

Zuwanderung

Thomas Straubhaar | **Kaum ein Thema erhitzt die Gemüter so sehr wie das der Migration. Höchste Zeit, ein bisschen Druck vom Kessel zu nehmen und das Thema aus ökonomischer Sicht zu beleuchten. Und siehe da: Zuwanderung wirkt sich gesamtwirtschaftlich eher positiv aus. Doch sie braucht Integration und Perspektiven – und steuern lässt sie sich nur bedingt.**

Deutschland braucht ein Einwanderungsgesetz

In der Tat – doch man sollte sich keine Illusionen machen. Eine nationale oder europaweite Steuerung der Zuwanderung ist nur für die Arbeitsmigration möglich. Flüchtlingsmigration entzieht sich aus humanitären Gründen einer einseitig von der Aufnahmegesellschaft getriebenen Interessenpolitik. Aufgabe einer pragmatischen Zuwanderungspolitik ist es, im Spannungsfeld von nationalen Interessen, internationalen Vereinbarungen und moralischen Verpflichtungen erstens die Arbeitsmigration, zweitens die Familienzusammenführung und drittens die Flüchtlingsbewegungen zu regeln. Diese Politik darf sich nicht von Interessengruppen für eigene Zwecke instrumentalisieren lassen.

Eine Steuerung der Arbeitsmigration muss so einfach wie möglich bleiben. Nur dann kann sie effektiv sein. Nicht nur, dass schwer zu prognostizieren ist, in welchem Ausmaß Arbeit durch Kapital ersetzbar wird und welche Innovationen wie viele Arbeitskräfte überflüssig machen werden. Die Makroökonomie offener Volkswirtschaften zeigt, dass eine wohlförderungsfördernde, effiziente internationale Arbeitsteilung auf verschiedenen Wegen erreichbar ist. Internationaler Handel und grenzüberschreitende Wanderungen können sich in weiten Bereichen gegenseitig ersetzen.

In der Flüchtlingsdebatte ist Deutschland mehr Gelassenheit zu wünschen. Kurzfristig wird die zusätzliche Nachfrage der Flüchtlinge die Konjunktur positiv beeinflussen. Mittel- und längerfristig wird ein Land mit einer Bevölkerung von 81,5 Millionen und einer Geburtenquote von weniger als 150 Kindern pro 100 Frauen auch eine starke Zuwanderung ohne existenzielle Probleme verkraften. Eine Flüchtlingspolitik des nüchternen Pragmatismus müsste auf der globalen Ebene die Fluchtursachen in den Herkunftsregionen beseitigen. Das

Bild nur in Printausgabe verfügbar

ist aber eine Aufgabe für Jahrzehnte, und sie wird viel Geld kosten. Auf europäischer Ebene muss wieder geltendes Recht befolgt werden. Die EU-Außengrenzen sind zu sichern, an Ort und Stelle des Eintritts nach Europa müssen die Asylverfahren konzentriert und anerkannte Flüchtlinge mit klugen Anreizsystemen in der EU verteilt werden. Die auf dem EU-Gipfel Ende März gefundenen Lösungen und der starke Einbezug der Nachbarregionen der Flüchtlingsherkunftsländer, insbesondere der Türkei, bilden einen sehr guten Ansatz.

Auf deutscher Ebene ist das Anerkennungsverfahren zu vereinfachen und zu beschleunigen. Wer abgelehnt wird, muss schnell abgeschoben werden. Wer bleiben darf, muss rascher eine bessere Bleibeperspektive erhalten als bisher. Arbeit und Bildung sind dabei die Schlüssel zu mehr Wohlstand für alle. Alle drei Ebenen einer pragmatischen Zuwanderungspolitik sind gleichzeitig anzugehen. Das ist teuer. Versäumnisse würden aber teurer.

Zuwanderung wirkt sich für Deutschland gesamtwirtschaftlich ausgesprochen positiv aus

Positiv schon – jedoch eher schwach. Aber entscheidender ist etwas anderes: Zuwanderung wirkt sich nicht für alle gleichermaßen positiv aus. Sie kann zu Verdrängungseffekten führen. Wer selbst von staatlicher Hilfe lebt, fürchtet, dass die Integrationskosten für die Flüchtlinge die Staatskassen zusätzlich belasten und dass folglich weniger öffentliches Geld für anderes zur Verfügung steht – für Altenpflege, Arbeitslose oder strukturschwache Regionen. Es gibt viele Gründe, warum die Pegida-Bewegung im Osten Deutschlands

mehr Zulauf hat als im Westen. Offenbar ist die in Ostdeutschland gegenüber Westdeutschland um mehrere Prozentpunkte höhere Arbeitslosigkeit eine Ursache für eine (gefühlte) Konkurrenzsituation zu den Flüchtlingen, obwohl im Osten der Anteil der Ausländer und der Muslime an der Bevölkerung dramatisch geringer ist. Nicht einmal 3 Prozent der 12,5 Millionen in Ostdeutschland (ohne Berlin) lebenden Menschen sind Ausländer – im übrigen Deutschland (mit Berlin) sind es fast viermal mehr, nämlich 10,5 Prozent; dennoch findet dort Pegida deutlich weniger Unterstützung.

Auf der anderen Seite lässt sich aus der Analyse der Betroffenheit erklären, wieso in den Villen der wohlhabenden Speckgürtel der Großstädte eher eine Willkommenskultur gegenüber Flüchtlingen zu finden ist als in den ärmeren Wohnsiedlungen der Großstädte selber. Die Oberschicht ist von den Verdrängungseffekten vergleichsweise weniger betroffen. Eher profitieren ihre Vertreter als Eigentümer von Unternehmen von der steigenden Nachfrage dank der Flüchtlinge. Und sie erzielen als vermögende Kapitalbesitzer einen Vorteil daraus, dass anerkannte Flüchtlinge früher oder später für ein zusätzliches Arbeitsangebot und damit für einen verstärkten Wettbewerb unter den Arbeitskräften sorgen.

Aus der Psychologie ist bekannt, dass sich Menschen als Verlierer sehen können, wenn sie ihre eigene Lebenssituation mit jener der Flüchtlinge vergleichen. Neid, auch Verzweiflung, Hilf- und Hoffnungslosigkeit oder das Gefühl, von Politik und Gesellschaft schlechter als andere behandelt zu werden, können in Ärger, Wut und Hass umschlagen. Die subjektive emotionale Betroffenheit jenseits ökonomischer Kalküle ist ein entscheidender Stimmungsmacher für oder gegen Zuwanderung. Persönliche Gefühle, die sich aus Bitterkeit, Frustration und Bössartigkeit speisen, sind offenbar stärkere Treiber für eine Stellungnahme für oder gegen Zuwanderung als der Bildungsgrad, die Arbeitssituation der Befragten oder die Angst vor Kriminalität. Ein Ergebnis, das unabhängig von Geschlecht, Alter und Schichtzugehörigkeit Gültigkeit hat. Wer in der Selbsteinschätzung nicht erreicht und erhalten hat, was er glaubt, verdient zu haben, und wer mit seinem eigenen Leben unzufrieden ist, überträgt seine Frustration auf andere und eben auch auf Zuwandernde, vielleicht auch, weil die Erfolge anderer einen eigenen Misserfolg noch schmerzlicher offenbaren.

Für eine Integration so vieler Zuwanderer gibt es in Deutschland kein Vorbild

Oh doch! Deutschland hat bereits in der Nachkriegszeit und nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion gelernt, wie sich Millionen von Weltkriegsflüchtlingen, Gastarbeiter, Rück- und Übersiedler erfolgreich integrieren lassen. Allein zwischen 1989 und 1995 kamen Jahr für Jahr mehr als eine Million Zuwanderer ins Land – insgesamt betrug die Bruttozuwanderung in dem Jahrzehnt zwischen 1988 und 1997 11,2 Millionen Menschen. In der Summe machte die Nettozuwanderung (also die Bruttozuwanderung, korrigiert um die Fortzüge

aus Deutschland) zwischen 1989 und 1995 3,8 Millionen aus. Entsprechend wuchs zwischen 1989 und 1995 die Bevölkerung in Deutschland um 2,7 Millionen, jene in Westdeutschland sogar um 3,7 Millionen Menschen.

Für Deutschland gibt es eine Reihe von Untersuchungen, die abschätzen, welche makroökonomischen Effekte Zuwanderung verursacht hat. Unterm Strich haben die Ergebnisse bei allen Unterschieden doch eine Gemeinsamkeit: Sie zeigen, dass sich die Zuwanderung für Deutschland gesamtwirtschaftlich leicht positiv ausgewirkt hat. Gerade die einheimischen Arbeitskräfte haben langfristig von der Zuwanderung profitiert. In allen Qualifikationsgruppen stiegen die Löhne, und die Arbeitslosigkeit ging zurück. Die Zuwanderung – auch von Flüchtlingen – nach (West-)Deutschland in der Nachkriegszeit oder am Ende des Kalten Krieges hat Deutschland nicht geschadet. Im Gegenteil: Sie war auch einer der Gründe, warum es den Deutschen heute so gut geht.

Wir müssen die Zuwanderung nach dem Bedarf des heimischen Arbeitsmarkts steuern

Was für eine Illusion! Mit dem Gastarbeitermodell der sechziger Jahre hat man schon einmal den Fehler einer Bedarfssteuerung gemacht. Mithilfe einer Zuwanderung, die nur als kurzfristige Übergangslösung gedacht war, wollte man Personalengpässe bei den Bau- und Industriebetrieben beseitigen und einen Arbeitskräftemangel beheben. Die Ergebnisse sind bekannt.

Was auf dem Reißbrett der Politik als temporäre Migration geplant war, erwies sich in der Realität als dauerhafte Zuwanderung. Was wie ein Königsweg aussah, war bestenfalls kurzfristig ein Weg des geringsten Widerstands. Längerfristig scheiterte der Versuch, mit massenhafter Zuwanderung zu billigen Arbeitskräften zu kommen. Der wesentliche Grund lag in den Worten von Max Frisch darin, „dass man Arbeitskräfte rief und dann erstaunt war, dass Menschen kamen“, mit all ihren Erwartungen, Hoffnungen, Ansprüchen und Fehlern. Es waren junge Männer, die entgegen aller Pläne des Gastarbeitermodells ihre Familien mitbrachten, soziale Kontakte knüpften, politische Mitsprache suchten und in Deutschland dauerhaft sesshaft werden wollten.

Die Lehren aus dem Scheitern der Gastarbeiterpolitik sind einfach zu ziehen. Und sie dürften auch heute noch Gültigkeit haben. Wegen der komplexen Ursachen und Folgen von Migrationsprozessen sollte auf eine detaillierte Steuerung der Arbeitsmigration verzichtet werden. Abzuraten ist von einer Auswahl nach Berufen oder gar nach bestimmten Fachkräften. Es dürfte schlechterdings nicht möglich sein, mit moralisch vertretbaren Mitteln sicherzustellen, dass Zuwandernde dann auch wirklich ihrem Arbeitgeber treu bleiben. Und dann ist da noch die nicht zu unterschätzende Dynamik des Strukturwandels. Sie wird ohnehin eine ständige Anpassung von Berufen und Qualifikationen an eine neue Arbeitswirklichkeit erforderlich machen.

Ein weiteres kommt hinzu: Innerhalb der EU und gegenüber einigen weiteren europäischen Ländern besteht Freizügigkeit für Arbeitskräfte. Wenn sich

Menschen aus Süd- oder Osteuropa auf den Weg nach Deutschland machen, dann können sich hierzulande sehr rasch Bedarf und Knappheitsverhältnisse verändern. EU-Angehörige dürfen weitestgehend kommen und bleiben, wie sie wollen; das gilt auch für Personen aus Ländern, mit denen die EU Freizügigkeitsabkommen vereinbart hat – wie mit der Schweiz, Norwegen und Island.

Ohne dauerhafte Bleibeperspektive kann Integration nicht gelingen

In der Tat. Gerade aus der alles in allem erfolgreichen Zuwanderungserfahrung nach dem Zusammenbruch des Sowjetimperiums lassen sich Lehren ziehen, die wir nutzen können, damit Integration auch in Zukunft gelingt.

Erstens erhielten die meisten Flüchtlinge aus der Sowjetunion entweder aus historischen Gründen (weil sie deutsche Wurzeln hatten) oder der Religion wegen (weil sie jüdischen Glaubens waren) sofort die deutsche Staatsangehörigkeit. Sie waren vom ersten Tag an vollständig gleichgestellt – ja, in einem gewissen Sinne dank der Integrationshilfen sogar privilegiert. Die langfristige Bleibeperspektive machte es viel lohnender, die Sprache und die alltäglichen Verhaltensweisen zu erlernen, Netzwerke aufzubauen und sich in die Aufnahmegesellschaft zu integrieren. Was am Anfang an Investitionen zu leisten war, versprach im weiteren Leben, die Perspektiven zu verbessern.

Auch ist es kein Zufall, dass sich ökonomische Unterschiede zwischen Zuwandernden aus der früheren Sowjetunion und den Deutschen ohne Migrationshintergrund in der zweiten und dritten Generation auszugleichen beginnen, während sie für Zuwandernde mit türkischen Wurzeln bestehen bleiben. Eine dauerhafte Bleibeperspektive oder ein Pass sind eben wichtige Erfolgsfaktoren. Konkret lautet die erste Erkenntnis: Gleichbehandlung mit allen Rechten und Pflichten! Also weg mit allen bürokratischen Hindernissen und „Vorrangprüfungen“ für anerkannte Flüchtlinge.

Zweitens war bei den Zuwandernden aus der Sowjetunion vom ersten Tag an klar, dass sie wohl für immer in Deutschland bleiben würden. Entsprechend wurden Kinder und Jugendliche nicht in Lager auf die Wartebank geschoben oder als vorübergehende Problemfälle per Zwang und Dekret auf Schulen verteilt. Beide Seiten wussten, dass gute Bildung der Erfolgsfaktor für eine gelungene Integration ist. Das gilt auch heute für Kinder und Jugendliche anerkannter Flüchtlingsfamilien. Die zweite Erkenntnis lautet also: Flüchtlingskinder sollten lieber zu früh als zu spät und am besten vom ersten Tag an die gleichen Bildungs-, Aus- und Weiterbildungsangebote erhalten wie ihre deutschen Mitschüler. Dann lohnt es sich nämlich für die Betroffenen erst recht, alles für den Bildungserfolg zu tun. Mit dem dualen System könnten davon ganz besonders Handwerk und Gewerbe profitieren. Unter jungen Flüchtlingen ließen sich auf einfache und pragmatische Weise jene Nachwuchskräfte finden, nach denen händeringend gesucht wird. Ein mit Bundesmitteln großzügig ausgestalteter Flüchtlingsfonds sollte den Kommunen rasch und für einen mehrjährigen Pla-

nungshorizont zusätzliche Finanzmittel verschaffen. Damit sind Kindertagesstätten, Schulen und Schulmahlzeiten, Sport- und Kulturangebote, aber auch Sprachkurse und Integrationshilfen für Flüchtlingsfamilien zu finanzieren.

Natürlich werden ein rasches und großzügiges Asylverfahren, eine vollständige Integration anerkannter Flüchtlinge in das Bildungssystem und den Arbeitsmarkt und ein Flüchtlingsfonds nicht alle bestehenden Probleme lösen. Sie werden auch neue Probleme schaffen: Die Attraktivität Deutschlands als Ziel der Flüchtlingsströme wird steigen und damit der Druck auf die Kommunen. Dennoch ist derzeit wichtiger denn je, dass es bei der Flüchtlingsfrage nicht mehr um perfekte Antworten aus dem Lehrbuch alter Prinzipien gehen kann. Dafür ist es zu spät. Und für nachhaltige Grundsatzlösungen ist es zu früh. Die Flüchtlinge sind hier; sie werden nicht so rasch wieder gehen. Deshalb muss Deutschland jetzt viele Probleme ganz schnell und ganz konkret klug lösen.

Die Zuwanderung ist Deutschlands Schicksalsfrage

Nein. Die Nettoeffekte der Flüchtlingszuwanderung sind für Deutschland insgesamt weit bescheidener, als es die aufgeregte aktuelle Debatte glauben macht. Diese Auswirkungen werden von beiden Seiten – von Gegnern wie von Befürwortern relativ offener Grenzen – überschätzt. Weder sind die Asylsuchenden Verursacher unlösbarer Probleme, noch sind sie die Lösung für bestehende Probleme. Weder sind die Integrationskosten der Grund für Staatsverschuldung oder Probleme des Sozialstaats, noch werden sie in der Lage sein, die Kosten der demografischen Alterung der deutschen Bevölkerung zu finanzieren.

Es wäre angebracht, in der hitzigen Flüchtlingsdiskussion etwas Dampf vom emotional aufgeladenen Kessel zu nehmen. Viele Bewertungen spiegeln nicht objektive Effekte für die Gesamtwirtschaft wider, sondern die subjektive Betroffenheit Einzelner. Zuwanderung kann höchstens flankierend helfen, künftige Herausforderungen besser zu bewältigen. Sie kann aber nicht als grundsätzliche Problemlösung wirken, die einen Verzicht auf Strukturreformen erlauben würde. Es ist auch nicht davon auszugehen, dass anerkannte Asylsuchende immer ohne Weiteres in der Lage wären, wirtschaftlich in Deutschland auf eigenen Füßen zu stehen – wenn sie denn dürften. Das kann im Einzelfall damit zu tun haben, dass sie die Sprache nicht sprechen, die verwendeten Technologien nicht kennen oder mit den rechtlichen Spielregeln und den gesellschaftlichen wie politischen Umgangsformen nicht vertraut sind. Aber genauso wenig sind Flüchtlinge die Verursacher von Problemen des Sozialstaats oder der Finanzierungslücken bei den Renten. Insgesamt bleibt auch hier der direkte Nettoeinfluss der Zuwanderung gering.



Prof. Dr. Thomas Straubhaar lehrt an der Universität Hamburg und veröffentlichte jüngst: „Der Untergang ist abgesagt. Wider die Mythen des demografischen Wandels“.
