

Deutschland wird Einwanderungsland

Rainer Münz*

Aspekte einer geregelten Zuwanderung

1 Einführung

Seit der Entdeckung Amerikas überwog in Europa die Auswanderung. Im 19. und frühen 20. Jahrhundert emigrierten mehr als 60 Mio. Europäer nach Übersee, unter ihnen auch 6–7 Mio. Deutsche. Zu den Auswanderern gehörten politische und religiöse Dissidenten, Abenteurer, aber auch Arme und Besitzlose – also Personen, die aus Sicht der Herrschenden im Europa von damals ohnedies „überflüssig“ waren. In der Neuen Welt brachten es viele dieser Migranten zu Wohlstand, etliche sogar zu beträchtlichem Vermögen.

Diese ganz unterschiedliche historische Erfahrung erklärt die transatlantische Diskrepanz: Wir Europäer beurteilen Zuwanderer eher skeptisch bis ablehnend; in den USA und Kanada gelten sie hingegen trotz aller Probleme als Bereicherung. In Nordamerika reicht folglich das Spektrum derer, die eine strikte Begrenzung der Einwanderung vehement ablehnen, von den radikalen Verfechtern des freien Marktes über die aufgeklärten Liberalen bis hin zur politischen Linken. Ganz anders bei uns: Hier sträubt sich eine Allianz, die von den Nationalkonservativen über Teile der Sozialdemokratie und der Gewerkschaften bis zur PDS-Basis reicht, gegen mehr Zuwanderung.

Die meisten Länder Westeuropas wurden erst nach 1945 zum Ziel nennenswerter Migration. Zuerst kamen Millionen von Flüchtlingen und Vertriebenen aus der östlichen Hälfte Europas in den Westen. Bald darauf folgten Kolonialheimkehrer und auf ihren Spuren auch Einheimische aus früheren Kolonien. Mitte der 50er Jahre begannen etliche europäische Staaten schließlich mit der Rekrutierung von so genannten „Gastarbeitern“. Viele dieser Arbeitsmigranten kehrten später wieder in ihre Heimat zurück. Andere beschlossen zu bleiben, holten Ehepartner und Kinder nach oder gründeten erst im Zielland eine Familie.

Migranten unterschiedlichster Herkunft verwandelten vor allem die großen Städte Westeuropas in multikulturelle „Inseln“. Die Bevölkerung der Metropolen und In-

dustriereviere ist daher ethnisch, religiös und kulturell deutlich „bunter“ und vielfältiger als die der Kleinstädte und ländlichen Regionen.

Insgesamt leben in der westlichen Hälfte Europas – also in den 15 EU-Staaten sowie in Norwegen und der Schweiz – derzeit 385 Mio. Menschen. Davon sind rund 20 Mio. Ausländer, also nicht Bürger des Landes, in dem sie zurzeit leben. Ein Drittel dieser Ausländer, 7,3 Mio. Personen, lebt in Deutschland. Die Bundesrepublik beherbergt damit in Europa die bei weitem größte Zahl an Ausländern. Hinzu kommen rd. 7 Mio. Zuwanderer, die in Europa eingebürgert wurden oder schon als Bürger des Ziellandes immigrierten. Auch hier liegt Deutschland mit 3,2 Mio. heute unter uns lebenden Aussiedlern und 1,2 Mio. anderen eingebürgerten Deutschen europaweit an erster Stelle.

2 Bevölkerungsentwicklung, Arbeitsmarkt und Einwanderung

Ohne weitere Zuwanderung wird Europas Bevölkerung im 21. Jahrhundert stark altern, aber auch schrumpfen. Dafür sorgen die niedrigen Kinderzahlen und eine zumindest in den EU-Staaten beständig steigende Lebenserwartung. Gleichzeitig wirken sich die Geburtenrückgänge der Vergangenheit nun voll aus: Die Europäerinnen und Europäer bekamen nach 1970 weniger Kinder als die Generation davor. Damit wird es zukünftig deutlich weniger potenzielle Eltern geben und sind weitere Geburtenrückgänge vorprogrammiert. Keine noch so ambitionierte Familienpolitik wird dies verhindern können. Zugleich wird die Zahl der Sterbefälle auf absehbare Zeit nicht kleiner, sondern größer. Denn nun kommt eine Generation ins Sterbealter, die keine Kriegstoten mehr zu beklagen hat. Unter dem Strich bleiben ein kräftiger Alterungsschub und laufend mehr Sterbefälle als Geburten.

Die Alterung unserer Gesellschaft lässt sich durch Zuwanderung nicht mehr rückgängig machen; allenfalls ist sie ein wenig zu bremsen. Denn auch Zuwanderer werden älter. Sehr wohl aufhalten lässt sich dage-

Wir Europäer beurteilen Zuwanderer eher skeptisch. In Nordamerika gelten sie hingegen als Bereicherung.

Deutschland ist in Europa das wichtigste Zielland von Zuwanderern.

Zukünftig wird Europas Bevölkerung altern und schrumpfen.

*) Rainer Münz ist Professor für Bevölkerungswissenschaft an der Berliner Humboldt-Universität (siehe auch <http://www.demographie.de>). Von 2000 bis 2001 war er Mitglied der Zuwanderungskommission des Bundes.

Prof. Dr. Rainer Münz
Humboldt-Universität zu Berlin
Institut für Sozialwissenschaften
Unter den Linden 6
10099 Berlin
E-Mail:
rainer.muenz@sowi.hu-berlin.de

Viele Arbeitsmigranten der 1960er Jahre und ihre Kinder sind bis heute in Deutschland nicht voll integriert.

Ohne Zuwanderung wäre Deutschlands Einwohnerzahl im 21. Jahrhundert stark rückläufig.

Die Anwerbung von Arbeitskräften ist eine von mehreren möglichen Strategien.

Nötig sind auch eine Verlängerung der Lebensarbeitszeit und eine höhere Frauenerwerbstätigkeit.

gen ein Rückgang der Bevölkerung, insbesondere ein Rückgang der Erwerbsbevölkerung. Zuletzt geschah dies während der 60er und frühen 70er Jahre durch die Anwerbung mehrerer Millionen Arbeitsmigranten aus Mittelmeerländern nach Westeuropa.

Dieser historische Vergleich zeigt allerdings auch, welche Probleme die Rekrutierung einer großen Zahl von Arbeitskräften mit sich bringt. Denn mit einer dauerhaften Niederlassung rechnete damals gerade in Deutschland eigentlich niemand – weder die so genannten „Gastarbeiter“ selbst noch die Einheimischen. Daher bemühte sich anfänglich auch niemand um Integration. Mit den Folgen dieser Fehleinschätzung sind wir bis heute konfrontiert: Die meisten Arbeitsmigranten und viele ihrer Kinder sind auch über 40 Jahre nach Beginn der Anwerbung keine vollwertigen Mitglieder unserer Gesellschaft. In Deutschland sind die meisten von ihnen nach wie vor Staatsbürger ihres Herkunftslandes, sie heiraten überwiegend untereinander, sprechen zum Teil nur unzureichend Deutsch und sind beträchtlich häufiger arbeitslos oder von Sozialhilfe abhängig als der Durchschnitt der einheimischen Bevölkerung. All dies dient in der politischen Auseinandersetzung nun als Argument gegen zukünftige Zuwanderung.

Ohne Zuwanderung würde Deutschlands Einwohnerzahl schrumpfen, und zwar von derzeit knapp unter 83 Mio. auf 72 Mio. bis zum Jahr 2030 und sogar auf 58–60 Mio. bis 2050. Zugleich würde sich ohne neue Zuwanderer auch die potenzielle Erwerbsbevölkerung im Alter zwischen 20 und 60 Jahren verringern: bis 2030 um 12 Mio., bis 2050 sogar um fast 20 Mio. Aber selbst bei einer Nettozuwanderung von 200 000 Personen pro Jahr würde die Zahl der 20- bis 60jährigen in Deutschland bis zum Jahr 2050 um 13 Mio. abnehmen.

Massenarbeitslosigkeit und großzügige Vorruhestandsregelungen werden dann schon lange der Vergangenheit angehören, das gegenwärtige Rentenniveau allerdings auch, sobald eine selbst alternde und schrumpfende Gruppe deutscher Beitragszahler immer mehr Menschen im Rentenalter erhalten muss. Das gilt vor allem für die Zeit nach 2020, wenn die Angehörigen der

Babyboom-Generation voraussichtlich alle gleichzeitig in Ruhestand gehen wollen. Dabei ist dies keineswegs nur ein Problem für die Rentenfinanzierung, denn es stellt sich zugleich die Frage, wer zukünftig Hilfe und Pflege für die dann rasch wachsende Zahl alter und gebrechlicher Menschen leisten wird.

Es gibt mindestens drei Auswege:

Wir können

- die Ausbildungszeiten der Jungen verkürzen und im Alter später in Rente gehen,
- die Berufstätigkeit von Frauen und Müttern stärker forcieren und
- mehr arbeitsfähige Migranten ins Land holen.

Es gibt also einen politisch gestaltbaren Spielraum. Auch derzeit ist das Potenzial an Erwerbsfähigen keineswegs ausgeschöpft. Weniger als 70 % der unter 65 Jahre alten Erwachsenen sind tatsächlich erwerbstätig. Vor allem liegt bei westdeutschen Frauen die Erwerbsquote deutlich unter jener der Männer.

Angesichts einer Zahl von fast 4 Mio. offiziell registrierten Arbeitslosen bieten weder der Arbeitsmarkt noch die Arbeitsmarktpolitik Anreize, die „stille Reserve“ zu aktivieren. Sie bildet jedoch die wichtigste Alternative zur Zuwanderung. Allerdings verfügen viele arbeitslose, gering oder gar nicht beschäftigte Personen nicht über die erforderlichen Qualifikationen für die angebotenen Jobs – deshalb die derzeitige Anwerbung von Computer-, Software- und Internetexperten, Krankenschwestern und Pflegekräften im Ausland.

Parallel zur Anwerbung von Qualifizierten wäre eine breite Qualifizierungsoffensive nötig. Es muss möglich werden, dass auch Personen im Alter von über 40 Jahren frisches Wissen erwerben und ihre Chancen auf dem Arbeitsmarkt verbessern können. Gerade angesichts einer im 21. Jahrhundert stark alternden Erwerbsbevölkerung ist dies für Deutschlands wirtschaftliche Zukunft entscheidend. Und ohne ein solches Angebot werden die inländischen Erwerbstätigen zweifellos schwerer von der Notwendigkeit einer zusätzlichen Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte zu überzeugen sein.

3 Zuwanderung: Regelungen, Voraussetzungen, Erfolgsbedingungen

Wollte Deutschland sicherstellen, dass die potenziell erwerbsfähige Bevölkerung im Alter zwischen 15 und 65 Jahren gleich groß bleibt, dann würde dies in den kommenden Jahrzehnten eine Nettozuwanderung von 460 000 Personen pro Jahr erfordern. Derzeit wandern jedes Jahr rd. 800 000 Personen aus dem Ausland zu. Etwa 700 000 verlassen das Land. Damit unterm Strich ein Wanderungsgewinn in der genannten Größenordnung bleibt, müsste die Zahl der Zuwanderer somit deutlich steigen.

Auf eine solch massive Zuwanderung ist Deutschland schlecht vorbereitet. Denn die Mehrzahl der Einheimischen versteht sich weiterhin nicht als Teil einer Einwanderungsgesellschaft; eher dominiert das Bild der Abstammungsnation. Der Hinweis auf die Realität vergangener und derzeitiger Wanderungsströme vermag daran wenig zu ändern. Deutschland beherbergt – gemessen an seiner Gesamtbevölkerung – mehr im Ausland geborene und später zugewanderte Personen als die USA. Mindestens 12 % der Einwohner Deutschlands sind im Ausland geboren und später zugewandert. In den USA beträgt der Anteil der Zugewanderten derzeit etwas über 10 %. Aber wir verfügen kaum über Institutionen, die die Integration von Neuzuwanderern als Routineaufgabe verstehen. Hoch entwickelt sind dagegen im heutigen Deutschland die rechtlichen, administrativen und gesellschaftlichen Hürden, mit denen Zuwanderer konfrontiert sind. Davon ging bisher ein klares Signal aus: Ihr seid hier nicht wirklich willkommen! Hinzu kommt, dass ein kleiner Teil der einheimischen Bevölkerung offen rassistisch ist. Zwar hegt die große Mehrheit für diesen Rassismus weder offene noch „klammheimliche“ Sympathien. Dennoch ist klar: Fremdenfeindlichkeit und Übergriffe gegen Minderheiten vermögen gerade jene Migranten abzuschrecken, die wir zukünftig dringend benötigen werden.

Da wir in Zukunft attraktive Einwanderer und Neubürger wollen, brauchen wir eine breite politische Diskussion, die den Einheimischen den Nutzen von Zuwanderung plausibel macht, die Chancen aufzeigt und die Probleme nicht verschweigt. Dazu gehört eine aktive Verständigung darüber, wer hier einwandern soll und wie viele Personen aus demographischen und ökonomi-

schen Gründen ins Land geholt werden sollen. Dies setzt geeignete Regelungsmechanismen und ein laufendes Monitoring voraus. Grundlage dafür ist das ab 2003 geltende Zuwanderungsgesetz, das dies regelt. Hinzu kommt eine neue Bundesbehörde, die die Rahmensteuerung vornimmt. Das Mitte 2002 neue gegründete Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, dessen wissenschaftlicher Beirat und die Bundesanstalt für Arbeit werden die gesetzlich vorgesehenen Regelungsmechanismen administrieren und ggf. modifizieren. Dazu bedarf es einer regelmäßigen Abstimmung zwischen Bund und Ländern – aber auch zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften – über jene periodisch anzupassenden Details, die das Zuwanderungsgesetz nicht vorab festlegen kann. Dazu gehören die gerade benötigten Qualifikationen, die Obergrenzen und die Anpassung der Auswahl- und Zulassungskriterien.

Deutschland wird im 21. Jahrhundert vor allem Zuwanderer benötigen, die sich rasch und erfolgreich in den Arbeitsmarkt integrieren oder sich hier selbständig machen und neue Arbeitsplätze schaffen. Voraussetzungen dafür sind Qualifikation, Leistungsbereitschaft, Sprachkenntnisse, bestimmte berufliche Erfahrungen und die Bereitschaft, die Grundwerte der aufnehmenden Gesellschaft zu respektieren. Humanitäre Überlegungen stehen somit nicht im Vordergrund, sondern der erwartete Nutzen für Deutschland. Obergrenzen, Kriterien und Auswahlverfahren führen daher immer auch zu gewissen Ungerechtigkeiten. Auf jede Person, die wir einwandern lassen, kommen etliche andere, die ähnliche Kriterien erfüllen, aber vorläufig draußen bleiben müssen. In der Praxis bedeutet dies eine Warteliste. Und es bedeutet, dass wir Personen bevorzugen werden, die sich in ihrem Heimatland auf das Leben in Deutschland vorbereiten – etwa indem sie Deutsch lernen und sich bestimmte andere Qualifikationen aneignen. Darüber hinaus muss sich Deutschland viel mehr als bisher bemühen, ausländische Studenten und Auszubildende ins Land zu holen. Gerade aus diesen beiden Gruppen werden sich in Zukunft viele geeignete Einwanderer und Neubürger rekrutieren lassen.

Im Gegensatz zur geregelten Einwanderung lässt sich die Aufnahme von Asylbewerbern weder quotieren noch durch Wartelisten lösen. Sehr wohl durch eine Obergrenze und durch Bedingungen regelbar ist hingegen

Gemessen an der Gesamtbevölkerung leben in Deutschland mehr Zuwanderer als in den USA.

Den Einheimischen muss der Nutzen von Zuwanderung klar werden, die im wohlverstandenen Eigeninteresse Deutschlands liegt.

Dazu muss Deutschland Präferenzen, Kriterien und Obergrenzen der Zuwanderung festlegen.

Zukünftige Einwanderer sollen sich integrieren. Sie dürfen dazu ein faires Angebot der Aufnahmegesellschaft erwarten.

Zukünftig wird es unter den Industriestaaten eine erhebliche Konkurrenz um attraktive Zuwanderer geben.

Das 2003 in Kraft tretende Zuwanderungsgesetz verbessert Deutschlands Chancen, zu einem attraktiven Zielland für qualifizierte Migranten zu werden.

die Aufnahme von Aussiedlern und jüdischen Zuwanderern aus den Nachfolgestaaten der Sowjetunion. Deutschland steuert diese humanitäre Zuwanderung seit Beginn der 1990er Jahre durch jährliche Zielgrößen.

Gerade Flucht und Asyl sind ein Bereich, in dem es noch mehr als bisher eine Kooperation auf europäischer Ebene und einen EU-weiten Ausgleichsmechanismus geben kann. Der europäische Flüchtlingsfonds ist nur ein erster Schritt in diese Richtung. Länder, die mehr Flüchtlinge und Asylbewerber aufnehmen, sollten Anspruch auf finanzielle Abgeltung oder auf Unterbringung von Flüchtlingen in weniger betroffenen Mitgliedstaaten haben.

Die Zuwanderer von morgen dürfen erwarten, dass wir ihnen klare Zukunftsperspektiven bieten. Das ist in ihrem, aber auch in unserem Interesse. Denn eine alternde und schrumpfende Gesellschaft braucht zwar möglicherweise auch neue „Gastarbeiter“ auf Zeit; sie benötigt aber vor allem Einwanderer. Und möglichst viele dieser Einwanderer sollten rasch gleichberechtigte Mitglieder unserer Gesellschaft werden. Wenn wir ihnen ein faires Angebot machen, dürfen wir von Zuwanderern künftig auch größere Integrationsanstrengungen erwarten. All dies setzt kollektive Lernprozesse im Zielland, also bei uns selbst voraus. Deshalb muss offensiv statt defensiv über die Einwanderung und Eingliederung diskutiert werden. Die gesetzliche Neuregelung muss jetzt implementiert werden – und nicht erst, wenn der massive Mangel an Arbeitskräften bereits eingetreten ist. Denn dann muss die Rekrutierung schon ange laufen sein. Bis es so weit ist, müssen wir lernen, temporäre Zuwanderung und permanente Einwanderung zu organisieren, und zwar in einer Form, die mehrheitlich Akzeptanz in der einheimischen Bevölkerung findet.

Wichtigste Anforderungen an die Umsetzung des ab 2003 geltenden Zuwanderungsgesetzes sind daher Konsens, Trans-

parenz und Handhabbarkeit in der Praxis. Sonst wird die nachhaltige Unterstützung für dieses Reformprojekt ausbleiben. Sinnvoll ist auch eine Abstimmung dieses Gesetzes mit bestehenden und zukünftigen Regelungen auf europäischer Ebene. Da es hier jedoch um genuine Interessen Deutschlands geht, die teilweise in Konkurrenz zu den Interessen anderer europäischer Staaten stehen, könnte es sein, dass keine zwischen allen 15 EU-Staaten konsensfähige gesamteuropäische Einwanderungsregelung zustande kommt.

Gleichzeitig müssen wir lernen, mit einer wachsenden und keineswegs konfliktfreien Vielfalt der Herkunft, Religionen und Traditionen umzugehen. Falls uns dieser Lernprozess misslingt, dürften wir es in Zukunft schwerer haben. Denn nicht nur in Deutschland, sondern in fast allen Staaten Europas wird die einheimische Bevölkerung im 21. Jahrhundert rasch altern und schrumpfen. Deshalb wird es zwischen den Staaten Europas schon bald zur Konkurrenz um begehrte Zuwanderer kommen. Zugleich werden die USA und Kanada weiterhin beliebte Zielländer bleiben. Dies vergrößert die Konkurrenz um attraktive Zuwanderer.

Für viele Migranten von morgen sind dies gute Aussichten: Ähnlich wie die heute heftig umworbenen Software-Experten werden sich vor allem jüngere, sprachbegabte und gut qualifizierte Menschen aus den Nachfolgestaaten der Sowjetunion sowie aus Ländern der so genannten Dritten Welt zukünftig ihr Einwanderungsland aussuchen können. Die Migranten werden sich vor allem dort niederlassen, wo sie gute Bedingungen vorfinden – und wo sie tatsächlich willkommen sind. Dass Deutschland nun als erstes Land Europas über ein modernes Einwanderungsgesetz verfügt, ist zumindest ein klares Signal. Die Praxis wird zeigen, ob Zuwanderung nach Deutschland und in andere Staaten Europas zukünftig so funktionieren wird wie Zuwanderung in die USA und nach Kanada.