

Rainer Münz

## Geregelte Zuwanderung: eine Zukunftsfrage für Deutschland

Seit der Entdeckung Amerikas überwog in Europa die Auswanderung. Im 19. und frühen 20. Jahrhundert gingen mehr als 60 Millionen Europäer nach Übersee, unter ihnen auch sechs bis sieben Millionen Deutsche. Zu den Auswanderern gehörten politische und religiöse Dissidenten, Abenteurer, vor allem aber arme und Besitzlose: also Personen, die aus Sicht der Herrschenden in 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 urteilen über Migranten in der Regel skeptisch bis ablehnend. Aus unserer Sicht emigrierten seinerzeit die Überzähligen, die Unerwünschten und die politisch oder religiös „Unzuverlässigen“. Dadurch standen Migranten im Verdacht, irgendwie unsolid zu sein. Wir sehen uns daher lieber als Nachfahren derer, die hier blieben. Denn unser Respekt gilt eher den Sesshaften. In den USA und Kanada galt und gilt Migration hingegen als „normal“. Wer es sich mit den Obrigkeiten europäischer Feudalgesellschaften – oder später mit einem der kommunistischen Regimes – verdorben hatte, genoss vorab die Sympathien der Amerikaner. Zuwanderer gelten in den USA und Kanada – trotz aller mit der Masseneinwanderung verbundenen Probleme – als Bereicherung. Und die Bürger dieser klassischen Einwanderungsgesellschaften verstehen sich – so sie nicht selbst eingebürgerte Einwanderer sind – jedenfalls als Nachfahren erfolgreicher Einwanderer. Von den radikalen Verfechtern des freien Marktes über die aufgeklärten Liberalen bis zur politischen Linken reicht folglich auch heute in Nordamerika das Spektrum derer, die eine strikte Begrenzung der Einwanderung vehement ablehnen. Ganz anders bei uns: Gegen mehr Zuwanderung sträubt sich eine uneingestandene Allianz, die von den Nationalkonservativen über sozialdemokratische Gewerkschafter und Innenpolitiker bis zur PDS-Basis reicht.

Die meisten Länder Westeuropas wurden erst nach 1945 zum Ziel nennenswerter Zuwanderung. 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 fünfziger Jahre begannen etliche europäische Staaten schließlich mit der Rekrutierung von so genannten „Gastarbeitern“. Viele dieser Arbeitsmigranten kehrten später 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 Industriereviere ist daher ethnisch, religiös und kulturell deutlich „bunter“ und vielfältiger als jene der Kleinstädte und der ländlichen Regionen. Insgesamt leben derzeit in der westlichen Hälfte Europas (EU der 15, Norwegen, Schweiz und einige Kleinstaaten) rund 385 Millionen Menschen. Von ihnen sind ca. 20 Millionen Ausländer, also nicht Bürger jenes Landes, in dem sie derzeit leben. Unter ihnen sind auch jene 7,3 Millionen Ausländer, die heute offiziell in Deutschland leben. Die Bundesrepublik beherbergt damit in Europa die bei weitem größte Zahl an Ausländern. Hinzu kommen rund sieben Millionen Zuwanderer, die in Europa eingebürgert wurden oder schon als Bürger des Ziellandes immigrierten. Auch hier liegt Deutschland mit 3,2 Millionen heute unter uns lebenden Aussiedlern europaweit an erster Stelle.

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 ständig steigende Lebenserwartung. Zugleich wirken sich die Geburtenrückgänge der Vergangenheit nun voll aus: Die Europäerinnen und Europäer bekamen nach 1970 weniger Kinder als die Generation davor. Deshalb wird es zukünftig deutlich weniger potenzielle Eltern geben. Weitere Geburtenrückgänge sind damit vorprogrammiert. Keine noch so ambitionierte Familienpolitik wird dies verhindern können. Zugleich wird die Zahl der Sterbefälle auf absehbare Zeit nicht kleiner, sondern größer. Denn ab jetzt kommt eine Gene-

ration ins Sterbealter, die keine Kriegstoten mehr zu beklagen hat. Unterm Strich bleibt 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 dagegen ein Rückgang der Bevölkerung, insbesondere ein Rückgang der Erwerbsbevölkerung. Zuletzt geschah dies während der sechziger und frühen siebziger Jahre. Damals wurden mehrere Millionen Gastarbeiter aus Mittelmeerländern nach Westeuropa geholt. 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 Gastarbeiter selbst, noch die Einheimischen. Daher bemühte sich anfänglich auch niemand um Integration. Mit den ungeplanten Nebenfolgen 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 dieser Zuwanderer nach wie vor Staatsbürger ihres Herkunftslandes, sie heiraten am häufigsten untereinander, sprechen zum Teil nur unzureichend Deutsch, brechen als Jugendliche viel häufiger ihre Schulausbildung vorzeitig ab 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: von derzeit knapp über 82 Millionen bis zum Jahr 2030 auf 72 Millionen und bis 2050 sogar auf 58 bis 60 Millionen. Zugleich würde sich ohne Neu-Zuwanderer auch die potenzielle Erwerbsbevölkerung im Alter zwischen 20 und 60 Jahren verringern: bis 2030 um zwölf Millionen, bis 2050 sogar um fast 20 Millionen. Aber selbst bei einer Netto-Zuwanderung von 200 000 Personen pro Jahr würde die Zahl der 20- bis 60-Jährigen in Deutschland bis zum Jahr 2050 um 13 Millionen 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. Das ist keineswegs nur ein Problem für Deutschlands Betriebe und die Rentenversicherung. Zugleich stellt sich die Frage, wer zukünftig Hilfe und Pflege für die dann rasch wachsende Zahl alter und gebrechlicher Menschen leisten wird.

Vor uns liegen mindestens drei Auswege: Wir können die Ausbildungszeiten der Jungen verkürzen und im Alter später in Rente gehen; wir können die Berufstätigkeit von Frauen stärker forcieren; und wir können mehr Migranten ins Land holen. Es gibt also einen politisch gestaltbaren Spielraum. Auch derzeit ist das Potenzial an Erwerbsfähigen keineswegs ausgeschöpft. Weniger als 70 Prozent der Erwachsenen im Alter unter 65 Jahren sind tatsächlich erwerbstätig. Angesichts einer Zahl von 3,8 Millionen offiziell registrierten Arbeitslosen bieten weder der Arbeitsmarkt noch die Arbeitsmarktpolitik Anreize, um die „stille Reserve“ zu aktivieren. Diese „Reserve“ bildet die wichtigste Alternative zur Zuwanderung. Viele arbeitslose, gering oder gar nicht beschäftigte Personen verfügen allerdings nicht über die erforderlichen Qualifikationen, um einen Job zu finden. Deshalb werben wir im Ausland Computer-, Software- und Internetexperten an. Parallel dazu wäre eine breite Qualifizierungsoffensive nötig. Es muss möglich werden, dass auch Personen über 40 frisches Wissen erwerben und ihre Chancen auf dem Arbeitsmarkt verbessern können. Gerade angesichts einer im 21. Jahrhundert alternden Erwerbsbevölkerung ist dies für Deutschlands wirtschaftliche Zukunft entscheidend. Und ohne ein solches Angebot werden sich die Erwerbstätigen zweifellos weniger von der Notwendigkeit einer zusätzlichen Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte überzeugen lassen.

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 Netto-Zuwanderung von 400 000 Personen pro Jahr erfordern. Derzeit wandern jedes Jahr rund 800 000 Personen aus dem Ausland zu. Etwa 700 000 verlassen das Land. Damit unterm Strich ein Wanderungsgewinn von 400 000 Personen bleibt, müsste die Zahl der Zuwanderer somit auf 1,1 bis 1,2 Millionen steigen.

Auf eine solch massive Zuwanderung ist Deutschland schlecht vorbereitet. Denn die Mehrzahl der Einheimischen versteht sich weiterhin nicht als

Teil einer Einwanderungsgesellschaft. Viel 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. Aber wir verfügen kaum über Institutionen, die die Integration von Neuzuwanderern als Routineaufgabe verstehen. Hoch entwickelt sind dagegen bis heute rechtliche, administrative und gesellschaftliche Hürden, mit denen Zuwanderer konfrontiert sind. Und die ihnen signalisieren: Ihr seid hier nicht wirklich willkommen! Hinzu kommt, dass ein kleiner Teil der einheimischen Bevölkerung offen rassistisch ist. Die große Mehrheit hegt 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.

Wenn wir in Zukunft mehr Einwanderer wollen, die auch Neu-Bürger werden sollen, brauchen wir zuvor eine breite politische Diskussion, die den Nutzen von Zuwanderung plausibel macht und die Probleme nicht verschweigt. Anschließend bedarf es einer aktiven Verständigung darüber, wer hier einwandern soll. Schließlich geht es um einen geeigneten Regelungsmechanismus. Dazu benötigt Deutschland früher oder später ein Einwanderungsgesetz. Und Deutschland benötigt eine geregelte Form der Abstimmung zwischen Bund und Ländern, aber auch zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften über jene jährlich anzupassenden Details, die ein Einwanderungsgesetz nicht vorab festlegen kann. Zu diesen Details gehören die gerade benötigten Qualifikationen, die Obergrenzen und die Anpassung der Auswahl- und Zulassungskriterien.

Derzeit regelt ein halbes Dutzend Gesetze die unterschiedlichen Wanderungsströme. Die administrativen Zuständigkeiten sind zersplittert. Und die Behörden entscheiden meist im Einzelfall über den Zuzug aus dem Ausland. Ob im Jahr nur einige Zehntausend Menschen ins Land kommen oder über eine Million, hat auf solche Einzelentscheidungen derzeit wenig Einfluss. Zukünftig sollte Deutschland hingegen für bestimmte Kategorien von Zuwanderern im voraus festlegen, wie viele Personen binnen eines Jahres einwandern sollen. Damit wird das Einwanderungsgesetz zugleich ein Gesetz zur Begrenzung von Einwanderung sein.

Viel wesentlicher als die Festlegung von Obergrenzen ist freilich die Festlegung von Kriterien und die Vorgabe von Kategorien. Denn Deutschland wird im 21. Jahrhundert Zuwanderer benötigen, die sich rasch und erfolgreich in den Arbeitsmarkt integrieren oder die sich hier selbstständig machen und neue Arbeitsplätze schaffen. Voraussetzungen dafür sind Qualifikation, Leistung, Sprachkenntnisse und die Bereitschaft, bestimmte Grundwerte der aufnehmenden Gesellschaft zu respektieren. Humanitäre Überlegungen stehen somit nicht im Vordergrund, sondern der erwartete Nutzen für Deutschland. Quoten und Auswahlverfahren bedeuten daher auch eine gewisse Ungerechtigkeit. Auf jede Person, die wir einwandern lassen, kommen etliche andere, die vorläufig draußen bleiben müssen. In der Praxis bedeutet dies eine Warteliste und die Ablehnung bestimmter Bewerber. Und es bedeutet wohl auch, dass wir Personen bevorzugen werden, die sich in ihrem Heimatland auf das Leben in Deutschland vorbereiten: etwa indem sie Deutsch lernen.

Im Gegensatz zur geregelten Einwanderung lässt sich die Aufnahme von Asylbewerbern weder quotieren noch durch Wartelisten lösen. Allerdings könnte es sein, dass es durch ein Einwanderungsgesetz etwas weniger Asylanträge gibt, sobald sich für manche die Chance auf reguläre Zuwanderung bietet. Schließlich sollte die Bundesregierung über die bestehende EU-Flüchtlingsrichtlinie hinaus auf einen Ausgleichsmechanismus dringen. Länder, die mehr Flüchtlinge und Asylbewerber aufnehmen, haben Anspruch auf finanzielle Abgeltung oder auf Unterbringung von Flüchtlingen in weniger betroffenen Mitgliedstaaten.

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 benötigt nicht in erster Linie neue Gastarbeiter auf Zeit, sondern tatsächlich Einwanderer. Und die sollten rascher gleichberechtigte Mitglieder unserer Gesellschaft werden als die Arbeitsmigranten der sechziger Jahre. Wenn wir ihnen ein faires Angebot machen, dürfen wir von Zuwanderern künftig auch größere Integrationsanstrengungen erwarten. All dies setzt individuelle Lernprozesse bei den Einwanderungswilligen, aber auch kollektive Lernprozesse im Zielland, also bei uns selbst voraus. Deshalb muss eine breite Diskussion um Einwanderung und Eingliederung jetzt beginnen. Und nicht erst, wenn der massive Mangel an Arbeitskräften bereits eingetreten ist. Denn dann muss die Rekrutierung schon laufen. Bis es so weit ist, müssen wir lernen, permanente Zuwanderung

zu organisieren. Und zwar in einer Form, die eine politisch tragfähige Mehrheit der Wahlberechtigten akzeptieren kann.

Wichtigste Anforderungen an ein Einwanderungsgesetz sind daher Konsens, Transparenz und Handhabbarkeit in der Praxis. Sonst wird die nachhaltige Unterstützung für dieses Projekt ausbleiben. Sinnvoll ist auch eine Abstimmung dieses Gesetzes mit bestehenden Regelungen auf europäischer Ebene. Nachdem es hier jedoch um genuine Interessen Deutschlands geht, müssen wir nicht warten, bis zwischen allen 15 EU-Staaten gesamteuropäische Einwanderungsregelungen konsensfähig sind.

Gleichzeitig müssen wir lernen, mit einer wachsenden und keineswegs konfliktfreien Vielfalt der Herkünfte, Religionen und Traditionen umzugehen. Falls uns dieser Lernprozess misslingt, dürfen 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 attraktive Zuwanderer kommen. Zugleich werden die USA und Kanada beliebte Zielländer bleiben. Dies vergrößert die Konkurrenz um attraktive Zuwanderer.

Für viele Migranten von morgen sind dies gute Aussichten: Ähnlich wie die zuletzt heftig umworbenen Software-Experten werden sich vor allem Jüngere und gut Qualifizierte zukünftig das Land aussuchen können, in das sie einwandern wollen. Die Migranten werden sich vor allem dort niederlassen, wo sie gute Bedingungen vorfinden. Und wo sie tatsächlich willkommen sind. Deutschland und die Deutschen müssen sich also noch einiges einfallen lassen. Ein Einwanderungsgesetz, das klare Verhältnisse schafft und Zuwanderern ein faires Angebot macht, wäre ein erster Schritt. Nur dann haben wir auf Dauer eine Chance, jene Zuwanderer zu bekommen, die wir schon bald benötigen werden.