



Bertelsmann Stiftung (Hrsg.)

Vielfältiges Deutschland

Bausteine für eine zukunftsfähige Gesellschaft

Vielfältiges Deutschland

Bertelsmann Stiftung (Hrsg.)

Vielfältiges Deutschland

Bausteine für eine zukunftsfähige Gesellschaft

| **Verlag BertelsmannStiftung**

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet unter <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

© E-Book-Ausgabe 2014

© 2014 Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh

Verantwortlich: Dr. Franco Zotta, Kristina Neumann

Lektorat: Heike Herrberg

Herstellung: Christiane Raffel

Umschlaggestaltung: Elisabeth Menke

Umschlagabbildung: Veit Mette, Bielefeld

Satz und Druck: Hans Kock Buch- und Offsetdruck GmbH, Bielefeld

ISBN 978-3-86793-506-7 (Print)

ISBN 978-3-86793-566-1 (E-Book PDF)

ISBN 978-3-86793-567-8 (E-Book EPUB)

www.bertelsmann-stiftung.de/verlag

Inhalt

Vorwort	9
<i>Jörg Dräger</i>	
Einleitung	13
<i>Franco Zotta</i>	
Deutschland – einig Einwanderungsland?! Nur ein Strategiewechsel bei der Zuwanderung macht das Land zukunftsfähig	19
<i>Ulrich Kober, Rita Süßmuth</i>	
Ein Jahrzehnt in Fakten	37
Ein neuer Ton im migrationspolitischen Diskurs	39
<i>Friedrich Heckmann</i>	
Einwanderungs- und Integrationsdebatten seit der Jahrtausendwende: Zwischen Islamangst und Fachkräftebedarf	55
<i>Dirk Halm</i>	
Auswirkungen der Einwanderung auf Arbeitsmarkt und Sozialstaat: Neue Erkenntnisse und Schlussfolgerungen für die Politik	73
<i>Herbert Brücker</i>	

Identität/Nation Building	119
Multikulturalismus: Erfolg, Scheitern und Perspektiven	121
<i>Will Kymlicka</i>	
Narrationen von Nationen – oder: Wie erzählt man nationale Identität in Deutschland neu?	176
<i>Naika Foroutan</i>	
Die Illusion der Inklusion: Bildung und die Migrationsgesellschaft	200
<i>Paul Mecheril</i>	
Wenn aus Ausländern Wähler werden: Die ambivalente Rolle der Parteien bei der Repräsentation von Migranten in Deutschland.	217
<i>Orkan Kösemen</i>	
Anerkennung/Willkommenskultur	257
Willkommens- und Anerkennungskultur – nur zusammen denkbar	259
<i>Anke Knopp</i>	
International und inklusiv: Zukunftsidentität von Kommunen	278
<i>Claudia Walther</i>	
Willkommens- und Anerkennungskultur in Deutschland: Herausforderungen und Lösungsansätze.	295
<i>Roland Roth</i>	

Repräsentanz/Öffentlicher Diskurs	355
Wer spricht wie für wen – und warum? Zur Anerkennung, Authentizität und Repräsentation von Muslimen unter liberal-säkularen Bedingungen	357
<i>Schirin Amir-Moazami</i>	
Die Evidenz der Massenmedien und die Zuwanderer	378
<i>Jürgen Kaube</i>	
»... denn sie wissen nicht, was sie tun.« Wie Journalismus die Integrationsdebatte beeinflusst	392
<i>Konstantina Vassiliou-Enz</i>	
Willkommen heißen wir uns selbst	420
<i>Jagoda Marinić</i>	
Von der Qualität zur Alterität – postmigrantisches Theater als Gegenentwurf zur Integrationsdebatte	440
<i>Oliver Kontny</i>	
Zuwanderung/Steuerung	467
Zwischen Kontinuität und Wandel – was Deutschland von der kanadischen Zuwanderungspolitik lernen kann	469
<i>Triadafilos Triadafilopoulos</i>	
Die »Schwarz-Rot-Gold-Karte« für internationale Fachkräfte – Deutschland braucht ein neues Gesamt- konzept für Zuwanderung	496
<i>Christal Morehouse</i>	

»Kampf um die besten Köpfe« und obligatorische Integrations- kurse – (post-)koloniale Logiken und Metaphern in der deutschen Migrationspolitik	516
<i>Kien Nghi Ha</i>	
Die Autorinnen und Autoren	538
Abstract	546

Vorwort

Endlich: Deutschland steht vor einer neuen Phase seiner Integrationspolitik. In ihrem Zentrum findet sich die Frage, wie sich unser Land in allen Bereichen auf die neue Vielfalt einstellen kann, die konstitutiv ist für eine Einwanderungsgesellschaft.

Jahrzehntelang hat Deutschland sich geweigert anzuerkennen, dass es ein Einwanderungsland ist. Das war schwierig für jene zugewanderten Menschen, die seit Jahren hierzulande lebten und denen von Teilen der Gesellschaft Anerkennung und Teilhabe verwehrt wurden. Ebenso problematisch ist die Konsequenz dieser Realitätsverkennung: Die Gesetze und Institutionen, mit denen Deutschland bis heute Zuwanderung steuert und gestaltet, atmen in Teilen noch den Geist jener Ära, in der die Integrationspolitik durch Begriffe wie »Anwerbestopp« und »Rückkehrprämie« charakterisiert war – eine Zeit, in der man Einwanderung eindämmen wollte, weil die Überzeugung dominierte, dass Einwanderer eher soziale Probleme bereiteten.

Diese Haltung ist nicht mehr angemessen. In einer Zeit, in der knapp ein Fünftel der Bevölkerung einen Migrationshintergrund hat und dies in Großstädten wie Stuttgart oder Nürnberg gar auf die Hälfte aller Einwohnerinnen und Einwohner unter 18 Jahren zutrifft, gilt es nunmehr, diese vielfältige Realität aktiv zu gestalten.

Seit der Jahrtausendwende hat Deutschland viele Anstrengungen dazu unternommen. Das Staatsangehörigkeitsrecht wurde reformiert. Die Einwanderung qualifizierter Fachkräfte wurde erleichtert. Unternehmen fördern eine Unternehmenskultur im Geiste

des Diversitätsgedankens. Und auch die Bildungsinstitutionen haben sich auf den Weg gemacht, ihre Strukturen und Inhalte zu verbessern, um allen Schülerinnen und Schülern optimale Bildungsperspektiven zu eröffnen. Um es mit einem Satz aus Friedrich Heckmanns Beitrag für das vorliegende Buch zu sagen: In Deutschland herrscht ein neuer, durchweg integrationsfreundlicher Ton im migrationspolitischen Diskurs – von Willkommens- und Anerkennungskultur gegenüber Einwanderern ist zurzeit allenthalben die Rede.

Das ist ebenso erfreulich wie notwendig. Deutschland ist mit großen gesellschaftspolitischen Herausforderungen konfrontiert, da unser Land über eine lange Zeit von Überalterung und Fachkräftemangel geprägt sein wird. Nimmt man hinzu, dass der von diesen Prozessen ausgehende Druck auf praktisch allen Industrienationen weltweit lastet, ahnt man, warum das globale Konkurrieren um qualifizierte Fachkräfte aus aller Welt bereits martialisch als »War on Talents« bezeichnet wird.

Doch auch unabhängig von derartigen verbalen Zuspitzungen ist unstrittig: In einer globalisierten Welt sind qualifizierte Menschen eine begehrte Ressource. Auch wenn Zuwanderung nicht alle Probleme lösen kann, die demographischer Wandel und Fachkräftemangel mit sich bringen: Gesteuerte Zuwanderung ist eines der wenigen politischen Felder, auf denen eine Gesellschaft diesen fundamentalen Transformationsprozess überhaupt kurzfristig beeinflussen kann.

Aber: Wer Zuwanderer ausschließlich wirtschaftspolitisch als Humanressource begreift, verfehlt den Kern des neuen migrationspolitischen Diskurses in Deutschland. Wenn von einem freundlichen Ton in der gegenwärtigen Integrationspolitik die Rede ist, darf damit nicht nur gemeint sein, dass man nett zu jenen sein sollte, die man eigennützig als Einwanderer gewinnen möchte. Eine Willkommens- und Anerkennungskultur zu etablieren, bedeutet weit mehr: Es ist der ambitionierte Versuch, die deutsche Gesellschaft neu zu denken und ihre Institutionen und das binnenpolitische Klima entsprechend diesem veränderten Selbstverständnis zu justieren.

Denn eine der wichtigsten Lehren der »Gastarbeiter«-Ära der 1960er- und 1970er-Jahre lautet: Integrationspolitik scheitert, wenn sie im kurzfristigen Nutzenkalkül primär darauf zielt, Einwanderinnen Einwanderer vor allem als temporär anwesende Gäste zu betrachten, für deren gesellschaftspolitische Integration man daher keine nachhaltigen Anstrengungen unternehmen muss, weil sie bald wieder in ihre Heimatländer zurückkehren. Migration ist ein komplexer, generationenübergreifender Prozess, der Individuen wie Gesellschaften tiefgreifend verändert. Und diese Veränderung muss aktiv gestaltet werden. Wer gestalten will, benötigt aber einen klaren Blick auf die gesellschaftliche Wirklichkeit und bedarf tragfähiger Konzepte für eine hoch industrialisierte, global vernetzte Demokratie im demographischen Wandel.

Die Konzepte der Vergangenheit, wonach sich eine Minderheit in die Mehrheitsgesellschaft zu integrieren habe, können hierbei immer weniger als Orientierung dienen. Wie aber kann eine zukunftsfähige Gesellschaft aussehen, die sich nicht mehr im Raster dieses Assimilationsgedankens entfaltet, sondern davon ausgeht, dass die Gesellschaft de facto längst vielfältig ist und deshalb den Umgang mit dieser weiter zunehmenden Vielfalt kultivieren muss? Was bedeutet es in der Praxis, eine Willkommens- und Anerkennungskultur zu etablieren, die das Land für künftige Zuwanderer attraktiv macht und zugleich auch allen bereits hier lebenden Einwanderern eine sichere, lebenswerte und staatsbürgerliche Perspektive eröffnet? Und auch dies ist eine legitime Frage: Wie viel Einwanderung ist mit Blick auf die Erfordernisse des Arbeitsmarkts, die Leistungsfähigkeit der sozialen Sicherungssysteme und die soziale Kohärenz einer Gemeinschaft vertretbar?

All diese Fragen werfen ein komplexes Bündel an politischen, kulturellen und administrativen Themen auf. Zu vielen Aspekten gibt es konkurrierende Antworten und divergierende Einschätzungen und Interessen. Aber immerhin: Der neue, integrationsfreundliche Ton in der Migrationspolitik lässt uns diese Fragen konstruktiver diskutieren als in der Vergangenheit – zumindest wenn das bestmögliche Wissen und die belastbarste empirische Evidenz zum Maßstab wer-

den für Richtungsentscheidungen in der Migrationspolitik. In diesem Sinne will die Bertelsmann Stiftung mit dem Buch »Vielfältiges Deutschland« zu dieser Debatte beitragen.

Dr. Jörg Dräger

Mitglied des Vorstands der Bertelsmann Stiftung

Einleitung

Deutschland hat ein zwiespältiges Verhältnis zur Einwanderung. Entsprechend unterliegt die gesellschaftliche Diskussion über Migrantinnen und Migranten seit Jahrzehnten mannigfaltigen Veränderungen. Dominierte die Debatten der 1990er-Jahre etwa noch die Angst vor der Überfremdung angesichts wachsender Flüchtlingsströme, ertönt heute, in Zeiten von Fachkräftemangel und Überaltern der Gesellschaft, plötzlich wieder der stetige Ruf nach qualifizierten Zuwanderern*, ohne die Deutschland seinen Wohlstand riskiere.

Was auf den ersten Blick wie ein Fortschritt wirkt, entpuppt sich bei genauerer Betrachtung eher als Akzentverschiebung, die sich weitgehend mit volkswirtschaftlichen Nützlichkeitsüberlegungen erklären lässt. Bereits in den 1950er- und 1960er-Jahren schwärmten Beamte nach Südeuropa aus, um ausländische Arbeitskräfte für die boomende Schwerindustrie zu gewinnen. Gastarbeiter auf Zeit wurden für Deutschland geworben – doch es kamen Menschen, die meist auf Dauer hier geblieben sind. Schon damals wurde ein Defizit sichtbar, das die Debatten trotz aller Wandlungen im Detail und in der Tonlage bis heute wie ein Schatten begleitet: Migrationspolitische Weichenstellungen unterliegen nur allzu oft kurzfristigen Kalkülen, während die langfristigen Folgen dieser Kalküle zu wenig in den Blick geraten.

Genau dieses fundamentale Missmanagement ist aber ein zentraler Grund dafür, dass der migrationspolitische Diskurs seit Jahrzehn-

* Wir verwenden in dieser Publikation keine durchgängig geschlechtergerechte Sprache. Mit »Zuwanderer«, »Migrant«, »Bürger« etc. sind immer Männer und Frauen gemeint.

ten flankiert wird von einem monotonen Defizitdiskurs, in dem Migranten wahlweise mangelnde Integrationsleistungen, fehlende Integrationswilligkeit oder eine problematische Bildungsferne attestiert wird. Zugleich – auch das ein Ausdruck des erwähnten zwiespältigen Verhältnisses zur Einwanderung – ist unübersehbar, dass diesem Defizitdiskurs zum Trotz zivilgesellschaftliche Akteure und zunehmend auch staatliche Einrichtungen sich seit Ende der 1990er-Jahre intensiver darum bemühen, bessere Integrationsangebote für zugewanderte Menschen anzubieten. Langsam, aber stetig: Deutschland ändert sich.

Das Buch »Vielfältiges Deutschland« will Bausteine liefern für ein anderes, ein vielschichtiges Bild bundesdeutscher Wirklichkeit. Es will Orientierungspunkte skizzieren für eine im Wandel befindliche Gesellschaft, die ihre Zukunftsfähigkeit gerade in einem reflektierten Umgang mit kulturellem Pluralismus gewährleisten sieht. In nur wenigen Jahren werden demographische Effekte Deutschland radikal verändern. Diese Veränderungen im gesellschaftlichen Gefüge sind Chance und Risiko zugleich. Einerseits mutiert die Gruppe der Zuwanderer mit Blick auf Arbeitsmarkt und Sozialsysteme allein schon aus nüchternem ökonomischem Kalkül zur begehrten Humanresource – Migrantinnen und Migranten gewinnen in Deutschland zunehmend Kontur als Leistungsträger. Andererseits birgt eine so tiefgreifende Veränderung einer Gesellschaft das Risiko krisenhafter Verläufe. Krisen aber sind erfahrungsgemäß ein Nährboden für restaurative öffentliche Diskurse – in denen Migranten zum Sündenbock für alles gemacht werden.

»Vielfältiges Deutschland« will vor dem Hintergrund einer präzisen Analyse vergangener Entwicklungen den Horizont skizzieren, in dem der Blick auf Migranten mehr zutage fördert als eine Humanressource – was sie zweifellos auch sind. Wenn eine zukunfts-fähige Gesellschaft einen anderen Umgang als bisher mit dem Thema »Migration« kultivieren will, dann ist die ökonomische Perspektive zwar eine wichtige, aber eben nur eine Perspektive, die in den Fokus geraten muss. Das Bild von Gesellschaft muss sich ändern. Selbstbeschreibungen, in denen ganz selbstverständlich ein

nationales »Wir« von einem fremden »Die anderen« unterschieden wird, taugen nicht mehr als Grundlage für eine zukunftsfähige Gesellschaft im 21. Jahrhundert. Was aber trägt stattdessen? Diese alles andere als triviale Frage durchzieht »Vielfältiges Deutschland« wie ein roter Faden.

Aus unterschiedlichen Blickwinkeln liefert das Buch Mosaiksteine für mögliche Antworten.

Auf der Basis einer profunden Analyse der integrationspolitischen Debattenverläufe seit der Jahrtausendwende in Deutschland (*Friedrich Heckmann, Dirk Halm*) und Kanada (*Triadafilos Triadafilopoulos*) – noch immer das Land mit der elaboriertesten Einwanderungspolitik weltweit – trägt »Vielfältiges Deutschland« die Ergebnisse jahrelanger Arbeit in der Bertelsmann Stiftung zum Themenkomplex »Integration und Bildung« zusammen. Das Buch zeigt, wie eine zukunftsfähige Zuwanderungssteuerung aussehen kann (*Christal Morehouse*) und stellt positive Praxisbeispiele eines weltweiten Netzwerkes an Kommunen vor, die sich dem Vielfaltsgedanken geöffnet haben (*Claudia Walther*). Zwei von der Stiftung initiierte Studien untersuchen Konzepte und Status quo der Willkommenskultur in Deutschland (*Roland Roth*) und berechnen die positiven Auswirkungen von Einwanderern auf den hiesigen Arbeitsmarkt und den Sozialstaat (*Herbert Brücker*). *Orkan Kösemen* analysiert die politische Parteienlandschaft hinsichtlich der Frage, wie offen diese für zukunftsfähige Migrationspolitik und wie durchlässig sie für Politiker mit Migrationsbiografie ist. Der Beitrag von *Ulrich Kober* und *Rita Süßmuth* beschreibt die programmatischen Herausforderungen, die sich für diverse Politikfelder zwingend ergeben, wenn sie sich gegenüber dem Vielfaltsgedanken öffnen.

Außerdem versammelt diese Publikation weitere Stimmen aus Wissenschaft und Medien, die an ausgewählten Fragestellungen deutlich machen, welche Hürden und Altlasten noch zu bewältigen wären auf dem Weg hin zu einer Vorstellung von gesellschaftlicher Vielfalt, die weder ausgrenzend noch geschichtsvergessen ist. *Naika Foroutan* erläutert am Beispiel der Idee eines nationalen Narrativs, warum eine Gesellschaft solcher gemeinschaftsstiftender Erzählun-

gen bedarf – und weshalb die bisher kursierenden Deutschlandbilder nicht gemeinschaftsbildend wirken können, solange sie die Lebensleistung vom Migrantinnen und Migranten nur ungenügend berücksichtigen. *Paul Mecheril* analysiert Grenzen und Chancen des Begriffs »Inklusion« für eine Debatte, die auf die problematischen Implikationen des Integrationsbegriffs verzichten will und sich dennoch auf einen konzeptionellen Referenzpunkt verständigen muss. Passend dazu rehabilitiert der kanadische Philosoph *Will Kymlicka* für eben diese Debatte den Begriff des Multikulturalismus, der aus seiner Sicht zu Unrecht in Misskredit geraten ist.

Kien Nghi Ha bürstet die aktuelle Fachkräftedebatte pointiert gegen den Strich, indem er an (post-)koloniale Traditionen erinnert, in die sich dieser globale Wettbewerb der Industrienationen um die qualifiziertesten Menschen aus der Dritten Welt einbettet – und der, um diese unselige Tradition nicht fortzuführen, nach fairen Regeln verlangt, wie zukünftig der Umgang mit qualifizierten Fachkräften international zu handhaben ist. *Anke Knopp* referiert die Ergebnisse einer von der Bertelsmann Stiftung beauftragten Emnid-Umfrage zum Stand der Willkommenskultur in Deutschland. Sie zeigt, dass insbesondere junge Leute mit der Vision eines vielfältigen Deutschland sympathisieren – und dass dennoch in Teilen der Bevölkerung Vorbehalte gegen dieses Gesellschaftsmodell bestehen, die eine kluge Politik der Gestaltung nicht übergehen darf.

Insofern sind die konstruktive Auseinandersetzung, der intensive öffentliche Dialog und Austausch über ein künftig vielfältiges Gesellschaftsbild unabdingbar, um die Vision eines neuen Gesellschaftsvertrags demokratisch zu legitimieren. *Schirin Amir-Moazami*, *Jürgen Kaube* und *Konstantina Vassiliou-Enz* beschäftigen sich in ihren Beiträgen mit unterschiedlichen Facetten derartiger öffentlicher Debatten. Sie zeigen einerseits, dass die Frage, wer in solchen Debatten mit welchem Recht wen repräsentiert und somit überhaupt gehört wird, ebenso entscheidend wie schwer zu beantworten ist. Denn im Rahmen des liberal-säkularen, auf Repräsentanz fußenden Demokratiemodells, innerhalb dessen diese öffentlichen Debatten in Deutschland geführt werden, sind bereits viele Vorgaben implizit,

die die gleichberechtigte Teilhabe mancher Diskursteilnehmer aus anderen sozialen, kulturellen und religiösen Kontexten erschweren. Gleichwohl gibt es keine vernünftige Alternative zu dieser öffentlichen Auseinandersetzung. Aber sehr wohl lassen sich die Voraussetzungen für die Auseinandersetzung verbessern, etwa dadurch, dass Medien ihre Verantwortung für die informierte öffentliche Debatte auch beim Thema »Migration« ernster nehmen als bisher und sich in ihrer Berichterstattung stärker an wissenschaftlicher Evidenz orientieren.

So zentral die Referenz auf wissenschaftlich gesicherte Wissensbestände auch ist, genügt sie doch nicht, um den neuen Gesellschaftsvertrag der Vielfalt mit Leben zu füllen. Es bedarf mehr als der zumeist nüchternen Sprache der Wissenschaft, damit das Neue seine Strahlkraft für eine sich erst konstituierende Gemeinschaft entfalten kann. *Oliver Kontny* blickt deshalb in die Welt der Kunst und zeigt, dass besonders in der Theaterwelt jenseits des Stadttheater-Mainstreams längst gesellschaftliche Entwürfe verhandelt werden, in denen vor allem Flüchtlinge nicht mehr als Dritte zugegen sind, über die gesprochen wird, sondern auf der Bühne als selbstbewusste Akteurinnen und Akteure erscheinen, die ihren biografischen Reichtum in die Gestaltung von Zukunft einbringen. Und auch der zornige Zwischenruf der Schriftstellerin *Jagoda Marinić* klagt die Vielfalt der Stimmen verschiedener Generationen und Kulturen ein, die gehört werden müssen, damit das Neue nicht dadurch entsteht, dass nur jene Menschen zu Wort kommen, die sich nahtlos in das Bild des polyglotten, globalen Dorfbewohners einpassen. So billig ist eine tragfähige, vielfältige Gesellschaft nicht zu haben.

»Vielfältiges Deutschland« spricht ganz bewusst nicht mit einer Stimme. Das Buch ist aus dem Gedanken entstanden, dass sich erst in der Zusammenschau vieler Perspektiven Horizonte herausbilden, die Orientierung bieten können. Bei aller Divergenz in Detailfragen und gesellschaftspolitischen Überzeugungen eint jedoch alle Autorinnen und Autoren des Bandes die Vorstellung, dass eine vielfältige Gesellschaft wünschenswert und gestaltbar ist. Diesem Ziel wird sich auch die Bertelsmann Stiftung in Zukunft mit ihren Projekten unter

der neuen Überschrift »Einwanderung und Vielfalt« weiterhin praktisch widmen.

Dr. Franco Zotta

Project Manager

Programm »Integration und Bildung«

Bertelsmann Stiftung

Deutschland – einig Einwanderungsland?!

Nur ein Strategiewechsel bei der Zuwanderung macht das Land zukunftsfähig

Ulrich Kober, Rita Süßmuth

Die Migrationspolitik Deutschlands ist im Umbruch. Jahrzehntlang war das Denken und politische Handeln in Bezug auf Einwanderung von einem Abwehrreflex geprägt und erschwerte auch die notwendigen Integrationsbemühungen in einem Land, das sich als »Einwanderungsland wider Willen« charakterisieren ließ. Im ersten Jahrzehnt des neuen Jahrtausends änderte sich das: Integration wurde endlich als politische Gestaltungsaufgabe verstanden. Bei der Gestaltung der Zuwanderung blieb es aber weiter bei der Zurückhaltung, wenn nicht gar Blockade der Jahrzehnte davor. Überspitzt ausgedrückt: Deutschland war seit 2000 ein Integrationsland geworden, wollte aber weiter mit Einwanderung nicht viel zu tun haben.

Diese Haltung ändert sich langsam. Allerdings steht ein offensiver Strategiewechsel bei Migrationspolitik noch aus. Das liegt daran, dass – wie im folgenden Abschnitt dargelegt wird – ein solcher nicht nötig erscheint, da Deutschland bei der Zuwanderung zurzeit von der EU-Binnenmobilität profitiert und die Bevölkerung gegenüber Zuwanderung ambivalent bleibt. Wie nötig ein Strategiewechsel hin zu einer anwerbenden Migrationspolitik aber ist, zeigt sich im Blick auf die demographische Situation Deutschlands. Ohne Zuwanderung wird die Bevölkerung in den nächsten Jahren sinken – mit drastischen Auswirkungen für Arbeitsmarkt und Sozialsysteme, wie dieser Beitrag zeigt.

Wie ein Strategiewechsel aussehen kann, wird ebenfalls skizziert. Dazu gehören ein neues Steuerungssystem und ein neues Leitbild für die Öffnung des Landes, das von einem gesellschaftlichen Konsens getragen ist und sich in einer umfassenden »Willkommens- und

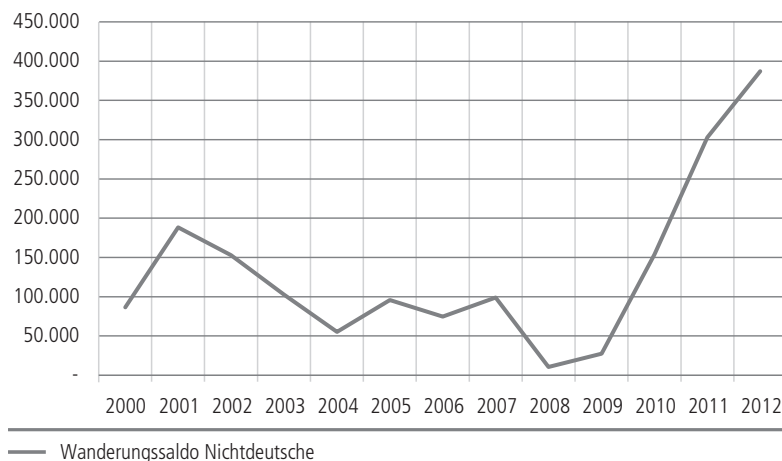
Anerkennungskultur« mit einer neuen Einbürgerungspraxis, einer konsequenten Antidiskriminierungs- und Gleichstellungspolitik und einem entsprechenden Bildungssystem ausdrückt. Deutschland braucht diesen Strategiewechsel, um angesichts des demographischen Wandels zukunftsfähig zu bleiben. Das Ziel eines einigen Einwanderungslandes bleibt ambitioniert: Erreicht wird es nur, wenn sich Politik und Verwaltung auf die Zuwanderung einstellen und wenn zugleich aus dem Nebeneinander von Einheimischen und Migranten ein Miteinander wird.

Deutschland – Migrationsmagnet in Europa

Deutschland ist momentan der Magnet für Zuwanderung in Europa. Nachdem im vorangegangenen Jahrzehnt die Wanderungssaldos rückläufig waren, erlebt dieses Land in den letzten Jahren wieder einen kräftigen Zuzug von Zuwanderern (vgl. Abbildung 1). Im Jahr 2012 betrug der Saldo Nichtdeutscher rund 387.000 und ließ damit die Bevölkerungszahl insgesamt wieder ansteigen. Die Gründe für die Zuwanderung liegen einerseits in der verspäteten Öffnung für die osteuropäischen EU-Mitgliedsländer – die meisten Einwanderer kommen zurzeit aus Polen, Rumänien, Ungarn und Bulgarien; andererseits kommen verstärkt Zuwanderer aus den südeuropäischen Krisenstaaten Griechenland, Italien, Portugal und Spanien: Zwar erreichen die Einwanderungszahlen dieser Staaten 2012 zusammengekommen mit 68.000 Personen unter dem Strich gerade einmal die Zahl der polnischen Einwanderer, aber sie sind zuletzt am kräftigsten gestiegen.

Ein Großteil der aktuellen Zuwanderung ist krisenbedingt – Migrationsexperten schätzen zu 70 Prozent. Dass verstärkt Menschen nach Deutschland kommen, liege weniger an der Attraktivität des Landes als vielmehr daran, dass bisherige Magneten für südosteuropäische Zuwanderer wie Spanien und Italien in der Krise sind und auch Irland und Großbritannien aufgrund der wirtschaftlichen Lage nicht mehr so viele Osteuropäer anziehen.

Abbildung 1: Die Zuwanderung nach Deutschland ging bis 2008 zurück und steigt erst seit 2009 wieder



Angaben in Tausend

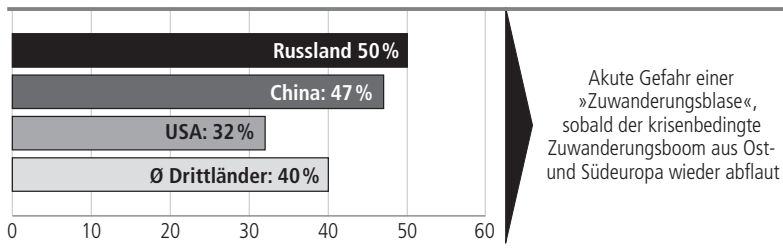
Quelle: Statistisches Bundesamt

Deutschland profitiert auf jeden Fall zurzeit von der EU-Binnenmobilität, die beispielsweise der Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Migration und Integration in seinem jüngsten Gutachten als Erfolgsgeschichte herausstreicht (SVR 2013). Erfreulich ist aus deutscher Sicht vor allem, dass das Qualifikationsprofil der Neuzuwanderer relativ hoch ist und insgesamt das der einheimischen Bevölkerung sogar übertrifft (Brücker 2013).

Fraglich ist allerdings, ob der Zuwanderungsboom von Dauer ist. Ein Großteil der Zuwanderung der letzten Jahre war nicht dauerhaft (vgl. Abbildung 2).

Auch viele Zuwanderer aus den südeuropäischen Krisenstaaten bleiben nur kurzfristig im Land (OECD 2013b), was in der Bevölkerung falsch eingeschätzt wird: Über 60 Prozent glauben, dass die Zuwanderer aus Südeuropa in Deutschland bleiben, auch wenn die Krise in ihren Ländern vorbei ist (TNS Emnid 2013).

Abbildung 2: 60 Prozent der Zuwanderer aus Drittstaaten haben Deutschland nach drei Jahren wieder verlassen



Prozentualer Anteil von Arbeitsmigranten, die 2009 von außerhalb des Freizügigkeitsraumes einreisen und sich am 30.6.2012 noch in Deutschland aufhielten

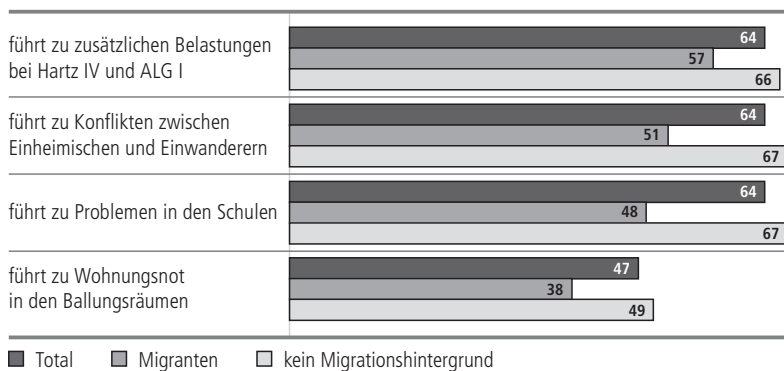
Quelle: OECD 2013a

Die Bevölkerung ist ambivalent gegenüber Einwanderung

Tatsächlich sind die Menschen in Deutschland hin- und hergerissen, was die verstärkte Zuwanderung angeht. Eine repräsentative Bevölkerungsumfrage im Auftrag der Bertelsmann Stiftung Ende 2012 zeigte, dass die Mehrheit zwar die Chancen von Zuwanderung für die Wirtschaft und die drohende Überalterung der Gesellschaft sieht. Aber knapp zwei Drittel befürchten, dass Zuwanderung negative Folgen für die Sozialsysteme hat, zu mehr Konflikten zwischen Einheimischen und Einwanderern führt und Probleme für die Schulen mit sich bringt (vgl. Abbildung 3).

Das Bild, das viele Menschen von Einwanderern haben, scheint immer noch stark beeinflusst von der Einwanderung der 1960er-Jahre mit dem Anwerbestopp der 1970er-Jahre. Damals wurden vor allem unqualifizierte Arbeitskräfte gebraucht und aus dem Ausland geholt. Im verstärkten Strukturwandel im Übergang von der Industrie- zur Wissensgesellschaft in den darauf folgenden Jahrzehnten verloren sie ihre Jobs eher als Einheimische und waren deshalb stärker von Arbeitslosigkeit in den 1970er-, 1980er- und 1990er-Jahren betroffen. Ihre Kinder und Kindeskindern hatten in der Regel auch größere Schwierigkeiten im deutschen Bildungssystem, weil sie aus bildungs-

Abbildung 3: Ansichten zur Zuwanderung – negative Aspekte



Frage: Ich lese Ihnen nun einige Aussagen vor. Bitte sagen Sie mir jeweils, ob das Ihrer Ansicht nach zutrifft oder nicht. Zuwanderung ...

N = 1.002

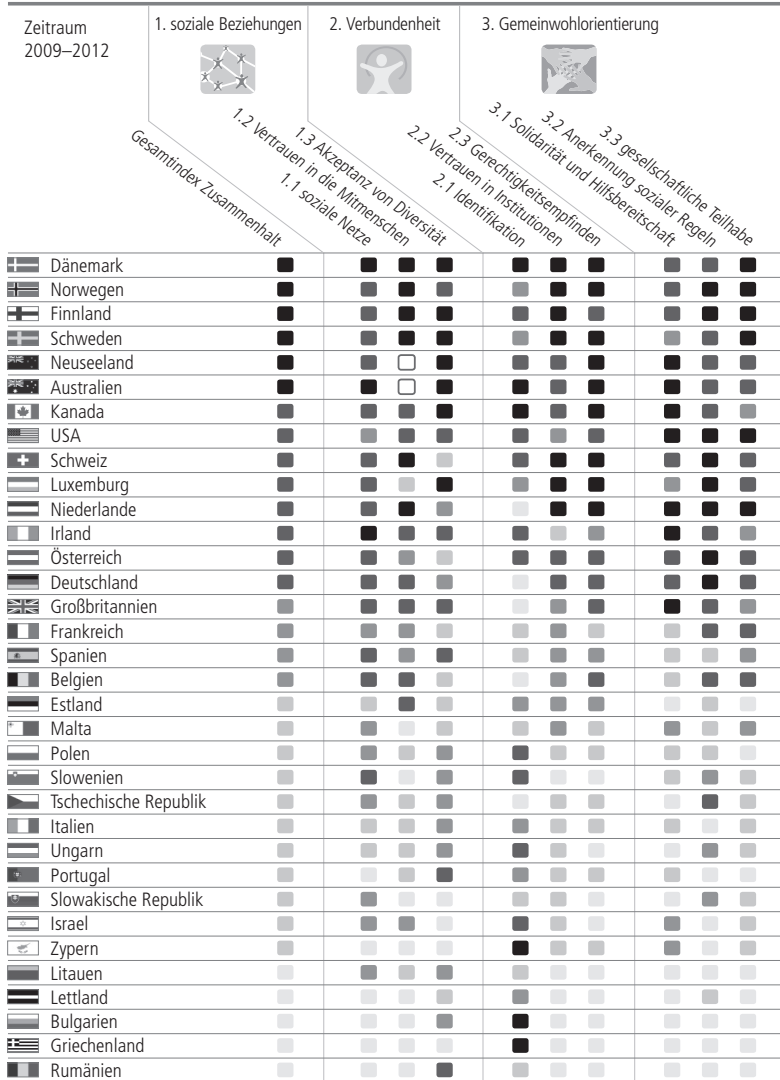
Quelle: TNS Emnid 2012

fernen Elternhäusern kamen und die Schulen auf die Einwanderungssituation nicht richtig vorbereitet waren. Die Zuwanderung der Spätaussiedler aus Osteuropa und Russland, die im Durchschnitt höher qualifiziert waren und deren Integration staatlicherseits von Anfang an gefördert wurde, erzählt schon eine andere Geschichte.

Aber im kollektiven Bewusstsein eines Landes, das in seinen höchsten Vertretern bis Ende der 1990er-Jahre die Einwanderungssituation negierte, verankerte sich ein defizitorientiertes Bild vom Einwanderer, das durch die nach wie vor bestehenden höheren Arbeitslosenquoten von Ausländern oder die schwierigere soziale Lage von Familien mit ausländischen Wurzeln auch heute noch Nahrung erhält. Insofern ist die Wahrnehmung, Zuwanderung belaste die Sozialsysteme, durchaus nachvollziehbar. Allerdings ist die aktuelle Zuwanderung Höherqualifizierter für die Sozialsysteme ein Segen, sofern ihre Integration in den Arbeitsmarkt gelingt.

Die Bereitschaft, sich konstruktiv mit der steigenden Vielfalt im Land auseinanderzusetzen, ist in weiten Teilen der Bevölkerung nicht sehr ausgeprägt. Das manifestiert sich vereinzelt in rechtsextremisti-

Abbildung 4: Gesellschaftlicher Zusammenhalt im internationalen Vergleich



Dargestellt sind die Mittelwerte der neun Dimensionen für die EU- und westlichen OECD-Länder. Die fünf Graustufen markieren die Spitzengruppe ■, das obere Mittelfeld ■, die Mittelgruppe ■, das untere Mittelfeld ■ und die Schlussgruppe ■. Punkte mit weißer Füllung □ stehen für Dimensionswerte, die mithilfe anderer Zeiträume geschätzt wurden.

Quelle: Bertelsmann Stiftung 2013

schen Einstellungen und Gewalttaten, drückt sich aber auch in einer weiter verbreiteten Haltung aus, die in Vielfalt eher ein Problem als eine Chance sieht. So zeigt der »Radar gesellschaftlichen Zusammenhalts« der Bertelsmann Stiftung, dass die Akzeptanz von Vielfalt in Deutschland im internationalen Vergleich nur mittelmäßig ist und hinter traditionellen Einwanderungsgesellschaften wie Kanada, Australien oder den USA, aber auch hinter skandinavischen Ländern zurückbleibt (vgl. Abbildung 4).

Immerhin belegt das Migrationsbarometer des Sachverständigenrats deutscher Stiftungen für Integration und Migration, dass die Bevölkerung offen ist für ausländische Fachkräfte (SVR 2012). Die Einsicht in die Notwendigkeit eines Zuzugs von Fachkräften hat sich in den letzten Jahren weiter verstärkt, wie eine weitere Umfrage belegt: 55 Prozent der Bevölkerung glauben, dass Deutschland Fachkräfte anwerben muss, um die Lücken auf dem Arbeitsmarkt zu schließen (TNS Emnid 2013).

Zuwanderung ist die Zukunft Deutschlands

An einer Realität kommt allerdings in Deutschland niemand vorbei: Das Land befindet sich angesichts einer hartnäckigen und über Jahrzehnte verfestigten niedrigen Geburtenrate im demographischen Sinkflug. Selbst mit einem jährlichen positiven Wanderungssaldo von 100.000 Einwanderern wird die Bevölkerung in den nächsten Jahrzehnten unter 70 Millionen schrumpfen und älter werden. Für den Arbeitsmarkt hat das dramatische Auswirkungen, denn die Zahl der Erwerbstätigen wird ebenfalls stark zurückgehen (Brücker 2013). Der Fachkräftemangel ist schon heute ein Thema und in einigen Branchen werden bereits Fachkräfte aus dem Ausland angeworben.

Ein Beispiel für die in ihren Auswirkungen dramatische Kombination von älter werdender Bevölkerung und zurückgehendem Arbeitskräfteangebot ist der Pflegesektor: Einerseits werden immer mehr Menschen pflegebedürftig; andererseits stehen immer weniger Pflegekräfte zur Verfügung. In einer Studie für die Bertelsmann Stif-

tung wurde berechnet, dass bis 2030 rund eine halbe Million Pflegekräfte fehlen (Bertelsmann Stiftung 2012). Bereits heute sucht die Bundesregierung weltweit nach Pflegekräften; so wurde im Frühjahr ein Abkommen mit der Regierung der Philippinen geschlossen (Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2013).

Deutschland ist also dringend auf Zuwanderung angewiesen, will es seinen Wohlstand bewahren. Die Stimmen im Land für einen Strategiewechsel werden lauter.

Wer für die Zukunft vorsorgen will, muss heute die Strategie ändern

Tatsächlich hat sich Deutschland in den letzten Jahren stärker für Zuwanderung geöffnet. Der Anwerbestopp der 1970er-Jahre wurde durch mannigfaltige Ausnahmen durchlöchert und zuletzt obsolet. Die 2012 etablierte Blue Card ermöglicht Hochqualifizierten einen relativ einfachen Weg nach Deutschland und die neue Beschäftigungsordnung öffnet auch Wege für Mittelqualifizierte in Mangelberufen. Deutschland scheint mit seinen neuen Instrumenten zur Zuwanderungssteuerung auf gutem Weg.

Allerdings darf die Langlebigkeit der bisher dominierenden Abwehrlogik nicht unterschätzt werden. Das Steuerungsprinzip lautete hierzulande bis in die jüngste Vergangenheit noch: »Zuwanderung nein, Ausnahmen möglich«. Der aktuelle Schwenk zur stärkeren Öffnung hat zwar dieses Prinzip de facto außer Kraft gesetzt, aber selbst eine Blue Card arbeitet noch auf dem Hintergrund einer »Hürdenlogik«: Nur wer der Hürde eines Einkommens von 45.000 bzw. 35.000 Euro in bestimmten Mangelberufen überspringt, kann sich in Deutschland niederlassen.

Ein grundsätzlicher Strategiewechsel sieht anders aus. Der würde sich auf ein anderes Prinzip gründen: Zuwanderung ist die Regel, die entsprechenden Bedingungen sind unkompliziert und transparent für interessierte Zuwanderer und für die Bevölkerung. Ein solcher Strategiewechsel berücksichtigt, was aus Sicht qualifizierter Migran-

tinnen und Migranten ein attraktives Einwanderungsland ausmacht. Dazu gehören neben einfachen Einwanderungsregeln Perspektiven für den Aufenthalt und die Einbürgerung, die Anerkennung von ausländischen Berufsabschlüssen sowie Möglichkeiten für Familienangehörige. Flankiert wird ein solches attraktives »Einwanderungspaket« von gesellschaftlichen Rahmenbedingungen, die einen positiven Umgang mit Vielfalt bedeuten (Bertelsmann Stiftung, Migration Policy Institute 2009).

Ein Strategiewechsel in diesem Sinne ist auch deshalb dringend erforderlich, weil Deutschland sich nicht darauf verlassen kann, dauerhaft der Migrationsmagnet in Europa zu bleiben. Die Krise in Südeuropa wird zwar sicher noch andauern, aber auch Spanien, Griechenland, Italien und Portugal werden sich wieder erholen und dann Arbeitskräfte brauchen. Die demographische Situation in Europa ist überall vergleichbar. Selbst osteuropäische Länder wie Polen werden perspektivisch Arbeitskräfte benötigen.

Der Blick Deutschlands muss also über Europa hinausgehen. Für die Attraktivität im globalen Wettbewerb um Talente braucht es aber mehr als die bisherigen Maßnahmen. Denn heute ist der Anteil der Fachkräfte von außerhalb der EU vergleichsweise gering. 2012 waren es nur rund 27.000 Menschen (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2013). Wenn Deutschland weltweit um Fachkräfte werben will, konkurriert es mit traditionellen Einwanderungsländern wie Kanada, Australien, Neuseeland oder den USA. Neben jahrzehntelang bewährten Infrastrukturen für Einwanderer und einer offeneren Bevölkerung haben diese Länder zudem den Vorteil einer Weltsprache, die überall in den Schulen gelernt wird. Schließlich werden auch Länder, die heute noch Migranten entsenden, perspektivisch Einwanderungsländer werden: Das gilt besonders für China (The Boston Consulting Group 2013).

Einen gewissen Vorteil im globalen Wettbewerb um Talente hat Deutschland mit seinen Universitäten. Das Studium ist hoch angesehen und vergleichsweise günstig. Hier öffnet sich ein Fenster, um ausländische Studierende für einen Verbleib im Land zu gewinnen und die aktuelle Bleibequote von rund 20 Prozent zu erhöhen. Die

Politik hat auch schon reagiert und es ausländischen Studierenden erleichtert, nach dem Studium in Deutschland zu bleiben, um Arbeit zu finden.

Ausdruck für einen wirklichen Strategiewechsel wäre deshalb ein neues, einfaches und transparentes Steuerungssystem, das von einwanderungsfreundlichen Aufenthalts- und Einbürgerungsregeln flankiert wird. Im Zentrum eines solchen Systems könnte eine »Schwarz-Rot-Gold-Karte« für Fachkräfte und Mangelberufe stehen. Mit zwei weiteren Visatypen – der »Bildungskarte« für Studierende und der »Zeitkarte« für temporäre Zuwanderer – wären dann alle Zuwanderungstatbestände abgedeckt. Die »Schwarz-Rot-Gold-Karte« würden die beantragen können, die aufgrund ihrer Qualifikationen, Erfahrungen und Arbeitsmarktperspektiven eine bestimmte Punktzahl aufweisen. Sie würden direkt eine Niederlassungserlaubnis erhalten und hätten die Möglichkeit, sich relativ schnell einbürgern zu lassen. Ein solches System bräuchte kein aufwendiges globales Marketing, sondern würde sehr schnell zu einer attraktiven globalen Marke wie die amerikanische Green Card werden.

Deutschland braucht ein Leitbild, das sich in einer Willkommenskultur ausdrückt

Ein Strategiewechsel wird Zukunftsmusik bleiben, wenn sich das Land nicht einem neuen Leitbild bei der Migration und Integration verschreibt. Nur wenn Deutschland sich offensiv dazu bekennt, auf Einwanderung dauerhaft angewiesen zu sein und diese systematisch zu fördern, kann sich ein neuer gesellschaftlicher Konsens im Blick auf Einwanderung herausbilden, der für klassische Einwanderungsländer wie Kanada typisch ist. Deutschland einig Einwanderungsland – das ist das Ziel und letztlich die Bedingung der Möglichkeit dafür, dass dieses Land für qualifizierte Fachkräfte weltweit attraktiv ist.

Ausdruck findet ein Strategiewechsel in der Entwicklung einer »Willkommens- und Anerkennungskultur«, die zurzeit in aller Munde ist und unter der sehr Unterschiedliches verstanden wird.

Kern einer solchen Kultur ist eine Haltung der Offenheit gegenüber Migranten, die auf Teilhabe und Inklusion zielt. Diese Kultur hat individuelle, organisatorische und gesamtgesellschaftliche Aspekte und manifestiert sich in bestimmten Regelungen und Praktiken.

Zu diesen Regelungen und Praktiken gehört eine öffentliche Infrastruktur, die Neuzuwanderer und ihre Angehörigen mit Serviceleistungen, Orientierungshilfen und Sprachkursen bei der Integration in Deutschland angemessen unterstützt. Diese serviceorientierte Infrastruktur, die in klassischen Einwanderungsländern wie Kanada verankert ist, muss allen Migrantinnen und Migranten offenstehen – also auch denen, die über den Familiennachzug oder als Studierende kommen, und nicht zuletzt auch Flüchtlingen. Ausländerämter sollten sich deshalb weniger als Ordnungsbehörden, sondern verstärkt als Serviceagenturen (»welcome center«) begreifen.

Zu einer Willkommens- und Anerkennungskultur gehört weiter eine teilhabeorientierte und vereinfachte Einbürgerungspraxis. Wesentlich dafür ist die vereinfachte Zulassung doppelter Staatsbürgerschaften. Deutschland sollte Anschluss finden an die liberalere Praxis der Zulassung doppelter Staatsbürgerschaften in anderen Einwanderungsländern. Die Abschaffung der Optionspflicht durch die große Koalition ist in diesem Zusammenhang ein Meilenstein: Damit wird das *Ius Soli*, das in Deutschland geborenen Kindern von Ausländern die Staatsangehörigkeit gewährt, nicht mehr unter Vorbehalt gestellt. Bürgerinnen und Bürger mit Migrationshintergrund müssen durch einfachere Wege zum deutschen Pass das volle Wahlrecht erhalten. Bis dahin ist zumindest das kommunale Ausländerwahlrecht notwendig.

Ferner sind konsequente Antidiskriminierungs- und Gleichstellungspraktiken unverzichtbare Elemente einer Willkommens- und Anerkennungskultur. Die Antidiskriminierungsstelle des Bundes muss ausgebaut und in den Ländern und Kommunen stärker verankert werden. Die Blindheit gegenüber der NSU-Mordserie zeigt, dass staatliche Stellen für den Umgang mit Fremdenfeindlichkeit und Rechtsextremismus stärker sensibilisiert werden müssen. Auch die Bevölkerung muss stärker für Toleranz und Akzeptanz von Vielfalt