Studien zur Gesellschaftstheorie*, Bielefeld, S. 145–160.

**Straubhaar, Thomas (1993)**, »Migrationspolitische Instrumente aus ökonomischer Sicht«, In: Kälin, Walter/Moser, Rupert (Hg.), *Migrationen aus der Dritten Welt. Ursachen – Wirkungen – Handlungsmöglichkeiten*, Bern, S. 275–300.

**Straubhaar, Thomas (2002)**, *Migration im 21. Jahrhundert*, Tübingen.



**Straubhaar, Thomas (2003)**, »Wird die Staatsangehörigkeit zu einer Klubmitgliedschaft?«, in: Thränhardt, Dietrich/Hunger, Uwe (Hg.), *Migration im Spannungsfeld von Globalisierung und Nationalstaat*, Wiesbaden, S. 76–89.

**Sweetman, Arthur (2005)**, »Canada«, in: Niessen, Jan/Schibel, Yongmi (Hg.), *Immigration as a Labour Market Strategy – European and North American Perspectives*, Brüssel, S. 13–46.

**Teulings, Coen (1995)**, »Solidariteit en uitsluiting. De keerzijden van een en dezelfde medaille«, in: Engbersen, Godfried /Gabriëls, René (Hg.), *Sferen van integratie*, Amsterdam, S. 48–73.

**Tietzel, Manfred (1995)**, »Zur politischen Ökonomie der internationalen Migration«, in: *Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie*, 14, S. 117–142.

**Turturro, Carolin/Benda, Brent/Turney, Howard (1997)**, *Arkansas Welfare Waiver Demonstration Project: Final Report*, Little Rock.

**Unabhängige Kommission Zuwanderung (2001)**, *Zuwanderung gestalten, Integration fördern*, Berlin.

**van Tubergen, Frank (2004)**, *Integration of Immigrants in Cross-National Perspective*, Utrecht.

**Veil, Mechthild (2003)**, »Kinderbetreuungskulturen in Europa: Schweden, Frankreich, Deutschland«, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 44, S. 12–22.

**Wagner, Gert (2002)**, »Kinderbetreuung und Vorschulerziehung sollten flexibel gestaltet werden – Erziehung muss für Eltern keine ökonomische Last sein«, in: *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung*, 71. 1, S. 43–51.

**Walker, James R. (1995)**, »The Effect of Public Policies on Recent Swedish Fertility Behavior«, in: *Journal of Population Economics*, 8. 3, S. 223–251.

**Waltz, Kenneth N. (1979)**, *Theory of International Politics*, Reading (Mass.).

**Walzer, Michael (1983)**, *Spheres of Justice. A Defence of Pluralism and Equality*, New York.

**Weber, Max (1971)**, *Wirtschaft und Gesellschaft* (zuerst 1921), Tübingen.

**Wicksell, Knut (1896)**, »Über ein neues Prinzip der gerechten Besteuerung«, in: Ders. (Hg.), *Finanztheoretische Untersuchungen*, Jena.

**Wingen, Max (1997)**, *Familienpolitik. Grundlagen und aktuelle Probleme*, Bonn.

**Wingen, Max (2005)**, »Elterngeld zwischen familienpolitischen »Alternivattrappen«?, in: *Die Neue Ordnung*, 59. 1, S. 53–58.

**Wiseman, Michael (1996)**, *Welfare Reform: Finding the Bridge from Dream to Reality*, Paper presented at the National Association of Welfare Research and Statistics, 1996 Annual Workshop, San Francisco (Cal.).

**Wößmann, Ludger (2002)**, *Schooling and the Quality of Human Capital*, Berlin and Heidelberg.



**Zimmermann, Klaus F./Bauer, Thomas K./Bonin, Holger/Fahr, Rene/Hinte, Holger (2002)**, *Arbeitskräftebedarf bei hoher Arbeitslosigkeit: ein ökonomisches Zuwanderungskonzept für Deutschland*, Berlin u.a.O.

**Zolberg, Aristide (1992)**, »Labour Migration and International Economic Regimes: Bretton Woods and After«, in: Dies. (Hg.), *International Migration Systems: A Global Approach*, Oxford, S. 316–319.