

Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Beate Winkler

Einwanderung: Kernfrage unserer Gesellschaft
und Herausforderung an die Politik

Bernd Hof

Möglichkeiten und Grenzen der Eingliederung
von Zuwanderern in den deutschen Arbeitsmarkt

Reiner Hans Dinkel/Uwe Lebok

Demographische Aspekte der vergangenen und
zukünftigen Zuwanderung nach Deutschland

Axel R. Bunz/Caroline Neuenfeld

Europäische Asyl- und Zuwanderungspolitik

B 48/94

2. Dezember 1994

Beate Winkler, Dr. jur., geb. 1949; Studium der Rechtswissenschaften an den Universitäten Köln und Freiburg; seit 1981 Mitarbeiterin der Beauftragten der Bundesregierung für die Belange der Ausländer.

Veröffentlichungen zu Migrations-, Integrations- und Minderheitenfragen sowie zu den Bereichen Kultur, Medien und Öffentlichkeitsarbeit, u. a.: (Mithrsg.) Kulturelles Wirken in einem anderen Land, Loccum 1987; (Mithrsg.) Facetten des Fremden, Berlin 1993; (Hrsg.) Zukunftsangst Einwanderung, München 1993³; (Hrsg.) Was heißt denn hier fremd? – Macht und Verantwortung der Medien, München 1994.

Bernd Hof, Dr. rer. pol., geb. 1945; Leiter des Referats Bevölkerungs- und Arbeitsmarktökonomie, langfristige Prognosen, im Institut der deutschen Wirtschaft (IW) Köln.

Veröffentlichungen u. a.: Arbeitsmarkt bei verringertem Produktivitätszuwachs. Empirische Analyse und wirtschaftspolitische Schlußfolgerungen, Köln 1987; Für mehr Verantwortung. Langzeitarbeitslosigkeit und soziale Marktwirtschaft, Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln, Köln 1991; Europa im Zeichen der Migration. Szenarien zur Bevölkerungs- und Arbeitsmarktentwicklung in der Europäischen Gemeinschaft bis 2020, Köln 1993; zahlreiche Veröffentlichungen zu globalen und strukturellen Zusammenhängen zwischen Bevölkerungs- und Arbeitskräfteentwicklung, zwischen Wirtschaftswachstum, Arbeitszeit und Beschäftigung.

Reiner Hans Dinkel, Dr. rer. pol., geb. 1946; Studium der Wirtschaftswissenschaften in München; Professor für Quantitative Verfahren der Demographie an der Universität Bamberg.

Veröffentlichungen zu Fragen der Ökonomie, Sozialpolitik, Politikwissenschaften, Demographie und Epidemiologie, u. a.: Demographie, Band 1: Bevölkerungsdynamik, München 1989.

Uwe Lebok, Dipl.-Geogr., geb. 1965; Studium der Sozial- und Geowissenschaften in Bamberg; wissenschaftlicher Mitarbeiter im Münchner Forschungsverbund Public Health.

Axel R. Bunz, geb. 1942; Studium der Sozialwissenschaften und Publizistik in Göttingen; berufliche Tätigkeiten in den Bereichen Wissenschaft, Journalismus, Politikberatung, nationale und internationale Verwaltungen; seit Juli 1993 Leiter der Vertretung der Europäischen Kommission in der Bundesrepublik Deutschland in Bonn.

Veröffentlichungen u. a.: (zus. mit Uwe Roth) EG-Kommunal. Handbuch für Kommunalpolitiker und lokale Medien, Bonn 1992²; (zus. mit Michael Grüning u. a.) Nachdenken über Europa, 3 Bände, Berlin 1992/1993; (Hrsg.) Euro-Guide. Loseblattsammlung, 2 Bände, Köln 1994.

Caroline Neuenfeld, geb. 1965; Jurastudium in Bonn; seit 1992 Referentin in der Vertretung der Europäischen Kommission in der Bundesrepublik Deutschland in Bonn.



ISSN 0479-611 X

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 53111 Bonn.

Redaktion: Dr. Klaus W. Wippermann (verantwortlich), Dr. Katharina Belwe, Dr. Ludwig Watzal, Hans G. Bauer.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62–65, 54290 Trier, Tel. 06 51/4 60 41 86, möglichst Telefax 06 51/4 60 41 53, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich, Jahresvorzugspreis DM 52,80 einschließlich Mehrwertsteuer; Kündigung drei Wochen vor Ablauf des Berechnungszeitraumes;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von 6,50 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Für Unterrichtszwecke können Kopien in Klassensatzstärke hergestellt werden.

Einwanderung: Kernfrage unserer Gesellschaft und Herausforderung an die Politik

Einwanderung in Deutschland – es gibt kaum ein Thema, das so hitzig und kontrovers in Politik und Gesellschaft diskutiert wird, bei dem so klar zwischen Freund und Feind zu unterscheiden versucht wird – hier die „Bösen“, dort die „Guten“ –, das mit so hohen moralischen Vorstellungen und einseitigen Schuldzuweisungen überfrachtet ist und für Politiker fast nicht mehr vermittelbar erscheint: Und eben dieses Thema ist zu einer Kernfrage unserer Gesellschaft und entscheidenden Herausforderung an die Politik geworden.

I. Zur Situation

Öffentlich hochgeschaukelt und gleichzeitig verdrängt, haben die Fragen von Migration, Integration und Minderheiten im politischen Bereich immer noch nicht den Stellenwert, der ihnen zukommt. Noch immer ist Politikerinnen und Politikern zu wenig bewußt, daß fast alle Kernprobleme unserer Gesellschaft – wie z.B. die soziale Situation, die Folgen der deutschen Vereinigung, die demographische Entwicklung, die steigende Gewaltbereitschaft – einen unmittelbaren Einfluß auf das Verhältnis der einheimischen Bevölkerung zu Ausländerinnen und Ausländern haben bzw. mittelbar und unmittelbar mit Fragen der Einwanderung in Zusammenhang stehen. Noch immer wird der Öffentlichkeit zu wenig vermittelt, daß der Zuwanderungsdruck von Süd nach Nord, von Ost nach West nach Einschätzung fast aller Experten weiter zunehmen und unsere Gesellschaft aufgrund der demographischen Situation langfristig auf Einwanderung angewiesen sein wird¹. Politik und Gesellschaft setzen sich noch nicht ausreichend mit der Tatsache auseinander, daß in der Bundesrepublik immer mehr Menschen mit unterschiedlicher kultureller Herkunft leben bzw. leben werden. Es ist dringender denn je, Orientierung zu geben, Möglichkeiten und Grenzen aufzuzeigen, gesellschaftliche Spielregeln für das Zusammen-

leben zu entwickeln und Interessen zu benennen. Die Frage „Einwanderung in Deutschland“ gehört nicht an den Rand, sondern ins Zentrum der politischen Arbeit.

Die emotionalisierte, undifferenzierte und polarisierende öffentliche Diskussion der letzten Jahre hat vielfach zu einer Verschleierung der Probleme geführt, die sich hinter dem Thema „Einwanderung“ verbergen. Die Problematik wurde politisch nur selten verantwortlich vermittelt, ihre Ursachen kaum mehr angemessen wahrgenommen. Denn vieles kommt hier zusammen, das mit den Fragen der Einwanderung und des Zusammenlebens zwischen deutscher Mehrheit und zugewanderten Minderheiten nicht unmittelbar im Zusammenhang steht, aber das Verhältnis prägt und belastet.

1. Orientierungskrise und die Abwehr von „Fremden“

Die viel diskutierte Orientierungskrise unserer Gesellschaft hat nicht nur zu einer Verunsicherung geführt, sondern sie belastet das Verhältnis zwischen einheimischer und zugewandelter Bevölkerung unmittelbar. Von vielen Menschen, vor allem von Jugendlichen, wird unsere Gesellschaft als nicht mehr faßbar, unübersichtlich und fremd erlebt. Die Modernisierungsschübe der letzten Jahre, der Verlust an Wertorientierungen und familiären, sozialen Bindungen haben Doppeltes zur Folge: Die Angst vor „dem Fremden“ wächst und schlägt sich unmittelbar in Abwehr gegenüber „den Fremden“ nieder. Die Menschen in den fünf neuen Bundesländern sind durch den Zusammenbruch des politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Systems in besonderem Maße betroffen. Sie sind aus einer „geschlossenen“ Gesellschaft abrupt in eine „offene“ gefallen, mit deren Regeln sie sich jetzt Schritt für Schritt vertraut machen. Durch den Wegfall aller bisherigen Lebensorientierungen wird Fremdes für sie noch fremder. Dieser Situation sind Jugendliche in besonderem Maße ausgesetzt: 85 Prozent von ihnen haben Angst vor der Zukunft. Sie suchen nach Eindeutigkeit, Geborgenheit und Zugehörigkeit. Das intensive Verlangen nach Zugehörigkeit – oft verbunden mit einer Sehnsucht nach wie auch

¹ Anmerkung der Redaktion: Siehe hierzu den Beitrag von Bernd Hof in diesem Heft.

immer geartetem „Homogenem“ – wird durch die Erfahrungen von Psychoanalytikerinnen und Psychoanalytikern immer wieder bestätigt. Es ist gerade diese Sehnsucht, die von den rechtsextremen Gruppierungen aufgegriffen und mit einfachen Antworten bedient wird, die da heißen: „autoritär, nationalistisch, Ausländer raus“.

2. Soziale Konflikte

Unmittelbar beeinträchtigt wird die sachliche Diskussion über Einwanderung und Zusammenleben durch die Verschärfung der sozialen Situation in der Bundesrepublik Deutschland. Es sind die Symptome der Zwei-Drittel-Gesellschaft: In unserer Gesellschaft hat eine Entwicklung stattgefunden, die die Lebensbedingungen von zwei Dritteln der Bevölkerung verbessert, aber diejenigen eines Drittels erheblich verschlechtert. Dafür wird heute von vielen die zugewanderte Bevölkerung verantwortlich gemacht, obwohl die Ursachen komplexer und meist woanders zu finden sind.

Wohnungssuchende sehen sich in der Bundesrepublik nicht selten in fast aussichtsloser Lage. Schnell heißt es: „Die Ausländer nehmen uns die Wohnungen weg.“ Dabei wird vergessen, daß die akute Wohnungsnot durch den Trend zu Einpersonenhaushalten, durch den Abbau der Förderung des sozialen Wohnungsbaus und durch den Wunsch nach größeren Wohnungen und Zweitwohnungen langfristig vorhersehbar war.

Der Mangel an Arbeitsplätzen und die Konkurrenz mit anderen Bewerbern um die gleiche Stelle wird täglich erfahren. Schnell heißt es dann: „Die Ausländer nehmen uns die Arbeitsplätze weg.“ Dabei wird der generelle Strukturwandel auf dem Arbeitsmarkt außer acht gelassen, die unzureichende Arbeitsmarktpolitik – vor allem in den fünf neuen Bundesländern – zu wenig gesehen. Die so verursachte Angst vor dem beruflichen Versagen wird auf die Fremden projiziert. Berührt von dieser Angst sind jedoch nicht nur die sozial Schwachen, sondern auch die vielen einer sehr breiten Mittelschicht angehörenden Menschen, die Angst vor sozialem Abstieg und einer anderen Verteilung innerhalb unserer Gesellschaft haben.

Geprägt wird die Situation auch durch Erfahrungen mit der deutschen Vereinigung, die in ihren Auswirkungen weder auf wirtschaftlichem noch auf gesellschaftlichem Gebiet zutreffend eingeschätzt wurde. Das Verhältnis zwischen Ostdeutschen und Westdeutschen ist noch immer belastet: Die Gefühle von Demütigung, ungerechter Verteilung, fehlender Chancengleichheit, Fremdheit in den kulturellen Bezügen, in Einstellung und

Verhalten, sind im fünften Jahr nach der Vereinigung nicht verschwunden und haben sich in manchen Bereichen sogar verschärft. Diese Gefühle werden aber meist nicht offen ausgesprochen, sondern auf die (vermeintlich) noch „fremdere“, die ausländische Bevölkerung projiziert. Sie gilt als der Grund allen Übels.

3. Die Frage nach der „nationalen Identität“

Belastet wird das Verhältnis von einheimischer und zugewandeter Bevölkerung auch durch die ungeklärte Frage nach der deutschen, der „nationalen Identität“: Wie verstehen wir die Bundesrepublik nach der deutschen Einigung? Zu welchem Staat werden wir uns entwickeln? Müssen wir die Frage nach der Bedeutung der Nationalität nicht stärker politisch und gesellschaftlich aufgreifen, um sie nicht allein den Rechtsextremen zu überlassen? Wer gehört zur deutschen Gesellschaft und wer ist nicht Teil unserer pluralen Gemeinschaft? Was ist deutsch und was ist ausländisch?

Und gleichzeitig kommen Zweifel auf: Brauchen wir diese Diskussion über „nationale Identität“ überhaupt? Ist sie in Anbetracht der Tatsache, daß die großen Probleme der Gegenwart und die Aufgaben der Zukunft nur über nationale Grenzen hinweg zu bewältigen sind, überhaupt noch aktuell? Tun wir damit nicht möglicherweise einen Schritt zurück, in eine Zeit, die zu den finstersten in Deutschland gehört? Und sollte dem Bedürfnis nach einem diffusen „Wir-Gefühl“, nach Zugehörigkeit, nicht eher durch eine Identifizierung mit unserer Verfassung, dem kulturellen Pluralismus unserer Gesellschaft, den Menschenrechten Rechnung getragen werden?

Diese offenen Fragen belasten das Verhältnis zu den Zuwanderern, insbesondere, wenn es um die Staatsangehörigkeit geht. Um sie geht es aber auch dann, wenn man überlegt, warum den zugewanderten Minderheiten nicht die gleichberechtigte Teilhabe in unserer Gesellschaft ermöglicht wird. Es ist immer wieder die Frage nach unserem eigenen demokratischen Selbstverständnis und nach der Akzeptanz der pluralen Verfaßtheit unserer Gesellschaft.

4. Der inkompetente Umgang mit Verunsicherung und Angst

Die Fragen von Einwanderung und Zusammenleben werden auch belastet durch unsere verbreitete Unfähigkeit, mit unseren *eigenen* Ängsten und Verunsicherungen und auch denen anderer verantwortlich und kompetent umzugehen. Sie werden

vielfach vorschnell als Fremdenfeindlichkeit abgestempelt und damit verdrängt. Ein Beispiel ist die Angst vor verminderten Bildungschancen bei hohem Ausländeranteil in Schulklassen, die von manchem Ausländerexperten nicht ernst genommen und vorschnell als Fremdenfeindlichkeit abgelehnt wird.

Es ist gerade die Verdrängung von Ängsten, die zu Aggressionen führen und sich zu Fremdenfeindlichkeit, Rassismus sowie Antisemitismus steigern kann. So sind es nicht nur die sozialen, gesellschaftlichen und politischen Tatsachen, die wir hinterfragen müssen, sondern wir müssen auch unsere eigenen Gefühle und Abwehrhaltungen einer kritischen Prüfung unterziehen. Trotz des enormen Wissens in vielen wissenschaftlichen Disziplinen sind unsere Kenntnisse über den Ursprung und den Umgang mit Gefühlen, mit Ängsten und Aggressionen allgemein gering. Folge davon ist, daß dieser Problemkomplex bei der Erarbeitung von einwanderungspolitischen Konzeptionen und Strategien, in der gesellschaftlichen Diskussion und bei der Öffentlichkeitsarbeit fast keine Rolle spielt.

Statt Ängste und Konfliktsituationen aufzugreifen und zu bewältigen, werden sie in der Gesellschaft nicht nur als Beispiele von Fremdenfeindlichkeit abgetan, sondern auch mit Argumenten und Informationen zugedeckt und auf diese Weise wieder tabuisiert. Dieses Verhalten ist bei manchen der sogenannten Ausländerexperten zu beobachten, bei Mitgliedern von örtlichen Initiativen und Verantwortlichen für Fernseh- und Hörfunkbeiträge. So versichert man sich gegenseitig, auf der „richtigen Seite“ zu stehen: eine Form der Schuldzuweisung. Neue Handlungsmöglichkeiten werden dagegen kaum diskutiert, Strategien zur Erhöhung der Kompetenz der Menschen, mit Ängsten und Konflikten besser umzugehen, nicht entwickelt. Es sind diese Ängste, die von den politisch Verantwortlichen nicht oder zu wenig ernst genommen, aber von rechtsextremen Gruppen aufgegriffen und für eigene politische Ziele genutzt werden. So wird mancher ungewollt in eine rechte Ecke gedrängt und findet dann dort eine politische Heimat.

5. Politische Defizite

Millionen von Bürgerinnen und Bürgern aus allen gesellschaftlichen Gruppen engagierten sich in den letzten Jahren gegen Fremdenfeindlichkeit, Rechtsextremismus und Gewalt. Sie bildeten Lichterketten, übernahmen Patenschaften, führten Solidaritätsveranstaltungen durch und gründe-

ten „Runde Tische“. Trotz dieser eindrucksvollen Initiativen blieb der Bereich „Migration – Integration – Minderheiten“ politisch eine Leerstelle – von der emotionalisierten Asyldebatte einmal abgesehen:

- Obwohl Deutschland das Land in Europa mit der größten Einwanderung nach dem Zweiten Weltkrieg ist, wird nach wie vor von vielen Politikern die Einwanderungssituation tabuisiert. Mehr als 15 Millionen Menschen sind es, die Deutschland seit dem II. Weltkrieg dauerhaft aufgenommen hat.
- Die Tabuisierung von Begriffen wie Einwanderungsland, Einwanderer und Einwanderungspolitik hat dazu geführt, daß es heute an den entsprechenden Konzeptionen und Steuerungsinstrumenten fehlt. Es gibt keine aufeinander abgestimmte Migrations-, Integrations- und Minderheitenpolitik, die sowohl die unterschiedlichen zugewanderten Gruppen übergreifend erfaßt als auch alle wichtigen Lebensbereiche berücksichtigt und differenzierte Lösungsmodelle anbietet. Ein entsprechendes Steuerungsinstrumentarium, wie es klassischen Einwanderungsländern zur Verfügung steht (Einwanderungsbehörden, Quotierungen, erleichterte Einbürgerungsvoraussetzungen), gibt es in der Bundesrepublik Deutschland allenfalls in Ansätzen. Eine klar formulierte Politik würde es erleichtern, Akzeptanz für diesen Bereich zu finden, Zukunftsperspektiven zu geben und endlich die drei fehlenden Grundvoraussetzungen zu schaffen, die unerlässlich für das Zusammenleben sind: 1. eine klare politische Orientierung, 2. Spielregeln für das Zusammenleben von Einheimischen mit Zuwanderern sowie 3. die Benennung von Interessen.
- Fehlende Konzeptionen und Strategien von fast allen Parteien in diesem Bereich führen dazu, daß verschiedene Gruppen von Zuwanderern gegeneinander ausgespielt werden können und/oder sich ausspielen lassen: Aussiedler gegen Asylbewerber, Ausländer im allgemeinen gegen Flüchtlinge im besonderen und umgekehrt. In Abhängigkeit von der politischen Orientierung oder Situation wird die eine Gruppe als „gut“ und die andere als „schlecht“ bezeichnet. Umfassende Konzeptionen für alle Gruppen mit unterschiedlichen Lösungsansätzen für die jeweiligen Gruppen könnten hier eine klare Orientierungshilfe sein.
- Mangelnde Integrationsangebote haben auch dazu geführt, daß sich große Teile der in Deutschland lebenden knapp sieben Millionen

Zuwanderinnen und Zuwanderer ausländischer Nationalität – sogenannte Aussiedlerinnen und Aussiedler daher nicht eingerechnet – ausgegrenzt fühlen, obwohl ein Viertel von ihnen länger als 20 Jahre und mehr als die Hälfte länger als 10 Jahre unter uns weilt. Ausgrenzung stärkt aber die Ethnisierung der Minderheiten und unterstützt fundamentalistische Entwicklungen. Umfassende Integrationsangebote zu machen, den Minderheiten zu vermitteln, daß sie gleichberechtigter Teil unserer pluralen Gesellschaft sind, ist auch vor dem Hintergrund der modernen Verkehrs- und Kommunikationswege besonders wichtig – wird es doch etwa durch Fernsehen aus dem Herkunftsland per Satellit immer einfacher, kulturell fast ausschließlich im Herkunftsland verhaftet zu bleiben und auf den Kontakt zur deutschen Bevölkerung zu verzichten. Was dies für die Integration bedeutet, ist kaum erforscht und wird nicht öffentlich diskutiert.

- Es wird auch zu wenig politisch vermittelt, daß „Wanderung und Einwanderung“ uralte Phänomene sind, mit denen jede Gesellschaft konfrontiert war. Einwanderung und die damit verbundenen Fragen des Zusammenlebens mit Menschen unterschiedlicher kultureller Herkunft haben zwar auch in der Vergangenheit Probleme mit sich gebracht, aber nie zu Zerreißproben in der Gesellschaft geführt.
- Es fehlt eine klare politische Aussage zum Zusammenleben von Einheimischen mit Zuwanderern, was zu einem politischen und gesellschaftlichen Vakuum geführt hat, das von den Rechtsextremen genutzt wird. Außerdem wurden und werden in den letzten Jahren Positionen in der politischen Mitte oft aufgegeben, um die Wähler am rechten Rand zu binden. Dieses Vakuum zu füllen, Konsens in dieser Frage auch über Parteigrenzen hinweg zu finden und die Problematik der Bevölkerung verständlich zu vermitteln, um Akzeptanz zu finden, ist eine Herausforderung an alle politischen Parteien, der sie sich stellen müssen.

II. Zur Herausforderung

1. Politik gestalten

Um auf die auf uns zukommenden Entwicklungen angemessen reagieren zu können, die Probleme in ihrer Vielschichtigkeit und Widersprüchlichkeit

verantwortungsvoll aufgreifen zu können, ist eine umfassende, ganzheitliche Migrations-, Integrations- und Minderheitenpolitik unerlässlich. Die ganze Spannweite der Problematik heißt es bei der Suche nach neuen Lösungsansätzen im Blick zu haben. Vor zu großen Hoffnungen gilt es dabei jedoch zu warnen: Man wird keine Patentrezepte formulieren und keine eindeutigen und einfachen Antworten geben können. Doch eine vorausschauende, aktive Politik kann viele der dargestellten Problembereiche unmittelbar und mittelbar positiv beeinflussen, so daß durch das Zusammenwirken der unterschiedlichen Gestaltungsbereiche eine neue Qualität politischen Handelns entsteht.

Kurz-, mittel- und langfristig müssen Konzeptionen und Strategien erarbeitet werden, um

1. auf die Wanderungsbewegungen und die Fluchtursachen Einfluß nehmen und die Einwanderung steuern zu können (*Migrationspolitik*),
2. die Eingliederung der Einwanderer unterstützen und Maßnahmen ergreifen zu können, mit dem Ziel, Konflikte und Spannungsfelder zwischen einheimischer Mehrheit und zugewanderten Minderheiten möglichst weitgehend zu entschärfen (*Integrationspolitik*),
3. den eingewanderten Minderheiten die politische, rechtliche, gesellschaftliche und kulturelle Teilhabe am Leben in der Bundesrepublik gleichberechtigt ermöglichen und sie in ihrer Selbstverantwortlichkeit unterstützen zu können (*Minderheitenpolitik*).

Eine so gestaltete Migrations-, Integrations- und Minderheitenpolitik müßte in eine entsprechende Politik eingebunden oder mit dieser abgestimmt werden. Außerdem müßte von der Möglichkeit europäischen und internationalen Erkenntnis- und Erfahrungstransfers stärker Gebrauch gemacht werden. Im Bereich der Antidiskriminierung und der interkulturellen Bildung beispielsweise haben europäische Nachbarländer seit Jahren Erfahrungen gewonnen, die nur in einzelnen Aspekten in die deutsche Diskussion einbezogen werden.

Eine solche Politik zielte etwa auf ein Einwanderungsgesetz, das neben dem Artikel 16a GG Geltung hätte; auf die Verbesserung der rechtlichen Rahmenbedingungen, z.B. eine Änderung des bestehenden Ausländergesetzes, um vor allem Jugendlichen eine bessere Zukunftsperspektive zu geben; auf ein Antidiskriminierungsgesetz; auf ein neues Einbürgerungsrecht, das die doppelte Staatsbürgerschaft erleichtern würde; auf sozialen Ausgleich, der notwendig wäre, um die Vorausset-

zungen für ein Zusammenleben von Einheimischen mit Zuwanderern zu verbessern: Dazu müßten alle denkbaren Maßnahmen ergriffen werden, um die Situation auf dem Wohnungs- und Arbeitsmarkt zu entschärfen; der Kultur- und Medienbetrieb müßte stärker für Minderheiten geöffnet, die interkulturelle Bildung – Vermittlung von Geschichte, Kultur, Religion anderer Länder – verstärkt werden; und es müßten vorhandene pädagogische Konzepte, die die Konfliktfähigkeit erhöhen, besser genutzt werden.

Die Realisierung einer solchen Politik bedürfte einiger organisatorischer Voraussetzungen: Dazu zählen z.B. ressortübergreifende Ausschüsse und Arbeitsstäbe, die sich mit diesem Fragenkomplex auseinandersetzen, die Einrichtung einer Enquete-Kommission für Migrations-, Integrations- und Minderheitenpolitik sowie entsprechende Ausschüsse oder Unterausschüsse in den Parlamenten auf Bundes- und Landesebene. Es wären also eine Reihe von bildungspolitischen, kulturpolitischen, sozialpolitischen und gesellschaftspolitischen Maßnahmen zu ergreifen, um die Spannungsfelder zu entschärfen und unsere Gesellschaft auf die Einwanderung besser vorzubereiten.

2. Ganzheitliche Lösungsansätze entwickeln

Bei der Entwicklung von entsprechenden Maßnahmen muß nach „ganzheitlichen“ Lösungsansätzen gesucht werden:

Die Fragen der Einwanderung und des Zusammenlebens betreffen fast alle Lebensbereiche, wie z.B. Wirtschaft, Bildung, Kultur, Medien, und erstrecken sich auf alle politischen Ebenen – von der Kommunal- bis zur Weltpolitik. Außerdem muß die Verschränkung von Sach- und Gefühlsebene berücksichtigt werden. Es ist eine ureigene Aufgabe von Politik, für diese Bereiche Gestaltungsperspektiven zu formulieren. Doch dies ist aufgrund der enormen Komplexität und Widersprüchlichkeit – und weil die Probleme selbst kaum vermittelbar erscheinen – sehr schwierig.

Es müssen neue Formen der Zusammenarbeit über einzelne Berufs- und Praxisfelder hinweg gefunden werden. Wissenschaftliche Erkenntnisse sollten in Politik und Praxis stärker Eingang finden, die Erfahrungen und Fragen von Politik und Praxis von der Wissenschaft – es fehlt ein ständiger Erfahrungs- und Erkenntnistransfer – aufgegriffen werden. Statt dessen bleiben Wissenschaftler, Politiker und Journalisten meist unter sich. Fast hat man die Vermutung, jeder formuliere seine Arbeitsergebnisse mit Blick auf die Akzeptanz und

den „Beifall“ der jeweils eigenen Berufsgruppe. Anderes ist notwendig. Im Medienbereich heißt dies beispielsweise, daß sozialwissenschaftliche durch psychologische Erkenntnisse (zu denken wäre etwa an die Wirkung von Bildern auf die Betrachter) ergänzt werden müssen. Ansätze dafür gibt es: So trifft sich seit zwei Jahren eine Gruppe von Journalisten und Psychoanalytikern, die anhand von Medienbeispielen gemeinsam darüber nachdenkt, wie man im Medienbereich mit Fragen von Fremdenangst, Rechtsextremismus und Gewalt kompetenter umgehen sollte. Erste, konkrete Ergebnisse dieser paritätisch besetzten Arbeitsgruppe liegen vor. Der Austausch von Erfahrungen und Sichtweisen der unterschiedlichen Berufe wirkt kreativ-anregend und erweiternd, aber auch entlastend für den jeweils anderen. Ähnliche Arbeitsformen für Schule und außerschulische Bildung wären sinnvoll.

Die Realisierung ganzheitlicher Lösungen setzt die Einbindung aller relevanten gesellschaftlichen Kräfte voraus. Um Akzeptanz in breiten Kreisen der Gesellschaft zu finden, empfiehlt es sich – nach dem Vorbild der Schweiz und anderer europäischer Länder –, eine „Kommission für Migration und Integration“ einzurichten. Ihr sollten Vertreter und Vertreterinnen aus Gewerkschaften, Arbeitgeberverbänden, Parteien, Kultur- und Medienbetrieben, Selbstorganisationen etc. angehören. So wird es möglich, einen breiteren gesellschaftlichen Konsens zu erzielen. Aufgabe dieser Kommission wäre es, Konzeptionen und Strategien für Fragen der Integration und der Minderheiten zu entwickeln oder zu unterstützen, Fremdenfeindlichkeit, Rechtsextremismus und Gewalt entgegenzutreten sowie in die Öffentlichkeit und in die gesellschaftlichen Institutionen selbst hineinzuwirken. Durch diese Form der Zusammenarbeit könnte der Bevölkerung vermittelt werden, daß beim Thema Einwanderung nicht allein die Politik gefordert ist. *Alle* Institutionen sind aufgerufen, sich diesem Fragenkomplex zu stellen und für ihren eigenen Bereich Maßnahmen zu ergreifen.

3. Polarisierungen vermeiden

Das Thema „Fremdheit und Fremdenangst“ wird in Politik und Öffentlichkeit meist zu polarisierend behandelt: Hier „die Guten“, dort „die Bösen“. Je böser die Bösen sind oder dazu gemacht werden, desto besser können dann die Guten sein. Dabei wird außer acht gelassen, daß Fremdheit und Fremdenangst immer ambivalent sind. Das Fremde gilt als das Bedrohliche, das nicht eingeordnet werden kann und oftmals erst durch die eigene Sichtweise entsteht. Das Fremde kann aber

auch das Exotische, Faszinierende und Anziehende sein. Das Streben nach Ungestörtheit, nach wenig Irritation und nach Harmonie will aber das Fremde im Menschen leugnen, auch die Spannungsfelder, deren man sich selbst nicht bewußt ist. Das gilt für Gefühle und Verhalten. Das Fremde ist oft Abgespaltenes und verdrängtes Eigenes. Die Angst vor dem Fremden gehört zu jedem Menschen. Es ist eine Grunderfahrung menschlichen Lebens, die fast jeder von uns kennt. Sicherlich ist sie unterschiedlich ausgeformt und wird unterschiedlich erfahren und gewichtet. Aber die Frage bleibt die gleiche: Überwiegt die Neugier, die das Fremde immer auslöst, oder überwiegt die Angst vor dem Fremden – auch weil man damit nicht umgehen kann? Politik und Medien reagieren darauf allzuoft mit einfachen Antworten und polarisierenden Darstellungen. Die Bereitschaft, sich in Menschen, die andere Auffassungen haben, einzufühlen, um diese zu verstehen – nicht zu akzeptieren oder gar zu legitimieren –, ist kaum vorhanden. Es geht aber gerade darum, die Ängste und Nöte der vielen Verunsicherten aufzugreifen und sie in ihrer Lage ernst zu nehmen. In den heute so beliebten Talk-Shows geschieht meist genau das Gegenteil: Man hat oft das Gefühl, daß der „Ausländerfeind“ vorgeführt werden soll, was beim Zuschauer nicht selten einen Solidarisierungseffekt zur Folge hat: Er identifiziert sich mit ihm.

4. Positive Ansätze verdeutlichen

Das Zusammenleben von Einheimischen mit Zugewanderten könnte verbessert werden, wenn das Thema in positive Zusammenhänge gestellt würde. Viele Menschen leben ohne größere Probleme und Schwierigkeiten mit Minderheiten zusammen und machen positive Erfahrungen im Alltag. Dies steht im Widerspruch zu der öffentlichen Diskussion, die meist unter den Aspekten des Problems, der Überfremdung und der Bedrohung geführt wird. Ohne die Probleme beschönigen zu wollen – wie Angst vor dem Islam, anderes Rollenverständnis von Mann und Frau, anderes Zeitgefühl, anderer Geschmack, Lebensstil usw. –, im Alltag spielen sie doch nicht die Rolle, die ihnen zugewiesen wird.

Als nach den Anschlägen in Mölln und Solingen von seiten des Staates Maßnahmen stärker gefördert wurden, die sich gegen Fremdenfeindlichkeit richteten, hatte dies nicht nur positive Effekte. Das Augenmerk *allein* auf Fremdenfeindlichkeit zu richten trägt mit dazu bei, daß das Thema „Zusammenleben mit ethnischen Minderheiten“ negativ in der Öffentlichkeit vermittelt wird. Bes-

ser wäre es, auch die vorhandenen Konzepte, die die Kompetenz der Menschen im Umgang mit kultureller Unterschiedlichkeit stärken würden, zu nutzen.

Außerdem müssen unsere vielfältigen politischen, kulturellen und wirtschaftlichen Verflechtungen sowie unsere Interessen in der öffentlichen Diskussion stärker benannt werden. Dies erleichtert die Akzeptanz von Zuwanderung in den Teilen der Bevölkerung, die vor allem rationalen Erwägungen zugänglich sind. Es ließen sich viele Beispiele für Verflechtungen und Interessen aufzählen; an dieser Stelle seien nur einige genannt: Durch die zugewanderte Bevölkerung ist das Sozialprodukt 1991 um 90 Milliarden DM gewachsen, der Erhalt der öffentlichen Infrastruktur, z.B. Schulen und Kindergärten, ist auf die zugewanderte Bevölkerung angewiesen, andere Kulturen sind ein Innovationspotential für die Entwicklung von allen Bereichen der Kunst und Kultur, die von der Auseinandersetzung mit „Fremden“ leben. Und nicht zuletzt ist die Gesellschaft der Bundesrepublik wegen ihrer demographischen Situation langfristig auf Einwanderung angewiesen – ohne Einwanderung müßte im Jahr 2040 jeder Erwerbstätige einen Rentner ernähren.

5. Orientierung in gesellschaftlichen Institutionen geben

Alle gesellschaftlichen Bereiche sind aufgefordert, Orientierung zu geben und Maßnahmen für das Zusammenleben mit Zuwanderern zu ergreifen. Jede Institution muß sich fragen lassen, welchen Beitrag sie dazu leistet, daß die Probleme erkannt und aufgegriffen, Handlungsmöglichkeiten benannt, Perspektiven aufgezeigt, Diskriminierungen entgegengewirkt und Minderheiten Zugang verschafft wird. So ist beispielsweise an die kulturellen Einrichtungen die Frage zu richten, inwieweit sie Vertreter der Minderheitengruppen als Kulturverwalter und Kulturschaffende beschäftigen. Nach wie vor werden ausländische Künstler doch meist erst dann in die Arbeit einbezogen, wenn es um das „Ausländerthema“ geht. So empfinden sie sich nicht als Künstler geachtet, sondern sehen sich zu „Illustratoren“ sozialer Probleme degradiert. Vergleichbares gilt für die Medien, die nicht nur über Fremdenfeindlichkeit und Rechts extremismus aufklären, sondern den Minderheitenvertretern selbst als Programmacher oder Programmverantwortliche Zugang verschaffen sollten. Außerhalb der muttersprachlichen Sendungen sind sie im Hauptprogramm als Nachrichtensprecher, Redakteure oder Moderatoren kaum zu finden.

6. Gesellschaftlichen Konsens suchen

Es ist eine breite gesellschaftliche Diskussion notwendig, die einen gesellschaftlichen Konsens in Fragen der Einwanderung und des Zusammenlebens zu finden sucht. Dabei gilt es vor allem auf die ständigen, jeweiligen Schuldzuweisungen an „die Politik“, „die Medien“, „die Schule“ zu verzichten. Die Politik, beispielsweise, die sich – auch weil sie auf einen ständigen Interessenausgleich angewiesen ist – oft nur millimeterweise vorwärts bewegt, wurde in den letzten Jahren sicherlich oft überfordert. Sie kann dem Anspruch, „alles zu regeln und alles zu leisten“, gar nicht gerecht werden und ist doch mit der Erwartung konfrontiert, daß sie allein Orientierung geben soll.

Manche Initiative gegen Fremdenfeindlichkeit aus dem Bereich der Ausländerarbeit hat die Interessen der ausländischen Bevölkerung zu stark in den Vordergrund gerückt und dabei die Interessen und Ängste der sozial Schwachen in der deutschen Bevölkerung unberücksichtigt gelassen. Auch wandte sich mancher mit zu hohen Erwartungen an die Politik, forderte beispielsweise das „Menschenrecht auf Einwanderung“ und vergaß, daß wichtige politische Orientierungen im Grunde „von unten“ kommen. Die Friedens-, Frauen- und Ökologiebewegungen sind Beispiele dafür. Sie wurden politisch erst wirksam, *nachdem* in der Gesellschaft eine breite Diskussion stattgefunden hatte. Ein Diskurs zum Thema „Einwanderung in Deutschland“ hat gerade erst begonnen.

Notwendig sind breite Bündnisse, die in der Öffentlichkeit und in der Gesellschaft deutlich machen: Wir fordern die Politik auf, ihre Verantwortung in diesem Bereich wahrzunehmen. Aber wir haben auch Verantwortung in unserem eigenen Bereich zu tragen. Es gilt, Lösungsansätze zu entwickeln, damit den ethnischen Minderheiten in unserer Gesellschaft eine gleichberechtigte Teilhabe ermöglicht wird. Die Wissenschaftler vom „Manifest der 60 – Deutschland und die Einwanderung“ sind ein Beispiel, die Kampagne „Fremde brauchen Freunde. – Wir auch“, der 43 Organisationen aus allen gesellschaftlichen Bereichen vom Bundesverband der Industrie bis hin zu „Terre des hommes“ angehörten, ein weiteres. Durch eigen-

verantwortliches Handeln kann der Politik deutlich gemacht werden: Das Thema Migration – Integration – Minderheiten wird gesellschaftlich akzeptiert.

Für uns alle muß klar sein: Unsere Gesellschaft ist kulturell, wirtschaftlich, politisch auf den ständigen Austausch mit Menschen anderer Herkunft angewiesen. Durch die Auseinandersetzung mit fremden Kulturen haben Kunst und Kultur in Deutschland vitale, kreative und bereichernde Impulse erhalten und Prägungen erfahren. Die umfassende Ausstellung der Ausländerbeauftragten „Das andere Land“ hat dies beispielhaft an einem Querschnitt für die bildende Kunst deutlich gemacht. Im Bereich der Gastronomie und des Einkaufs von Konsumgütern erleben wir es täglich, ebenso beim Zusammenwachsen der Europäischen Union. „Die homogene deutsche Gesellschaft“ – so wie sie von vielen beschworen wird – hat es nie gegeben. Unseren kulturellen Pluralismus heißt es rechtlich und gesellschaftlich anzuerkennen. Wir müssen zu einem gesellschaftlichen Selbstverständnis gelangen, das die zugewanderte Bevölkerung gleichberechtigt einschließt. Den unterschiedlichen kulturellen Bedürfnissen ist dabei Rechnung zu tragen, z.B. durch muttersprachliche und zielgruppenspezifische kulturelle Angebote. Jeder braucht vertrauten Raum, um das Neue, das Fremde verarbeiten zu können. Gleichzeitig muß aber deutlich sein, daß bestimmte Grundwerte und Grundregelungen unserer Gesellschaft – wie die Sprache, die Anerkennung von Menschenrechten und unserer Rechtsordnung – für alle verbindlich sind.

Fazit: Einwanderung und Zusammenleben sind Kernfragen unserer Gesellschaft und Herausforderung an die Politik. Sie verantwortlich aufzugreifen heißt, ganzheitliche Lösungsansätze zu entwickeln und Polarisierungen zu vermeiden, positive Ansätze zu verdeutlichen und Probleme nicht zu verschweigen, Orientierung in gesellschaftlichen Institutionen zu geben und Konsens zu suchen. In einem breiten gesellschaftlichen Diskurs könnten Grundvoraussetzungen für das Zusammenleben – vor allem im Hinblick auf Europa – gewonnen werden: eine gemeinsame Perspektive für unsere Zukunft.

Möglichkeiten und Grenzen der Eingliederung von Zuwanderern in den deutschen Arbeitsmarkt

I. Vorbemerkungen

Im Tief der Beschäftigungskonjunktur des Jahres 1994 ist nicht viel Spürsinn erforderlich, um einen Zielkonflikt zwischen Arbeitsmarkt und Zuwanderung auszumachen. Während der Fahrt in die Rezession folgte der sinkenden Auslastung der Produktionskapazitäten eine Entlassungswelle, die nahezu alle Wirtschaftsbereiche erfaßte. Binnen zwei Jahren sank allein in den alten Bundesländern die Zahl der Erwerbstätigen um rund 900 000 Personen, und zur Jahresmitte 1994 wurden in Deutschland 3,8 Millionen Arbeitslose registriert. Unter konjunkturellen Gesichtspunkten ist mit diesen Eckdaten die Frage nach den Möglichkeiten und Grenzen der Eingliederung von Zuwanderern beantwortet. Denn beschäftigungspolitisch geht es zunächst einmal um die Wiedereingliederung der Arbeitslosen, bevor im beginnenden Aufschwung die Personalpolitik auf externe Arbeitsmärkte zurückgreifen muß.

II. Zwei Grundeinsichten

1. Zuwanderung und Beschäftigungsentwicklung

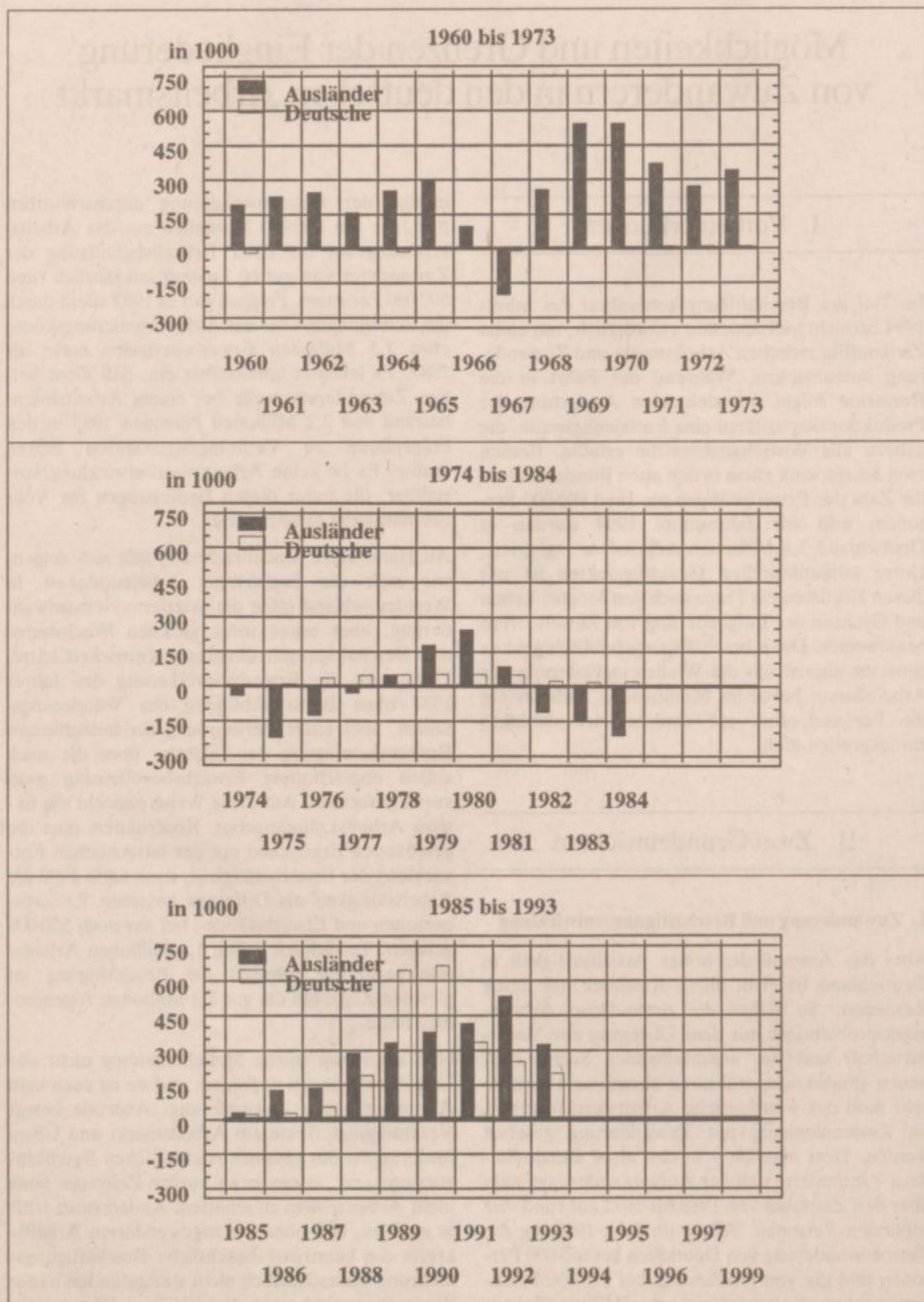
Aber das Ausmaß der hohen Arbeitslosigkeit in Deutschland ist nicht allein Ausdruck der tiefen Rezession. So sicher die ostdeutsche Arbeitsmarktproblematik mit dem Übergang zur Marktwirtschaft und der anschließenden Suche nach neuen Produktionsstrukturen zusammenhängt, so sehr muß das westdeutsche Arbeitsergebnis im Zusammenhang mit Zuwanderung gesehen werden. Dort nämlich – in den alten Bundesländern – summierte sich der Außenwanderungssaldo über den Zeitraum von 1988 bis 1992 auf rund vier Millionen Personen. Allein im Jahr 1990 lag die Nettozuwanderung von Deutschen bei 665 000 Personen und die von Ausländern bei 376 000 Personen, insgesamt also bei gut einer Million (Schaubild 1). Das bedeutet: Die Bevölkerung nahm

infolge der Nettozuwanderung durchschnittlich pro Jahr um 800 000 Menschen zu, das Arbeitskräfteangebot bei einer Erwerbsbeteiligung der Zuwanderer von gut 60 Prozent um jährlich rund 500 000 Personen. Folglich gab es 1992 allein durch die Bewegungen über das Außenwanderungskonto etwa 2,5 Millionen Erwerbspersonen mehr als 1987. Es leuchtet unmittelbar ein, daß diese heftige Zuwanderungswelle bei einem Arbeitslosenbestand von 2,2 Millionen Personen 1987 in den Folgejahren zu Verdrängungseffekten führen mußte. Es ist keine Arbeitsplatzentwicklung vorstellbar, die unter diesen Bedingungen zur Vollbeschäftigung geführt hätte.

An Hand einer Modellrechnung läßt sich zeigen, wie sich die registrierte Arbeitslosigkeit in Westdeutschland ohne die skizzierte Nettozuwanderung, aber unter sonst gleichen Wachstums- und Beschäftigungsbedingungen entwickelt hätte. Dazu wird die Erwerbsbevölkerung des Jahres 1987 ohne Berücksichtigung der Wanderungssalden, aber unter Verwendung der tatsächlichen Erwerbsbeteiligung der Inländer über die nach außen abgeschottete Erwerbsbevölkerung nach vorne gerechnet. Auf diese Weise entsteht ein fiktives Arbeitskräfteangebot. Konfrontiert man die geschätzten Ergebnisse mit der tatsächlichen Entwicklung der Erwerbstätigkeit, dann hätte 1992 die Arbeitslosigkeit als Differenz zwischen Erwerbspersonen und Erwerbstätigen bei nur noch 550 000 gelegen. Tatsächlich waren 1,8 Millionen Arbeitslose registriert, obwohl die Beschäftigung im gleichen Zeitraum um gut 2,4 Millionen zugenommen hatte.

Nun kann eine solche Modellrechnung nicht alle Einzelbewegungen verfolgen, und sie ist auch kein Argument gegen Zuwanderung. Aber sie belegt Verdrängungseffekte am Arbeitsmarkt und Überforderungen des gesamtwirtschaftlichen Beschäftigungssystems, in einem so kurzen Zeitraum noch mehr Arbeitsplätze zu schaffen. Andererseits trifft es auch zu, daß ohne die zugewanderten Arbeitskräfte die kurzfristig beachtliche Beschäftigungsmehrung wahrscheinlich nicht stattgefunden hätte: Zuwanderer sind zumindest bei ihrer Erstvermittlung ausgesprochen mobil, und sie nehmen Tätig-

Schaubild 1: Zyklen westdeutscher Wanderungssalden



Quelle: Statistisches Bundesamt. Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Fachserie 1, Reihe 1, verschiedene Jahrgänge.

keiten an, die von Einheimischen abgelehnt werden. Aber einen Dauerarbeitsplatz haben viele von ihnen offenkundig dennoch nicht gefunden, denn im Konjunkturabschwung nach 1991 waren vor allem solche Arbeitsmarktregionen von spürbar steigender Arbeitslosigkeit betroffen, die zuvor hohe Zuwanderungsraten aufwiesen¹. Das wirft die Frage nach der dauerhaften und längerfristigen Integration von Zuwanderern auf.

2. Wachstum und Beschäftigungsentwicklung

Eine zweite Vorbemerkung scheint notwendig, die sich besonders plastisch an der Äußerung des Präsidenten der Bundesanstalt für Arbeit, Bernhard Jagoda, festmachen läßt. Nach seiner Meinung² kann Vollbeschäftigung erst bei einer gesamtwirtschaftlichen Wachstumsrate von zehn Prozent erreicht werden. Wozu auch immer eine so vereinfachende Feststellung dienen mag, zunächst wäre zu fragen, welches Arbeitskräftepotential mit dieser Wachstumsformulierung in Deutschland zur Vollbeschäftigung geführt werden soll. Ähnlich ehrgeizige Wachstumsziele werden aber auch häufig im Zusammenhang mit der These genannt, Wirtschaftswachstum löse das Problem der Arbeitslosigkeit nicht und eine konjunkturelle Belebung verbessere die Lage am Arbeitsmarkt kaum.

Läßt man die Entwicklung des Arbeitskräftepotentials außer acht und konzentriert sich allein auf den Zusammenhang zwischen Wachstum und Beschäftigung, kann zuverlässig gezeigt werden, daß es rückblickend keine Entkoppelung zwischen diesen beiden Größen gegeben hat³. Der Produktionszuwachs ist der Beschäftigungsmehrung nicht davongelaufen. Vielmehr wurde das wirtschaftliche Wachstum zunehmend beschäftigungsintensiver. Anders formuliert: Um einen positiven Beschäftigungsimpuls auszulösen, war in den vergangenen dreißig Jahren nicht etwa ein immer höheres Wachstumstempo erforderlich, sondern – im Gegenteil – ein zunehmend niedrigeres. Dazu drei Zahlen: In den Jahren 1960 bis 1973 nahm die Be-

schäftigung im Durchschnitt erst dann zu, wenn die gesamtwirtschaftliche Wachstumsrate die Marke von 3,7 Prozent überschritt. Im Durchschnitt der Jahre 1973 bis 1980 lag dieser Wert bei 2,2 Prozent, und in den achtziger Jahren bis 1992 genügte ein jahresdurchschnittliches Wachstum von nur noch 0,7 Prozent. Mithin sind die Beschäftigungsschwellen spürbar gesunken, und eine Tendenz zu einem neuerlichen Anstieg ist derzeit nicht erkennbar. Deshalb fällt die Entscheidung über die Höhe der künftigen Arbeitslosigkeit vornehmlich auf der Seite des Arbeitskräftepotentials und nicht etwa auf der Seite der Beschäftigung.

Diese differenzierte Betrachtung der beiden Arbeitsmarktseiten ist notwendig. Ohne sie besteht die Gefahr, daß Wachstum und technischer Fortschritt in Mißkredit geraten und die unvollständige Analyse zur falschen Therapie führt. Denn das Ergebnis gesunkener Beschäftigungsschwellen widerlegt die These von der technologischen Arbeitslosigkeit. Weder die Automatisierungswelle der sechziger Jahre noch die Ausbreitung der technologischen Entwicklungslinie Mikroelektronik im Verlauf der siebziger und achtziger Jahre haben zu einer Entkopplung von Wachstum und Beschäftigung geführt. Wenn diesem empirischen Befund gelegentlich mit Skepsis begegnet wird, hängt dies mit der Fixierung auf die industriellen Produktionsbedingungen zusammen. Dabei werden die vom längerfristigen Strukturwandel der Wirtschaft insgesamt ausgelösten Beschäftigungswirkungen nicht in der ganzen Breite gesehen. So sind die Rationalisierungsprozesse des primären und des sekundären Sektors der Wirtschaft immer weniger repräsentativ für die Gesamtheit der Wirtschaftsbereiche. Anfang der sechziger Jahre waren noch 60 Prozent aller Erwerbstätigen in der Güterproduktion dieser Bereiche tätig. Anfang der neunziger Jahre sind 60 Prozent aller Erwerbstätigen mit der Produktion von Dienstleistungen beschäftigt.

Dieser Strukturwandel liefert denn auch das zentrale Argument für die niedrigeren Beschäftigungsschwellen. Dienstleistungsunternehmen brauchen für ihre spezifische Produktion mehr Menschen als Industrieunternehmen. Das bedeutet nicht, daß die Zukunft des Produktionsstandorts Deutschland allein in den Dienstleistungsbereichen zu suchen ist. Vielmehr kommt es darauf an, im weltwirtschaftlichen Strukturwandel über die Informations- und Kommunikationstechnologien eine stärkere Verzahnung zwischen Industrie und Dienstleistungssektor voranzutreiben. Das schafft zusätzliche Arbeitsplätze. Hinzu kommt ein not-

1 Vgl. Bernd Hof, Wanderungen und regionale Arbeitsmärkte in Deutschland 1983/93, in: iw-trends, (1992) 4, S. 51 ff. Zu ähnlichen Ergebnissen kommen zwei weitere Untersuchungen: Bundesanstalt für Arbeit (Hrsg.), Arbeitsmarkt 1993 – Arbeitsmarktanalyse für die alten und neuen Bundesländer, Nürnberg 1994, S. 111, sowie Erika Schulz/Kerstin Seiring, Integration deutscher Zuwanderer in den westdeutschen Arbeitsmarkt, in: DIW-Wochenbericht, 61 (1994) 35, S. 609 ff.

2 Vgl. dpa-Meldung vom 23. August 1994.

3 Vgl. Bernd Hof, Beschäftigungsschwelle und Wachstum – was besagt die Empirie?, in: Ifo-Studien, Zeitschrift für empirische Wirtschaftsforschung, (1994) 2, S. 127 ff.

wendiger Wandel zu solchen Diensten, die im Zuge der alternden Bevölkerung Bedeutung erlangen werden. Insgesamt verbindet sich mit dem hier in aller Kürze skizzierten Strukturwandel kein Beschäftigungspessimismus. Aber die Tarifpolitik muß diesen Veränderungen Rechnung tragen und die Tendenz sinkender Beschäftigungsschwellen durch eine in sektoraler Differenzierung an der Produktivität orientierte Lohnentwicklung stützen.

III. Zum Spannungsbogen zwischen Teilen und Abschotten

Wer sich diesen empirisch abgeleiteten Sichtweisen anschließen vermag, wird sich nicht mehr wie ein Rufer in der Wüste fühlen, wenn er über das derzeitige Konjunkturtal hinaus blickend auf die Notwendigkeit längerfristig angelegter Denkkonzepte hinweist und bei sinkender inländischer Bevölkerung über Möglichkeiten und Grenzen der Eingliederung von Zuwanderern nachdenkt. Diese Zukunft hat ein französischer Demograph ein wenig sarkastisch, aber immerhin doch treffend, sinn gemäß so beschrieben: Künftig sitzen immer mehr alte Menschen in alten Häusern und käuen alte Ideen wieder. Das Bild beschreibt die Sorgen um die Innovationskraft am Standort Europa und am Standort Deutschland. In diesem Kontext sehen die Ökonomen die internationalen Arbeitskräftewanderungen grundsätzlich positiv. So einhellig diese Meinung auch verbreitet ist, sie kommt doch nicht an der Tatsache vorbei, daß die weltweit vorhandenen Migrationspotentiale der weniger entwickelten Länder um ein Vielfaches größer sind als die Integrationsmöglichkeiten der Industriestaaten.

Im gesellschaftspolitischen Umfeld ist man sich dieser Grundsituation durchaus bewußt. Die einen sehen in der reichen Bundesrepublik durchaus weitreichende Möglichkeiten der Eingliederung, und sie fühlen sich zum Teilen aufgerufen. Andere rücken die Grenzen in den Vordergrund und plädieren dafür, die Bundesrepublik möge sich statt dessen nach außen abschotten und lieber „klein und fein“ werden. Es geht an dieser Stelle nicht darum, diese beiden Grundpositionen „Teilen aus Mitleid“ oder „Abschotten aus Angst“ gegeneinander auszuspielen. Die eine wie die andere ist zu verstehen. Aber der Spannungsbogen wird so deutlich.

Um so notwendiger ist es, Orientierungshilfen zur Verfügung zu stellen, die an ökonomischen Kriterien festgemacht sind⁴. Denn eine dauerhaft erfolgreiche Integration von Zuwanderern wird nur dann möglich sein, wenn die inländischen Arbeitsmärkte ausreichend Beschäftigungsmöglichkeiten zur Verfügung stellen. Dabei wird nicht vergessen, daß die internationalen Wanderungen auch soziale und humane Fragen aufwerfen, die von den Industriestaaten mit tragfähigen Entwicklungsprogrammen vor Ort beantwortet werden müssen. In einem solchen Beziehungsgefüge gibt es keinen Widerspruch zwischen einer mehr ethischen und einer mehr ökonomischen Orientierung, wenn die Konsequenzen des Tuns von allen Beteiligten getragen werden, statt sie zu vertuschen oder auf andere Verantwortungsebenen zu schieben. In diesem Sinne werden nach einer kurzen Darstellung vergangener Wanderungsbewegungen einige ökonomische Orientierungen gegeben.

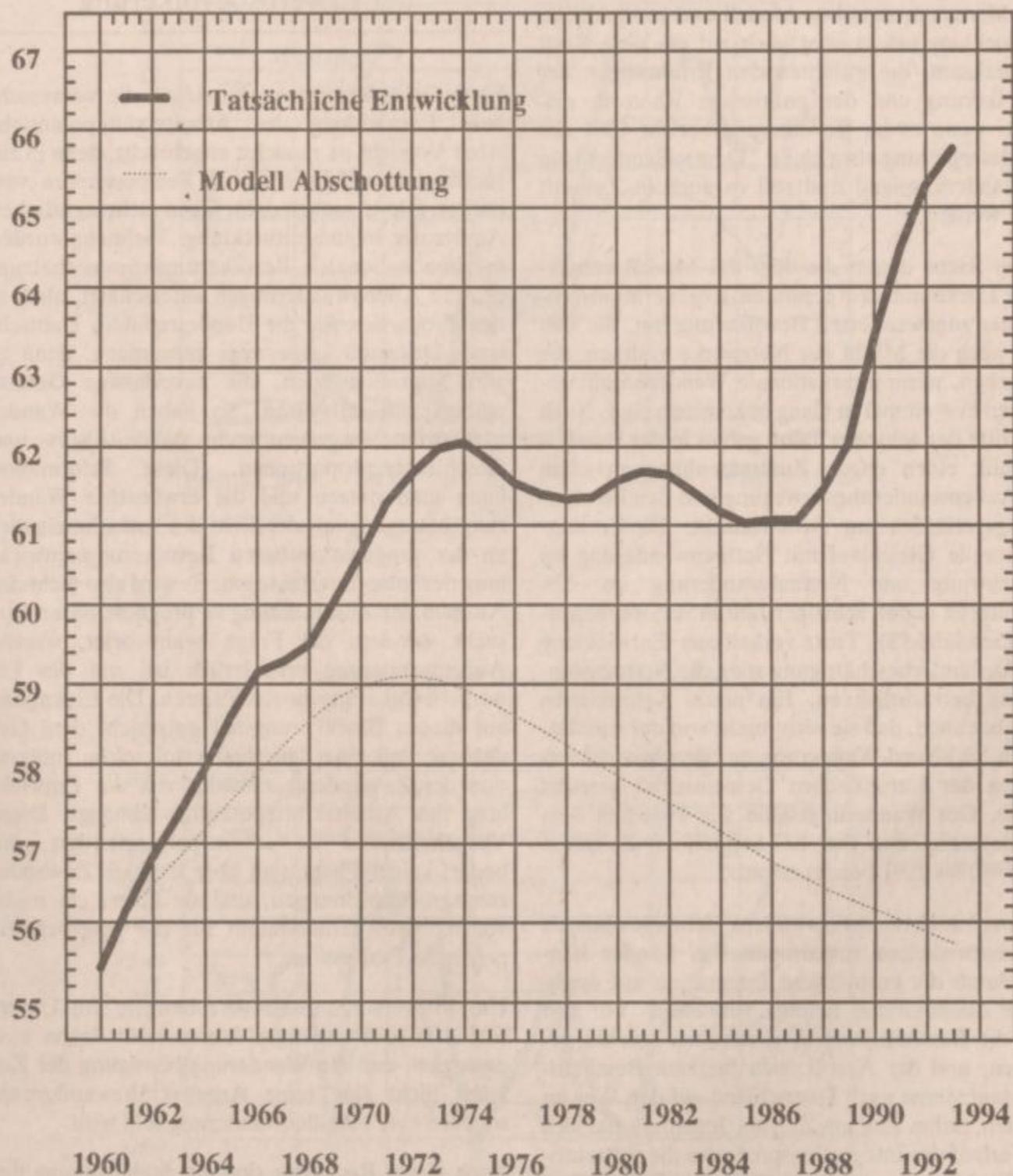
IV. Die Wanderungsbewegung im Rückblick

Im früheren Bundesgebiet hat die Wanderungsbewegung über die Außengrenzen die Bevölkerungsentwicklung maßgeblich bestimmt. Zwischen 1960 und 1992 sind im Schnitt pro Jahr netto rund 250 000 Menschen zugewandert. Die Bevölkerung stieg von 55,4 Millionen im Jahr 1960 zunächst auf 62 Millionen im Jahr 1974 an. Anschließend bis Mitte der achtziger Jahre war sie leicht rückläufig, um danach bis 1993 spürbar auf 65,8 Millionen anzusteigen (Schaubild 2). Man kann nun den Wanderungseinfluß eliminieren und den Bevölkerungsprozeß allein vor dem Hintergrund von Geburten- und Sterbefällen modellieren. Dazu wird die Ausgangsbevölkerung des Jahres 1960 unter Verwendung der tatsächlichen Geburten- und Sterbeziffern, aber ohne Berücksichtigung von Zu- und Fortzügen über die Außengrenzen des Bundesgebietes fortgeschrieben. Ergebnis: Ohne Netozuwanderung wäre die Bevölkerung bis in die

4 Die folgenden Ausführungen basieren auf Zukunftsbildern, die vom Verfasser für alle 12 Mitgliedstaaten der Europäischen Union entworfen wurden. Siehe dazu im einzelnen Bernd Hof, Europa im Zeichen der Migration. Szenarien zur Bevölkerungs- und Arbeitsmarktentwicklung in der Europäischen Gemeinschaft bis 2020, Köln 1993. Aus deutscher Sicht vergleiche auch den Überblick von Wolfgang Klauer, Zu den demographischen und ökonomischen Auswirkungen der Zuwanderung in die Bundesrepublik in Vergangenheit und Zukunft, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 26 (1993) 4, S. 477f.

Schaubild 2: Bevölkerungsentwicklung von 1960 bis 1993: Früheres Bundesgebiet

in Millionen



Quelle: Für die tatsächliche Entwicklung: siehe Schaubild 1; Modell Abschottung: eigene Berechnungen mit Basisdaten des Statistischen Bundesamtes.

erste Hälfte der siebziger Jahre auf gut 59 Millionen angestiegen und danach unentwegt zurückgegangen – bis 1993 annähernd wieder auf das Niveau von 1960. Die Differenz zur tatsächlichen Entwicklung beschreibt die Wirkung der Zuwanderung (Schaubild 2).

Die Lücke von nunmehr annähernd zehn Millionen Menschen zwischen Modell und tatsächlicher Entwicklung macht aber auch auf die tiefe Kluft aufmerksam, die zwischen den Erfahrungen der Bevölkerung und der politischen Rhetorik existiert, wenn es im Bevölkerungsbericht 1994 der Bundesregierung etwa heißt: „Deutschland ist kein Einwanderungsland und soll es auch in Zukunft nicht werden.“⁵

In der Sache deutet die über das Modell entwickelte Lücke auf den gesamten Regenerationsprozeß der zugewanderten Bevölkerung hin. Sie läßt aber auch die Macht der Netzwerke erahnen, die entstehen, wenn internationale Wanderungsbewegungen erst einmal in Gang gekommen sind. Noch bis Mitte der achtziger Jahre gab es in der Bundesrepublik einen engen Zusammenhang zwischen der Außenwanderungsbewegung und den Beschäftigungsverläufen am Arbeitsmarkt. Dieser konjunkturelle Gleichlauf mit Nettozuwanderung im Aufschwung und Nettoabwanderung im Abschwung ist in den achtziger Jahren verlorengegangen (Schaubild 3). Trotz verhaltener Entwicklung der Ausländerbeschäftigung stieg die Nettozuwanderung beträchtlich an. Ein neues Kennzeichen war aber auch, daß sie nicht mehr von der traditionellen Süd-Nord-Wanderung aus den Mittelmeerraumstaaten der Europäischen Gemeinschaft gespeist wurde. Der Wanderungssaldo war zwischen dem Bundesgebiet und den EG-Staaten im Zeitraum von 1980 bis 1991 bereits negativ.

Das muß auch nicht verwundern, denn die ehemals unterentwickelten südeuropäischen Länder können durch die europäische Integration auf wachsende ökonomische Erfolge verweisen. Vor Ort sind die Beschäftigungsmöglichkeiten spürbar gestiegen, und der Anreiz, sich für eine Beschäftigungsaufnahme nach Deutschland auf den Weg zu machen, nahm Zug um Zug ab. Jedenfalls hat sich im Verlauf des Integrationsprozesses die westeuropäische Migration nicht als Einbahnstraße erwiesen. Zugleich konnte die Bundesrepublik im engen Konjunkturzusammenhang Wanderungserfahrungen sammeln. Jetzt indes geht es vor dem Hintergrund der jüngsten Wanderungswelle um neue

Konzepte, wenn mit Blick nach vorne tragfähige Integrationspotentiale aus inländischer Sicht ausgelotet werden sollen.

V. Stabilisierung der Erwerbsbevölkerung

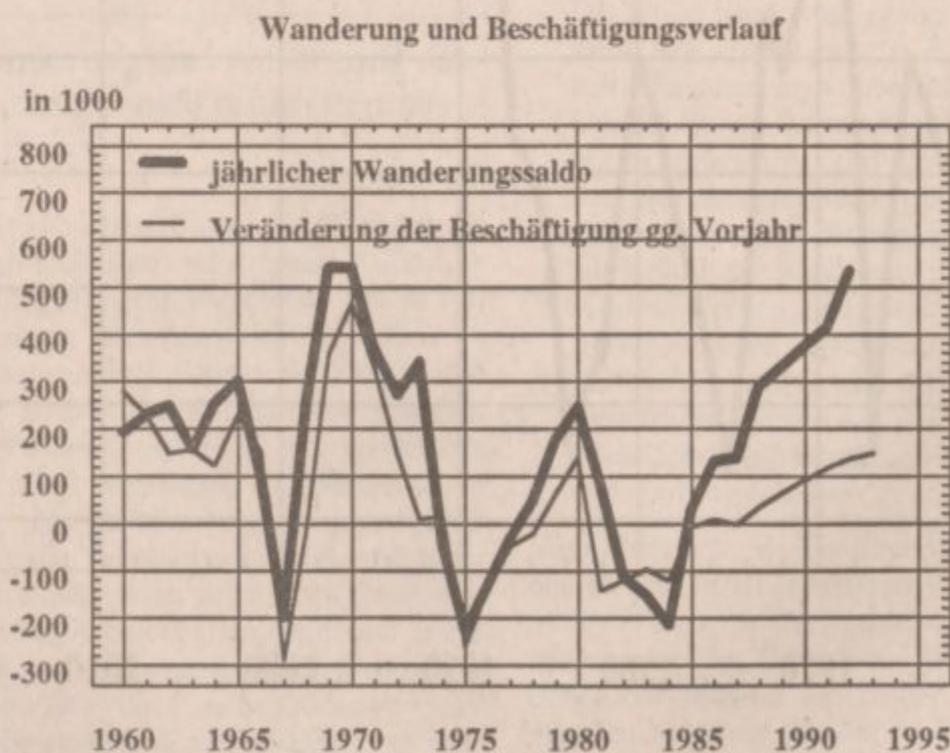
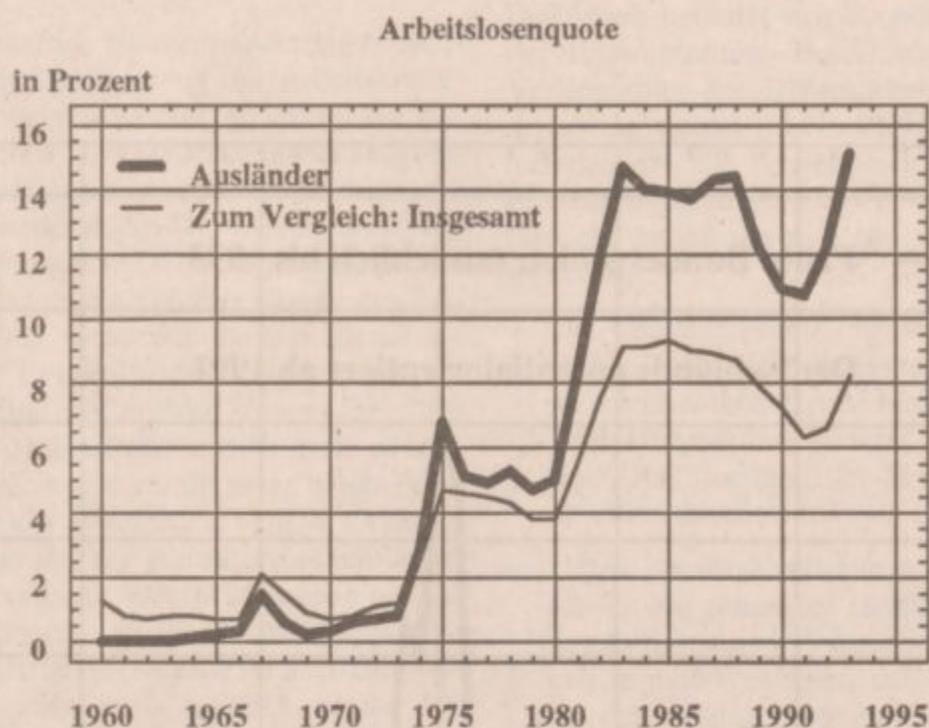
Erste Orientierungen dafür liefert die voraussehbare Entwicklung des Arbeitskräftepotentials. Aber Vorsicht ist zunächst angebracht, denn in zurückliegenden Jahren waren Fehlprognosen verbreitet. Die Ursachen dafür lagen nicht im falschen Ansatz der Inlandsentwicklung. Vielmehr wurden in allen nationalen Bevölkerungsvorausschätzungen die Außenwanderungen unterschätzt, auch in den Prognosen für die Bundesrepublik Deutschland. Das muß keineswegs entmutigen, denn es gibt Migrationsdaten, die zuverlässige Gesetzmäßigkeiten aufweisen. So haben die Wanderungsströme insgesamt recht stabile Alters- und Geschlechterproportionen. Diese Information kann man nutzen und die erwünschte Wanderungsbewegung aus der Sicht des Aufnahmelandes an der prognostizierbaren Bevölkerungsentwicklung des Inlands festmachen. Es wird also nicht das Ausmaß der Zuwanderung zu prognostizieren versucht, sondern die Frage beantwortet, wieviel Außenwanderung erforderlich ist, um die Erwerbsbevölkerung zu stabilisieren. Die Einengung auf diesen Bevölkerungsteil entspricht dem Gedanken, daß eine dauerhaft erfolgreiche Integration der Zuwanderer zunächst von der Entwicklung des Arbeitskräftepotentials abhängt. Diese Vorgehensweise ist arbeitsmarktorientiert. Sie bedarf keiner Phantasien über künftige Zuwanderungsgrößenordnungen, und sie liefert ein nachvollziehbares Grunddatum für die gesellschaftspolitische Diskussion.

Um Mißverständnissen vorzubeugen: Im Unterschied zu den sechziger Jahren wird davon ausgegangen, daß die Wanderungsbewegung der Zukunft nicht eine reine Arbeitskräftewanderung, sondern eine Familienwanderung sein wird.

Nach dieser Rechnung sind zur Stabilisierung des inländischen Arbeitskräfteangebots bei zugleich unveränderter Erwerbsneigung jährliche Nettozuwanderungsvolumen erforderlich, die von 170 000 Personen 1991 auf 800 000 im Jahr 2020 ansteigen (Schaubild 4). Es ist also die Dramatik auf der Zeitachse, die das am Arbeitskräftepotential orientierte Wanderungsvolumen beschreibt. Verteilt

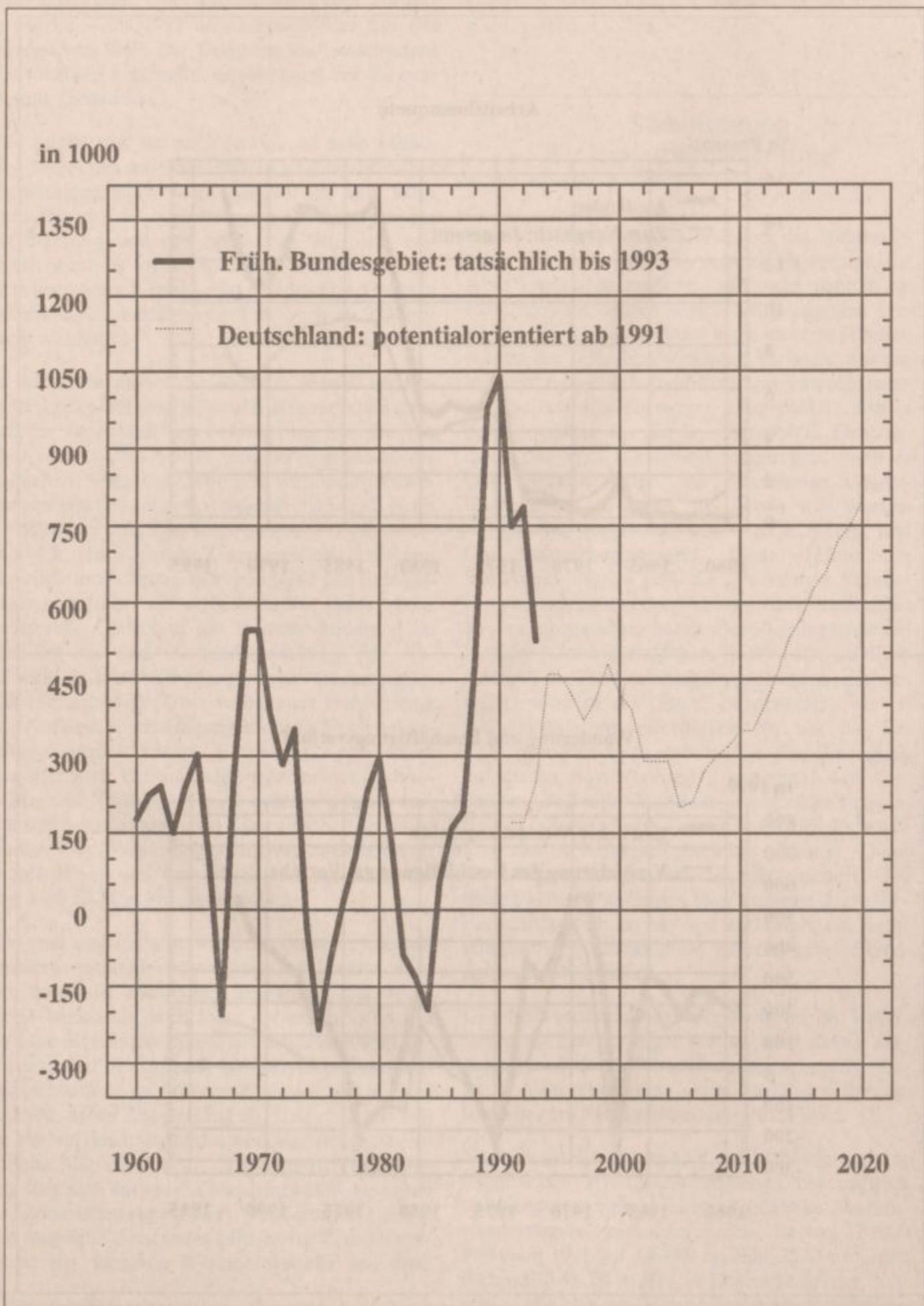
5 Bevölkerungsbericht 1994 der Bundesregierung, Stand Juli 1994, Bonn 1994.

Schaubild 3: Ausländerarbeitsmarkt von 1960 bis 1993



Quellen: Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit Nürnberg, Arbeitsstatistik – Jahreszahlen, verschiedene Jahrgänge; Statistisches Bundesamt (siehe Schaubild 1).

Schaubild 4: Auswanderungssalden von 1960 bis 2020: Früheres Bundesgebiet sowie Deutschland



Quelle: Statistisches Bundesamt; B. Hof (Anm. 4).

man dieses Volumen, das zeitgleich den altersstrukturellen Verschiebungen folgt, linear auf den Zeitraum 1990 bis 2020, entspricht dies einer jährlichen Nettozuwanderung von 400 000 Personen – Kinder, Arbeitskräfte, Rentner.

Folgt nun die künftige Nettozuwanderung tatsächlich dem an der Stabilisierung des Arbeitskräftepotentials orientierten Verlauf, so nimmt die Bevölkerung bei niedriger Geburtenentwicklung und steigender Lebenserwartung auf 84,4 Millionen im Jahr 2020 zu (Schaubild 5). Die *erste Orientierung* lautet mithin: Wenn es in Deutschland gelänge, die Beschäftigung langfristig auf dem Niveau des Jahres 1990 zu halten, wenn sich darüber hinaus die Beteiligung der Erwerbsbevölkerung am Arbeitsmarkt nicht veränderte, müßten bis zum Jahr 2020 insgesamt 12,4 Millionen Menschen netto zuwandern. Der Arbeitsmarkt würde unter diesen Voraussetzungen nicht überfordert. Diese Orientierung nach vorne mit der jahresdurchschnittlichen Nettozuwanderung von 400 000 Menschen erlaubt zugleich eine Einordnung der unmittelbar zurückliegenden Wanderungsbewegung im Zeitraum von 1988 bis 1993. Sie hatte ziemlich genau den doppelten Umfang. Daran gemessen hieße die Vorgabe für die Zukunft zunächst Zuwanderungsbegrenzung.

VI. Zuwanderung und Auslastung des inländischen Arbeitskräftepotentials

Es liegt auf der Hand, daß diese erste Orientierung ergänzt werden muß durch schrittweise Auflösung zuvor konstant gehaltener Parameter. Da ist zunächst der Versuch, nach Ausgleichsmöglichkeiten Ausschau zu halten, die im Arbeitskräftepotential angelegt sind: Wird es möglich sein, die Erwerbsbeteiligung der Männer und der Frauen so anzuheben, daß der nicht wendbaren demographischen Schrumpfung des inländischen Arbeitskräftepotentials wirksam begegnet werden kann? Mögliche Veränderungen lassen sich an drei Bereichen festmachen: Beim Arbeitsmarkteintritt sind es die Bildungszeiten der nachwachsenden Jahrgänge, in der Lebensmitte ist es der Familienbildungsprozeß mit der wechselnden Erwerbsbeteiligung der Frauen, und am Ende des Erwerbslebens die zeitliche Gestaltung des Übergangs in Rente.

Die von der demographischen Lücke in Gang gesetzte Dramatik auf der Zeitachse wird Forde-

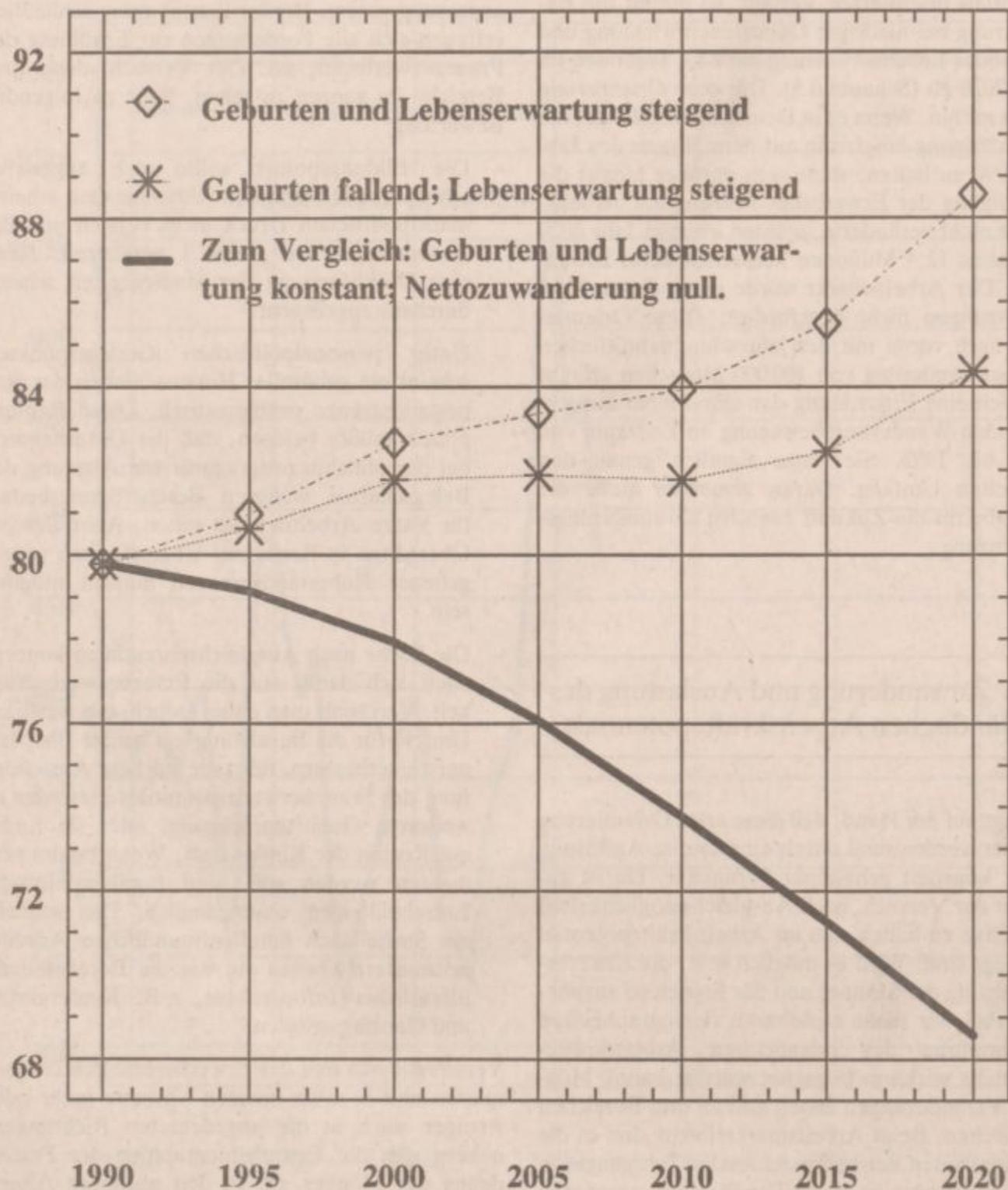
rungen auslösen, das inländisch verfügbare Arbeitskräftepotential durch Verhaltensänderungen stärker auszulasten. Weil dabei einige Politikbereiche gleichzeitig angesprochen werden, entsteht eine komplexe Querschnittsaufgabe. In der Diskussion befindet sich bereits eine Verkürzung der Bildungszeiten. Beschlossene Sache ist die Verlängerung der Lebensarbeitszeit im Rentenanspruchsgesetz. Breiter Zustimmung schließlich erfreuen sich alle Forderungen zur Erhöhung der Frauenerwerbstätigkeit. Der Versuch, diese drei Bereiche im ganzen zu sehen, führt zu folgender Bewertung:

- Die Bildungspolitik sollte sich angesichts schwindender Nachwuchsjahrgänge dem arbeitsmarktpolitischen Druck nicht beugen und die Ausbildungszeiten generell verkürzen. Aber eine Durchforstung der Studienzeiten scheint durchaus angebracht.
- Unter personalpolitischen Gesichtspunkten scheint ein generelles Hinausschieben der Ruhestandsgrenze problematisch. Diese Rentenpolitik müßte belegen, daß die Unternehmen bei der ohnehin programmierten Alterung der Belegschaften weiteren Beschäftigungsbedarf für ältere Arbeitnehmer sehen. Aber flexible Übergänge in Rente mit Überschreiten vorgegebener Ruhestandsgrenzen müssen möglich sein.
- Die Suche nach Ausgleichspotentialen konzentriert sich damit auf die Frauenerwerbstätigkeit. Versäumt man dabei jedoch, das familiäre Umfeld für die Berufstätigkeit beider Ehepartner zu verbessern, führt die stärkere Ausschöpfung des Frauenerwerbspotentials entweder zu weiterem Geburtenrückgang, oder sie findet auf Kosten der Kinder statt. Wenn beides vermieden werden soll, sind familienpolitische Entscheidungen unumgänglich. Das schließt die Suche nach familienfreundlichen Arbeitszeitmustern ebenso ein wie die Bereitstellung öffentlicher Infrastruktur, z. B. Kindergärten und Ganztagschulen.

Verschiebt sich nun das Erwerbsverhalten in einer oberen und in einer unteren Variante mehr oder weniger stark in die angedeuteten Richtungen, nähern sich die Erwerbsbiographien der Frauen denen der Männer an. In den mittleren Altersgruppen zwischen 25 und 35 Jahren kehren die Frauen nur noch vereinzelt dem Arbeitsmarkt den Rücken, um sich der Familienphase zu widmen. Die Erwerbsbeteiligung sinkt nicht mehr ab, sondern sie bleibt auf dem ohnehin erhöhten Niveau. Zum Vergleich: Hatten die Männer zu Beginn der

Schaubild 5: Bevölkerung: Varianten bis 2020: Potentialorientierte Zuwanderung

in Millionen



Quelle: B. Hof (Anm. 4).

neunziger Jahre im Durchschnitt noch ein um 26 Punkte höheres Erwerbsniveau als die Frauen, werden es in der oberen Variante im Jahr 2020 nur noch 15 Prozentpunkte sein. So sind denn auch in der steigenden Frauenerwerbsbeteiligung die entscheidenden Ausgleichspotentiale zu suchen. Sie werden in der oberen Variante sogar eine Abnahme des weiblichen Arbeitskräftepotentials verhindern. Dagegen sind die Mengeneffekte verkürzter Bildungszeiten oder späteren Rentenbeginns zu vernachlässigen, weshalb das männliche Arbeitskräftepotential mit Sicherheit abnimmt.

Damit stehen die globalen Entwicklungslinien des künftigen Arbeitsangebots fest (Schaubild 6). Zunächst die Ergebnisse ohne Wanderungsbewegung:

- Bei konstanter Erwerbsneigung sinkt das Arbeitskräfteangebot auf rund 31 Millionen im Jahr 2020,
- bei steigendem Erwerbsverhalten gemäß der unteren Variante geht es auf gut 33 Millionen zurück und
- in der oberen Erwerbsvariante immerhin noch auf gut 34,5 Millionen.

Damit lautete die *zweite Orientierung*: Es lassen sich zwar beachtliche Ausgleichspotentiale erschließen, aber durch Verhaltensänderungen kann die demographische Lücke dennoch nicht gefüllt werden. Sie summiert sich zwischen 1990 und 2020 auf etwa acht Millionen Erwerbspersonen auf. Die untere Variante der Erwerbsbeteiligung liefert bis dahin ein Ausgleichspotential in der Größenordnung von insgesamt drei Millionen, die obere Variante eines von 4,5 Millionen zusätzlichen Arbeitskräften.

Kombiniert man schließlich noch den rein demographisch ermittelten Zuwanderungsbedarf von durchschnittlich 400 000 Menschen pro Jahr mit einem Anstieg der Erwerbsbeteiligung entsprechend der unteren Variante, nähme das Arbeitskräftepotential bis auf 42,5 Millionen im Jahr 2015 zu. Bis 2020 bliebe es auf etwa diesem Niveau (Schaubild 6). Angesichts der zurückliegenden Wanderungsbewegungen bleibt auch ein solcher Erwerbspersonenverlauf wahrscheinlich. Damit stecken die dargestellten Verlaufslinien am Arbeitskräftepotential ausgerichtete Grenzen und Möglichkeiten der Zuwanderung ab. Es stellt sich nunmehr die Frage nach der voraussehbaren Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarktes und somit nach den künftigen Beschäftigungsmöglichkeiten.

VII. Varianten der Arbeitsplatzentwicklung

Ausgangspunkt ist der empirische Befund der im Zeitraum von 1960 bis 1992 gesunkenen Beschäftigungsschwellen kombiniert mit dem Ergebnis, daß der Produktivitätsfortschritt je Erwerbstätigen ebenso wie in allen zurückliegenden Perioden hinter dem Produktionswachstum zurückbleibt. Aber es ist ganz sicher der Januskopf dieser Kennziffer, der einerseits bei den unmittelbar Betroffenen lähmende Angst auslösen kann. Andererseits jedoch stellt der Produktivitätsfortschritt jeder Gesellschaft die entscheidenden Antriebskräfte für die Erweiterung ihrer wirtschaftlichen und sozialen Möglichkeiten zur Verfügung. Ob es nun die Ebene der Individualpsychologie oder die der Globalökonomie ist, hier wie dort ist es durchaus verständlich, wenn Veränderungen zunächst Bedrohungen auslösen, die sich in Ängsten verfestigen und schließlich in einen Rückzug einmünden. Auf der anderen Seite bietet jede Veränderung aber auch Chancen, die, wenn sie mutig ergriffen werden, sich in Wachstumsprozesse umsetzen lassen.

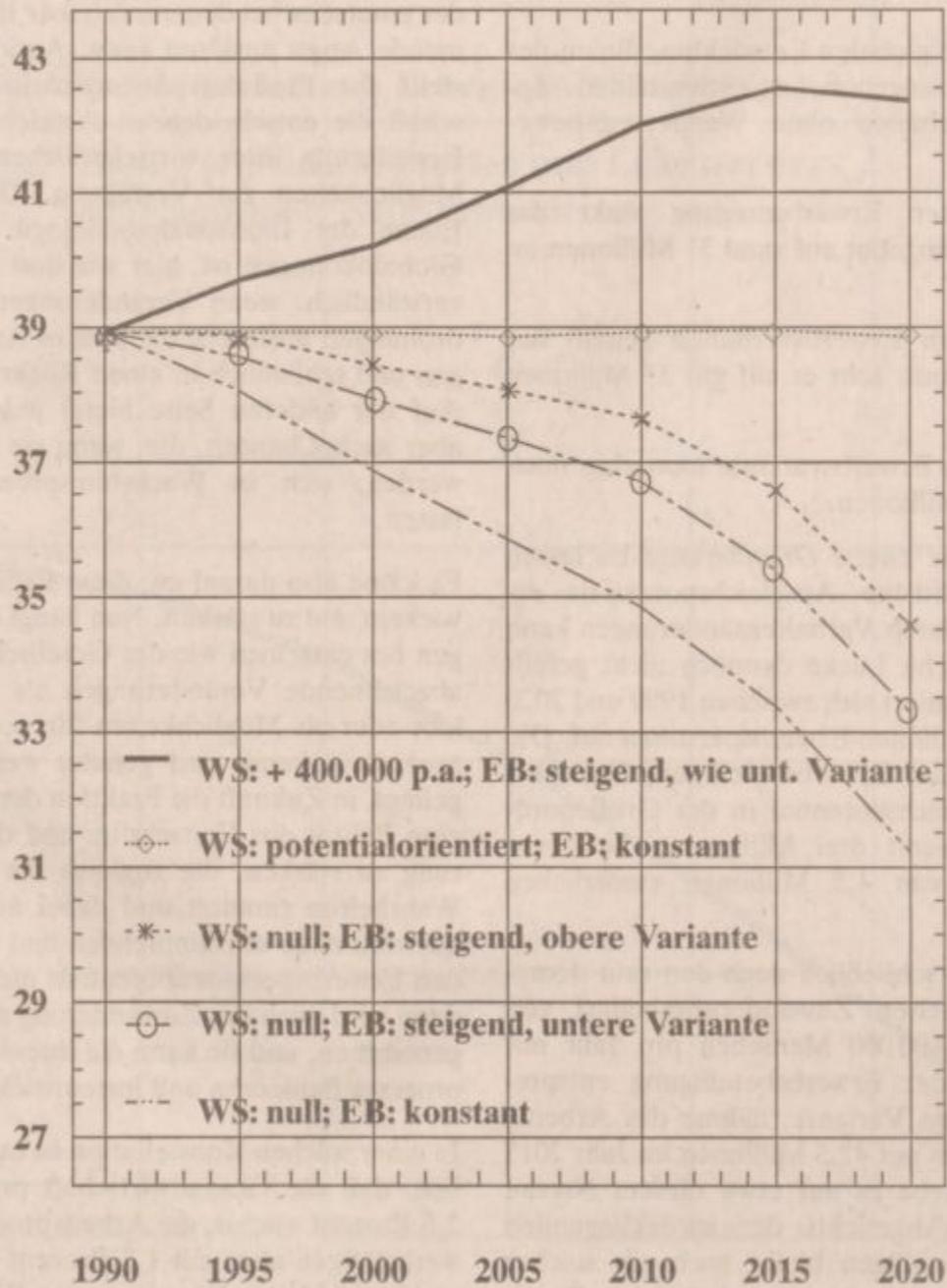
Es käme also darauf an, diese Fähigkeiten zu entwickeln und zu stärken. Nun hängt es vom Vermögen des einzelnen wie der Gesellschaft ab, ob sich abzeichnende Veränderungen als Bedrohung erlebt oder als Möglichkeiten für neue Wachstumsprozesse erkannt und genutzt werden. Wenn es gelingt, in Zukunft die Fraktion der Mutigen durch eine Politik des Fortschritts und der Modernisierung zu stärken, die zugleich die ökonomischen Wahrheiten zumutet und dabei auch die Konsequenzen eines schrumpfenden und zugleich alternenden Erwerbspersonenpotentials nicht verschweigt, dann wird auch der Zuwanderung das Bedrohliche genommen, und sie kann die internen Wachstumsprozesse flankieren und fortentwickeln helfen.

In einer solchen Konstellation ist es durchaus möglich, daß die Gesamtwirtschaft pro Jahr um gut 2,5 Prozent wächst, die Arbeitsproduktivität je Erwerbstätigen aber mit 1,7 Prozent deutlich dahinter zurückbleibt. Das wäre eine Wachstums-/Produktivitätsrelation, die sich auf die Erfahrungen der vergangenen zwanzig Jahre stützt und die zugleich zu einer weiteren Dienstleistungsorientierung im Verbund mit modernen Industriestrukturen führt. Wenn sich dabei der Wirtschaftsstandort Deutschland dem internationalen Wettbewerb erfolgreich stellt, ist verbunden mit neuen Arbeits-

Schaubild 6: Arbeitskräfteangebot: Varianten bis 2020

Wanderungssalden (WS) und Erwerbsbeteiligung (EB)

in Millionen



Quelle: B. Hof (Anm. 4).

zeitmustern jahresdurchschnittlich eine Beschäftigungsmehrung von knapp einem Prozent durchaus vorstellbar. Zur Einordnung: Das wäre nur die Hälfte des Beschäftigungstempos, das in den Vereinigten Staaten nach 1970 realisiert wurde. Ein Wachstumstempo von gut 2,5 Prozent wäre umweltverträglich, denn es weitet nicht die industrielle Güterproduktion überdurchschnittlich aus, sondern rückt die qualifizierten Dienstleistungen in den Vordergrund, und es trägt zugleich dem Alterungsprozeß der Bevölkerung Rechnung. Denn die Versorgung eines steigenden Anteils älterer Menschen bei gleichzeitig höherem Erwerbsniveau der Familien ist mit finanzieller Absicherung allein nicht zu erzielen. Dafür bedarf es auch eines deutlichen Mehrs an Beschäftigung in den weiten Bereichen der sozialen Dienste. Dennoch ist der so beschriebene längerfristige Wachstumspfad mit einer eher gedämpften Produktivitätsentwicklung eine offensive Orientierung. Diese Kombination setzt geradezu auf den Mut zur Veränderung und überwindet die Angst, der Gesellschaft gehe die Arbeit aus.

Vorstellbar ist natürlich auch ein Wachstumspfad mit einem jährlichen Zuwachs von 2,3 Prozent und einem Produktivitätsfortschritt von 1,9 Prozent. Daraus resultiert ein jährlicher Erwerbstätigenanstieg von knapp einem halben Prozent. Das wäre eine eher defensive Vorgehensweise ohne Lerneffekte. Ihre Beschäftigungsreaktionen entsprächen dem Ergebnis des früheren Bundesgebietes der Jahre 1970 bis 1992.

Beide Varianten – die offensive wie die defensive – sind mögliche Entwicklungen, die ab dem Jahr 2000 Platz greifen könnten, nachdem der vor uns liegende Aufschwung die Beschäftigung wieder auf ein Niveau gehoben hat, wie es in Gesamtdeutschland 1991 gemessen wurde. Der Weg von da bis zum Jahr 2000 (Schaubild 7) beinhaltet also die Rezession in den alten Bundesländern samt anschließendem Aufschwung ebenso wie die fortdauernden strukturellen Anpassungsprozesse in den neuen Bundesländern.

VIII. Arbeitsmarktbilanzen

Behält man bei diesen regional unterschiedlichen Begründungen hoher Arbeitslosigkeit den gesamtdeutschen Arbeitsmarkt im Blick, dann läßt die konjunkturelle Perspektive zunächst keine andere Schlußfolgerung zu als die einer spürbaren Begrenzung der Zuwanderung. Denn selbst wenn das

Erwerbspersonenpotential seit 1990 unverändert geblieben wäre und auch weiterhin auf diesem Niveau verharren würde, gäbe es im Jahr 2000 in Deutschland immer noch zwei Millionen Arbeitslose als Differenz zwischen Erwerbstätigen und Erwerbspersonen (Schaubild 7). Das entspräche einer Arbeitslosenquote von rund fünf Prozent. Nach dem Jahr 2000 würde sich bei weiterhin konstantem Arbeitskräftepotential in beiden Wachstumsmustern der ökonomische Prozeß rasch der Vollbeschäftigung nähern.

Völlig anders sieht die Arbeitsmarktbilanz aus, wenn die Erwerbsbeteiligung im Inland gemäß der unteren Variante steigt und gleichzeitig die Nettozuwanderung pro Jahr eine Größenordnung von 400 000 Personen erreicht. Selbst im offensiven Wachstumsmuster würde das Ausmaß der Unterbeschäftigung erst nach dem Jahr 2005 die Zwei-Millionen-Grenze unterschreiten. Im defensiven Wachstumsmuster hingegen wäre dies bei hoher Zuwanderung in keinem einzigen Jahr der Fall, die Unterbeschäftigung läge bis gegen Ende des Projektionszeitraums durchgängig über drei Millionen Personen.

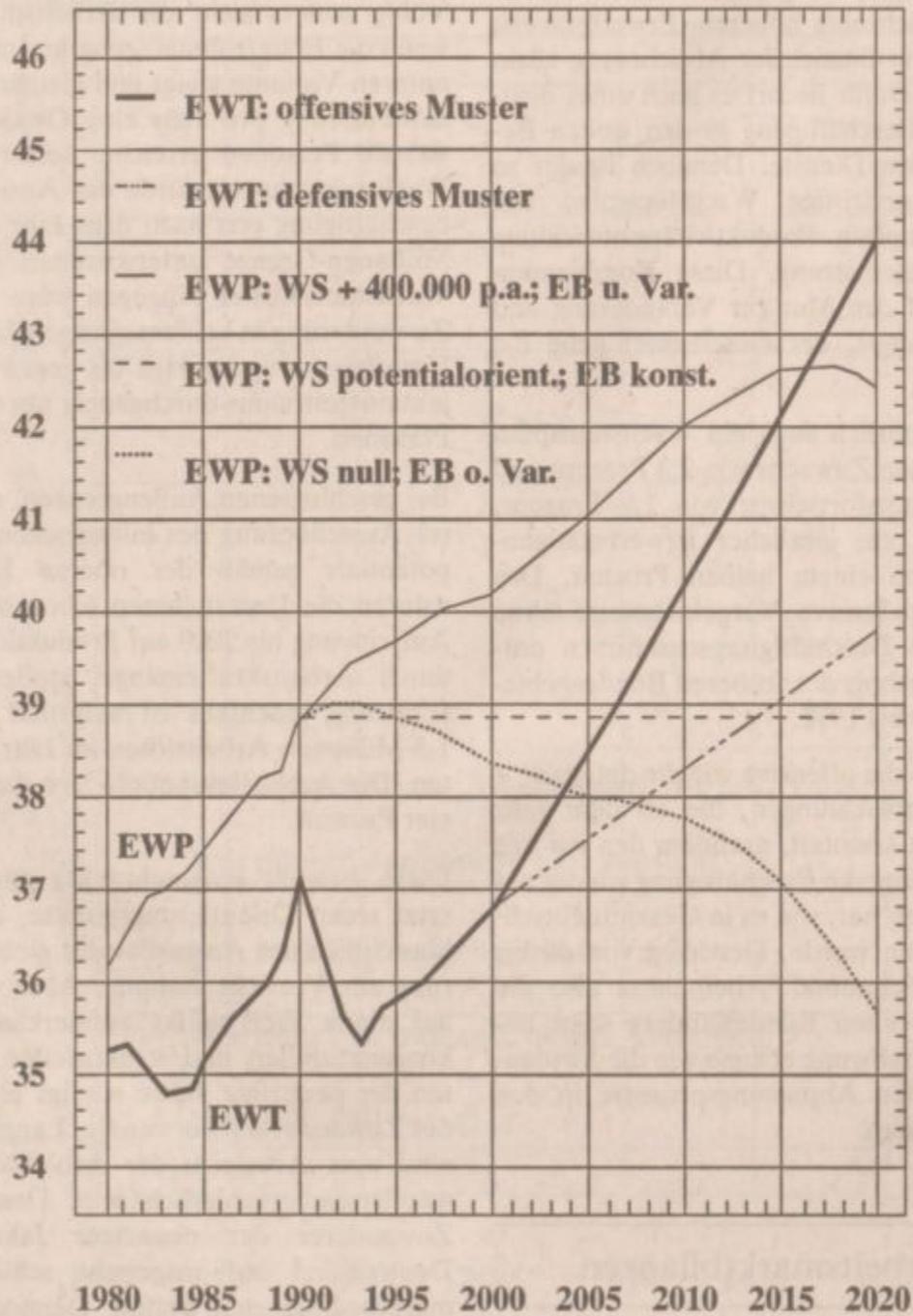
Bei geschlossenen Außengrenzen, aber bei stärkerer Ausschöpfung des inländischen Arbeitskräftepotentials gemäß der oberen Erwerbsvariante würden die Unternehmen schon im beginnenden Aufschwung bis 2000 auf Produktionsbehinderung durch Arbeitskräftemangel stoßen. Diese Einschätzung jedenfalls ist aufgrund von nur noch 1,5 Millionen Arbeitslosen im Jahr 2000 zu erwarten. Die Arbeitslosenquote läge dann knapp unter vier Prozent.

Diese bewußt eingeschränkte Szenarienauswahl setzt somit Orientierungspunkte, die mittelfristig hinsichtlich des Ausmaßes der globalen Zuwanderung zur Vorsicht mahnen. Aber sie macht auch auf einen Zielkonflikt aufmerksam. Unter den konjunkturellen und strukturellen Gesichtspunkten der neunziger Jahre scheint eine Begrenzung der Zuwanderung notwendig. Langfristig hingegen wird zum Ausgleich der Arbeitskräftelücke Zuwanderung erforderlich sein. Das bedeutet, die Zuwanderer der neunziger Jahre werden in Deutschland auf insgesamt schlechte Arbeitsmarktbedingungen treffen. Dennoch verlangt die längerfristige ökonomische Zielsetzung eine Vorsorgehaltung, um bei immer stärker werdender demographischer Schrumpfung vorzeitig reagieren zu können. In jedem Fall ist konsequente Steuerung notwendig. Ohne sie liefe der Wirtschaftsflechter Deutschland Gefahr, ziellos allein vom Zeitablauf bewegt zwischen den Verlaufslinien in

Schaubild 7: Arbeitsmarktbilanzen: Varianten bis 2020

Erwerbstätige (EWT) und Erwerbspersonen (EWP)

in Millionen



WS: Wanderungssalden; EB: Erwerbsbeteiligung.
 Quelle: B. Hof (Anm. 4).

Schaubild 6 hin und her zu trudeln, bis die Folgewirkungen der demographischen Prozesse unübersehbar geworden sind.

IX. Schlußfolgerungen

In einer solchen Situation des Abwartens lassen sich Möglichkeiten und Grenzen der Eingliederung von Zuwanderern kaum aufzeigen. Zunächst jedenfalls hängt der Zuwanderungsbedarf davon ab, wie erfolgreich eine konsequente Wirtschaftspolitik für mehr Beschäftigung die globalen Arbeitsmarktgleichgewichte der Gegenwart beseitigen hilft. Längerfristig wird diese Politik aller Voraussicht nach an Sachkapitalmangel nicht scheitern. Sorge bereitet vielmehr das Humankapital mit seiner wachsenden Bedeutung für eine strukturell veränderte ökonomische Entwicklung. Denn die natürliche Regeneration des deutschen Arbeitskräftepotentials ist in zunehmendem Maße gefährdet. Aufgrund der internen demographischen Prozesse nimmt der Arbeitskräftenachwuchs im Alter zwischen 15 und 25 Jahren in Westdeutschland schon seit Mitte der achtziger Jahre ab, in Deutschland bis zum Jahr 2020 von gegenwärtig 6,5 auf dann 4 Millionen. Demgegenüber steigt die Zahl der über 55jährigen Arbeitskräfte von 4 Millionen heute auf 5,5 Millionen. Der damit verbundene Alterungsprozeß gefährdet die breite Fundierung neuen technologischen Wissens. Deshalb ist es auch keine geeignete Strategie, dem Arbeitskräftenachwuchs bei ohnehin programmierter Verknappung eine Verkürzung der Ausbildungszeiten abzuverlangen. Das könnte langfristig produktivitätsmindernde Effekte haben. Wenn die Ausbildung aufgrund des Arbeitsmarktdrucks an Quantität und Qualität verliert, würde die Bundesrepublik genau das aufs Spiel setzen, was ihr in der Vergangenheit international stets Wettbewerbsvorteile gebracht hat.

Arbeitsmarktorientierte Zuwanderung sollte auch die Möglichkeit eröffnen, die demographische Lücke am unteren Rand des Erwerbspotentials auszugleichen. Aber dieser Ausgleich

stellt sich nicht im Selbstlauf ein. Die Bundesrepublik müßte ihre in der Vergangenheit erworbene Wanderungserfahrung durch tragfähige Integrationskonzepte⁶ ergänzen. Zunächst einmal ginge es dabei darum, die Ausbildungsbeteiligung der bereits anwesenden ausländischen Jugendlichen spürbar zu erhöhen, um die bereits vorhandenen Potentiale auch qualitativ besser auszuschöpfen. Für die längerfristige Wanderungszielsetzung wird es im arbeitsmarktorientierten Teil wahrscheinlich unumgänglich sein, bereits bei der Einreise gewisse Qualifikationsstandards zu setzen und ein gewisses Maß an Sprachkompetenz abzuverlangen. Denn eine so aufwendige Begleitung durch Sprach- und Qualifizierungskurse, wie sie deutschstämmigen Aussiedlern zuteil wurde, ist auf Dauer für das gesamte Zuwanderungspotential kaum vorstellbar.

Insgesamt zeigt sich, daß einwanderungspolitische Entscheidungen erforderlich sind, wenn die Bundesrepublik Deutschland ein leistungsfähiger Erwerbsstandort bleiben will. Deren Akzeptanz steigt in dem Maße, wie ihre Grundsätze nach innen wie nach außen für alle erkennbar offengelegt werden. Die hier vorgestellten längerfristigen Orientierungen mahnen rechtzeitige Weichenstellungen an, damit Überforderungen vermieden werden. Aber sie bedürfen der Ergänzung um die kurzfristige Orientierung, die den aktuellen Arbeitsmarktgegebenheiten Rechnung trägt. So könnte eine periodisch aufgelegte Gesamtschau den längerfristigen Rahmen ergänzen. Je nach konjunktureller Situation könnten der Einwanderungspolitik am aktuellen Arbeitsmarktgeschehen ausgerichtete Orientierungspunkte zur Verfügung gestellt werden. Denn nur ausgewogene und transparente Wanderungsproportionen nehmen Bedrohungen weg und steigern das Vermögen, im toleranten Miteinander die Chancen zu erkennen, die die zuwandernden Menschen für die inländische Entwicklung bedeuten. Das heißt Öffnung und Austausch, aber auch Zumutung und Abgrenzung. Beides wird notwendig sein, denn der sich selbst regulierende konjunkturelle Wanderungszusammenhang ist endgültig verloren.

⁶ Siehe hierzu den Beitrag von Beate Winkler in diesem Heft.

Demographische Aspekte der vergangenen und zukünftigen Zuwanderung nach Deutschland

I. Deutschland – ein Zuwanderungsland

In der Bundesrepublik Deutschland wird keine demographische Fragestellung so kontrovers diskutiert wie die der Auswirkungen von Zu- und Abwanderungen. Daß selbst Wissenschaftler die unterschiedlichsten Schlußfolgerungen ziehen, dürfte nicht zuletzt an der politischen Brisanz des Themas liegen¹. Es scheint wenig sinnvoll, hier auf die unterschiedlichen Positionen in Politik und Öffentlichkeit einzugehen. In diesem Beitrag werden statt dessen am Beispiel der Bundesrepublik verschiedene demographische Zusammenhänge angesprochen, die Grundlage für eine sachliche Auseinandersetzung mit diesem Themenbereich sein können.

Im Sinne der amtlichen Statistik der Bundesrepublik findet *Zuwanderung* statt, wenn eine Person mit vorherigem Wohnsitz außerhalb der Grenzen des Bundesgebiets diesen in die Bundesrepublik verlegt; *Abwanderung* erfolgt, wenn der Wohnsitz vom Inland in das Ausland verlegt wird. Bei Zuwie auch bei Abwanderern kann es sich sowohl um deutsche Staatsbürger als auch um „Ausländer“ in rein juristischem Sinne handeln. Die jährliche Differenz von Zu- und Abwanderern ist die Nettozu- oder -abwanderung (*Wanderungssaldo*). Seit Gründung der Bundesrepublik sind (in den jeweiligen Grenzen) im Jahresdurchschnitt mehr als 275 000 Personen netto zugewandert, was etwa der Einwohnerzahl der Stadt Karlsruhe im Jahr 1993 entspricht.

Der Anteil von deutschen Staatsbürgern an den Zu- und Abwanderern schwankte in der Vergangenheit stark. Verallgemeinernd läßt sich aber feststellen, daß der Anteil deutscher Staatsbürger an den Zuwanderern in der Regel höher gewesen ist als an den Abwanderern, so daß die Nettowanderungsströme zu einem größeren Anteil aus deutschen Staatsbürgern bestanden als die der Brutto-

wanderungsströme. Im Jahr 1993 lag der Anteil deutscher Zuwanderer an allen Zuwanderern bei 22,2 Prozent, unter den Abwanderern waren 10,9 Prozent deutsche Staatsbürger, unter den Nettozuwanderern dagegen 41,3 Prozent². Bei den deutschen Zuwanderern handelte es sich in den frühen Jahren der Bundesrepublik zu einem großen Teil um Flüchtlinge, Vertriebene und ehemalige Kriegsgefangene, später um Übersiedler bzw. Flüchtlinge aus der DDR und gegenwärtig sind es Aussiedler im Sinne der Definition des Bundesvertriebenengesetzes bzw. um nach Deutschland zurückwandernde Personen, die vorher ihren Wohnsitz im Ausland hatten.

Der in der Öffentlichkeit häufig zitierte (hohe) „Ausländeranteil an der bundesdeutschen Wohnbevölkerung“ ist aus wissenschaftlich demographischer Sicht keine sinnvolle Größe. Wir müssen berücksichtigen, daß nach deutscher Definition alle hier lebenden und geborenen Kinder und Kindeskinde früherer nichtdeutscher Zuwanderer „Ausländer“ sind, wenn diese nicht die deutsche Staatsbürgerschaft erhielten, während beispielsweise in den Nachfolgestaaten der Sowjetunion geborene und lebende Personen auch ohne deutsche Sprachkenntnisse Deutsche im Sinne der Gesetze sein können. Da in unseren Nachbarländern ganz andere Staatsbürgerschaftsdefinitionen gelten, errechnen sich beispielsweise in Frankreich oder Großbritannien sehr viel geringere Ausländeranteile. Internationale Vergleiche sind allein aus diesem Grund kontraproduktiv. Für die Bundesrepublik muß festgehalten werden, daß der sogenannte „Ausländeranteil“ an der Bevölkerung letztlich so groß ist, wie wir selbst es wünschen: Durch die Handhabung unserer Regelungen zur Gewährung der deutschen Staatsbürgerschaft bestimmen wir diese für viele Personen so „bedrohlich“ anmutende Zahl selbst.

Aufgrund der zahlenmäßigen Entwicklung von Zu- und Abwanderung muß zuerst und entgegen stets

1 Anmerkung der Redaktion: Siehe dazu den Beitrag von Beate Winkler in diesem Heft.

2 Von den 1 268 004 Zuzügen waren 281 132 Deutsche, unter den 796 859 Fortzügen befanden sich 86 619 Deutsche, so daß unter den 471 145 Nettozuwanderern 194 513 Deutsche einen Anteil von 41,3 Prozent ergaben.

Tabelle: Grenzüberschreitende Wanderungen für ausgewählte Länder

	Bevölkerung (in Mio.)	Zuzüge	Fortzüge	Durchschnittliche jährliche Nettozuwanderung	Nettomigrationsrate (auf 1000 der Bevölkerung)
	1992	1992	1992	1985-1989	1992
EU (12)	346,76	*	*	498 000	1,4
Bundesrepublik	80,97	1 489 000	701 000	389 000	9,7
Frankreich	57,53	110 000	*	(14 000)	(1,6)
Großbritannien	57,96	276 000 ²	239 000 ²	24 000	0,5
Italien	56,93	111 000 ^{1,3}	*	(74 000)	(1,6)
Niederlande	15,24	117 000	59 000	27 000	3,8
Belgien	10,07	63 000 ¹	32 000 ¹	17 000	3,1 ¹
Schweden ³	8,69	45 000	26 000	24 000	2,2
Schweiz	6,91	157 000	117 000	26 000	5,8
Österreich	7,86 ²	59 000 ^{2,3}	*	19 000	7,5 ²
USA	250,87	1 827 000 ²	961 000	670 000	3,5 ²
Kanada	28,44	253 000	45 000	92 000	7,3
Neuseeland	3,49	49 000	45 000	42 000	1,1
Australien	17,6	124 000 ²	30 000	116 000 ⁴	5,5 ²

¹ 1990 ² 1991 ³ Nettozuwanderung ⁴ Zeitraum 1986-1990

(...) Daten ohne EG-Binnenwanderung * keine Angaben

Quellen: Statistische Jahrbücher Australiens, Belgiens, der Bundesrepublik, Frankreichs, Kanadas, Neuseelands, der Niederlande, Österreichs, Schwedens, der Schweiz und der USA sowie Veröffentlichungen des Statistischen Büros der EU (EUROSTAT) und der Vereinten Nationen (UN).

wiederholten amtlichen Verlautbarungen konstatiert werden, daß die Bundesrepublik Deutschland seit ihrer Gründung ein Zuwanderungsland ist, noch dazu eines der bedeutendsten in der Welt. In der Tabelle ist dieser Tatbestand für den jüngsten verfügbaren Zeitpunkt in Form eines internationalen Vergleiches dargestellt. In der Länderauswahl wurden europa- und weltweit wichtige Zuwanderungsländer berücksichtigt.

Die absoluten Durchschnittswerte der jährlichen Nettozuwanderung in Deutschland im Zeitraum 1985 bis 1989 werden unter den in der Tabelle ausgewählten Zuwanderungsländern nur von den Vereinigten Staaten übertroffen und liegen weit oberhalb der Zahlen von klassischen Zuwanderungsländern wie etwa Kanada und Australien. Im Jahr 1992 beispielsweise wanderten 788 000 Personen in die Bundesrepublik netto zu und auch 1993 – trotz eines Rückgangs der Bruttozuwanderung – zogen immerhin noch 470 000 Personen netto in

die Bundesrepublik. Relativ zur Bevölkerungsgröße ist die Bundesrepublik seit einigen Jahren sogar das weltweit größte Zuwanderungsland. Allein für das Jahr 1992 kamen in Deutschland 9,7 Nettozuwanderer auf 1000 der Bevölkerung im gleichen Jahr, und auch 1993 lag die Nettomigrationsrate noch weit über 5 pro 1000 der Bevölkerung.

In der Tabelle ist außerdem die durchschnittliche Nettozuwanderung für die Europäische Union (EU der 12) als Gesamtheit dargestellt, von der rund zwei Drittel allein auf die Bundesrepublik entfallen. Die Wanderungsströme zwischen den Mitgliedsländern der Union werden für die EU-Zahlen als Gesamtheit nicht als grenzüberschreitende Wanderungen erfaßt, da es sich in diesem Fall um Binnenwanderungen handelt. Seit Jahren ist im übrigen die Bedeutung der grenzüberschreitenden Wanderungen zwischen den EU-Mitgliedsländern trotz der aufgehobenen Mobilitätsbarriere

ren rückläufig, wofür in erster Linie die sich angleichenden wirtschaftlichen Verhältnisse verantwortlich gemacht werden.

II. Die Bedeutung von Außenwanderungen für die deutsche Bevölkerungsentwicklung in der Vergangenheit

Um gegenwärtige und zukünftige Entwicklungen der Zuwanderung sinnvoll beurteilen zu können, lohnt ein Blick in die Vergangenheit. In der Mitte des 19. Jahrhunderts war Deutschland wie viele seiner Nachbarländer Auswanderungsland. Bereits nach der Reichsgründung 1871 nahm aber – mit Ausnahme einiger ökonomischer Krisenjahre – der vorausgegangene Auswanderungsdruck ab; es kam zur phasenweisen Nettozuwanderung. So verließen während dieser Zeit mehr Deutsche die USA in Richtung Deutsches Reich, als nach dorthin auswanderten. Im Jahr 1907 standen beispielsweise 31 696 Auswanderer über deutsche Häfen 217 812 Einwanderern über deutsche Häfen gegenüber. Die Gründe für diese Entwicklung lagen zum einen in der abnehmenden Attraktivität vor allem der USA, die zuvor das Zielland für mehr als 90 Prozent aller Auswanderer waren. Gleichzeitig entspannte sich mit der beginnenden Industrialisierung die wirtschaftliche Situation in Deutschland. Noch stärker als bei der Außenwanderung kam dieser Umstand bei der zahlenmäßig bedeutsamen und von Ost nach West verlaufenden Binnenwanderung zum Tragen. In der Wanderungsstatistik wurden diese Ströme nicht registriert, weil die Zuwanderer (zumeist deutscher oder polnischer Nationalität) in die neuen industriellen Zentren aus Gebieten innerhalb der damaligen Grenzen des Deutschen Reiches stammten.

Aus heutiger Sicht erstaunlich gering waren die grenzüberschreitenden Migrationsbewegungen, die im Gefolge der großen Gebietsabtretungen des Deutschen Reiches nach 1918 einsetzten. Der Bevölkerungszustrom aus abgetretenen Gebieten und die Remigration von Auslandsdeutschen wird in Schätzungen aus dieser Zeit auf etwas mehr als eine Million Menschen angesetzt, denen eine Abwanderung von Inländern in etwa gleich großer Höhe gegenübergestellt haben mußte. Auch in der nachfolgenden Zwischenkriegszeit beeinflussten grenzüberschreitende Wanderungen das deutsche Bevölkerungsgeschehen nur wenig.

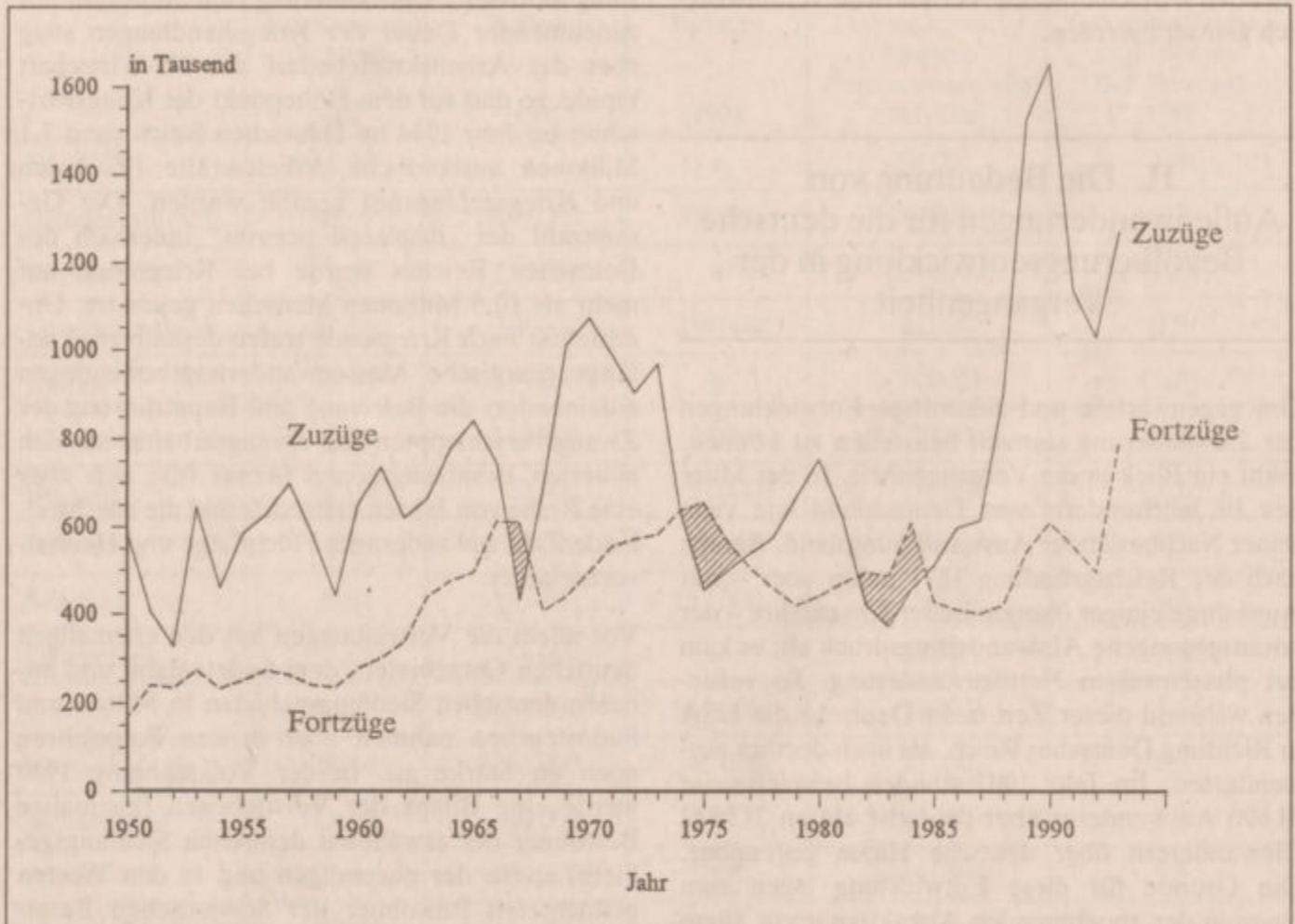
Mit Beginn des Zweiten Weltkriegs kam die freiwillig motivierte Einwanderung zum Stillstand; mit zunehmender Dauer der Kriegshandlungen stieg aber der Arbeitskräftebedarf der NS-Wirtschaft rapide, so daß auf dem Höhepunkt der Kriegswirtschaft im Jahr 1944 im Deutschen Reich rund 7,1 Millionen ausländische Arbeitskräfte (Zivilisten und Kriegsgefangene) gezählt wurden. Die Gesamtzahl der „displaced persons“ innerhalb des Deutschen Reiches wurde bei Kriegsende auf mehr als 10,5 Millionen Menschen geschätzt. Unmittelbar nach Kriegsende trafen deshalb zwei anfangs chaotische Massenwanderungsbewegungen aufeinander: die Befreiung und Repatriierung der Zwangsverschleppten und Zwangsarbeiter aus den alliierten Besatzungszonen heraus (die sich über eine Reihe von Jahren erstreckt) und die anschwellende Zahl zuwandernder Flüchtlinge und Heimatvertriebener.

Vor allem die Vertreibungen aus den ehemaligen deutschen Ostgebieten, dem Sudetenland und anderen deutschen Siedlungsgebieten in Mittel- und Südosteuropa nahmen aber in den Folgejahren noch an Stärke zu. In der Volkszählung 1950 wurde eine Bilanz der Vertriebenen (ehemalige Bewohner der erwähnten deutschen Siedlungsgebiete) sowie der ehemaligen und in den Westen geflüchteten Bewohner der Sowjetischen Besatzungszone gezogen. Beide Personengruppen adiierten sich danach im früheren Bundesgebiet (ohne Berlin und Saarland) auf 9,43 Millionen Menschen mit einem Anteil von 19,8 Prozent an der Gesamtbevölkerung. Auf dem Gebiet der früheren Sowjetischen Besatzungszone (SBZ) lebten nach einer Zählung aus dem Jahr 1946 etwa 3,6 Millionen Vertriebene mit einem Anteil von 20,8 Prozent an der Bevölkerung³. Aufgrund der unmittelbar nach Beendigung des Zweiten Weltkrieges beginnenden Abwanderungswelle aus der ehemaligen DDR stieg bis zum Jahr 1953 die Zahl der Flüchtlinge und Heimatvertriebenen im früheren Bundesgebiet weiter auf 10,6 Millionen Menschen an. Die Vertriebenen verteilten sich dabei sehr unterschiedlich auf die einzelnen Bundesländer: Während im Westen beispielsweise Schleswig-Holstein mit mehr als 30 Prozent die höchsten Vertriebenenanteile an der Wohnbevölkerung aufwies, besaß Mecklenburg-Vorpommern im Osten sogar noch etwas höhere Vertriebenenanteile.

Berücksichtigt man das Fehlen einer funktionierenden Verwaltung, die mangelnde wirtschaftliche Versorgung und den allein für die einheimische

3 Vgl. Peter H. Seraphim, Die Heimatvertriebenen in der Sowjetzone, Berlin 1954.

Abbildung 1: Zu- und Fortzüge über die Grenzen der Bundesrepublik Deutschland von 1950 bis 1993



▨ Jahre mit Nettoabwanderung
(Fortzüge > Zuzüge)

Quelle: Eigene Darstellung.

Bevölkerung unzureichenden Wohnraum nach Kriegsende, werden die kurzzeitig extremen Folgen dieser Entwicklung mit zahlreichen sozialen Anpassungsproblemen noch heute nachvollziehbar. Nicht nur wegen der Vergrößerung des Arbeitskräftepotentials oder der erhöhten Nachfrage erwies sich die Zuwanderung von Vertriebenen und Flüchtlingen langfristig als strukturförderndes Element der wirtschaftlichen Entwicklung – besonders in vormals agrarischen Regionen wie etwa in Nordbayern.

Auch nachdem die kriegsbedingten Zwangswanderungen abebbten, wuchs die Wohnbevölkerung der alten Bundesländer im Durchschnitt jährlich durch Nettozuwanderung um die Kopfzahl einer Großstadt. Nur in einigen wenigen Jahren fand eine Nettoabwanderung statt (vgl. Abbildung 1). Nach dem im Jahr 1961 stark gebremsten Zustrom von Zuwanderern aus der DDR setzte eine arbeitsmarktpolitisch bedingte Zuwanderung von Arbeitskräften aus den sechs Anwerbestaaten

Portugal, Spanien, Italien, Jugoslawien, Griechenland und Türkei mit dem Höhepunkt in den Jahren 1969 und 1970 mit jeweils über einer Million Zuwanderern ein. In den nachfolgenden Rezessionsjahren wanderte ein großer Teil dieser Personen wieder ab, was für die Jahre 1967, 1974 bis 1976 und 1982 bis 1984 eine negative Wanderungsbilanz bewirkte. Nach Vollzug des Anwerbstopps 1973 bestand die Zuwanderung zu einem erheblichen Anteil aus dem Familiennachzug hier lebender ausländischer Arbeitskräfte.

Anfang der achtziger Jahre begann die bis heute andauernde Aussiedlerzuwanderung zunächst von Deutschen aus Polen, später aus Rumänien, und in der Gegenwart immer stärker aus Gebieten der ehemaligen Sowjetunion, die in Form einer Familienzwanderung und einem ausgeglichenen Geschlechterverhältnis stattfindet und ihren bisherigen Höhepunkt im Jahr 1990 mit 397 000 Aussiedlern hatte. Die in der öffentlichen Diskussion hochgespielten Asylbewerberzahlen fallen erst in

den Jahren 1990 bis 1993 zahlenmäßig ins Gewicht (vgl. Abbildung 1). Für die Außenwanderungsstatistik spielen sie aber auch weiterhin eine eher untergeordnete Rolle, weil sie im gleichen oder spätestens in dem der Zuwanderung folgenden Jahr bei negativem Ausgang des Asylverfahrens wieder als Abwanderung auftauchen.

Am konkreten Beispiel der Bundesrepublik läßt sich zeigen, wie groß der Bevölkerungsbestand der alten Bundesländer heute wäre, wenn es nach dem Krieg überhaupt keine Zu- und Abwanderung auf allen Altersstufen gegeben hätte: Würden aus dem Volkszählungsbestand des Jahres 1950 die Vertriebenen und Flüchtlinge abgezogen und die verbleibenden Personen mit den jährlichen Fertilitätsraten und den Sterbewahrscheinlichkeiten fortgeschrieben werden, wie sie in der Bundesrepublik seit 1950 gemessen wurden, dann hätte die Wohnbevölkerung der alten Bundesländer im Jahr 1989 nur rund 41 Millionen betragen. Wir dürfen somit konstatieren, daß heute etwa jeder dritte Bürger der alten Bundesländer nicht hier leben würde, wenn in der Vergangenheit keine Zuwanderungen stattgefunden hätten. Der hohe „Zuwanderungsanteil“ an unserer Bevölkerung seit dem Bestehen der Bundesrepublik wird für uns vor allem deshalb nicht spürbar, weil die große Anzahl von Kindern und Kindeskindern von früheren Zuwanderern sich selbst natürlich nicht als Zuwanderer verstehen und auch von niemandem sonst so beurteilt werden. Diese Personen würden aber heute nicht in Deutschland leben, wenn ihre Eltern oder Großeltern nicht zugewandert wären.

Auch die Bevölkerungsentwicklung der neuen Bundesländer wurde seit 1950 stark durch Wanderungen beeinflusst, in diesem Fall überwiegend durch Abwanderung. Ohne jede Außenwanderung hätte die Gesamtbevölkerung der DDR im Jahr 1987 bei 19,9 Millionen gelegen⁴. Tatsächlich hatte die DDR aber in diesem Jahr nur 16,7 Millionen Einwohner. Daß die DDR von einer ansonsten wachsenden zu einer schrumpfenden Bevölkerung wurde, liegt wiederum nicht nur an den Abgewanderten selbst, sondern auch an deren fehlenden Kindern und Kindeskindern. Auch nach dem Mauerbau im August 1961 siedelten weiterhin Bürger der DDR in die Bundesrepublik über. Allerdings wurde nunmehr die Auswanderung staatlich kontrolliert und betraf

stärker als vorher ältere Personen. In der Folgezeit wanderten dann Personen vorwiegend aus anderen sozialistischen Ländern zu, so daß die DDR mit dem „Rest der Welt“ (ausgenommen die alten Bundesländer) zeitweise sogar einen positiven Nettowanderungssaldo hatte.

Die Abwanderungswelle in Richtung Westen nach der Öffnung der Grenzen verstärkte die demographische Alterung und auch die Schrumpfung des Bevölkerungsbestandes in den meisten Regionen der neuen Bundesländer. Seit 1991 weisen aber die neuen Bundesländer gegenüber dem Ausland einen leicht positiven Außenwanderungssaldo auf (im Jahr 1992 z.B. bereits 89817 Personen). Auch der negative Wanderungssaldo gegenüber den alten Bundesländern ging von 383000 Personen im Jahr 1989 auf 53000 Personen im Jahr 1993 zurück.

III. Könnte Zuwanderung die zukünftige Bevölkerungsentwicklung stabilisieren?

Mit dem Ende des „Babybooms“ vor etwa 20 Jahren brachten Demographen das Szenario einer „aussterbenden“ Bevölkerung der Bundesrepublik in die Diskussion, die sich nach jeweils 40 bis 45 Jahren im Bestand halbieren würde. Während die Geburtenzahlen tatsächlich nahezu auf dem damals angenommenen sehr niedrigen (und weit unterhalb des Bestandserhaltungsniveaus liegenden) Niveau blieben, hat die anhaltende (Netto-)Zuwanderung einen absoluten Bevölkerungsanstieg und eine Abmilderung der demographischen Alterungsprozesse in der bundesdeutschen Wohnbevölkerung verursacht. Die deutsche Einigung hat im übrigen die demographischen Zukunftsaussichten kaum verändert, da die bestehenden Altersstrukturen in Ost und West sehr ähnlich waren und die Fertilität in den neuen Bundesländern seit der Vereinigung im Oktober 1990 besonders niedrig ist. Ein Wiederanstieg der Geburtenzahlen ist bis dato nicht erkennbar.

Da durch Geburten und Sterbefälle auch in der Zukunft keine demographische Bestandserhaltung gesichert werden wird, folgt auch unter den neuen Ausgangsbedingungen, daß die deutsche Wohnbevölkerung zwar noch einige Jahre wachsen, jenseits des Jahres 2000 aber eine zunehmende Schrumpfung einsetzen wird – falls keine Zuwanderung stattfindet. In amtlichen Bevölkerungs-

⁴ Vgl. Reiner Hans Dinkel/Erich Meinl, Die Komponenten der Bevölkerungsentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland und der DDR zwischen 1950 und 1987, in: Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft, 17 (1991) 2, S. 115–134.

prognosen wurde in der Vergangenheit stets die zukünftige Wanderung mit Null oder nahe Null angesetzt und dadurch regelmäßig die spätere Bevölkerungsentwicklung deutlich unterschätzt. Erstmals in der kürzlich publizierten 8. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes wird bis zum Ende des Prognosezeitraums im Jahr 2040 eine dauerhafte (Netto-)Zuwanderung in die Bundesrepublik angenommen, deren Zahl zwischen 100 000, 200 000 oder 300 000 jährlichen Nettozuwanderern variiert⁵. Entsprechend höher wird dann auch gegenüber den vorherigen Prognosen die Bevölkerungsentwicklung angesetzt.

Bei der wissenschaftlichen Bewertung der Frage, ob und mit welchen jährlichen Zahlen von (Netto-)Zuwanderern eine zukünftige Schrumpfung der bundesdeutschen Bevölkerung verhindert werden könnte, müssen aber einige bisher unbeachtete demographische Zusammenhänge betont werden. Die langfristigen Konsequenzen der Zu- und Abwanderung einer bestimmten Person hängen vor allem von deren Alter und Geschlecht ab. Wandert beispielsweise eine fünfzigjährige Frau ab oder zu, wird weitere fünfzig Jahre später die Gesamtbevölkerung von dieser Entwicklung zwangsläufig nicht mehr beeinflusst sein. Die fehlende Abwanderin (oder hinzugekommene Zuwanderin) wird dann – wie die damals fünfzigjährigen Einheimischen auch – gestorben sein.

Wandert dagegen eine zwanzigjährige Frau zu (oder ab), gilt für sie selbst zwar auch, daß sie nach spätestens 80 Jahren gestorben sein wird. Mit ihr wandern aber implizit ihre potentiellen Kinder und Kindeskinde zu (oder ab), die ansonsten später nicht im Inland leben (fehlen) würden, wenn heute nicht deren potentielle Mutter zu- (bzw. ab-)wandern würde. Die Wanderung einer Frau während oder vor den reproduktiven Altersstufen hinterläßt somit aus langfristiger bevölkerungsdynamischer Sicht – anders als die Wanderung einer Frau in nachreproduktiven Altersstufen – dauerhafte Auswirkungen auf die Bevölkerungsentwicklung.

Sowohl die Alters- als auch die Geschlechtsstruktur bei Zu- und Abwanderern waren in der Vergangenheit starken Schwankungen unterworfen. Es ist aber ein sehr großer Unterschied, ob beispielsweise überwiegend Rentner aus der DDR, junge männliche Arbeitnehmer aus den Anwerbeländern oder junge Familien aus Kasachstan zu-

wandern. Alters- und Geschlechtsstruktur der grenzüberschreitenden Wanderung sind unter den konkreten Bedingungen der Bundesrepublik jedenfalls grundsätzlich gestaltbar. Mit der Frage, ob wir überhaupt Zuwanderung wünschen oder zulassen wollen, können oder müssen wir gleichzeitig die Frage behandeln, in welcher Alters- und Geschlechterzusammensetzung diese Wanderung stattfinden wird.

Da nur Frauen Kinder gebären können und da in den nächsten Jahrzehnten in Deutschland in den reproduktiven Altersstufen ein heute schon spürbarer Männerüberschuß bestehen wird, ist die Zuwanderung von jungen Frauen demographisch wesentlich folgenreicher als die von Männern. Die größere Bedeutung von Frauen für den „Partnerschaftsmarkt“ entsteht dadurch, daß stets mehr Männer als Frauen geboren werden. Noch wichtiger aber ist ein anderes Faktum: Seit langer Zeit wählen in Deutschland Männer Partnerinnen, die im Durchschnitt etwa drei Jahre jünger sind als sie selbst⁶. Seit 1970 hat ein starker Geburtenrückgang eingesetzt, der zur Folge hatte, daß die später geborenen Jahrgänge der potentiellen Partnerinnen im Bestand deutlich geringer besetzt sind als die der (älteren) Männer.

Unmittelbar nach dem Zweiten Weltkrieg fand wegen des großen Überschusses an jüngeren Frauen in den alten Bundesländern eine nicht unerhebliche Abwanderung von (deutschen) Frauen aus familiären Motiven statt, deren Ziel häufig die Heimatstaaten der westlichen Besatzungsmächte waren. Durch die zu erwartende Veränderung der Geschlechterproportionen dürfte in den nächsten Jahren und Jahrzehnten deshalb eine verstärkte Nettozuwanderung junger Frauen allein aus familiären Gründen stattfinden.

Von den in den letzten Jahrzehnten zugewanderten Frauen türkischer Nationalität oder von den momentan zuwandernden Familien aus Osteuropa wissen wir, daß sie im Durchschnitt deutlich mehr Kinder hatten und haben als hier aufgewachsene Frauen. Auch wenn sich mit dem Aufenthalt in der Bundesrepublik die Fertilität relativ schnell an die Verhältnisse der einheimischen Bevölkerung annähert (was für einige Zuwanderergruppen wie die Aussiedler stärker gilt als für andere), sollte doch davon ausgegangen werden, daß Zuwanderer (und vermutlich auch Abwanderer) ein anderes demo-

5 Vgl. Bettina Sommer, Entwicklung der Bevölkerung bis 2040. Ergebnisse der achten koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung, in: *Wirtschaft und Statistik*, (1994) 7, S. 497–503.

6 Vgl. Reiner Hans Dinkel/Erich Meini/Ina Milenovic, Die demographische Entwicklung als Auslöser von zukünftigen Gleichgewichten bei der Familienbildung in der Bundesrepublik Deutschland, in: *Zeitschrift für Familienforschung*, 4 (1992) 2, S. 147–159.

graphisches Verhalten aufweisen als die stets hier lebende Bevölkerung. Dies gilt auch für die Sterblichkeit, wobei zu konstatieren ist, daß Wandernde im Durchschnitt gesünder sind als stationäre Personen.

Wenn sich Fertilitäts- und Mortalitätsraten von Zuwanderern von den entsprechenden Raten der einheimischen Population unterscheiden, dann entsteht ein überraschendes Ergebnis: Bei einem gleichen jährlichen Nettowanderungssaldo von beispielsweise 300 000 Personen kann es sich in einem Fall um 400 000 Zu- und 100 000 Abwanderer, im anderen Fall beispielsweise um 800 000 Zu- und 500 000 Abwanderer handeln. Im ersten Fall gibt es beispielsweise unter 400 000, im zweiten dagegen unter 800 000 jährlich neu hinzukommende Personen Frauen mit höherer Fertilität. Wenn sich Zu- und Abwanderer auch noch in ihrer Alters- und Geschlechterstruktur unterscheiden (was für die Bundesrepublik stets der Fall war), wird der Unterschied zwischen verschiedenen Brutto- bei identischen Nettowanderungsströmen langfristig noch sehr viel wichtiger.

Die vorgetragenen Zusammenhänge sollten auch allen jenen, die nicht über demographisches Fachwissen verfügen, klarmachen: Es gibt nicht „die“ langfristigen Wirkungen eines bestimmten Wanderungssaldos. Man kann folglich unter keinen Umständen schlußfolgern, es wäre eine ganz bestimmte Zahl von jährlichen Zuwanderern erforderlich, um die deutsche Bevölkerungsentwicklung stationär zu halten. Wir müssen vielmehr ganz exakt beschreiben, in welcher Alters- und Geschlechterverteilung und mit welchem demographischen Verhalten welche jährliche Zahl von Zu- und Abwanderern betrachtet werden soll.

Wenn zum Beispiel jährlich 500 000 Jugendliche mit leicht zugunsten von Frauen verschobenen Geschlechterproportionen und einer überdurchschnittlich hohen Fertilität zuwandern würden, dann begäbe die bundesdeutsche Bevölkerung dauerhaft in Dimensionen zu wachsen, über deren Folgen aufgrund der Realitätsferne gar nicht diskutiert werden sollte. Wanderten andererseits jährlich 500 000 Personen mittlerer und oberer Altersstufen zu, käme es trotz der gleich hohen Zuwanderungszahlen später zu einer Bevölkerungsschrumpfung, und die demographische Alterung mit ihren weitreichenden sozialen Konsequenzen würde sich sogar gegenüber der Situation ohne jede Zuwanderung weiter verschärfen. Wir wollen den Zusammenhang an einem konkreten Beispiel für die Entwicklung der deutschen Bevölkerung verdeutlichen.

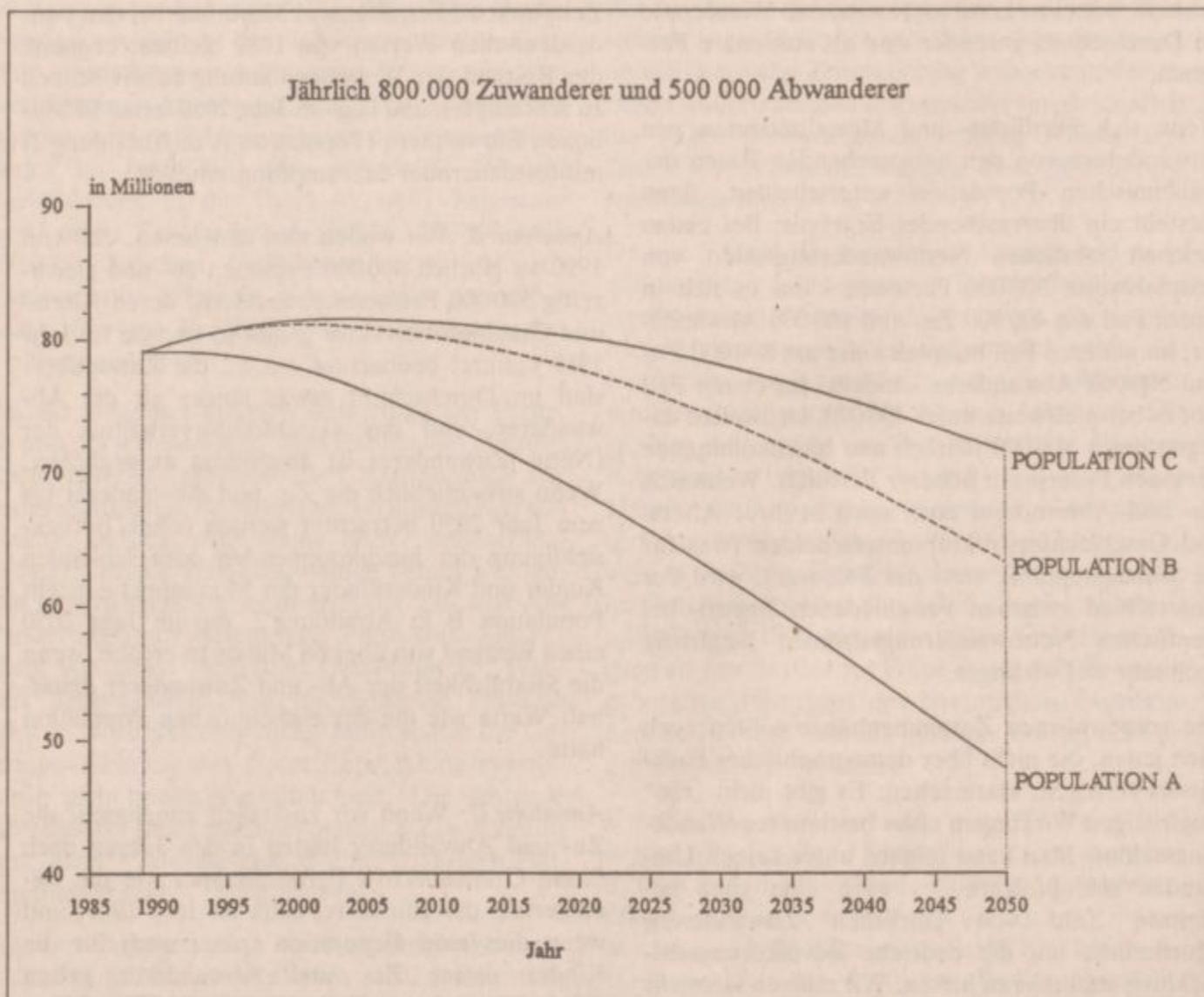
Annahme A: Würde ab 1989 niemand mehr zu- oder abgewandert sein und würden von diesem Zeitpunkt an Fertilität und Mortalität bei den bundesdeutschen Werten von 1989 bleiben, begäbe der Bestand der Wohnbevölkerung relativ schnell zu schrumpfen und läge im Jahr 2050 unter 50 Millionen Einwohnern (Population A in Abbildung 2) mit fortdauernder Schrumpfungstendenz.

Annahme B: Wir wollen nun annehmen, daß von 1990 an jährlich 800 000 Personen zu- und gleichzeitig 500 000 Personen abwandern, deren Alters- und Geschlechtsstruktur genau so ist, wie im Jahr 1989 konkret beobachtet – d. h., die Zuwanderer sind im Durchschnitt etwas jünger als die Abwanderer, und das Geschlechterverhältnis der (Netto-)Zuwanderer ist annähernd ausgeglichen. Wenn ausschließlich die Zu- und Abwanderer bis zum Jahr 2050 betrachtet werden (ohne Berücksichtigung der hinzukommenden oder fehlenden Kinder und Kindeskinde der Migranten) entsteht Population B in Abbildung 2, die im Jahr 2050 einen Bestand von über 68 Millionen ergäbe, wenn die Sterblichkeit der Ab- und Zuwanderer dauerhaft Werte wie die der einheimischen Population hätte.

Annahme C: Wenn wir zusätzlich annehmen, die Zu- und Abwanderer hätten in den Jahren nach ihrem Grenzübertritt Fertilitätsraten wie die Bevölkerung der Bundesrepublik im Jahr 1989, und wenn dies eine Generation später auch für die Kinder dieser Zu- und Abwanderer gelten würde, dann entstünde zusätzlich eine Population von Kindern und Kindeskindern, wobei die fehlenden Kinder und Kindeskinde der jährlich 500 000 Abwanderer von den hinzukommenden Kindern und Kindeskindern der 800 000 Zuwanderer abgezogen wurden. Die Gesamtbevölkerung würde zwar auch unter Berücksichtigung der Kinder und Kindeskinde (Population C in Abbildung 2) ab dem Jahr 2010 dem Bestand nach schrumpfen, die Schrumpfungstendenzen wären aber stark abgemildert.

Das Beispiel von Abbildung 2 lehrt, daß eine Nettozuwanderung von 250 000 bis 300 000 Personen, wie sie in der Bundesrepublik seit ihrem Bestehen bereits stattfindet, eine ganz wesentliche Änderung der langfristigen demographischen Entwicklung gegenüber einer Entwicklung ohne Zuwanderung bewirken kann. Die Wirkung einer bestimmten Zahl von jährlichen Nettozuwanderern ist dabei um so größer, je jünger die Zuwanderer im Durchschnitt sind, je größer der Frauenanteil (besonders angesichts des zu erwartenden

Abbildung 2: Entwicklung der bundesdeutschen Bevölkerung unter bestimmten Annahmen über die Entwicklung der demographischen Parameter



Population A: Ohne Zu- und Abwanderung.

Population B: Zuwanderung 800.000 pro Jahr; Abwanderung 500.000 pro Jahr; ohne Berücksichtigung hinzukommender oder fehlender Kinder und Kindeskinde.

Population C: Wie B, aber mit Berücksichtigung der Kinder und Kindeskinde der Zuwanderer.

Quelle: Eigene Darstellung.

Ungleichgewichts am „Partnerschaftsmarkt“) und relativ je höher die Fertilität der Zuwanderer und/oder ihrer Kinder und Kindeskinde ist.

Auch wenn natürlich keine exakte Steuerung nach diesen Kriterien möglich oder gewünscht sein dürfte, ist eine Verdeutlichung dieses Zusammenhangs durchaus sinnvoll. Es wird daraus auf jeden Fall erkennbar, daß aus rein demographischer Sicht die Zuwanderung kompletter und überwiegend junger Familien (wie bei rußlanddeutschen Aussiedlern) eine weit größere dauerhafte Wirkung hat als zum Beispiel die zahlenmäßig gleiche Zuwanderung nur männlicher Arbeitskräfte oder Rentner.

IV. Wie verändert Zuwanderung die Altersstruktur?

Die Furcht vor einer zukünftigen Schrumpfung der bundesdeutschen Bevölkerung basiert normalerweise nicht auf Betrachtungen der absoluten Zahlen, sondern sie speist sich in der Hauptsache aus der Analyse der damit einhergehenden Verschiebungen in der Altersstruktur und deren Konsequenzen. Die vielzitierte „demographische Alterung“ würde zwar allein schon durch die systematische Reduktion der Sterblichkeit ausgelöst werden, wie wir sie in der Vergangenheit erlebt

haben und sicherlich auch in der Zukunft erleben werden. Das in den letzten Jahrzehnten beobachtete „Umkippen der Bevölkerungspyramide“ ist aber die Folge des starken Rückgangs der Fertilität nach 1970, mit dem eine ganz wesentliche Verschärfung des Prozesses der demographischen Alterung in Deutschland ausgelöst wurde.

So, wie Zuwanderung die Entwicklung der absoluten Bevölkerungszahl beeinflusst, kann – muß aber nicht unbedingt – auch die Altersstruktur zeitweise oder dauerhaft verändert werden. Die Auswirkungen von Zu- und Abwanderung auf die Altersstruktur sind aber noch schwieriger zu beurteilen als die entsprechenden Auswirkungen auf die absoluten Bevölkerungszahlen. Grundsätzlich gilt: Die Entwicklung der Altersstruktur hängt noch viel stärker als die der absoluten Bevölkerungszahl von der Alters- und Geschlechtsstruktur sowie von der Fertilität der zukünftigen Zu- und Abwanderer ab. Nimmt man das Verhältnis der Bevölkerung oberhalb von Alter 60 in Relation zur Population zwischen Alter 20 und 60 als einfache Maßzahl zur Charakterisierung der demographischen Alterung, dann kann im Extremfall (wenn alle Zuwanderer selbst schon oberhalb von Alter 40 wären) eine jährliche Nettozuwanderung von 500 000 Personen die Entwicklung sogar verschlechtern⁷. Die gleiche Zahl von Zuwanderern mit günstigerer Alters- und Geschlechtsstruktur kann dagegen eine erhebliche Abmilderung der demographischen Alterungsprozesse bewirken und diese unter allerdings ebenfalls extremen Annahmen über die Altersverteilung der Zuwanderer (wenn es sich ausschließlich um Jugendliche handeln würde) sogar ganz verhindern.

Insgesamt läßt sich zusammenfassen: Da die demographische Alterung ein säkulares Phänomen nicht nur in Deutschland ist, wird sich auch durch eine Nettozuwanderung bei realistischen Annahmen über die dabei auftretenden demographischen Parameterkonstellationen die demographische Alterung nicht völlig vermeiden lassen. Zuwanderer altern ebenso wie die einheimische Bevölkerung. Aber auch eine nur teilweise Reduktion zukünftiger aus der Alterung resultierender Zusatzlasten durch Zuwanderung würde eine von mehreren sinnvollen Strategien zur Milderung der zu erwartenden Probleme darstellen, die letztendlich kombiniert untereinander eingesetzt werden könnten oder müßten.

7 Vgl. Reiner Hans Dinkel/Uwe Lebok, Könnten durch Zuwanderung die Alterung der Bevölkerung und die daraus resultierenden Zusatzlasten der Sozialen Sicherung aufgehoben oder abgemildert werden?, in: Deutsche Rentenversicherung, (1993) 6, S. 388–400.

V. Die Beurteilung von Zuwanderung: Kurz- versus langfristige Perspektive

Über die langfristige Notwendigkeit von Zuwanderung nach Deutschland ist im Grunde genommen eine breitere Übereinstimmung zu erzielen, als es die so kontrovers geführte öffentliche Diskussion erwarten läßt. Umstritten ist vor allem die Frage, ob *unter den momentanen Gegebenheiten heute* und in den nächsten Jahren Zuwanderung sinnvoll oder tragbar ist in einer Größenordnung, wie wir es gegenwärtig erleben. Im Moment sind es vor allem die Ungleichgewichte am Arbeits- und Wohnungsmarkt, die als zentrale Probleme alle anderen Themen der Wirtschafts- und Sozialpolitik dominieren. Zumindest unter den heutigen Voraussetzungen werden die angesprochenen Ungleichheiten durch die bestehende Zuwanderung noch verschärft.

Wenn sich in einigen Jahrzehnten die Verhältnisse – insbesondere am Arbeitsmarkt – wieder umkehren werden, was die Arbeitsmarktprognosen beispielsweise des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) erwarten lassen⁸, oder wenn es zu den befürchteten hohen Finanzierungsbelastungen durch die sozialen Sicherungssysteme kommen wird, wird sich sicherlich auch die Bewertung von Zuwanderung ändern. Man könnte deshalb die in der Öffentlichkeit unausgesprochene Beurteilung von Zuwanderung durchaus verkürzen auf den Slogan: „Zuwanderung ja – aber bitte nicht heute!“ Dabei gilt, daß das, was *kurzfristig* als „schädlich“ oder „bedrohlich“ angesehen wird, *langfristig* durchaus anders zu beurteilen ist.

Tatsächlich wäre es im Prinzip denkbar, Zuwanderung heute zu beschränken und morgen (d. h. zu Beginn des nächsten Jahrhunderts) zu fördern. Da in diesem Beitrag allein die demographischen Fragestellungen der Zuwanderung im Mittelpunkt stehen sollen, müssen wir von den moralischen oder politischen Aspekten einer solchen Strategie abstrahieren. Aber auch aus rein demographischer Sicht wäre eine „Stop-and-go-Politik“ für Zuwanderung nicht angemessen. Heute bereits bestehende Umbrüche der Altersstruktur kann man nur durch langfristige Kontinuität der Parameter beseitigen. Würde man heute für einige Jahrzehnte eine Entwicklung ohne jede Zuwanderung realisieren,

8 Vgl. Manfred Thon, Perspektiven des Erwerbspersonenpotentials in Gesamtdeutschland bis zum Jahr 2030, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, (1991) 4, S. 706–712.

dann wären später jährliche Zuwanderungszahlen in einer Größenordnung notwendig, die kaum zu verkraften wären und die Integration der Hinzukommenden ebenso erschweren wie das Lebensgefühl der einheimischen Bevölkerung belasten würden.

Langfristig ist für eine möglichst kontinuierliche Entwicklung der (Netto-)Zuwanderung zu plädieren, auch wenn Kontinuität nicht gemäß der exakten Definition verstanden werden muß. Alle anderen demographischen Parameter (Fertilität, Mortalität) variieren ständig. Selbstverständlich ist deshalb auch für die Außenwanderung und deren Zusammensetzung zu erwarten, daß sie jährlichen Schwankungen unterliegen wird.

Aber auch *kurzfristig* muß die Beurteilung von Zuwanderung weit weniger negativ sein, als es oft den Anschein hat. Abgesehen vom Arbeitsmarkt (der allerdings durch zusätzliche Nachfrage und die reallohndämpfende Wirkung zusätzlichen Angebots der Zuwanderer auch entlastet wird⁹) treten mit Zuwanderung verbundene Schwierigkeiten überwiegend in Ballungszentren auf, in denen sich Binnen- und Außenwanderung kumulierend treffen. In einer ganzen Reihe von Regionen¹⁰ (besonders deutlich wird das in Mecklenburg-Vorpommern) bestünde bereits heute die Bereitschaft und Notwendigkeit, der absehbaren Bevölkerungsschrumpfung entgegenzutreten, wofür praktisch nur die Zuwanderung als Potential zur Verfügung steht.

Die zunehmende Entvölkerung einiger Regionen (besonders in manchen Landkreisen im Nordosten Deutschlands) führt dort – bei gleichzeitig zusätzlicher Ballung in anderen Regionen (vor allem in den städtischen Kernregionen des Westens) – zu einer Unterauslastung der Infrastruktur, zu ausbleibenden Investitionen in das Infrastrukturkapital und langfristig zu sich selbst verstärkenden Ungleichentwicklungen bei Einkommen und

9 Anmerkung der Redaktion: Siehe dazu auch den Beitrag von Bernd Hof in diesem Heft.

10 Nach der regionalisierten Bevölkerungsprognose der Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung (BfLR) wird praktisch in allen Raumordnungsregionen der neuen Bundesländer (mit Ausnahme von Berlin) im nächsten Jahrzehnt Bevölkerungsschrumpfung erwartet. Vgl. Hansjörg Bucher/Mathias Siedhoff/Gerhard Stiens, Regionale Bevölkerungsentwicklung in Deutschland bis zum Jahr 2000, in: Informationen zur Raumentwicklung, (1992) 11/12, S. 827–862.

Wohlstand. Die Politik der ersten Nachkriegsjahre hat unter sehr ungünstigen Voraussetzungen gezeigt, daß die Steuerung von Zuwanderung ein effektives regionalpolitisches Instrument sein kann. Auch wenn ein solcher Erfolg unter den heutigen gesellschaftlichen Ausgangsbedingungen nicht in gleicher Weise wiederholbar sein dürfte, müßte die Außenwanderung als regionalpolitisches Instrument doch stärker berücksichtigt werden.

Als *Fazit* bleibt folglich festzuhalten, daß eine langfristige Aufrechterhaltung von Nettozuwanderung in einer Größenordnung, wie wir sie bereits seit rund fünfzig Jahren kennen, eine wichtige Voraussetzung zur Stabilisierung der demographischen Entwicklung in Deutschland ist. Dies gilt um so mehr dann, wenn die Alters- und Geschlechtsstruktur der Zuwanderer ähnlich günstig wie in den letzten Jahren bleibt. Eine kontinuierliche Zuwanderung von im Durchschnitt jungen vollständigen Familien erleichtert nicht nur die Integration dieser Bevölkerungsgruppen, sondern kann einen erheblichen Anteil zur Lösung der zu erwartenden Probleme im Zusammenhang mit der sich verschärfenden demographischen Alterung beitragen.

Hin und wieder wird auch in wissenschaftlichen Abhandlungen gefragt, wie groß denn überhaupt das Potential jener Menschen ist, die nach Deutschland kommen wollen. Aber bereits bei der Erhebung des noch relativ klar abgrenzbaren Potentials der in den Grenzen der ehemaligen Sowjetunion lebenden Deutschstämmigen gibt es große Unsicherheiten. Diese potentielle Zuwanderergruppe muß dabei nicht identisch sein mit der Kopffzahl der in früheren sowjetischen Volkszählungen als „deutsch“ oder „deutschstämmig“ deklarierten Personengruppen.

Angesichts der auch in Zukunft bestehenden großen Wohlstandsunterschiede beispielsweise zwischen Mittel- und Westeuropa auf der einen und Ost- und Südosteuropa auf der anderen Seite ist die Frage müßig, wie viele Personen insgesamt bereit wären, nach Deutschland zu wandern, wenn wir dies nur wünschen oder zulassen würden. Wir dürfen davon ausgehen, daß auch in den nächsten Jahrzehnten die Zahl potentieller Zuwanderer nach Deutschland größer sein wird als die Zahl derer, die tatsächlich in die Bundesrepublik ziehen oder die dann zu irgendeinem Zeitpunkt „benötigt“ oder „gewünscht“ sein könnten.

Europäische Asyl- und Zuwanderungspolitik

Auch nach der Änderung des deutschen Asylrechts sind sich Politik und Justiz einig: Die Frage der Asyl- und Zuwanderungspolitik muß auf europäischer Ebene beantwortet werden. In den anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union wächst ebenfalls das Bewußtsein, daß ein koordiniertes Vorgehen notwendig ist. Die Europäische Kommission hat am 23. Februar 1994 ein Konzept vorgelegt¹, das detaillierte Vorschläge zur Lösung des Problems enthält und die Diskussion voranbringen soll.

I. Die Ausgangslage

Die Schaffung des gemeinsamen Binnenmarktes in einem „Europa ohne Grenzen“ war ausschlaggebend dafür, das Einwanderungs- und Asylproblem gemeinsam lösen zu wollen. Kein Verlust an innerer Sicherheit trotz des angestrebten Wegfalls aller Kontrollen an den Binnengrenzen, lautete die politische Maxime; die Forderung: eine gemeinsame Einreisepolitik für Staatsangehörige aus Nicht-EG-Ländern. Seit 1986 arbeiten die Regierungen der Mitgliedstaaten in den Bereichen Asyl und Einwanderung zusammen. Seither sind viele wichtige Etappen auf dem Weg zu einer Harmonisierung dieser Politiken zurückgelegt worden:

1. Die „Ad-hoc-Gruppe Einwanderung“ wurde 1986 von den EG-Innenministern eingesetzt, vor allem im Hinblick auf die Unterzeichnung der Einheitlichen Europäischen Akte (1987), deren Artikel 8a die Verwirklichung eines Raumes ohne Binnengrenzen vorsah.

2. Am 15. Juni 1990 wurde das „Dubliner Abkommen über die Bestimmung des zuständigen Staates für die Prüfung eines Asylantrages“ unterzeichnet. Das Übereinkommen ist noch nicht in Kraft. Bislang haben es erst acht der zwölf Mitgliedstaaten der EU ratifiziert (außer Belgien, Spanien, Irland und den Niederlanden).

3. Ebenfalls 1990 wurde das Durchführungsabkommen zum Schengener Übereinkommen von 1985, das sogenannte „Schengen II“, unterzeichnet. Es sieht den schrittweisen und vollständigen Abbau der Personenkontrollen zwischen den Signatarstaaten vor. Außerdem enthält es ein umfangreiches Harmonisierungsprogramm für Ausgleichsmaßnahmen, zu denen asyl- und visarechtliche Bestimmungen gehören. Bis auf Dänemark, Großbritannien und Irland haben die Mitgliedstaaten der EU die Abkommen unterzeichnet und mittlerweile auch ihre Ratifizierungsverfahren abgeschlossen. Dänemark hat im Mai dieses Jahres einen Aufnahmeantrag gestellt und wird wahrscheinlich beitreten, sobald Schweden, Norwegen und Finnland, mit denen es bislang in einer „Paßunion“ verbunden ist, der EU beigetreten sind. Daß die Abkommen trotz abgeschlossener Ratifikation noch nicht in Kraft getreten sind, wird hauptsächlich mit technischen Schwierigkeiten des europaweiten computergestützten Fahndungssystems, des Schengener Informationssystem (SIS), begründet. Das Datum der Inkraftsetzung wird voraussichtlich im Dezember 1994 beschlossen.

4. Der seit Anfang der neunziger Jahre dramatisch ansteigende Zustrom von Einwanderern nach Westeuropa veranlaßte den Europäischen Rat im Dezember 1991, konkretere Formen der Harmonisierung zu beschließen, die über die im Dubliner Abkommen vorgesehenen Formen der Zusammenarbeit hinausgingen. Er verabschiedete dazu in Maastricht ein umfassendes Arbeitsprogramm. Erstmals wurden auch die weitergehenden Aspekte der Einwanderungsproblematik einbezogen, die über die Regelung von Kontrollen in einem Binnenmarkt ohne Grenzen hinausreichen.

5. Die Kommission hatte unmittelbar zuvor zwei Grundsatzdokumente vorgelegt: die Mitteilung vom 11. Oktober 1991 zum Thema Asylpolitik² und die Mitteilung an den Rat und das Parlament zum Thema Einwanderung vom 23. Oktober 1991³. Sie verdeutlichten:

1 Vgl. KOM-Dokumente (Schriftstücke der Europäischen Kommission, die allgemeine Themen betreffen und allgemein zugänglich gemacht werden), (1994) 23 endgültig.

2 Vgl. SEK-Dokumente (Schriftstücke mit sektoralem Charakter), (1991) 1857 endg.

3 Vgl. SEK, (1991) 1855 endg.

- den Zusammenhang zwischen Einwanderung und Asylfrage;
- die Notwendigkeit, die illegale Einwanderung unter Kontrolle zu bringen, und
- das Erfordernis, das Einwanderungsproblem auf internationaler Ebene, insbesondere mit den Hauptherkunftsländern, zu erörtern.

6. Die Umsetzung des Arbeitsprogrammes von 1991 macht Fortschritte sowohl im Bereich des formellen wie des materiellen Asylrechts, d.h., die Durchführung des Dubliner Übereinkommens geht voran. Folgende konkrete Ergebnisse bei der Harmonisierung des materiellen Asylrechts konnten erzielt werden:

- die Einigung auf einheitliche Voraussetzungen für die Bestimmung von offensichtlich unbegründeten Asylanträgen,
- eine Definition und einheitliche Anwendung des Grundsatzes des ersten Aufnahmelandes und
- die Festlegung von Kriterien für Länder, in denen keine Verfolgungsgefahr besteht.

Auch im Bereich der Harmonisierung bei der Ausweisungspolitik sind die Mitgliedstaaten weitergekommen, konkret bei der Bekämpfung der illegalen Einwanderung und Beschäftigung. Beispiele sind der geänderte Entwurf des Übereinkommens über Personenkontrollen beim Überschreiten der Außengrenzen, den die Kommission im Dezember 1993 vorgelegt hat⁴, und eine Empfehlung vom Juni 1993 über Kontrollen und Entfernung Drittstaatsangehöriger ohne Aufenthalts- und Arbeitslaubnis.

7. Da die Überwachung von Wanderungsbewegungen sowohl in der Kommissionsmitteilung von 1991 als auch im Arbeitsprogramm als prioritär eingestuft worden war und um den notwendigen Informationsfluß für Union und Mitgliedstaaten sicherzustellen, wurden zwei Clearing-Stellen eingerichtet: ein Informations-, Reflexions- und Austauschzentrum für Asylfragen (ZIRA) und ein Informations-, Reflexions- und Austauschzentrum für Grenzüberschreitungen und Einwanderung (CIREFI). Ihr Aufgabenfeld umfaßt den Austausch von Daten über die Zahl der Asylanträge, der Asylberechtigten und der abgewiesenen Personen.

4 Vgl. KOM, (1993) 684 endg.

8. Bei seiner Tagung am 10./11. Dezember 1993 in Brüssel genehmigte der Europäische Rat einen Aktionsplan der im Rat „Justiz und Inneres“ vereinigten Minister sowie ein Arbeitsprogramm mit prioritären Maßnahmen für 1994. Im Bereich Asyl gehören dazu die harmonisierte Anwendung des Flüchtlingsbegriffs der Genfer Flüchtlingskonvention, Mindestgarantien für die Durchführung von Asylverfahren sowie die rechtliche und technische Ausgestaltung von EURODAC, des gemeinsamen Systems zur Erfassung von Fingerabdrücken von Asylbewerbern. Die Umsetzung des umfangreichen Arbeitsprogramms in praktische Ergebnisse geht allerdings nur langsam voran; als besonders hinderlich erweist sich die erforderliche einstimmige Entscheidung im Rat.

9. Das Europäische Parlament beschäftigt sich ebenfalls schon lange mit dem Thema: Seit 1991 gibt es eine Reihe von Untersuchungen über Zuwanderung und Asyl. Von den verschiedenen Entschlüssen sind vor allem zwei Entschlüsse vom November 1992 zu nennen, die das Parlament als Antwort auf die beiden Kommissionsmitteilungen vom Vorjahr verabschiedet hat, sowie eine Entschluß über die europäische Flüchtlingspolitik vom Januar 1994⁵. Die Haltung des Parlaments ist eindeutig: Es schlägt vor, gegenüber denjenigen Personen, die des internationalen Schutzes bedürfen, eine großzügige Haltung einzunehmen. Gleichzeitig müsse die rechtliche Lage der Menschen, die bereits seit einiger Zeit in der Union ihren rechtmäßigen Wohnsitz haben, verbessert werden.

II. Der neue Kommissionsvorschlag

Damit sich die Diskussion nicht in Amtsflehen verläuft, hat die Europäische Kommission im Februar 1994 erneut eine Mitteilung über die Zuwanderungs- und Asylpolitik vorgelegt. Sie verfolgt ein doppeltes Ziel: Weiterentwicklung der früheren Konzepte und Reaktion auf den verschärften Zuwanderungsdruck. Der Vertrag über die Europäische Union bietet neue Möglichkeiten auf den Gebieten Asyl- und Zuwanderungspolitik, wie wir noch darlegen werden. Die Entwicklungen in den Nachbarländern der Union lassen darauf schließen, daß der Wanderungsdruck eher zu- als abnehmen wird.

5 Vgl. Amtsblatt, Reihe C (ABC), (1992) 337; ABC, (1994) 44.

Tabelle 1: Zuwanderung in die EU-Mitgliedstaaten (1990, 1992)

Mitgliedstaat	Insgesamt		davon: Nicht-EG-Bürger	
	1990	1992	1990	1992
Belgien	62 682	66 763	25 837	27 971
Dänemark	40 715	43 337	16 283	17 708
Deutschland	1 256 250	1 502 198	328 800	1 091 037
Griechenland	42 021	32 132	19 760	11 235
Spanien	33 988	38 882	8 381	13 735
Frankreich	94 855	110 887	85 339	88 471
Irland	33 300	40 800	–	4 600
Italien	168 754	–	89 020	–
Luxemburg	10 281	10 698	1 938	2 887
Niederlande	117 350	107 612	83 301	59 705
Portugal	–	13 736	–	12 199
Vereinigtes Königreich	288 787	216 000	128 404	95 000
Gesamt*	2 148 983	2 183 085	787 063	1 424 548

* Ohne die Länder, die für den jeweiligen Untersuchungszeitraum über keine statistischen Angaben verfügen.

Quelle: EUROSTAT. Angaben der Mitgliedstaaten sind teilweise nicht vergleichbar. Einzelheiten siehe KOM, (1994) 23.

Den Angaben des Statistischen Amtes der Europäischen Kommission (EUROSTAT) zufolge wird die Zahl der 1992 in die Union zugewanderten Drittlandsangehörigen auf weit über zwei Millionen geschätzt (vgl. Tabelle 1). Rund 570 000 Asylanträge wurden in den Mitgliedstaaten gestellt; die bislang verfügbaren Zahlen für 1993 weisen auf eine stark rückläufige Tendenz hin (vgl. Tabelle 2). Zum einen sind die befürchteten Massenbewegungen aus der früheren Sowjetunion und ihrer ehemaligen Einflußzone nach Westeuropa noch nicht eingetreten. Andererseits hat der Wanderungsdruck aus dem Süden, insbesondere aus Nordafrika, aus demographischen und wirtschaftlichen Gründen zugenommen. Darüber hinaus hat der Krieg im ehemaligen Jugoslawien zu großen Wanderungsbewegungen von Menschen geführt, die aus ihrer Heimat vertrieben wurden. Seit 1991 haben alle Mitgliedstaaten Maßnahmen zur Bewältigung der zunehmenden Zahl von Asylbewerbern eingeleitet, entweder durch die Einführung neuer Bestimmungen über die Zulässigkeit von Asylanträgen oder durch Schritte zur Beschleunigung der Asylverfahren. In anderen Bereichen des Zuwanderungsrechts geht die Tendenz zu einer Verschärfung der Bestimmungen für die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit und der Bedingungen für die Familienzusammenführung.

Trotz der gemeinsamen Leitlinien und Entschlie-ßungen befindet sich die Konzipierung gemeinsamer verbindlicher Regeln und Praktiken nach wie vor in einer „Vorbereitungsphase“. Derzeit kann eher von einer „Annäherung“, denn von einer Harmonisierung der Asyl- und Zuwanderungspolitik gesprochen werden. Nach unserer Auffassung muß die Europäische Union erst noch ein gemeinsames Konzept für die Migrations- und Asylpolitik entwickeln, das humanitären, rechtlichen, wirtschaftlichen und integrationspolitischen Gesichtspunkten gerecht wird.

In ihrer Mitteilung vom 23. Februar 1994 macht die Kommission Vorschläge, wie eine der größten Herausforderungen der EU für die nächsten Jahre bewältigt werden kann: Es kommt darauf an, den Zuwanderungsdruck zu mildern bei gleichzeitiger Integration legaler Zuwanderer. Das globale Konzept der Kommission für eine wirksame Zuwanderungspolitik enthält folgende eng miteinander verzahnte Komponenten:

1. Die Einflußnahme auf den Zuwanderungsdruck

Die Bekämpfung der tieferen Ursachen des Wanderungsdrucks dient dem langfristigen Abbau des Migrationsdruckes und soll vor allem durch Zu-

Tabelle 2: Asylanträge in den EU-Mitgliedstaaten (1991–1993)

Mitgliedstaat	1991	1992	1993
Belgien	15 354	17 647	22 039
Deutschland	256 112	438 191	322 599
Dänemark	4 609	13 884	6 121
Spanien	8 138	11 708	5 778
Frankreich	47 380	28 872	–
Griechenland	5 944	4 000	827
Irland	31	250	65
Italien	28 000	2 500	1 075
Luxemburg	238	2 000	381
Niederlande	21 615	20 346	35 399
Portugal	163	200	2 091
Vereinigtes Königreich	44 846	24 610	22 350
Insgesamt	432 430	564 208	418 725*

* ohne Frankreich

Quelle: Niederländisches interdisziplinäres demographisches Institut (NIDI), Bericht „Asylbewerber und Flüchtlinge, ein statistischer Bericht“, Band I, 1994.

sammenarbeit mit den wichtigsten potentiellen Abwanderungsländern verwirklicht werden.

Nach Auffassung der Kommission ist eine solche Einflußnahme nur möglich, wenn die Einwanderungs- und Asylpolitik voll in die Außenpolitik der Union einbezogen wird. Dazu müssen Maßnahmen im Bereich der Handels-, Entwicklungs- und Kooperationspolitik, der Menschenrechtspolitik sowie der humanitären Hilfe getroffen werden. Dies hatte bereits der Europäische Rat von Edinburgh im Dezember 1992 in seiner „Erklärung zu den Grundsätzen für die externen Aspekte der Zuwanderungspolitik“ gefordert.

Die Effizienz eines solchen Vorgehens hängt in großem Maße vom Vorhandensein zuverlässiger Informationen über derzeitige und zu erwartende Wanderungsentwicklungen ab (vgl. Tabelle 1). Die Zuverlässigkeit der Informationen wiederum wird nur von einheitlichen Erfassungsmethoden und Standards gewährleistet. Eine Harmonisierung auf diesem Gebiet ist deshalb dringend notwendig.

Zu den drei wichtigsten Wanderungsströmen gehören

- Flüchtlinge, die eine Verfolgung in ihrem Herkunftsland befürchten,

- Ausländer, die nach der Genfer Flüchtlingskonvention nicht als Flüchtlinge gelten, aber dennoch internationalen Schutz suchen, z. B. aufgrund von bewaffneten Konflikten in ihrer Heimat, und
- sonstige Wanderungsbewegungen aus wirtschaftlichen, demographischen oder ökologischen Gründen.

Bei der Befassung mit dem Problem des Wanderungsdrucks müssen die Union und ihre Mitgliedstaaten selbstverständlich ihre internationalen Verpflichtungen und traditionellen Grundsätze bei der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten berücksichtigen und ihre Aufnahmebereitschaft für Schutzbedürftige beibehalten.

2. Die Kontrolle der Zuwanderungsströme

Die Kommission betrachtet die Kontrolle der Migrationsströme als unverzichtbaren Bestandteil des Gesamtkonzeptes. Da die oben erläuterte Politik zur Bekämpfung der tieferen Ursachen auf einen langfristigen Abbau des Zuwanderungsdruckes abzielt, werden in absehbarer Zukunft noch Kontrollmaßnahmen erforderlich sein.

Für die Kommission bedeutet Kontrolle der Migrationsströme nicht notwendigerweise, sie zu beenden, sondern nur, sie in den Griff zu bekommen („migration management“). Dies soll durch

genaue Festlegung der Gründe, aus denen ein Aufenthalt genehmigt werden kann, geschehen. Hier wird von der Kommission vorgeschlagen, gemeinsame Konzepte für die Aufnahme von Arbeitnehmern, Selbständigen und Studenten zu entwickeln. Gleichzeitig müssen die Vorschriften über die Aufnahme aus humanitären Gründen angeglichen sowie die illegale Zuwanderung und Beschäftigung bekämpft werden.

Die Gründe dafür liegen auf der Hand: Illegale Zuwanderung untergräbt die Wirkung der Aufnahmebestimmungen, wirkt sich nachteilig auf die Bestrebungen zur Integration rechtmäßiger Zuwanderer aus und gefährdet den illegalen Zuwanderer selbst. Für ihre Bekämpfung gibt es vier Schwerpunkte:

- *Vorbeugung* durch strenge Kontrollen an den Außengrenzen der Union sowie durch eine effektive Visapolitik;
- *Feststellung der Identität* von Ausländern, die sich unrechtmäßig in der Union aufhalten;
- *Festlegung von Mindeststandards* für die Behandlung illegaler Zuwanderer und
- *Rückführung illegaler Zuwanderer*, wobei an erster Stelle die Förderung der freiwilligen Rückkehr steht und Maßnahmen zur zwangswweisen Rückführung nur als „Ultima ratio“ eingesetzt werden sollen.

Grundsätzlich andere Vorgehensweisen schlägt die Kommission für eine angemessene Behandlung von Flüchtlingen und sonstigen Personen vor, die internationalen Schutz suchen. Denn die Asylpolitik unterscheidet sich von der Einwanderungspolitik dadurch, daß sie humanitären Zielen verpflichtet ist. Hauptziel muß daher sein, sicherzustellen, daß die Prüfung von Asylanträgen weiterhin in fairer und effizienter Weise erfolgen kann. Hier wäre die Umsetzung des vom Europäischen Rat verabschiedeten Aktionsplans vor allem in folgenden Bereichen hilfreich: bei der einheitlichen Anwendung der Flüchtlingsdefinition gemäß Artikel 1 A der Genfer Flüchtlingskonvention – der alle Mitgliedstaaten beigetreten sind – und bei der Ausarbeitung von Mindeststandards für gerechte und wirksame Asylverfahren. Außerdem plädiert die Kommission für ein Übereinkommen über offensichtlich unbegründete Asylanträge und die Umsetzung des Drittlandaufnahmepinzips. Letzteres besagt, daß ein Asylbewerber dann in einen Drittstaat zurückgesandt werden kann, wenn entweder das Land ihm bereits Zuflucht geboten hat oder wenn er beim Transit durch dieses Land Gelegenheit hatte, um Asyl nachzusuchen, bzw. wenn un-

bestritten ist, daß er in diesem Drittstaat Aufnahme finden wird.

Für grenzüberschreitende Flüchtlingsbewegungen sind gemeinsame präventive Strategien und ein „Krisenmanagement“ notwendig. Bei der Tagung des Rates der Innen- und Justizminister im November 1993 in Brüssel wurde der Punkt „Eingehende Prüfung der Frage der Lastenverteilung hinsichtlich der Aufnahme und des Aufenthaltes von Flüchtlingen in Westeuropa“ in das Arbeitsprogramm für 1994 aufgenommen. Die Kommission hat in ihrer Mitteilung vom Februar 1994 ebenfalls vorgeschlagen, in Fällen einer Massenzuwanderung zu einer gerechten und solidarischen Lastenverteilung zu kommen. Anlässlich des informellen Treffens der Innen- und Justizminister am 7. September 1994 in Berlin wurde vereinbart, die Fragen der Vorsorge für durch Flüchtlingsströme verursachte Notsituationen und der Lastenteilung beim formellen Rat am 30. November 1994 in Brüssel zu erörtern. Insbesondere Deutschland hat, unterstützt von z. B. Dänemark und den Niederlanden, das Thema „burden sharing“ (Verteilungssystem) für Flüchtlinge wiederholt angesprochen und die Schaffung eines Mechanismus für eine angemessene Verteilung der Flüchtlinge gefordert. Ein solches Verteilungssystem könnte anhand bestimmter Kriterien – wie der Bevölkerungsdichte der Aufnahmestaaten oder deren Bruttosozialprodukt – ausgerichtet werden. Auch eine finanzielle „Unterstützung“ der am stärksten belasteten Mitgliedstaaten durch die weniger belasteten wird gelegentlich diskutiert, ebenso wie die Festlegung von Aufnahmequoten.

So hat im Mai dieses Jahres die Mainzer Forschungsgruppe Europa ein „Europäisches Einwanderungskonzept“ vorgestellt⁶. Unter der Prämisse, daß die Europäische Union eine gemeinsame Einwanderungspolitik braucht, die die Akzeptanz der Bürger findet, kommen die Autoren des gleichnamigen Buches zu dem Ergebnis, daß eine gesteuerte Zuwanderung anhand klarer Kriterien erfolgen sollte, d. h. anhand fester Quoten, die nach Altersstruktur, familiärem Status und beruflicher Qualifikation festgelegt werden. Während im Bereich des Asylrechtes humanitäre Anliegen im Vordergrund stehen und daher eine Kontingentierung ausscheidet, müsse sich die Einwanderungspolitik in erster Linie am Zuwanderungsbedarf des Aufnahmelandes orientieren. Daher sei die Gesamtzahl an Einwanderungsplätzen unter Anrechnung der anerkannten Asylbewerber in jedem Jahr

6 Vgl. Werner Weidenfeld (Hrsg.), Das Europäische Einwanderungskonzept, Gütersloh 1994.

flexibel zu bestimmen. Das Einwanderungskonzept enthält zwei konkrete Verordnungsentwürfe, die unter anderem die Einrichtung einer gemeinsamen Einwanderungsbehörde vorsehen, die eine jährliche Höchstzahl an Einwanderungsplätzen für die EU festlegt. Aufgrund der realistischen Einschätzung, daß ein solches Konzept politisch nur „auf mittlere Sicht“ durchgesetzt werden kann, plädieren die Autoren zunächst für eine stärkere Koordinierung der nationalen Zuwanderungspolitiken.

Die Kommission hält die Festlegung von Quoten zur Verringerung des Migrationsdruckes kurzfristig für keine geeignete Maßnahme. Es sei unrealistisch, daß über ein solches Quotensystem eine Einigung zwischen den Mitgliedstaaten herbeigeführt werden kann. Auch sei unklar, welche Basis einem solchen Quotensystem zugrunde gelegt werden sollte. Realistischer wäre eine solidarische Lastenteilung zwischen den Mitgliedstaaten im Wege finanzieller Unterstützung.

Diejenigen Mitgliedstaaten, die bislang einen Konsens in bezug auf die Lastenverteilung verhindert haben, argumentieren unter anderem damit, daß einer Verteilung der Flüchtlinge deren heimatnahe Unterbringung und Versorgung vorzuziehen sei; zudem mißachte eine Verteilung den Willen der Flüchtlinge. Es bleibt zu hoffen, daß bei dem Rats-treffen am 30. November 1994 ein Konsens in der Frage des *burden sharing* gefunden wird.

3. Die verstärkte Integration legaler Zuwanderer

Nach Ansicht der Kommission stehen Integrations- und Zuwanderungspolitik in engem Zusammenhang. Integrationsfördernde Maßnahmen können die Bereitschaft der Gesellschaft, neue Zuwandererströme zu akzeptieren, entscheidend beeinflussen. Die Kommission empfiehlt folgende integrationsfördernde Maßnahmen:

- *Verbesserung der Lage von Drittstaatsangehörigen*, die sich rechtmäßig in der Union aufhalten, durch Angleichung ihrer Rechte an die der Unionsbürger. Hierzu gehören entsprechende Schritte zur Verwirklichung der Freizügigkeit. Auch müßten die einzelstaatlichen Rechtsvorschriften überprüft und eventuell geändert werden, damit legale Zuwanderer bestimmte Rechte und Leistungen in Anspruch nehmen können, die bislang nur Staatsangehörigen vorbehalten sind.
- *Schaffung angemessener wirtschaftlicher und soziokultureller Bedingungen*, etwa im Bereich der Beschäftigung und Ausbildung. Hierzu

gehören Maßnahmen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit von Drittlandsangehörigen und deren Einbeziehung in die neuen Aktionsprogramme für Bildung (SOCRATES) und Ausbildung (LEONARDO).

- Ausweitung zweier von der Kommission geförderter Sachverständigenetze zur *Verbesserung von Information und Dialog*: Das „Informationsnetz für Wanderungsbewegungen aus Drittstaaten“ (RIMET) veröffentlicht alljährlich einen Bericht über die Lage in den Mitgliedstaaten. Über ELAINE sollen die Bediensteten der Kommunalbehörden, die für Zuwanderer zuständig sind, miteinander in Kontakt treten und ihre Erfahrungen austauschen können.

Dringend notwendig sind darüber hinaus *Maßnahmen zu Bekämpfung jeglicher Form von Diskriminierung, Rassismus und Fremdenfeindlichkeit*. Hier schlägt die Kommission unter anderem die Einrichtung von nationalen Systemen zur Beobachtung rassistischer Handlungen vor. Schon länger unterstützt sie Netzwerke von Zuwanderergemeinden und Organisationen, die den Rassismus bekämpfen. Sie setzt sich ferner ein für die Ausarbeitung eines Verhaltenskodexes durch die Sozialpartner, der Rassendiskriminierung am Arbeitsplatz untersagt.

Die meisten der bereits erwähnten Maßnahmen zielen auf die Verringerung des Zuwanderungsdruckes. Daneben stehen aber auch Bestrebungen, die Freizügigkeit in Europa zu verbessern: Hier werden Wanderungsbewegungen nicht als negative, sondern eher als positive Erscheinung behandelt. So haben gemäß dem Abkommen des Europäischen Wirtschaftsraumes (EWR-Abkommen) vom 2. Mai 1992 die Bürger der EU sowie der EFTA-Staaten das Recht, sich auf dem Gebiet dieser Länder während der Stellensuche frei zu bewegen und sich dort niederzulassen, wenn sie Arbeit gefunden haben. Auch die Dienstleistungsfreiheit ist im EWR-Abkommen verankert. Die vor kurzem mit den mittel- und osteuropäischen Staaten abgeschlossenen Europa-Abkommen sind darauf angelegt, den dort Lebenden in Zukunft ähnliche Rechte einzuräumen.

Die Vorschläge der Kommission stellen noch kein definitives Arbeitsprogramm dar, aber sie sollen bei der Ausarbeitung eines langfristigen Aktionsplans von Mitgliedstaaten und Kommission berücksichtigt werden. Als Pádraig Flynn, zuständiges Mitglied der Europäischen Kommission für Einwanderungsfragen, die Mitteilung der Kommission dem Rat der Innen- und Justizminister am

23. März 1994 vorstellte, begrüßten alle Mitgliedstaaten das Dokument als eine gute Grundlage für die Entwicklung einer langfristigen Strategie in der Asyl- und Einwanderungspolitik. In den am 20. Juni 1994 verabschiedeten Schlußfolgerungen hob der Rat das große Verdienst hervor, das der Kommission für die Behandlung der unterschiedlichen Aspekte der Asyl- und Einwanderungspolitik zukomme.

III. Die Rechtsgrundlagen im Maastrichter Vertrag

Im Vertrag über die Europäische Union⁷ – dem sogenannten Maastricht-Vertrag – sind erstmalig Bestimmungen über die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres in das primäre Gemeinschaftsrecht aufgenommen worden: In Titel VI (Bestimmungen über die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres), Artikel K. 1 (Ziele der Zusammenarbeit) werden Einwanderung und Asyl ausdrücklich zu „Angelegenheiten von gemeinsamem Interesse zur Verwirklichung der Ziele der Union, insbesondere der Freizügigkeit“, deklariert, die im Kontext eines einheitlichen institutionellen Rahmens zu behandeln sind (vgl. Artikel K. 8).

Die Zuständigkeiten der EU in der Asyl- und Einwanderungspolitik sind aber im wesentlichen nicht in den EG-Vertrag inkorporiert. Sie unterliegen den in Titel VI des Unionsvertrages (sogenannte „3. Säule“) vorgesehenen intergouvernementalen Verfahren, an denen die Europäische Kommission und das Europäische Parlament kaum beteiligt sind. Nur für das mit der Asyl- und Einwanderungspolitik in Zusammenhang stehende Visarecht hat die EG mit dem neu in den EG-Vertrag⁸ eingefügten Artikel 100c eine Zuständigkeit erhalten, die vom Rat nach den üblichen gemeinschaftlichen Entscheidungswegen – auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlamentes – auszuüben ist. Alle Mitgliedstaaten sind jedoch an der intergouvernementalen Zusammenarbeit im Rahmen von Titel VI beteiligt und haben sich entsprechend verpflichtet. Immerhin vollzieht sich damit die Zusammenarbeit nicht mehr wie

vorher ganz außerhalb der Institutionen der Gemeinschaft, sondern sie wird eingegliedert in den einheitlichen institutionellen Rahmen der Europäischen Union. Zudem ist die Entscheidung, an die Stelle einer Ad-hoc-Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten eine verbindliche dauerhafte Zusammenarbeit zu setzen, als ein wichtiges politisches Signal zu werten.

Nationale Interessen der Mitgliedstaaten standen während der Verhandlungen im Rahmen der Regierungskonferenz zur Politischen Union einer „Vergemeinschaftung“ der Innen- und Justizpolitik entgegen. Neben der Außenpolitik gehören Innen- und Justizpolitik zu den klassischen Souveränitätsrechten der Nationalstaaten, bei denen eine Kompetenzübertragung besonders schwer fällt. In diesem Zusammenhang ist auch zu sehen, daß die Kompetenz der Union in diesen Bereichen unter den Vorbehalt der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und den Schutz der Inneren Sicherheit gestellt ist⁹.

Die Europäische Kommission hat gegenüber der jetzigen Konstruktion der Union – drei unterschiedlich ausgestaltete „Säulen“ – Vorbehalte geäußert. Nachdem die luxemburgische Präsidentschaft im ersten Halbjahr 1991 dieses Konzept vorgestellt hatte, wandte sie sich – wie auch Deutschland, Belgien und die Niederlande – dagegen. Ihre Begründung war, daß sich die Union parallel zur Gemeinschaft entwickeln würde, ohne daß dabei der Wille zum Ausdruck käme, die Kompetenzen, die die Mitgliedstaaten in Wirtschaft und Politik gemeinsam ausüben wollen, in einem einzigen Regelwerk zusammenzufassen. In Abkehr von dem luxemburgischen Konzept sah der Vertragsentwurf der niederländischen Präsidentschaft vom September 1991 vor, die inneren und justiziellen Angelegenheiten im Rahmen der Allgemeinen Bestimmungen (Sechster Teil, Artikel 210ff. EGV) in die Struktur des EG-Vertrages einzubeziehen. Dieser Vorschlag konnte sich indes nicht durchsetzen.

Schließlich einigte man sich auf die beschriebene Aufteilung in Zuständigkeitsbereiche der Regierungszusammenarbeit und der Gemeinschaftskompetenz. Die Europäische Kommission wollte die Einwanderungspolitik wegen besonderer Dringlichkeit eigentlich voll und ganz dem Gemeinschaftsrecht unterstellen: Keine Regierung würde den völlig freien Verkehr von EU-Bürgern auf ihrem Hoheitsgebiet zulassen, bevor man sich in der Union nicht vollends auf eine gemeinsame Ein-

7 Vgl. Vertrag über die Europäische Union (EUV) vom 7. Februar 1992, in: Europäische Gemeinschaft. Europäische Union. Die Vertragstexte von Maastricht, Bonn 1992, S. 171 ff.

8 Vgl. Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV) in der Fassung vom 7. Februar 1992, in: ebd., S. 17 ff.

9 Vgl. EUV (Anm. 7), Artikel K. 2, Abs. II, S. 184.

reisepolitik für Drittstaatsangehörige geeinigt hat. Da diese Absicht nicht konsensfähig war, kam man überein, jedenfalls die Visapolitik in den EG-Vertrag zu integrieren.

In der Visapolitik sind übrigens schon weitreichende Fortschritte gemacht worden: Zur Umsetzung des neuen Artikel 100c des EG-Vertrages hat die Kommission dem Rat im Dezember 1993 einen Vorschlag für eine Verordnung zur Bestimmung derjenigen Drittländer, deren Staatsangehörige beim Überschreiten der Außengrenzen im Besitz eines Visums sein müssen, vorgelegt¹⁰. Im Juli dieses Jahres hat sie einen Richtlinienvorschlag verabschiedet, der die Schaffung eines einheitlichen Formats für Visa vorsieht¹¹. Damit hat die Kommission ihre „Hausaufgaben“ im Bereich der Visapolitik fristgerecht erledigt.

IV. Das Verfahren der Zusammenarbeit in der Asyl- und Einwanderungspolitik

Im Bereich des Titels VI des EU-Vertrages beschließt der Rat in der Zusammensetzung der Innen- und Justizminister einstimmig, außer in Verfahrensfragen und in den Fällen, in denen Artikel K. 3 (Verfahren der Zusammenarbeit)¹² ausdrücklich eine andere Abstimmungsregel vorsieht. Auf der Verwaltungsebene werden die Arbeiten des Rates durch einen aus hohen Beamten bestehenden Koordinierungsausschuß (vgl. Artikel K. 4) unterstützt¹³.

Der Rat kann auf Initiative eines Mitgliedstaates oder der Kommission

- gemeinsame Standpunkte festlegen, die von den Mitgliedstaaten in internationalen Organisationen oder bei internationalen Konferenzen, an denen sie teilnehmen, vertreten werden (Artikel K. 5)¹⁴,
- gemeinsame Maßnahmen annehmen – soweit sie sich als wirksamer erweisen als Maßnahmen der einzelnen Mitgliedstaaten –, die für die Mitgliedstaaten bei ihren Stellungnahmen und ihrem Vorgehen bindend sind, und
- Übereinkommen ausarbeiten, die er den Mitgliedstaaten zur Annahme empfiehlt.

10 KOM, (1993) 684 endg.

11 KOM, (1994) 287 endg.

12 Vgl. EUV (Anm. 7), S. 184.

13 Vgl. ebd., S. 185.

14 Vgl. ebd.

Die Kommission hat, gemeinsam mit den Mitgliedstaaten, ein Initiativrecht (außer im Bereich Strafsachen, Zoll- und Polizeiwesen), und sie wird umfassend an den Arbeiten im Bereich von Titel VI beteiligt (Artikel K. 4, Abs. III)¹⁵. Sie kann vom Rat verbindlich dazu aufgefordert werden, geeignete Untersuchungen vorzunehmen und ihm entsprechende Vorschläge zu unterbreiten (Artikel K. 8 EUV, Artikel 152 EGV)¹⁶.

Das Europäische Parlament hat Informations- und Konsultationsrechte (Artikel K. 6)¹⁷.

Der Europäische Gerichtshof übt seine Jurisdiktion nur dann aus, wenn zwischen den Mitgliedstaaten ausgehandelte Abkommen dies vorsehen (Art. L., Art. K. 3, Abs. IIc)¹⁸.

V. „Vergemeinschaftung“ der Innen- und Justizpolitik?

Das in Maastricht gewählte Modell ist nicht statisch, sondern enthält eine Öffnung in Richtung auf eine weitergehende Vergemeinschaftung. Diese Möglichkeit wird durch die Vorschrift des Artikel K. 9 EUV eröffnet („passerelle“). Danach kann, wenn der Rat dies einstimmig auf Initiative der Kommission oder eines Mitgliedstaates beschließt, auf die meisten Politikbereiche des Titel VI (außer Strafsachen, Zoll- und Polizeiwesen) Artikel 100c EGV angewandt werden. In der Folge würde für die betreffenden Materien das „übliche“ Gemeinschaftsverfahren gelten. Bei diesem Beschluß handelt es sich um eine Vertragsänderung aufgrund weitergehender Souveränitätsübertragung, die der Annahme durch die Mitgliedstaaten entsprechend ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften bedarf.

Priorität genießt in diesem Zusammenhang die Asylpolitik, wie sich aus der „Erklärung zur Asylfrage“ in der Schlußakte zum Unionsvertrag ausdrücklich ergibt. Die Kommission hat sich, wie dort vorgesehen, bereits mit der Frage befaßt, ob die Union ihre Asylpolitik auf der Grundlage von Artikel 100c EGV statt auf der Grundlage der Bestimmungen von Titel VI EUV fortsetzen sollte, und im November 1993 dem Rat einen Bericht über ihre Auffassung vorgelegt¹⁹. Der Bericht kommt zu dem Ergebnis, daß es unmittelbar nach

15 Vgl. ebd.

16 Vgl. ebd., S. 186; EGV (Anm. 8), S. 127.

17 Vgl. EUV (Anm. 7), S. 185.

18 Vgl. ebd., S. 187 und S. 184.

19 SEK, (1993) 1687 endg.

dem Inkrafttreten des Unionsvertrages (1. November 1993) verfrüht sei, die Anwendung von Artikel K. 9 EUV vorzuschlagen. Angesichts der zahlreichen Vorteile, die damit verbunden wären, plädiert sie dafür, diese Frage zu einem späteren Zeitpunkt und anhand weiterer Erfahrungswerte mit der gemeinsamen Asylpolitik erneut zu prüfen. Diese Schlußfolgerung wurde beim Rat der Innen- und Justizminister im November 1993 von den Vertretern der Mitgliedstaaten unterstützt, die sich darauf verständigten, die Frage vor Ende 1995 wieder aufzugreifen.

Drei Vorteile ergeben sich aus einer weitergehenden Vergemeinschaftung der Asylpolitik:

- die uneingeschränkte Beteiligung des Europäischen Parlamentes und damit eine verbesserte demokratische Kontrolle,
- die Zuständigkeit des Europäischen Gerichtshofes für eine einheitliche Auslegung der zu ergreifenden Maßnahmen und
- ein potentiell schnellerer Entscheidungsprozeß. Denn die fehlende „Vergemeinschaftung“ bedeutet auch, daß sich das zur Verfügung stehende Rechtsinstrumentarium auf völkerrechtliche Vereinbarungen beschränkt. Sie weisen aufgrund des erforderlichen Ratifizierungsverfahrens in den nationalen Parlamenten gegenüber den gemeinschaftsrechtlichen Verfahren Nachteile auf. Zudem bietet Artikel 100c EGV eine größere Vielfalt von Rechtsinstrumenten (Verordnungen, Richtlinien, Entscheidungen und Beschlüsse) und führt damit zu größerer Rechtssicherheit und transparenteren Auslegungsmöglichkeiten, als dies im Bereich von Titel VI EUV gegeben ist.

VI. Ausblick

Im Ergebnis hat die nunmehr in den Unionsvertrag eingebettete intergouvernementale Kooperation zu einer intensiveren Zusammenarbeit geführt.

Die vorher informelle Zusammenarbeit der zuständigen Minister und Arbeitsgruppen ist mit den Tagungen der Innen- und Justizminister, die seit dem 29./30. November 1993 unter dem Dach der Union stattfinden, institutionalisiert und auf eine vertragliche Grundlage gestellt worden.

Die durch den Vertrag über die Europäische Union eingegangenen stärkeren politischen Verpflichtungen haben jedoch noch zu keinem allzu deutlichen Fortschritt geführt. Die Europäische Kommission hat zwar seit Inkrafttreten des Maastrichter Vertrages – soweit es ihre vertraglichen Vollmachten erlauben – die Lösung einiger wichtiger Themen der Innen- und Justizpolitik, insbesondere Asyl und Einwanderung, in Angriff genommen. Zu nennen sind vor allem der Bericht über die Überführung der Asylpolitik in die Gemeinschaftskompetenz, der Vorschlag für eine Verordnung zur Bestimmung der visumpflichtigen Drittstaatsangehörigen, der Richtlinienvorschlag für die Schaffung eines einheitlichen Visums, der geänderte Entwurf für das Abkommen über das Überschreiten der Außengrenzen und die Mitteilung über die Asyl- und Zuwanderungspolitik. Aber es bleibt immer noch zu wünschen, daß den Mitgliedstaaten bei den Regierungskonferenzen 1996, die sich mit der Revision des Unionsvertrages befassen, der „große Sprung“ gelingt und die Innen- und Justizpolitik in das Kernstück des Vertrages, den EG-Vertrag, integriert wird. Bundeskanzler Helmut Kohl hat dies als eine seiner Prioritäten für die '96er Konferenz im Hinblick auf eine weitere „Vertiefung“ der Union genannt. Gute Gründe sprechen dafür: Die Schaffung eines einheitlichen Rechtsrahmens würde nicht nur zur Transparenz des Gesamtwerkes beitragen, sondern auch die Politik der Union in den Bereichen Justiz und Inneres dem Bürger verständlicher machen und somit zu einer besseren Akzeptanz beitragen. Die demokratische Kontrolle durch das Europäische Parlament wäre sichergestellt wie auch die umfassende rechtsstaatliche Kontrolle durch den Europäischen Gerichtshof.

Beate Winkler: Einwanderung: Kernfrage unserer Gesellschaft und Herausforderung an die Politik

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 48/94, S. 3–9

Einwanderung – kontrovers, polarisierend und moralisierend diskutiert – ist eine Kernfrage unserer Gesellschaft und Herausforderung an die Politik. Fast alle Probleme, die im Mittelpunkt der politischen Auseinandersetzung stehen, wie z. B. die soziale Situation, die Folgen der deutschen Vereinigung, die demographische Entwicklung, haben unmittelbaren Einfluß auf das Zusammenleben von Einheimischen mit Zugewanderten. Dieses wird nicht nur dadurch belastet, daß es politisch nicht den notwendigen Stellenwert hat, sondern viele Aspekte kommen hier zusammen, die damit nicht unmittelbar im Zusammenhang stehen, aber es dennoch beeinflussen, wie z. B. die Orientierungsphase unserer Gesellschaft, soziale Konflikte, die Frage nach der „nationalen“ Identität, das Wahrnehmungsdefizit „Angst“ und nicht zuletzt politische Defizite.

Politik und Gesellschaft sind gefordert, Orientierung zu geben, Regelungen zu entwickeln und Interessen zu benennen. Notwendig ist eine ganzheitliche Migrations-, Integrations- und Minderheitenpolitik. Dabei sollen Polarisierungen vermieden und positive Ansätze verdeutlicht werden. Das Thema muß auch verantwortlich in den gesellschaftlichen Institutionen aufgegriffen werden, wie z. B. in Schule, Medien und Kultur. Um notwendigen Konsens zu finden, ist eine breite öffentliche Diskussion erforderlich, in der Probleme nicht verschwiegen werden.

Bernd Hof: Möglichkeiten und Grenzen der Eingliederung von Zuwanderern in den deutschen Arbeitsmarkt

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 48/94, S. 11–25

Auch wenn in der aktuellen Konjunktursituation mit 3,8 Millionen Arbeitslosen kein Zuwanderungsbedarf erkennbar ist, so wird die Bundesrepublik Deutschland langfristig aus Sicht des Arbeitsmarktes doch auf Zuwanderung angewiesen sein. Möglichkeiten und Grenzen dieser Zuwanderung lassen sich vorausschauend jedoch nur dann beschreiben, wenn der Arbeitsmarkt mit seinen Angebots- und Nachfragebedingungen stärker ins politische Blickfeld gerückt wird. Zunächst ist die globale Wirtschaftspolitik gefordert, ein erreichbares Beschäftigungsziel vorzugeben oder eine Vorstellung darüber zu entwickeln, für wie viele Menschen in Deutschland Vollbeschäftigung angestrebt werden soll. Denn der Arbeitsmarkt ist nicht nur Resultante des Produktionsprozesses mit seinem tarifpolitischen Umfeld, sondern hängt auch vom verantwortlichen Handeln staatlicher Instanzen ab. Für geschlossene Integrationskonzepte sind deshalb solche Zielvorgaben notwendig.

Auf der Basis der Bevölkerungsentwicklung sind Prozesse beschreibbar, die langfristig die Zuwanderung von außen ratsam erscheinen lassen. Dabei geht es ebenso um die Folgewirkungen der rückläufigen Geburtenentwicklung in der Vergangenheit wie um die Auswirkungen steigender Lebenserwartung in der Zukunft. Dazwischen liegt die Entwicklung des Arbeitskräftepotentials mit seiner intern nicht mehr umkehrbaren Schrumpfung- und Alterungstendenz. Zuwanderung erscheint dabei nicht als Allheilmittel, sondern als notwendige Ergänzung für eine weiterhin dynamische Wirtschaftsentwicklung am Erwerbsstandort Deutschland. Denn in einem abgeschotteten Wirtschaftsraum mit sinkender Bevölkerung und alterndem Arbeitskräftepotential gerät das ökonomische Fundament einer ausreichend großen Zahl wettbewerbsfähiger Arbeitsplätze ins Wanken. Unbegrenzte Zuwanderung schließlich würde eine tragfähige Entwicklung ebenso stören. Um all dies zu vermeiden, sind einwanderungspolitische Entscheidungen erforderlich, die im arbeitsmarktorientierten Teil eine bewußte und für alle erkennbare Steuerung vorsehen, wohlwissend, daß die internationale Wanderungsbewegung auch soziale und humane Fragen stellt.

Reiner Hans Dinkel/Uwe Lebok: Demographische Aspekte der vergangenen und zukünftigen Zuwanderung nach Deutschland

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 48/94, S. 27-36

Ohne daß dies von Politik und Öffentlichkeit entsprechend registriert wurde, ist die Bundesrepublik Deutschland seit ihrer Gründung eines der weltweit größten Zuwanderungsländer. Seit 1950 wanderten jährlich im Durchschnitt 275 000 Menschen netto in das Bundesgebiet zu und erklären zu einem wesentlichen Teil den bis heute anhaltenden Bevölkerungsanstieg. Aus demographischer Sicht ist für die Stabilisierung der Bevölkerungszahl durch Außenwanderung nicht die jährliche Zahl der Zu- und Abwanderungen von Bedeutung, sondern vielmehr die jeweilige Alters- und Geschlechtsstruktur der Wandernden.

Wenn Zuwanderer (wie in den letzten Jahren) im Durchschnitt sehr jung sind, können sie bei einem ausgeglichenen Geschlechterverhältnis langfristig gewichtige demographische Wirkungen verursachen. Dabei dürfen vor allem die in nachfolgenden Generationen zu erwartenden Kinder und Kindeskiner nicht vernachlässigt werden. Durch eine kontinuierliche (Netto-)Zuwanderung von vorwiegend jungen Familien kann in der Zukunft die Bevölkerungszahl in Deutschland langfristig stabilisiert werden. Auch die demographische Alterung und die daraus abzuleitenden sozialpolitischen Konsequenzen könnten mit einer solchen Entwicklung erheblich abgemildert werden.

Axel R. Bunz/Caroline Neuenfeld: Europäische Asyl- und Zuwanderungspolitik

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 48/94, S. 37-45

Vor allem das Ziel eines „Europa ohne Grenzen“ mobilisierte die EG-Mitgliedstaaten Mitte der achtziger Jahre zu den ersten Versuchen, das Einwanderungs- und Asylproblem gemeinsam zu lösen. Der angestrebte Wegfall aller Kontrollen an den Binnengrenzen sollte nicht zu Lasten der inneren Sicherheit gehen. Seither sind viele wichtige Etappen auf dem Weg zu einer Harmonisierung dieser Politiken zurückgelegt worden, nicht zuletzt die Unterzeichnung des Dubliner Übereinkommens von 1990. Aufgrund des nach 1989 dramatisch ansteigenden Zustroms von Einwanderern beschloß der Europäische Rat 1991 in Maastricht konkretere Formen der Harmonisierung. Er verabschiedete ein weitreichendes Arbeitsprogramm. Im Maastrichter Vertrag werden Einwanderung und Asyl ausdrücklich zu Angelegenheiten von gemeinsamem Interesse deklariert, die in einem einheitlichen institutionellen Rahmen zu behandeln sind. Die Europäische Kommission hat im Februar 1994 eine Mitteilung zur Asyl- und Einwanderungspolitik vorgelegt. Sie enthält ein Gesamtkonzept mit drei Schwerpunkten: Einwirkung auf den Migrationsdruck, Kontrolle der Zuwanderungsströme und verstärkte Integration legaler Zuwanderer. Dieses Konzept wird ergänzt durch konkrete Maßnahmen in der Visapolitik. Im Beitrag werden die unterschiedlichen Aspekte der europäischen Asyl- und Einwanderungspolitik benannt und die Grundlagen für die Entwicklung einer langfristigen Strategie beschrieben.