

Jünger, schneller, qualifizierter

Langfristige Konzepte in der Migrationspolitik sind gefordert

von Steffen Angenendt

Zwar ist das neue Zuwanderungsgesetz am 1. Januar 2005 in Kraft getreten. Langfristige Konzepte für die Steuerung der weltweiten Migration und für die Integration von Immigranten bleiben in Deutschland jedoch Mangelware, die Debatte darüber wird wenig pragmatisch geführt.



Dr. STEFFEN ANGENENDT, geb. 1958, betreut im Forschungsinstitut der DGAP in Berlin den Programmschwerpunkt Internationale Migrations- und Asylpolitik.

Migration und Integration gehören in allen Industrieländern zu den wichtigen Zukunftsthemen. Das gilt auch für Deutschland. Entgegen weit verbreiteter Wahrnehmung hat Deutschland in der Vergangenheit Zuwanderung durchaus wirksam gesteuert und einzelne Zuwanderergruppen erfolgreich integriert. Aber sind wir auf die künftigen Herausforderungen vorbereitet? Denken und handeln wir in diesem Politikbereich strategisch? Auch nach dem In-Kraft-Treten des Zuwanderungsgesetzes am 1. Januar 2005 muss daran gezweifelt werden.

Die internationalen Wanderungen werden künftig schneller wachsen als die Weltbevölkerung. Die Arbeitsmigration wird weiter zunehmen, weil die weltweite Integration der Märkte voranschreitet, und auch künftig werden Menschen vor Krieg, Bürgerkrieg und politischer Gewalt fliehen. Diese Migranten werden zum größten Teil in ihren Heimatregionen bleiben, die Zuwanderungen in die Industrieländer werden aber trotzdem zunehmen.

Die Industrieländer reagieren auf diese Entwicklung ambivalent: Einerseits versuchen sie, die Zuzüge durch eine striktere Visumvergabe und schärfere Grenzkontrollen zu reduzieren. Andererseits entwickeln sie gleichzeitig Instrumente zur Anwerbung von Arbeitskräften im Ausland. Die Regierungen vollziehen einen schwierigen Balanceakt: Einerseits müssen sie die Ängste ihrer Bevölkerung vor zusätzlicher Konkurrenz um

Arbeitsplätze ernst nehmen, andererseits aus wirtschaftlichen, demografischen, humanitären und rechtlichen Gründen Zuwanderung zulassen.

Der Ausgleich dieser widerstreitenden Interessen ist schwierig. Er kann nur gelingen, wenn Konsens über die langfristigen Ziele der Migrations- und Integrationspolitik hergestellt werden kann. In Deutschland fällt dies aus zwei Gründen besonders schwer: Zum einen gibt es auf Grund des föderalen Systems fast ständig Wahlen, und die Themen Migration und Integration bieten wegen ihres Mobilisierungspotenzials einen großen Anreiz, sie zur parteipolitischen Profilierung zu nutzen. Dabei rücken zwangsläufig tagespolitische Aspekte in den Vordergrund, langfristige Erfordernisse werden nicht beachtet. Zum anderen ist die Debatte in Deutschland im Vergleich zu anderen Ländern wenig pragmatisch. So erschwert die von den Regierungen jahrzehntelang entgegen aller Evidenz vertretene Behauptung, Deutschland sei kein Einwanderungsland, auch heute noch die Migrations- und Integrationspolitik. Hier ist möglicherweise das neue Zuwanderungsgesetz hilfreich, auch wenn es nur sehr vorsichtig formuliert, dass Deutschland Zuwanderung „ermöglicht und steuert“.

Welche migrations- und integrationspolitischen Herausforderungen sind nun besonders wichtig? Fünf Aufgaben lassen sich identifizieren.

1. Demografische Alterung abfedern

Deutschland hat eine äußerst problematische demografische Entwicklung. Schon seit Jahrzehnten ist die Zahl der Geburten für die Bestandserhaltung der Bevölkerung viel zu gering. Zudem steigt die Lebenserwartung. Beide Entwicklungen werden die Bevölkerungsstruktur grundlegend verändern. Die Bevölkerung wird insgesamt abnehmen, doch der Anteil der über 60-Jährigen an der Gesamtbevölkerung wird sich bis 2050 verdoppeln.

Bereits im nächsten Jahrzehnt wird sich die Struktur der Erwerbstätigen deutlich verändern, weil dann gut ausgebildete geburtenstarke Jahrgänge aus dem Erwerbsleben ausscheiden und schwache Geburtenjahrgänge mit vergleichsweise schlechter Ausbildung nachfolgen. Nach Berechnungen des UN-Bevölkerungsfonds wäre, um das Verhältnis der Älteren zu den Erwerbstätigen auf dem jetzigen Stand zu halten, bis 2050 eine Zuwanderung von 188 Millionen Menschen nötig. Dann würden in Deutschland 299 Millionen Menschen leben, von denen 80 Prozent Zuwanderer oder deren Nachkommen wären.

Zuwanderung, wenn sie im politisch verträglichen Rahmen bleiben soll, kann also die demografische Alterung der Bevölkerung nicht verhindern. Eine gezielte Zuwanderungspolitik, die für eine dauerhafte Einwanderung junger und qualifizierter Menschen sorgt, könnte aber helfen, die Folgen des demografischen Wandels abzumildern. Dieser strategisch wichtige Aspekt ist jedoch im neuen Zuwanderungsgesetz nicht zu finden.

2. Wettbewerbsfähigkeit stärken

Im Zuge der Globalisierung steht Deutschland in einem harten Konkurrenzkampf. Als rohstoffarmes Land sind wir stärker als andere Länder vom Export hochwertiger Produkte

und Dienstleistungen abhängig. Für diese sind Forschung, Wissen und qualifizierte Arbeitskraft entscheidend. Das deutsche Bildungssystem hat immer noch ein hohes Niveau, wenn auch der internationale Bildungsvergleich Reformbedarf aufzeigt. Unabhängig davon ist aber eine wissensbasierte Volkswirtschaft wie die deutsche grundsätzlich auf ständigen internationalen Austausch und die Zufuhr neuer Ideen angewiesen. Auch hierfür haben qualifizierte Zuwanderer strategische Bedeutung. Wenn diese Zuwanderer, um die es inzwischen internationale Konkurrenz gibt, für einen Aufenthalt in unserem Land gewonnen werden sollen, müssen attraktive Aufenthaltsbedingungen geschaffen werden. Hierzu gehören nicht nur rechtliche Regelungen, sondern auch das Gefühl, in ein Land zu kommen, in dem kulturelle Vielfalt als Gewinn betrachtet wird und Zuwanderer willkommen sind. In dieser Hinsicht sind aber andere Länder, wie die USA, viel besser angesehen. Das neue Zuwanderungsgesetz erleichtert zwar den Verbleib von ausländischen Studenten nach ihrem Abschluss und die Zuwanderung von hoch Qualifizierten, ist aber bei weitem nicht großzügig genug, um die deutschen Standortnachteile auszugleichen.

3. Arbeitsmarktbedürfnisse erfüllen

In der Vergangenheit wurde die arbeitsmarktbezogene Zuwanderung in Deutschland vornehmlich unter konjunkturellen Gesichtspunkten gestaltet. Sie diente der Füllung aktueller Beschäftigungslücken. Dies war insbesondere bei der „Gastarbeiteranwerbung“ von 1955 bis 1973 der Fall – die nun von manchem als Fehler bezeichnet wird, der damals für diese Politik verantwortlich war. Dabei wird in oft schon fahrlässiger Weise unterstrichen, dass es damals eben nicht

Eine dauerhafte Einwanderung von jungen und gut qualifizierten Menschen könnte die negativen Folgen des demografischen Wandels abmildern und wäre für unsere Volkswirtschaft von strategischer Bedeutung.

um eine strategische Migrationspolitik ging, sondern um kurzfristige Anwerbung unqualifizierter Arbeitskräfte für Tätigkeiten, für die keine Deutschen zur Verfügung standen.

Auch heute noch geht es bei der Arbeitsmigration nach Deutschland hauptsächlich um die Beseitigung aktueller Arbeitsmarktengpässe. Dafür gibt es wirkungsvolle, wenn auch intransparente Verfahren. In strategischer Hinsicht müssten aber Verfahren entwickelt werden, mit denen der mittel- und langfristig steigende und nicht aus dem inländischen Arbeitsmarkt zu deckende Bedarf an qualifizierten Arbeitskräften befriedigt werden kann. Da Arbeitsmärkte sich strukturell wandeln, müssen Arbeitskräfte angeworben werden, die flexibel genug sind, sich dem Strukturwandel anzupassen. Eine strategische Migrationspolitik muss sich daher an den Qualifikationen der Zuwanderer orientieren. Die klassischen Einwanderungsländer steuern deshalb die Arbeitsmigration über Punktesysteme. Dabei sind die persönlichen Qualifikationen des Zuwanderers entscheidend, nicht ein aktuell zu besetzender Arbeitsplatz. Die ersten Entwürfe des Zuwanderungsgesetzes hatten entsprechende Regelungen vorgesehen; im Laufe der Verhandlungen wurden diese aber aus dem Gesetz gestrichen.

4. Integration differenziert fördern

In allen europäischen Staaten wird zurzeit über Integration diskutiert, weil vielerorts sichtbar wird, dass Integrationsprobleme erheblichen gesellschaftlichen Sprengstoff bergen.

Die deutschen Regierungen haben – entgegen der öffentlichen Wahrnehmung – für einzelne Zuwanderergruppen eine durchaus erfolgreiche Integrationspolitik betrieben. Dies gilt insbesondere für Aussiedler und Spätaussiedler, die bis vor einigen Jahren

aufwändige Eingliederungshilfen erhielten. Die positiven Erfahrungen mit ihnen wurden aber nicht auf andere Zuwanderergruppen übertragen. Insgesamt hat bislang in der deutschen Integrationspolitik ein Konzept gefehlt, aus dem die einzelnen Akteure – Bund, Länder, Kommunen und gesellschaftliche Organisationen – ihre Maßnahmen hätten ableiten können.

Das Zuwanderungsgesetz schafft nun erstmals Anspruch auf und Verpflichtung zur Teilnahme an Sprach- und Orientierungskursen. Dies ist ein Fortschritt. Integrationspolitik darf sich aber nicht, wie vorgesehen, auf die Vermittlung einfacher Sprachkenntnisse beschränken. Eine nachhaltige Strategie muss darüber hinaus gehen und präzisieren, was die langfristigen Integrationsziele sind und wie sie erreicht werden sollen. Darauf aber gibt das Gesetz keine Antwort – kann es auch nicht, weil es über diese Kernfragen unseres Zusammenlebens bislang keinen politischen Konsens gibt. Zum einen überlässt es unsere hochgradig funktional differenzierte Gesellschaft ihren Mitgliedern weitgehend selbst, wie und an welchen gesellschaftlichen Teilbereichen diese sich beteiligen wollen; zum anderen ist selbst den Angehörigen der Mehrheitsgesellschaft keineswegs klar, was ihre Gesellschaft zusammenhält. Diese Debatte wird weitaus intensiver geführt werden müssen, und Diskussionen über einen Wertekanon und „Leitkulturen“ können dabei nur ein Aspekt unter vielen anderen sein.

Im Kern geht es um gleiche Chancen für gesellschaftliche Teilhabe. Dafür sind Sprachkenntnisse, Zugang zu Bildung, Beteiligung an Wirtschaft und Arbeitsmarkt und hinreichende Wohnbedingungen ebenso notwendig wie eine angemessene rechtliche Stellung der Zuwanderer. Die Entwicklung einer strategischen Integrations-

Bei der „Gastarbeiteranwerbung“ von 1955 bis 1973 ging es eben nicht um eine strategisch ausgerichtete Migrationspolitik, sondern um kurzfristige Anwerbung unqualifizierter Arbeitskräfte, für die keine Deutschen zur Verfügung standen.

politik erfordert drei Schritte: wir müssen uns genauere Kenntnisse über Integrationserfolge und -defizite in den jeweiligen Bereichen verschaffen; wir müssen eine Debatte über die Gewichtung dieser Bereiche in der Integrationspolitik führen; und daraus müssen wir, drittens, Programme entwickeln, die der zunehmenden Heterogenität der Zuwanderer angemessen sind. Denn diese sind keine einheitliche Gruppe. Es gibt sowohl unter Neuzuwanderern wie unter den länger hier lebenden Zuwanderern Menschen, die auch ohne Integrationshilfen einen Platz in dieser Gesellschaft finden. Es gibt aber in beiden Gruppen auch Menschen, die dringend auf Unterstützung angewiesen sind.

5. International denken

In allen EU-Staaten dominieren in der Migrationspolitik zurzeit innen- und sicherheitspolitische Aspekte. Migration wird vor allem als Risiko wahrgenommen. Dementsprechend geht es um Begrenzung, Reduzierung und die Verhinderung illegaler Zuwanderung. Dies gilt nicht nur für die nationale Politik, sondern auch für die Zusammenarbeit in der EU. Die EU-Kommission hat zwar die europäische Migrations- und Asylpolitik dynamisch vorangetrieben und viele Vorschläge vorgelegt. Einigen konnten sich die Mitglieder bislang aber vornehmlich auf restriktive Aspekte. Eine strategische europäische Migrationspolitik müsste weitere Punkte aufnehmen.

Erstens müssten Integrationsfragen verstärkt auch auf europäischer Ebene behandelt werden. Die EU-Kommission verschafft sich derzeit einen Überblick über die nationale Integrationspolitik der Mitgliedsländer und „best practice“. Daraus sollen Grundsätze für eine erfolgreiche Integrationspolitik entstehen. Diese Bemühungen müssen weiter vorangetrieben wer-

den, denn alle Mitgliedsstaaten stehen vor ähnlichen Problemen.

Zweitens haben die Mitgliedsstaaten bislang die Arbeitsmigration ausgeklammert. Gerade von deutscher Seite wurde oft betont, dass dieser Bereich ausschließlich in die nationale Entscheidungskompetenz gehöre. Hier wiegt offensichtlich die Sorge um die nationale Souveränität schwerer als eine abgestimmte europäische Politik. Ohne Einbeziehung der Arbeitsmigration und ohne Schaffung legaler Zuwanderungsmöglichkeiten wird aber die Reduzierung der illegalen Zuwanderung nicht gelingen.

Drittens müssen außen- und entwicklungspolitische Aspekte stärker in die Migrationspolitik einfließen. Ohne internationale Kooperation wird die Wanderungssteuerung künftig noch weniger als bisher möglich sein. Bislang werden beispielsweise die Lasten bei der Flüchtlingsaufnahme gern auf schwächere Staaten verlagert, anstatt sie als gemeinsame Aufgabe zu verstehen. Für die Stärkung der Kooperation gäbe es im Rahmen der europäischen Nachbarschaftspolitik zahlreiche Gelegenheiten.

Insgesamt werden strategische Aspekte in der deutschen Migrations- und Integrationspolitik auch mit dem neuen Zuwanderungsgesetz nicht hinreichend berücksichtigt. Eine stärkere Einbeziehung von außen- und entwicklungspolitischen Akteuren wäre für die Entwicklung einer langfristigen Politik ebenso notwendig wie die Hinzuziehung von unabhängigem Sachverstand. Die Frage ist jedoch, ob eine strategische Migrationspolitik derzeit überhaupt politisch erwünscht ist. Dass der Bundestag kürzlich dem im April 2003 vom Bundesinnenminister berufenen Sachverständigenrat für Migration und Integration die Sachmittel gestrichen hat, lässt daran Zweifel aufkommen.

Einzelne Gruppen von Zuwanderern haben schon in den vergangenen Jahrzehnten eine umfassende und aufwändige Hilfe zur Eingliederung erhalten. Hingegen hat der deutschen Politik insgesamt ein strategisches Integrationskonzept gefehlt.