

Bevölkerungsentwicklung und Migration in Deutschland

I. Der Durchbruch der Bevölkerungsfrage

Die Bevölkerungsfrage war in Deutschland lange als Summe von Einzelproblemen mit jeweiliger Ressort-Zuständigkeit eingestuft worden und hat sich nun zu einem Bevölkerungsproblem verdichtet, dem politisch nicht mehr ausgewichen werden kann. Es wurde zum unabweislichen Faktum steuernder Politik mit folgenden Konsequenzen:

- Der Bereich des Sozialen steht endgültig unter dem Einfluss der Altersstruktur. Die Debatten um die Stabilität eines Alterssicherungssystems drehen sich nicht mehr oberflächlich um Finanztransfers, sondern um die Folgen der demographischen Gewichtsverlagerung von Jung zu Alt.
- Die Abschätzung des Arbeitskräftepotentials begnügt sich nicht mehr mit der Statistik der Ausbildungs- und Studiengänge. Der Blick richtet sich wie nie zuvor auf geburtenschwache Jahrgänge als das künftige Angebot auf dem Arbeitsmarkt, auf Nachwuchs in den Familien und die Folgen für Produktion, Konsum und Technologisierung, wie sie ein allgemeiner Bevölkerungsrückgang schon mittelfristig nach sich ziehen wird.
- Einwanderung bzw. das Zuwanderungsgeschehen charakterisiert die moderne Staatenwelt und muss gesteuert werden. Sie zwingt zur Klarstellung gesellschaftlicher Ziele, mit denen sie in Einklang zu bringen ist, und rührt unweigerlich das nationale Selbstverständnis auf. Zuwanderung ist von gewissen Integrationsforderungen an die Zuzügler nicht zu trennen. Sie müssen in einem wie auch immer gearteten Zuwanderungsgesetz festgelegt werden.¹

Mit dem Durchbruch der demographischen Sicht auf zentrale Zukunftsaufgaben ist auch der Blick auf den inneren *Zusammenhang von Bevölke-*

¹ Der schon im Wahlkampf 1998 aufgebrochene Streit um ein neues Staatsbürgerschaftsrecht, welches ein neues Einbürgerungsrecht für den ansässigen ausländischen Bevölkerungsanteil werden sollte („Doppelpass“), hat gezeigt, welche Spannungen sich zwischen den politischen Lagern über dieses Thema aufbauen.

*runge*svorgängen und industrieller Entwicklung freigeworden: Ein niedriges Geburtenniveau und eine steigende Lebenserwartung sind die Kennzeichen hochtechnisierter und wohlfahrtsstaatlicher Systeme. Sie stehen unter ständigem Anpassungsdruck, weil wachsende Altenjahrgänge die Soziallasten der Aktiven und Heranwachsenden laufend erhöhen, arbeitsmarktgerechte Zuwanderer in gewünschter Zahl zu beschaffen und zu integrieren sind und wirtschaftliche Produktivitätsstandards eingehalten werden müssen.² Auch der Nachwuchs der Familien und ihre Erziehungsleistung müssen neu bewertet werden. Geburtenförderung war wegen der missbräuchlichen Verwendung von „Bevölkerungspolitik“ im Nationalsozialismus von der politischen Agenda verschwunden.³ Doch während der wirtschaftlichen Erfolgsgeschichte der Nachkriegszeit sah man dazu auch keinen Anlass und hat den „Kinderwunsch“ – scheinbar systemkonform – in den Bereich des Privaten abgedrängt. Nun lebt Deutschland seit über 25 Jahren mit jährlichen Geborenenzahlen, die die Stärke der Elterngeneration nicht mehr erreichen. Der Vorgang wird am Bild einer vom Jugendsockel her ständig verschlankten, verkleinerten und kopflastig werdenden Alterspyramide sichtbar. Der enge existenzielle Zusammenhang von Bevölkerungsstruktur, Sozialstruktur und Wirtschaftsleistung ist offenkundig. Hat sich ein Geburtenrückgang wie in Deutschland zum Jugendschwund fortentwickelt, kann dieser nicht beliebig lang mit Produktivitätssteigerungen kompensiert werden. Da ist es verständlich, wenn die Zuwanderungsfrage wieder einen hohen Stellenwert bekommt, wie schon einmal in der Anwerbungsphase nach 1961. Zuwanderung begleitet alle Entwicklungsphasen der

² Vgl. Josef Schmid, Die demographische Entwicklung Deutschlands – Ursachen, Folgen und politische Optionen, (Gutachten für die interministerielle Arbeitsgruppe der Bayerischen Staatsregierung zu Fragen der Zuwanderungssteuerung und Zuwanderungsbegrenzung), Teil II: Materialien zum Bericht der interministeriellen Arbeitsgruppe, München 2000; ders./Andreas Heigl/Ralf Mai, Sozialprognose. Die Belastung der nachwachsenden Generation, München 2000.

³ Vgl. Rainer Mackensen (Hrsg.), Bevölkerungsfragen auf Abwegen der Wissenschaft. Zur Geschichte der Bevölkerungswissenschaft in Deutschland im 20. Jahrhundert, Opfaden 1998.

westlichen Bundesrepublik. Sie fächerte sich in verschiedene Zuwanderungsformen auf, wie die Aufnahme von Aussiedlern, eine Arbeitsmigration mit meist anschließender Familienzusammenführung, Asyl, häufig zugesprochene Aufenthaltsgestattung und Flüchtlingsaufnahme, die – obwohl zeitlich begrenzt – einen gewissen Teil an Daueranwesenheit zur Folge hat. Doch diese Lage im Innern konnte durch Zustände außerhalb der Europäischen Union, wie den Balkankrieg und Zuwanderungsdruck seitens der Dritten Welt, jederzeit verändert werden.

Nationale und internationale Reports haben modernen westlichen Gesellschaften nahe gelegt, ihre Gegenwartsprobleme auch unter dem Blickwinkel demographischer Veränderungen zu sehen; so der Report der Bevölkerungsabteilung der Vereinten Nationen vom März 2000 über die Möglichkeiten einer „Ersatzmigration“ für demographische Lücken aufgrund anhaltender Geborendefizite.⁴ Nur um die gegenwärtige Zahl seiner Menschen in erwerbsfähigem Alter zu stabilisieren, bräuchte Deutschland fast eine halbe Million passender Zuwanderer jährlich. Die im Sommer desselben Jahres erschienene „9. koordinierte Bevölkerungsberechnung“ für Deutschland bestätigte, was der UN-Bericht unterstellte:⁵ Eine Bevölkerungsabnahme, die auf einen defizitären Nachwuchs einer ohnehin schon geburtenschwachen Generation zurückzuführen ist, unterliegt einem Abwärtstrend, der durch Einwanderung gemildert, aber nicht mehr aufgehalten werden kann. Schließlich folgten die Zuwanderungskonzepte der Parteien und der Bericht einer „Unabhängigen Regierungskommission Zuwanderung“ unter Federführung des Bundesinnenministeriums („Süssmuth-Kommission“), die sämtlich im Juli 2001 vorlagen,⁶ und schließlich der Entwurf eines Zuwanderungsgeset-

zes, der vom Bundesinnenminister Anfang August 2001 vorgelegt wurde.⁷

Staat und Gesellschaft müssen mit folgender Problemlage fertig werden: mit den fortwirkenden Auswirkungen des Geborendefizits, der fortschreitenden Alterung, mit einem Zuwanderungsdruck, der sich aus der demographischen und sozialen Weltlage ergibt und dem eine gewisse Gesetzeslage und Praxis nur unvollkommen standhält, und dem Zwang, ein leistungsfähiger Industriestaat zu bleiben, welcher den Anforderungen eines globalen Innovationswettbewerbs gerecht wird. Eine künftige Zuwanderung wird danach ausgerichtet werden müssen.

II. Die demographische Lage

Die Bevölkerungsbilanz stellt jährlich Geburten und Sterbefälle („natürliche Bevölkerungsbewegung“) sowie Zu- und Abwanderung gegenüber. Die Geburtenbilanz ist negativ, denn schon seit 1973 übertrifft die Anzahl der Sterbefälle diejenige der Geburten. Nur der Überhang der Zuzüge über die Fortzüge bewirkt, dass die innere Bevölkerungsabnahme wenigstens von außen her aufgehalten bzw. überkompensiert wird. Dieser mäßige demographische Reproduktionsmodus hat sich in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre eingespielt (vgl. Tab.1).

Das Jahr 1999 zeigt statistisch folgendes Bild: Die Wohnbevölkerung in Deutschland besteht derzeit aus 82 Millionen Menschen, wovon 7,4 Millionen legal anwesende Ausländer sind. 1999 wurden in Deutschland 771 000 Kinder geboren, was im Vergleich zu den Vorjahren als neues Rekordtief gilt. Die „Zusammengefasste Geburtenziffer“ oder Gesamtfruchtbarkeit – das ist die Zahl der geborenen Kinder pro Frau im Bevölkerungsdurchschnitt – liegt bei 1,3. Diese durchschnittliche Kinderzahl liegt ein Drittel unter der, die zum Ersatz der Elterngeneration nötig wäre, nämlich etwas mehr als zwei Kinder pro Frau, statistisch 2,2. Nachdem der problematische Zustrom von Asylbewerbern infolge der Wende mit einer Ergänzung des Asyl-Artikels 16 im Grundgesetz („Drittstaatenregelung“) sich hat eindämmen lassen, schwankten die Zu- und Fortzüge um die 600 000 bis 800 000 Fälle, mit einem deutlichen Überhang der Zuzüge. Dennoch ergab die Wanderungsbewegung der Aus-

4 Vgl. United Nations, New Report on Replacement Migration – Is it a solution to declining and aging Population? UN-Population Division, New York 2000; (<http://www.un.org/esa/population/migration.htm>).

5 Vgl. Statistisches Bundesamt, Bevölkerungsentwicklung Deutschlands bis zum Jahr 2050. Ergebnisse der 9. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung, Wiesbaden 2000.

6 Vgl. J. Schmid (Anm. 2); CSU, Thesen zur Zuwanderungspolitik (beschlossen vom Parteivorstand der CSU am 23. April 2001 in Bayreuth); CDU, Abschlussbericht der Kommission „Zuwanderung und Integration“ der CDU Deutschlands, Mai 2001; Gemeinsames Positionspapier von CDU und CSU zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung vom 10. Mai 2001; SPD-Bundestagsfraktion, Querschnittsgruppe Integration und Zuwanderung, Die neue Politik der Zuwanderung – Steuerung, Integration, innerer Friede. Die Eckpunkte der SPD-Bundestagsfraktion, Juli 2001; Bundesministerium des Innern, Zuwanderung gestalten – Integration fördern. Bericht der Unabhängigen Kommission „Zuwanderung“ vom 4. Juli 2001 („Süssmuth-Kommission“).

7 Entwurf eines Gesetzes zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern (Zuwanderungsgesetz) (http://www.bmi.bund.de/Anlage8477/Entwurf_eines_Zuwanderungsgesetzes.pdf).

Tabelle 1: Bevölkerungsentwicklung in Deutschland 1989 bis 1999 – Salden der natürlichen Bevölkerungsbewegung und Wanderungen

Jahr	Geborenendefizit (Sterbefallüberschuss)	Zuwanderungs- überschuss	Bevölkerungs- bilanz
1989	- 22.982	+ 593.962	+ 570.980
1990	- 15.770	+ 681.872	+ 666.102
1991	- 81.226	+ 602.523	+ 521.297
1992	- 76.329	+ 782.071	+ 705.742
1993	- 98.823	+ 462.096	+ 363.273
1994	- 115.058	+ 314.998	+ 199.940
1995	- 119.367	+ 397.935	+ 278.568
1996	- 86.830	+ 282.197	+ 194.367
1997*	- 48.216	+ 93.664	+ 45.448
1998*	- 67.348	+ 47.098	- 20.250
1999	- 75.586	+ 222.975	+ 147.389
2000**	- 71.694	+ 167.749	+ 96.055

*) Jahre starker Rückkehr von Bosnien-Flüchtlingen. **) Noch nicht amtlich verkündet.

Quelle: Statistisches Bundesamt.

länder in den Jahren 1996 bis 1999 keine bedeutenden Salden mehr: 1996 war noch ein *Zuzugsüberhang* zu verzeichnen, 1997 und 1998 dann ein starker *Fortzug* wegen vieler zurückgekehrter Bosnienflüchtlinge, der ein Bilanzminus von 20 368 Personen erbrachte. Schon 1999 zeigte sich wieder ein Überhang der Zuzüge: 105 000 deutschstämmige Aussiedler und ein Wanderungsüberschuss bei Ausländern von 118 000 war so bedeutend, dass er wie die Jahre zuvor das Geburtendefizit wettmachen konnte. Es ist nicht ratsam, daraus auf ein endgültiges Nachlassen des Zuwanderungsdrucks zu schließen, denn das *Zuwanderungspotential* um Europa herum wird keineswegs geringer und kann sich unversehens aktivieren. Lässt man die Zuwanderung volksdeutscher Ausländer einmal außer Betracht, dann ergibt sich seit 1994 ein positiver Saldo der realen ausländischen Zuwanderung von ca. 100 000 jährlich. Da dieser Wanderungsgewinn, gemessen am Gesamtvolumen der Zuzüge von ca. 800 000 gegen ca. 600 000 Fortzügen, relativ gering ist, ist man geneigt, von Deutschland als einem „Durchwanderungsland“ zu sprechen – ein Problem, dessen Kosten längst auf den Prüfstand gehören.⁸

1. Alterung und Generationenvertrag

Seit Beginn des 20. Jahrhunderts verändert die Alterspyramide deutlich ihre Form. Der breite Jugendsockel, auf dem sie noch um 1910 ruhte, wurde schmaler, während der Alterskopf breiter wurde. Hat eine Alterspyramide eine Glockenform, wäre dies für eine moderne Gesellschaft ein Idealzustand: Keine Altersklasse wäre überrepräsentiert, das Verhältnis von Jung zu Alt wäre sozialpolitisch

problemlos. Der *Alterungsprozess* widerspiegelt Lebensverbesserungen und mehr durchlebte Jahre im Durchschnitt. Mit ihm steigt rechnerisch das Vergleichsmaß des „Durchschnittsalters“ einer Bevölkerung. Es liegt dort, wo sich die Alterspyramide in zwei gleichgroße Flächen teilt. Völker der Dritten Welt mit viel Jugend werden es bei 20 Jahren haben, das alte Europa geht einem Durchschnittsalter zwischen 40 und 50 entgegen. Was die deutsche Bevölkerung zu der am raschesten alternden der Welt macht, ist das seit einem Vierteljahrhundert konstant niedrige Geburtenniveau und die gleichzeitig zunehmende Langlebigkeit, die einem großzügigen Gesundheitswesen geschuldet ist. Die Lebenserwartung für Männer wurde auf 74, die der Frauen auf 80 Jahre gesteigert. Die noch zu durchlebenden Jahre betragen für 60-jährige Männer 18 Jahre, für 60-jährige Frauen 23 Jahre.

Diese Entwicklung zeigt die verlängerte Bezugszeit von Altersrenten, die von der aktiven Bevölkerung aufgebracht werden. Wird diese durch Arbeitslosigkeit in ihrer Leistung geschwächt, während die Zahl der Bezieher und deren Ansprüche steigen, dann müssen sich Gesellschaften für kurzfristige Lösungen oder für eine Systemänderung entscheiden. Beide bringen keine Lösung, wenn die demographischen Pressionen wie Geborenendefizite, Alterung und begrenzte Handlungsmöglichkeiten im Zuwanderungsbereich unvermindert andauern.⁹ Die deutsche Politik hat dies zu einer fiskalischen Stückwerktechnik verleitet: Steigende Kosten bei den Alterssicherungssystemen und Gesundheits-

8 Vgl. Bernd Hof, Szenarien zur Entwicklung des Arbeitskräftepotenzials in Deutschland, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 8/2001, S. 20–30.

9 Vgl. J. Schmid (Anm. 2); Bert Rürup, Politische Konsequenzen der Bevölkerungsalterung; Wolfgang Klauer, Geburtenrückgang und Arbeitsmarkt, beide in: Wirtschaftsdienst (Hamburgisches Welt-Wirtschafts-Archiv), 80 (2000) 9; J. Schmid/A. Heigl/R. Mai (Anm. 2).

Tabelle 2: Veränderung der Altersstruktur von 2000 bis 2050

Variante 2 – langfristiger Zuwanderungssaldo von 200 000 Personen im Jahr

Alter von... bis unter... Jahren	I.L. des Jahres in 1 000 Personen					
	2000	2010	2020	2030	2040	2050
unter 20	17 487	15 474	14 103	13 430	12 388	11 462
20 – 30	9 640	9 711	9 070	7 932	7 639	7 224
30 – 50	25 968	24 195	20 596	20 159	18 339	16 911
50 – 65	15 554	15 756	19 343	16 443	14 716	14 591
20 – 65	51 162	49 662	49 010	44 533	40 693	38 726
zusammen						
65 und mehr	13 336	16 352	17 226	20 014	21 464	20 193
insgesamt	81 985	81 497	80 339	77 977	74 546	70 381

Quelle: Statistisches Bundesamt, 9. Koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung.

diensten drückten auf die Sozialversicherungsbeiträge als Lohnzusatzkosten und erforderten bald „Bundeszuschüsse“, um den sozialstaatlichen Verpflichtungen des Generationenvertrags nachkommen zu können. Inzwischen werden die jüngeren Erwerbspersonen allmählich zur Kapitaldeckung ihrer Alterskosten herangezogen.¹⁰

2. Prognosen

Mitte des Jahres 2000 hat das Statistische Bundesamt die „9. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung“ für Deutschland vorgestellt.¹¹ Sie ist bis zum Jahre 2050 ausgelegt und unterstellt 1. eine weitere Zunahme der Lebenserwartung um vier Jahre, 2. eine gleichbleibende Geburtenentwicklung im Durchschnitt der vergangenen Jahre von 1,4 Kindern pro Frau und 3. zwei Varianten von Wanderungsannahmen: einmal einen jährlichen Zuwanderungssaldo von 100 000, sodann einen von 200 000 (vgl. Tab. 2). Dies scheint seit Änderung der Asylgesetzgebung 1993 realistisch – soweit die Politik im Prognosezeitraum nicht andere Vorgaben macht. Sollte es bei einer geringen Zuwanderung von nur 100 000 jährlich bleiben, dann würden sich die 82 Millionen Einwohner des Jahres 2000 bis 2050 auf 65 Millionen verringern. Beträgt der Wanderungssaldo das Doppelte, dann sinkt die Einwohnerzahl bis 2050 auf immerhin 70,4 Millionen. Ohne jede Zuwanderung würde die Wohnbevölkerung auf 59 Millionen im Prognosezeitraum abfallen.

Entscheidender als die Abnahme der Bevölkerungszahl ist die Veränderung, die in der Altersstruktur vor sich geht: Ein dramatischer Jugend-

schwund bei Stärkerwerden der Altenjahrgänge bedeutet eine Bevölkerungsabnahme, die auch die Zahl der Menschen im aktiven Lebensalter zwischen 20 und 65 von 51 Millionen auf ca. 38 Millionen im Prognosezeitraum zurückgehen lässt und ihr Durchschnittsalter stark erhöht (Tab. 2).

Aus dieser Vorausberechnung sind folgende Lehren zu ziehen:

1. Die Bevölkerungsabnahme beschleunigt sich während des Prognosezeitraums. Das ist ein untrüglicher Hinweis auf eine *demographische Implosion*: Geburtenrückgang bedeutet Rückgang der Mütter der kommenden Generation. Behalten auch sie das „generative Verhalten“ bei, das 1,3 Kinder im Durchschnitt erbringt, wird nun eine Elterngeneration abermals nur zu zwei Dritteln ersetzt. Das Schwinden des angestammten Staatsvolks ist zwar für den Einzelnen immer nur partiell sichtbar, aber eine berechenbare Tatsache. Falls nicht gegengesteuert wird, wird in den kommenden Jahrzehnten die Zunahme der deutschen Bevölkerung der Bundesrepublik durch die Wiedervereinigung durch eine defizitäre Demographie wieder relativiert werden. Außer Deutschland, Österreich und die Schweiz steuern auch Portugal, Spanien, Italien und Griechenland auf eine demographische Implosion zu.

2. Die Bevölkerungsabnahme aufgrund eines Nachwuchses von einem Drittel unter dem Generationenersatz entwickelt eine Stärke, die auch mit höheren Zuwanderungssalden nicht zu beheben wäre. Um das Erwerbspotential von 42 Millionen zu halten, bräuchte Deutschland jährlich eine Zuwanderung von einer halben Million Menschen, die in seine Wirtschafts- und Arbeitsmarktstruktur passen. Von wo sie in solchen Größenordnungen mit entsprechender Qualifikation dauerhaft hergeholt werden sollen, weiß niemand zu sagen.¹²

¹² Eine Zuwanderung, welche die demographische Implosion und zusätzlich den Alterungsprozess zum Stillstand brächte, würde ein Ausmaß erreichen, das jenseits aller Vor-

¹⁰ Vgl. Herwig Birg/A. Börsch-Surpan, Für eine neue Aufgabenteilung zwischen gesetzlicher und privater Altersvorsorge (Gutachten für den Gesamtverband der deutschen Versicherungswirtschaft), Bielefeld 1999; Josef Schmid, Auf Sand gebaut? – Die Schicksalsgemeinschaft von Generation und Generationenvertrag, in: Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft, 22 (1997) 2/3, S. 217–238.

¹¹ Vgl. Statistisches Bundesamt (Anm. 5).

3. Deutschland muss aber seine wirtschaftlichen und sozialpolitischen Kapazitäten erhalten. Man kann sie nicht proportional einer Bevölkerungsabnahme zurückführen. Eine alternde Bevölkerung wird ihre sozialen Kosten nicht senken – im Gegenteil; und eine Wirtschaft unter globalem Innovationszwang wird die Bildungsinvestitionen nicht entsprechend dem Jugendschwund einsparen können. In beiden Fällen ist also jeweils eine entgegengesetzte Tendenz zu erwarten bzw. anzusteuern. Das deutsche Wirtschafts- und Sozialmodell ist von seiner inneren Kostenbelastung her schon zum Erfolg verdammt und wird zuerst die nahe liegenden *Kompensationen und Potenziale* bemühen müssen wie Produktivitätssteigerung, Verlängerung der Lebensarbeitszeit, mehr Frauenbeschäftigung, noch intensivere Jugendausbildung und lebenslanges Lernen. Dann erst wäre an Zuwanderung zu denken.

4. Ein niedriges Geburtenniveau, das auf demographische Impllosionen verweist und mit Zuwanderung nicht ausreichend zu beheben ist, versetzt Deutschland in ein demographisches Dilemma: Weder für eine Hebung der Geburtenzahl noch für die Beschaffung geeigneter Zuwanderer existieren Patentrezepte. Das niedrige Geburtenniveau wird mit Zeitgeist, modernem Lebenszuschnitt und Platzierungszwängen in neuen Ökonomien und Arbeitsmärkten begründet, die eine stabile Partnerbeziehung mit Kindern erschweren.¹³ Man wird hier andere Wege gehen müssen, die nicht nur auf die Kaufkraft der Familien zielen, sondern auf Vereinbarkeit von Beruf und Mutterschaft bei jungen Frauen. Mit deren steigendem Ausbildungsgrad steigen auch die Berufsausfallkosten („Opportunitätskosten“) und blockieren die Realisierung von Kinderwünschen, wenn über Flexibilität im Arbeitsverhältnis und familienbezogene Infrastrukturen nicht mitgeholfen wird.¹⁴

5. Aus der demographischen Abwärtsbewegung würde die deutsche Bevölkerung alleine nicht

stellungskraft liegt. In dem genannten Report der Vereinten Nationen ist diesbezüglich von 3,5 Millionen Menschen jährlich die Rede. Da solche Menschenmassen nur aus kulturell-fernen Räumen Zentralasiens und Afrikas abgezogen werden könnten, ist diese Projektion lediglich ein Anschauungsunterricht über demographische Größen und Gewichte.

¹³ Mit einer an Karikatur grenzenden Deutlichkeit finden sich die Zwänge des modernen Menschen dargestellt bei Richard Sennett, *Der flexible Mensch – Die Kultur des neuen Kapitalismus*, Berlin 1998.

¹⁴ Bis in jüngste Zeit galt es für aussichtslos, in modernen Gesellschaften Geburten fördern zu wollen. Die deutlich höheren Geburtenwerte in Nordeuropa, Frankreich und Großbritannien zeigen jedoch Möglichkeiten auf; vgl. Josef Schmid, *Die demographische Entwicklung in Deutschland – soziale Folgen und politische Steuerung*, in: *Politische Studien*, 52 (Mai/Juni 2001), S. 72–83.

mehr herausfinden. Sobald sie sich als Menschenmangel in Produktion und sozialen Diensten bemerkbar macht – und das ist ab dem Jahr 2010 sukzessive und branchenspezifisch zu erwarten –, wird Einwanderung nötig sein. Je diffiziler der Arbeitsmarkt und je technologisierter die Produktion, umso sorgfältiger muss ausgewählt werden.¹⁵

Zuwanderung ist nur sozial- und kulturverträglich denkbar und kann daher nicht nach Maßgabe demographischer Lückenfüllung vor sich gehen. Dies wäre politisch nicht durchzusetzen, wirtschaftspolitisch fragwürdig und integrationspolitisch gefährlich. Zuwanderer können nur integrierbare und qualifizierte jüngere Menschen sein und werden sich auch hinsichtlich der Kinderzahlen dem Aufnahmeland anpassen. Als erwachsene „Quereinsteiger“ werden sie nach gut 30 Jahren schon ins Rentenalter eintreten. Sie sind nicht die Patentlöser für die Probleme moderner Systeme. Nachdem aber auch für arbeitsmarktkonforme Einwanderung Sozialkosten anfallen, drängt sich die Überlegung auf, ob nicht wenigstens ein Teil dieses Menschenmangels über geburtenfördernde Familienpolitik behoben werden könnte. Das würde zwar – gegenüber einem raschen Menschenimport – eine Zeitverzögerung bedeuten, doch dürften hohe Integrationskosten für ausländische Familien ohne gleichzeitige Förderung einheimischer Familien kaum zu legitimieren sein.

III. Der ausländische Bevölkerungsanteil

Bis in die Gegenwart haben sich sechs offizielle Zuwanderungsformen mit je unterschiedlichem Aufenthaltsstatus herausgeschält: 1. Zuwanderung aus dem EU-Raum mit Niederlassungsfreiheit und Recht auf Arbeitsaufnahme; 2. Arbeitswanderung aus „Drittstaaten“, also von außerhalb der EU, die

¹⁵ Das Verhältnis von Bevölkerung und Wirtschaft gehört zu den kompliziertesten Themen der Sozialwissenschaft. Das industrielle Zeitalter hat aber eine Faustregel geliefert: Fortschritt und steigende Produktivität machen Menschen nicht überflüssig; sie werden vielmehr in anderen Produktionssektoren und mit verändertem Qualifikationsgrad nötig. Vgl. Josef Schmid, *Zuwanderung aus Eigennutz? Der demographische Aspekt des Einwanderungsbedarfs in den EU-Mitgliedstaaten*, in: Werner Weidenfeld (Hrsg.), *Das europäische Einwanderungskonzept. Strategien und Optionen für Europa*, Gütersloh 1994, S. 89–124; Evelyn Grünheid/Charlotte Höhn (Hrsg.), *Demographische Alterung und Wirtschaftswachstum. Seminar des Bundesinstituts für Bevölkerungsforschung 1998 in Bingen, Opladen 1999.*

zu Daueraufenthalten führt; 3. Aufnahme von Spätaussiedlern; 4. Asyl, welches – je nach Ergebnis des Asylverfahrens, sei es Anerkennung des Asylstatus oder Aufenthaltsgestattung – zu Niederlassungen führt; 5. Flüchtlingsaufnahme nach Bestimmungen der Genfer Konvention, die in gewisser Zahl in De-facto-Niederlassungen mündet; schließlich 6. Familiennachzug, der nach Verwandtschaftsgrad und Alter bestimmt werden muss und für die zuvor genannten drei Zuwanderungsformen umstritten ist.

Ein Blick auf die ausländische Bevölkerung nach den Herkunftsländern bietet keine Überraschungen.¹⁶ Unter den 7,4 Millionen fallen drei Gruppen besonders ins Gewicht: 2,1 Millionen Türken, 1,2 Millionen aus dem ehemaligen Jugoslawien (einschließlich Bosnien und Herzegowina, Kroatien, Slowenien sowie Mazedonien) und dann 1,9 Millionen Bürger aus EU-Staaten, denen die Niederlassungsfreiheit und Arbeitsaufnahme freisteht. Die übrigen 2,1 Millionen stammen aus fast allen Ländern der Erde, herausragend die Angehörigen der USA mit 111 000 und von „außerhalb der westlichen Wertegemeinschaft“ die 116 000 der Islamischen Republik Iran. Die Verteilung nach Aufenthaltsstatus gibt folgenden Aufschluss: 2 Millionen besitzen eine unbefristete und 1,8 Millionen eine befristete Aufenthaltserlaubnis; ca. 1,2 Millionen unterstehen mehreren Formen der Aufenthaltsberechtigung, und gegenüber 302 000 wurde eine „Duldung“ ausgesprochen.¹⁷

1. Tendenzen

Wenn man nach den hauptsächlichen Migrationstendenzen der letzten drei Jahrzehnte fragt, dann wäre als erste die schleichende Ablösung der einst dominierenden Arbeitsmigration bzw. „Gastarbeit“ von einer sozialpolitisch-humanitär motivierten Zuwanderung zu nennen. Obwohl die Zeitspanne von 1961 bis 1999 von ökonomischen und technischen Umbrüchen charakterisiert war, hatte dies auf das Zuwanderungsgeschehen keinen Einfluss. Die soziale Abfederung wirtschaftlicher Unsicherheiten und Krisen, wie sie ein mitteleuropäischer Wohlfahrtsstaat verspricht, wurde zum Anziehungspunkt für Menschen aus „Drittstaaten“. Zusätzlich wird Familienzusammenführung veranlasst und vielfach die „Asyl-Schiene“ bemüht, um einen Aufenthalt zu erreichen. Zuwan-

derung vollzog sich stetig und ungebremst und mündete nur noch mit sinkender Tendenz in den Arbeitsmarkt. Der Anteil der Ausländer im beitragspflichtigen Arbeitsverhältnis an der insgesamt wachsenden Ausländerbevölkerung wurde deutlich geringer. Wenn wir für das Jahr 2000 eine Ausländerzahl von acht Millionen unterstellen, von denen 7,4 Millionen offiziell gemeldet sind, und davon die aufenthaltsberechtigten EU-Bürger von fast 2 Millionen subtrahieren, dann bleiben mindestens sechs Millionen Menschen aus Drittstaaten übrig. Von ihnen befinden sich nur 2 Millionen in einem beitragspflichtigen Arbeitsverhältnis und ca. 500 000 sind jahresdurchschnittlich arbeitslos gemeldet.¹⁸

Als zweite Haupttendenz ist ein Zuwanderungsdruck zu nennen: einerseits wegen der erleichterten Grenzübertritte nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes und andererseits wegen des Bevölkerungswachstums in Entwicklungsräumen. Besonders Afrika, Vorder- und Zentralasien befinden sich noch für Jahrzehnte in einer starken Bevölkerungswachstumsphase, die eine abwanderungsbereite Bevölkerung über lokale Abstoßungsfaktoren („Push“-Faktoren) schafft. Ihnen stehen Anziehungsfaktoren („Pull“-Faktoren) gegenüber, die von einem höherem Lebensstandard ausgehen. Der Zuwanderungsdruck nach dem Fall der Mauer dauerte bis Mitte 1993, wo die Änderung bzw. Ergänzung der Asylgesetzgebung erst greifen konnte. Dies hatte die Bewerberzahl von einer halben Million 1992 auf den heutigen Stand von ca. 100 000 jährlich abgesenkt. Ähnlich haben Forderungen nach Deutschkenntnissen und Arbeitsplätzen den Aussiedlerzug begrenzt. Er dürfte die Hunderttausendmarke pro Jahr nicht mehr überschreiten.

Zuwanderung war ursprünglich ein Konzentrationsphänomen in den größten Städten, das sich nun in die Mittel- und Kleinstädte ausdehnt. Anziehungspunkte sind die großen Dienstleistungszentren, Orte mit großer Bautätigkeit und die Anzahl der schon am Ort befindlichen Landsleute. Sie erfüllen eine Brückenkopffunktion, die weiterhin Landsleute anzieht und gegebenenfalls die Endstation einer Wanderungsdrift bildet. Die USA kennen ein solches Driften aus der Karibik nach New York, aus Cuba nach Florida und von Mexiko nach Kalifornien. Dort hat jeweils der Brückenkopf eine bestimmte Größe erreicht, verspricht Arbeitsvermittlung und Untertauchmöglichkeit und löst so eine Dauereinwanderung aus, die kaum zu kon-

16 Vgl. den Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Ausländerfragen über die Lage der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin–Bonn, Februar 2000.

17 Vgl. Statistisches Bundesamt, Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. FS1, Reihe 2: Ausländische Bevölkerung 1998/99, Wiesbaden 2000.

18 Vgl. Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Ausländerfragen (Anm. 16), S. 133 f.

trollieren ist. Man nennt diesen Vorgang in den USA „*self-perpetuation of migratory movements*“¹⁹.

2. Die Wirkungen des Bodenrechts (ius soli)

Am 1. Januar 2000 trat das neue Staatsangehörigkeitsrecht in Kraft. Es handelt sich um eine geläuterte Version, nachdem die ursprüngliche Idee einer allgemein zugelassenen doppelten Staatsbürgerschaft unter dem Eindruck einer Unterschriftenaktion im Frühjahr 1999 fallen gelassen wurde. Stattdessen wurde ein „Optionsmodell“ aufgelegt, das schon einmal verständlicher „Kindereinbürgerung“ genannt wurde. Es sieht vor, dass in Deutschland geborene Ausländerkinder automatisch die deutsche Staatsangehörigkeit erhalten, wenn ein Elternteil die neuen Einbürgerungskriterien, wie 8-jähriger unbescholtener Aufenthalt, erfüllt.²⁰ Der Zustand doppelter Staatsangehörigkeit wird spätestens mit dem 23. Lebensjahr, dem Jahr der Entscheidung für eine der beiden, dann beendet; ein höchst umstrittenes Modell, dessen rechtspolitische Haltbarkeit nicht garantiert ist.²¹

Die Bundesregierung und die Befürworter dieser „Jahrhundertreform“ müssen sehen, dass die Erwartungen hoher Einbürgerungsquoten sich nicht erfüllen werden. Höchstens eine Verdoppelung der Einbürgerungsfälle vor der Reform – das wären dann 200 000 – ist zu erwarten, obwohl für Kinder, die zwischen 1990 und 1999 geboren wurden, eine einbeziehende Altfallregelung gilt. Um abschätzen zu können, wie dieses Bodenrecht (ius soli) das Verhältnis der deutschen zur ausländischen Wohnbevölkerung verschiebt, sind einige Grunddaten zu beachten: Von den 7,4 Millionen Ausländern sind 4,1 Millionen bereits mindestens acht Jahre in Deutschland, und das lässt auf einen hohen Anteil potentieller Eltern einbürgerungsberechtigter Kinder schließen. Würde man das grob

auf die Hälfte der von ausländischen Eltern geborenen Kinder umrechnen, dann ergäbe das jährlich ca. 50 000 deutsche Jungbürger qua ius soli.²² Es liegt allerdings beim Standesbeamten, die Voraussetzungen bei den Eltern zu überprüfen. Für die amtliche Statistik verschiebt sich nun der Ausländeranteil an der Wohnbevölkerung nicht nur über Aussiedler, sondern auch über Einbürgerung nach Geburt. Gemessen an der Aufenthaltsdauer müssten die Anträge auf Erwerb der deutschen Staatsbürgerschaft zahlreicher sein. Der Schritt vom „Bürger“ zum nationalstaatlichen „Mitbürger“ muss nicht unbedingt vollzogen werden. Einen Anreiz für Angehörige von Drittstaaten, die deutsche Staatsbürgerschaft zu beantragen, bieten die mit ihr verbundenen Rechte der Niederlassung und Arbeitsaufnahme im Bereich der Europäischen Union.²³

3. Asyl und Flucht

Die auf internationaler Ebene, wie beim UN-Hochkommissariat (UNHCR), getroffene Feststellung, dass Deutschland immer noch „das wichtigste europäische Zielland für Asylbewerber“ sei, wird hier mit Unbehagen aufgenommen. Die Gründe dafür werden nicht allein in der geographischen Lage Deutschlands vermutet, sondern in vergleichswisen Großzügigkeiten und Besonderheiten des Verfahrens und der Rechtsmittel, die eine Repatriierung selbst im Ablehnungsfalle langwierig und unwahrscheinlich machen. Von den insgesamt 360 000 jährlichen Asylanträgen in Europa landen beinahe ein Drittel in Deutschland, am zweithäufigsten in Großbritannien. Das drittgrößte Aufnahmeland wurde die Schweiz. Als Nicht-Mitgliedstaat der EU hat die Schweiz das *Dubliner Abkommen* nicht unterzeichnet, welches eine weitere Asylantragstellung verbietet, wenn sie in einem der Mitgliedstaaten schon einmal abgelehnt wurde. An vierter Stelle rangieren die Niederlande. Was die Häufigkeit gestellter Anträge betrifft, ist die Spannweite innerhalb der EU außerordentlich groß. Den über 100 000 jährlichen Anträgen in Deutschland stehen 1 500 Fälle in Griechenland (1999) gegenüber. Auffällig ist, dass Frankreich mit seinen 30 000 Anträgen pro Jahr zu den „unwich-

19 Kingsley Davis, *Social Science Approaches to International Migration*, in: Michael S. Teitelbaum/Jay Winter (Hrsg.), *Population and Resources in Western Intellectual Traditions*, New York (The Population Council) 1989, S. 245–261; Douglas S. Massey u. a., *An Evaluation of International Migration Theory: The North American Case*, in: *Population and Development Review*, 20 (Dezember 1994) 4, S. 699–751.

20 Vgl. Staatsangehörigkeitsgesetz vom 15. Juli 1999, § 4 Abs. 3.

21 Vgl. Josef Schmid, *Auswirkungen der Gesetzgebungsvorhaben auf die Integration von hier lebenden Menschen ausländischer Herkunft*, in: Deutscher Bundestag (Hrsg.), *Reform des Staatsangehörigkeitsrechts – die parlamentarische Beratung/Innenausschuss des Deutschen Bundestages*, (Zur Sache, 1/99), Berlin 1999, S. 232–240.

22 Vgl. Rainer Münz/W. Seifert/Ralf E. Ulrich, *Zuwanderung nach Deutschland – Strukturen, Wirkungen, Perspektiven*, Frankfurt/M 1999²; Rainer Münz/Ralf E. Ulrich, *Migration und zukünftige Bevölkerungsentwicklung in Deutschland*, in: Klaus J. Bade/Rainer Münz (Hrsg.), *Migrationsreport 2000*, Bonn 2000, S. 23–57.

23 Vgl. Bernhard Sautel/Albrecht Weber, *Zwischen Ausländerpolitik und Einwanderungspolitik. Migrations- und Ausländerrecht in Deutschland*, in: K. J. Bade/R. Münz, ebd., S. 109 ff.

tigen“ Aufnahmeländern zählt.²⁴ Sollte es zu der ständig angemahnten Harmonisierung der Asylgesetzgebung in der EU kommen, dann müssen die krass unterschiedlichen Betroffenheiten unter den 15 Mitgliedstaaten diskutiert werden.

In Deutschland haben sich alle größeren politischen Kräfte für eine Eindämmung der Asylbewerberzahlen ausgesprochen oder entsprechende Vorschläge kommentarlos hingelassen, weil es sich in erster Linie um eine „Sozialhilfe-Einwanderung“ handelt, für die die üblichen Aufnahmehindernisse wie bei der Arbeitsmigration fehlen. Divergenzen treten nur über die Frage auf, mit welchen rechtsstaatlichen Mitteln diese Zahl tatsächlich zu beschränken wäre. Zu hohe Erwartungen an eine Beschränkung der Zahl von Asylbewerbern sind aus folgendem Grunde zu dämpfen: Es gelten drei Gesetze bzw. internationale Abkommen, nämlich 1. die Asylgesetzgebung im Grundgesetz, 2. die Genfer Konvention, die nicht die Aufnahme von Flüchtlingen, sondern ihr Bleiberecht, vor allem ihr Nicht-Zurückgeschicktwerden (Nicht-Repatriierung) klärt, und 3. die Europäische Konvention für Menschenrechte, die in ihrer komplementären Geltung die Zahl der Aufenthaltserhalte erhöhen und ihre Dauer verlängern. Von den jährlich 100 000 Asylbewerbern werden lediglich drei Prozent im Verfahren anerkannt, weitere sechs Prozent sind aufgrund laufender Rechtsmittel im Lande, was neun Prozent ergibt, hinzu kommen Nichtabschiebbare gemäß eigener Asyl- und Ausländergesetzgebung von insgesamt acht Prozent im Status einer Duldung. Diese drei internationalen Gesetze bewirken schon alleine, dass die derzeitigen 12 Prozent ausländische Bevölkerung in Deutschland auf 17 bis 18 Prozent wachsen werden.²⁵

4. Die Zuwanderungsfrage vor der politischen Entscheidung

Nachdem der Bundesinnenminister im Sommer 2000 die „Unabhängige Zuwanderungskommission“ einsetzte, allgemein „Süssmuth-Kommission“ genannt, haben vor allem CSU und CDU begonnen, ein je eigenes Zuwanderungskonzept

zu erarbeiten und frühzeitig vorzustellen. Mit dem Tag der Veröffentlichung des Berichts der Süssmuth-Kommission, am 4. Juli 2001, lagen damit divergierende Konzepte vor, welche die seitdem andauernde Debatte bestimmen.

Die Süssmuth-Kommission plädiert für eine nach Vorzugspunkten quotierte Arbeitsmigration, einschließlich der Anwerbung talentierter Jugendlicher, die in Deutschland und dann auch für Deutschland eine höhere Ausbildung absolvieren. Die Vorzugspunkte, wie sie ebenfalls Kanada und Australien kennen, entscheiden auch über die Zuwanderung der Familie. Betont werden Maßnahmen zur sozialen und besonders kulturellen, sprachlichen Integration. Die Kommission quotiert mit 50 000 realen und künftigen Arbeitskräften (Familienangehörige noch nicht mitgerechnet) und will damit der demographischen Implosion an entscheidender Stelle, nämlich mit dynamischen Arbeitsmigranten mit großer Integrationsneigung, Rechnung tragen.

Mit dem Bericht der Süssmuth-Kommission gelang es dem Bundesinnenminister, eine Position zu beziehen, die vom laufenden Zuwanderungsgeschehen, welches durch pragmatischen und humanitären Wildwuchs gekennzeichnet und unhaltbar geworden war, abweicht. Sie ermöglicht eine Abkehr von weltfremden Moralismen, welche die humanitär begründete Zuwanderung üppig wuchern ließ, und stattdessen eine Hinwendung zu wirtschaftspolitischen Zuwanderungskriterien, denen vor Jahren noch Menschenverachtung unterstellt wurde, die aber selbstverständlich sind für jedes „klassische“ Einwanderungsland. Diese Kehrtwanderung ist nur zu begreifen, wenn man sie als möglichen Endpunkt eines Kulturkampfes erkennt, der mit dem Schlagwort von einer multikulturellen Gesellschaft begann, den Streit um die Änderung des Asylartikels im Grundgesetz 1992/93 fanatisierte und sich über das Debakel der doppelten Staatsbürgerschaft bis zum unseligen Hader um eine Leitkultur hinzog. Sein Ende wäre ein echtes Stück Kulturrevolution, indem ein sensibles Thema erstmals den Fängen des politischen Moralismus und dem Demagogennebel von Schuld und Sühne entwunden und realitätsgerecht zur politischen Entscheidung übergeben würde. Bundesinnenminister Otto Schily hat die Grundintention des am 3. August 2001 vorgelegten Gesetzesentwurfs zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung wie folgt erläutert: „Durch ein modernes Zuwanderungsrecht Deutschlands Wettbewerbsfähigkeit sichern, Arbeitsplätze schaffen und die Zuwanderung gestalten; zugleich Zuwanderung begrenzen,

²⁴ Vgl. Flüchtlingskommissariat der Vereinten Nationen/ UNHCR, Statistik der Asylanträge in Europa für 1999 in 28 erfassten Ländern; vgl. „Migration und Bevölkerung“ (Lehrstuhl für Demographie/ Humboldt-Universität Berlin), Ausgabe 1/00 (Jan./Febr. 2000).

²⁵ Vgl. Albrecht Magen (Dezernent im Amt für Multikulturelles der Stadt Frankfurt am Main), Zur Lage der ausländischen Bevölkerung und Aspekte der Zuwanderung im kommunalen Bereich, unveröffentl. Manuskript, Konrad-Adenauer-Stiftung, Marburg (Lahn), Mai 2001.

illegale Zuwanderung bekämpfen und dem Missbrauch des Asylrechtes entgegenwirken.“²⁶

Damit sind Arbeitsmigration, Eindämmung einer steigenden humanitären Menschenaufnahme einschließlich des Asylbereichs und der Maßnahmen zur Integration als die Kernpunkte eines zu schaffenden Zuwanderungsgesetzes bezeichnet.

5. Arbeitsmigration in ihrer Vielschichtigkeit

Der deutliche Akzent auf Arbeitsmigration, besonders Expertenwerbung, stellt eine Anpassung an die Praxis von Einwanderungsländern dar. Vorher sollten aber Staat und Wirtschaft mit sich selbst ins Gericht gehen, inwieweit sie mit ihrer Bildungs- und Ausbildungspolitik nicht schwere Fehler gemacht haben. Bildungskatastrophe und technologische Lücke, die schon einmal vor Jahrzehnten als Warnzeichen erschienen, sind als Mangel an Ingenieuren und Naturwissenschaftlern wiedergekehrt. Expertenwanderung, bekannt als „Brain Drain“, unterliegt einem globalen Arbeitsmarkt und vollzieht sich längst außerhalb von Zuwanderungsbestimmungen. Dieses Beispiel führt zur liberalen Idee, die gesamte Arbeitsmigration von der Konjunkturlage und dem Arbeitsmarkt regeln zu lassen. Das ist nur dort zu verwirklichen, wo Arbeit die einzige Existenzgrundlage von Zuwanderern darstellt und nicht auch noch großzügige soziale Fürsorge wie in Deutschland. So ist die Haltung des Gewerkschaftsflügels, weil er auf Schutz des heimischen Arbeitsmarktes vor „Lohn-Dumping“ bedacht ist, zur Arbeitsmigration ambivalent. Die Arbeitgeber drängen hingegen auf Arbeitskräfteimport und zweifeln an der Verfügbarkeit der registrierten Arbeitslosen.

Die Expertenzuwanderung, die Fachkräftemangel beheben will, ist als *komplementäre* Zuwanderung anzusehen, denn sie füllt nur Lücken des Arbeitsmarktes. Aus dem Wunsch nach ausländischen Kräften auch niedrigerer Qualifikation, etwa im Baugewerbe und Dienstleistungssektor, resultiert *substitutive* Zuwanderung: Sie übernimmt Arbeit, für die auch einheimische Arbeitskräfte eingesetzt werden könnten, nur nicht so günstig und verlässlich.

Die Arbeitsmigration hat ferner den Mangel zu beheben, der sich aus dem Geburten- und Bevölkerungsrückgang ergibt und ab dem Jahr 2010 die Erwerbspersonen im aktiven Alter jährlich um 1,3 Prozent schrumpfen lässt. Es werden also nicht nur

²⁶ Entwurf eines Gesetzes zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern.

Experten fehlen, sondern schlichtweg arbeitende Hände, sobald die in Produktion und Organisation steckenden Ressourcen erschöpft sind und die Personalreserven angegriffen werden müssen.²⁷

6. Die Verringerung der gesetzlich-humanitären Aufnahme von Personen als Problem

Bei der gesetzlich-humanitären Aufnahme von Personen kommt der Politik keine aktive Rolle zu, weil hier nur geltende Gesetze ausgeführt und ihre Folgen verwaltet werden. Neben dem Status von „Unionsbürgern“ und „Spätaussiedlern“ regelt das deutsche Ausländerrecht *Familienzusammenführung* der ansässigen ausländischen Wohnbevölkerung, also der Drittstaatenangehörigen von außerhalb der EU. Familiennachzug oder -zusammenführung ist Teil der sozialpartizipatorischen Zuwanderung und verdankt ihren ersten Schub einer Kindergeldregelung, die nur für ins Land nachgeholte Kinder Gültigkeit bekommt.

Über 60 000 Anträge auf Nachzug von Familienmitgliedern nach Deutschland werden jährlich vom Ausland aus gestellt; über 30 000 vom Inland aus, nach der Einreise mit Touristenvisum. Die meisten Nachzugsanträge entfallen auf den dominierenden türkischen Bevölkerungsteil. Der Familiennachzug als humanitär-menschliche Maßnahme erzeugt jedoch Schwierigkeiten, wenn der europäische Familienbegriff formalrechtlich auf den sehr viel größeren orientalischen Sippenverband übertragen wird. Es entstehen dann jene geschlossenen, uneinsehbaren Subkulturen, eben Parallelgesellschaften. Die nachgeholten Schwiegertöchter und -söhne aus fremdkulturellen Räumen bewirken, dass die deutsche Sprache in den neu gegründeten Familien kaum Einzug halten kann. Sorgen bereitet eine EU-Richtlinie zum großzügigeren Familiennachzug. Würde Deutschland diese ratifizieren, könnte sich die entsprechende Zahl von Nachzugsberechtigten von jährlich ca. 100 000 verdreifachen. Der Anteil der Angehörigen von Drittstaaten in einem Land bestimmt die Häufigkeit der Nachzüge. Deutschland hat davon über fünf Prozent, Portugal dagegen nur 0,7 Prozent.²⁸

²⁷ Vgl. Bert Rürup, Politische Konsequenzen der Bevölkerungsalterung, und Wolfgang Klauder, Geburtenrückgang und Arbeitsmarkt, beide in: Wirtschaftsdienst (Hamburgisches Welt-Wirtschafts-Archiv), 80 (2000) 9.

²⁸ Vgl. Commission of the European Communities. Proposal for a Council Directive on the right to family reunification, Brüssel, vom 1. 12. 1999 (COM/1999/638 final) sowie Commission of the European Communities, Communication from the Commission of the Council and the European Parliament on a Community Immigration Policy, Brüssel, vom 22.11.2000 (COM [2000]757 final); vgl. auch Josef Schmid,

Alle Maßnahmen, die die Zahl der Asylbewerber und Flüchtlinge nach Genfer Konvention verringern würden, können den gegenteiligen Effekt hervorrufen. Würde man das Individualrecht auf Asyl laut GG abschaffen und an seine Stelle die einfache Gesetzgebung und Rechtsprechung treten lassen, dann bestünde die Gefahr, dass eine Gerichts- und Verfahrenspraxis zu Entscheidungen führt, die – gemessen am alten Asylrecht – noch langwieriger und großzügiger ausfallen würden. Darüber hinaus gibt es europaweite Pressionen, die *Asylgründe auszudehnen* und Eindämmungsbemühungen zu konterkarieren. Im Straßburger Parlament und in den Mitgliedstaaten gibt es Gruppen, die dies mit einer ans Sektiererische grenzenden Philanthropie betreiben. Längst gehören Unterstützergruppen und Minderheitenlobbys zu den Anziehungsfaktoren und Verharmlosern von Zuwanderung. Sie plädieren für die Ausweitung der Asylgründe auf „nichtstaatliche Verfolgung“, „geschlechtsspezifische Verfolgung“ und für „Kirchenasyl“. Diese Forderungen beruhen auf einem eurozentrischen Moralismus, der mit seinen Vorstellungen an den nur begrenzten Möglichkeiten in den Aufnahmeländern scheitern muss. Die Ausrichtung des Asylgesetzes auf den Schutz vor staatlicher Verfolgung birgt gewiss Widersprüchlichkeiten. Ein staatlicherseits zur Verhaftung ausgeschriebener religiöser Fanatiker genießt Asylrecht. Diejenigen, die er bedroht, vertreibt, genießen kein Asyl, weil ihr Verfolgtenstatus unterhalb der staatlichen Ebene liegt. Es gibt genug solche Fälle, doch sie sind nur diplomatisch zu lösen, und Asyl ist im Einzelfall zu gewähren, aber niemals generell und im großen Stil.

Dieser *nichtstaatlichen Verfolgung* liegt eine Welttendenz zugrunde. Es sind dies vor allem innerstaatliche Konflikte ethnisch-religiöser Art, für deren Folgen nicht einzelne Staaten, auch nicht von der Größe Deutschlands, mildernd gerade stehen können. In fast allen Entwicklungsländern gibt es nichtstaatliche Verfolgung, weil das staatliche Gewaltmonopol sich dort nicht so durchgesetzt hat, wie das die Europäer gewohnt sind. Potentielle Asylbewerber aus nichtstaatlicher Verfolgung ließen sich ohne Schwierigkeit zu Millionen summieren; sie würden Konflikte ferner Herkunftsländer in die Aufnahmeländer tragen. Dort sind sie kaum zu lösen, weil es keinen staatlichen Schlichtungspartner gibt.²⁹

Political Responses to Immigrations Pressures in the European Union. Referat anlässlich der XXIV IUSSP General Population Conference, Session 59, Salvador, (Brasilien) vom 18. bis 24. August 2001.

²⁹ Vgl. Simon Dalby, Threats from the South? Geopolitics, Equity, and Environmental Security, in: Daniel H. Deudney/Richard A. Matthew (Hrsg.), Contested Ground: Security

Geschlechtsspezifische Verfolgung meint Verletzungen, Verstümmelungen, Demütigungen von Frauen unter Männerherrschaft auf anderen Kontinenten. So klar und eindeutig für Europäer diese Fälle liegen mögen, so heikel und gefährlich ist es, zwischen Kulturdifferenzen zu fernen Räumen und asylträchtigen Missetaten die Grenze ziehen zu wollen. Besonders wenn damit eine Zuwanderungsmöglichkeit signalisiert wird. Es versteht sich von selbst, dass Praktiken, die gegen ein europäisches Menschenbild verstoßen, verboten sind. Sie jedoch offiziell als Zivilisationsrückstand und Menschenrechtsdefizit zu definieren, welche zu Asyl im Westen berechtigen, wird jenen Kampf der Kulturen, dem man unbedingt vermeiden will, provozieren. Die Europäer seien davor gewarnt, die aus unserer Sicht nicht unproblematische Rolle der Frau im Islam als kollektiven Verfolgungstatbestand zu werten. Damit würden westliche Normen global für verbindlich erklärt. Man kann im Übrigen nur hoffen, dass die Entwicklungsländer nicht in allem den westlichen Weg einschlagen, denn die Zerstörung der Großfamilie und eine westliche Scheidungsziffer kämen der Dritten Welt heute teurer zu stehen als den Europäern der Moderne.

„*Kirchenasyl*“ ist eine Einrichtung aus der Zeit des Faustrechts, liegt also lange vor der Zeit des demokratischen Gewaltmonopols. Es bedeutet eine teilweise Rücknahme der Trennung von Staat und Kirche und setzt den Rechtsstaat vor einer Kirchengemeinde und vor allem einer Pfarrjugend in ein schiefes Licht. Im Falle eines Kirchenasyls verfällt eine Gemeinde einem hochemotionalisierten Projekt, das ein Bedürfnis nach kleinräumig-überschaubarer Nächstenliebe befriedigt, einem Entwicklungsdenken und der eigentlichen Dimension des Armutproblems in der Welt aber zuwiderläuft.

7. Integration

Bei erwünschter Zuwanderung von Arbeitskräften wird sich die Frage nach einer Integration nicht stellen. Die klassischen Einwanderungsländer kennen die Integrationsfrage an sich nicht, denn wer geprüft und für passend gefunden wurde, braucht keine gesonderte Integration.

Von den offiziellen 7,4 Millionen ausländischen Personen existiert ein recht unvollkommenes Bild vom Grad ihrer Einfügung in die deutsche Gesell-

and Conflict in the New Environmental Politics, Albany, N.Y. 1999; dazu auch Robert D. Kaplan, The Coming Anarchy, in: Atlantic Monthly, (Februar 1994).

schaft.³⁰ Allein zwei Millionen europäische „Unionsbürger“ sind aller Integrationsgebote enthoben. Dasselbe gilt für die Zuwanderer aus gesetzlichen und humanitären Gründen, denn ihr Aufenthalt beruht von Rechts wegen auf einem Schutz vor Zuständen im Herkunftsland; ob sich die Betroffenen über behördliche Mindestanforderungen hinaus integrieren, bleibt offen. Familiennachzügler, wie Schwiegertöchter und -söhne und halbwüchsige Kinder, werden wohl in der Subkultur der Landsleute verbleiben. Bei Kindern der zweiten und dritten Generation zeigen sich Entwurzelung und Arbeitslosigkeit, weil Schulabschluss und Berufsausbildung fehlen. Niemand will so recht wissen, was Integration eigentlich heißt. Nicht straffällig werden und sich ruhig verhalten ist wohl zu wenig. Nach Ablauf von Jahren die nationale und kulturelle Identität zu wechseln, deutsch werden, ist nicht zu erwarten. Dazu steht das Aufnahmeland Deutschland, das noch von eigenen nationalen Selbstzweifeln geplagt wird, zu wenig dahinter. Der Akzent auf Arbeitsmigration, der sich in den vorliegenden Zuwanderungskonzepten findet, weist auf eine Zwischenlösung hin. Demnach heißt Integration in Deutschland: einer sozialbeitragspflichtigen Arbeit nachgehen und die Kinder dazu anleiten, in Schule und Ausbildung jene höheren Qualifikationen zu erringen, die sie einmal als künftige Arbeitnehmer oder Selbstständige brauchen. Der Bezug von Kindergeld in Deutschland muss an Schulbesuch und Ausbildung in Deutschland gebunden werden. Damit wachsen zugewanderte Eltern und Kinder in die soziale Marktwirtschaft hinein und in eine Lebensform, die sie letztlich gesucht haben. Das Bestreben, einmal Erreichtes auch zu erhalten, verweist sie einmal mehr auf die Vorzüge des Aufnahmelandes, das daher Anspruch auf Loyalität hat. Ein ehrliches Interesse an Einbürgerung wächst gleichzeitig heran und wirkt der Versuchung entgegen, die deutsche Staatsbürgerschaft nur als Schutzschild zu nehmen, um dahinter die Herkunftsidentität zu konservieren und für Minderheitsrechte zu kämpfen. Der Schlüssel erfolgreicher Integration liegt bei der Heranbildung der zweiten Generation, wenn sie auch in der dritten gelingen soll.³¹

30 Vgl. Claudia Diehl/Julia Uhrbahn/Hartmut Esser, Die soziale und politische Partizipation von Zuwanderern in der Bundesrepublik Deutschland, Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung/Arbeit und Sozialpolitik, Bonn, Dezember 1998.

31 Vgl. Friedrich Heckmann, Integrationspolitische Aspekte einer gesteuerten Zuwanderung. Gutachten für die interministerielle Arbeitsgruppe der Bayerischen Staatsregierung zu Fragen der Zuwanderungssteuerung und Zuwanderungsbegrenzung, München 2001, sowie ders., Integration Research in a European Perspective, in: Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (Hrsg.), Network for Integrated Eu-

IV. Schlussbetrachtung

Mit dem Abwärtstrend seiner Bevölkerung und der Dringlichkeit, Zuwanderung gesetzlich zu regeln, hat Deutschland Aufgaben vor sich, die über Jahrzehnte hinweg politische Disziplin verlangen. Dies setzt einen nationalen Konsens voraus, der Legislaturperioden überdauert und jedem Parteienstreit enthoben ist, zumal man sich mit ungewohnten und unbekanntem Politikbereichen auseinandersetzen muss. Die übergreifende Aufgabe ist, einen Weg aus dem demographischen Dilemma zu finden, Alterung und Schrumpfung der Bevölkerung beherrschbar zu machen und die Leistungsgesellschaft davon nicht beeinträchtigen zu lassen. Das ist langfristig ohne Geburtenförderung nicht denkbar und bedeutet eine Abkehr vom bisherigen bloßen Lastenausgleichsdenken in der Familienpolitik. Die Entscheidung zur Elternschaft mag Privatangelegenheit sein; die Bedingungen, für ausreichend Nachwuchs zu sorgen und zeitadäquat zu erziehen, sind ein öffentliches Anliegen. Eine Zuwanderungspolitik ist nur dann sozial verträglich, wenn auch sie dem Subsidiaritätsprinzip folgt und nur so weit in Anspruch genommen wird, wie die eigenen Kräfte überfordert sind oder fehlen.

Wie die deutsche Gesellschaft aus ihrem demographischen Dilemma herausfinden muss, so muss sich eine deutsche Zuwanderungspolitik aus einer „Moralfalle“ befreien: Wer die gesetzlich verbürgte, humanitäre Aufnahme von Personen, deren Integration in Frage steht, nicht beschränken will, droht benötigte Arbeitsmigration zu blockieren, obwohl gerade sie zur Finanzierung des Sozialaufwands beitragen soll. Darüber, wie der notwendige Schnitt hier gezogen werden soll, streiten sich die Parteien, und sie werden es noch lange tun, wenn ein Gesetz hier nicht Klarheit schafft. Zuwanderung bedarf des vollen Einverständnisses des demokratischen Souveräns – also der deutschen Bevölkerung – und muss im Einklang mit nationalen Zielen und Interessen stehen. Daneben noch fortwährend globale Probleme und Menschenrechtsfragen lösen zu wollen überlastet die Entscheidungsinstanzen der Politik und sprengt den Rahmen einer nationalstaatlichen Demokratie. Die unendlichen Schwierigkeiten der Europäischen Union mit einem gemeinsamen Einwanderungs- und Asylgesetz bestätigen nur, wie vergeblich es ist, diesen Rahmen verlassen zu wollen.

ropean Population Studies (NIEPS) – Demographic and Cultural Specificity and Integration of Migrants. Materialien zur Bevölkerungswissenschaft, 103 (2001), S. 59–75.