

IZA Standpunkte Nr. 55

**Zuwanderung und Integration:  
Bausteine einer demografiefesten Politik**

Holger Hinte

Dezember 2012

# **Zuwanderung und Integration: Bausteine einer demografiefesten Politik**

**Holger Hinte**  
*IZA*

IZA Standpunkte Nr. 55  
Dezember 2012

IZA

Postfach 7240  
53072 Bonn

Tel.: (0228) 3894-0  
Fax: (0228) 3894-180  
E-Mail: [iza@iza.org](mailto:iza@iza.org)

Die Schriftenreihe „IZA Standpunkte“ veröffentlicht politikrelevante Forschungsarbeiten und Diskussionsbeiträge von Wissenschaftlern und Netzwerkmitgliedern des IZA in deutscher Sprache. Für den Inhalt der publizierten Arbeiten sind allein die Autoren verantwortlich.

Das IZA ist ein privates, unabhängiges Wirtschaftsforschungsinstitut und betreibt nationale wie auch internationale Arbeitsmarktforschung. Als gemeinnützige GmbH wird es maßgeblich durch die Deutsche Post-Stiftung gefördert. Zu den zentralen Aufgaben des Instituts zählen die originäre und international wettbewerbsfähige Forschungstätigkeit auf allen Gebieten der Arbeitsökonomie, die Umsetzung wissenschaftlicher Erkenntnisse in praktikable wirtschaftspolitische Konzepte sowie die Vermittlung von Forschungsergebnissen und Konzepten an die interessierte Öffentlichkeit.

Im Interesse einer einheitlichen Textzirkulation werden Aktualisierungen einmal publizierter Arbeiten nicht an dieser Stelle vorgenommen, sondern sind gegebenenfalls nur über die Autoren selbst erhältlich.

## ZUSAMMENFASSUNG

### **Zuwanderung und Integration: Bausteine einer demografiefesten Politik**

Der demografische Wandel zwingt Deutschland zu empfindlichen Korrekturen seiner Politik auf allen Ebenen. Dies gilt auch für eine Reform der Zuwanderungspolitik mit dem Ziel, sie am tatsächlichen Bedarf auszurichten und selektiv zu gestalten. Eine gezielte Auswahl von Zuwanderern anhand plausibler Kriterien schafft mehr Wohlfahrt und leistet einen nicht zu unterschätzenden Beitrag zu mehr sozialer Gerechtigkeit. Eine selektive Zuwanderungspolitik schafft nicht zuletzt auch verbesserte Erfolgsaussichten für die gesellschaftliche Integration, die bei höher qualifizierten Zuwanderern durchweg sehr viel leichter gelingt. Das enthebt Politik, Wirtschaft und Gesellschaft nicht der Aufgabe, auch die Integration der schon in Deutschland lebenden Zuwanderer und Menschen mit Migrationshintergrund dort zu intensivieren, wo sie bislang auf Schwierigkeiten stößt. Die Versäumnisse in diesem Bereich sind, angefangen bei der frühkindlichen Bildung und dem oft defizitären Spracherwerb bis hin zu Diskriminierungen in Ausbildung und Beruf, so erheblich, dass auch viele schon in zweiter oder dritter Generation hier lebende, nur noch indirekt mit einem Migrationshintergrund berührte junge »Ausländer« noch mit gravierenden Benachteiligungen zu kämpfen haben, die potenziell ihren gesamten Lebensweg begleiten. Eine Gesellschaft im Angesicht einschneidender demografischer Veränderungen darf sich einen solch fahrlässigen Umgang mit den Potenzialen ihrer zugewanderten oder schon hier geborenen Bürger mit Migrationshintergrund nicht länger leisten. Sie braucht beides: mehr qualifizierte Zuwanderung und mehr Integration.

JEL-Codes: F22, J21, J61

Schlagworte: Zuwanderungspolitik, Zuwanderungsgesetz, Arbeitsmigration, Integration, Humankapital, Ungleichheit, Migrationshintergrund, Auswahlverfahren, Punktesystem, Demografischer Wandel

Kontaktadresse:

Holger Hinte  
IZA  
Postfach 7240  
D-53072 Bonn  
E-Mail: [hinte@iza.org](mailto:hinte@iza.org)

## 1. Einleitung

Der heraufziehende demografische Wandel stellt Deutschland – aber in unterschiedlicher Ausprägung auch andere Staaten der Europäischen Union – vor eine massive Herausforderung: Immer weniger jungen Menschen treten immer mehr ältere gegenüber, und dies bei einer insgesamt schrumpfenden Gesamt- und Erwerbsbevölkerung. Ganz gleich, unter welchen Annahmen demografische Prognosen für die nächsten Jahre und Jahrzehnte erstellt werden – eines zeigen sie unisono sehr deutlich: Der Rückgang der Bevölkerung ist in Deutschland ebenso vorprogrammiert wie eine drastische Verschiebung des Altersaufbaus der Gesellschaft.

Schon bis zum Ende dieses Jahrzehnts ist mit einer um gut zwei Millionen Menschen verringerten Gesamtbevölkerungszahl zu rechnen, bis 2050 werden es möglicherweise nochmals zehn Millionen weniger sein. Doch muss ein absoluter Bevölkerungsrückgang für sich genommen noch keinen Nachteil bedeuten. Umso erhellender ist ein Blick auf die wahrscheinliche Entwicklung der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter zwischen 20 und 65 Jahren: Auch sie wird schon bis 2020 um etwa zwei Millionen abnehmen, bis 2030 um weitere sechs Millionen potenzielle Erwerbstätige schrumpfen und im Jahr 2050 gegenüber heute womöglich gar eine Reduzierung um fast ein Drittel auf nur noch 36 Millionen zu verzeichnen haben. Gleichzeitig verlagert sich der Schwerpunkt in der Alterspyramide nach 2020 besonders schnell zu den alten Menschen. Anders als heute, wo nur jeder Fünfte über 65 Jahre alt ist, dürfte es um 2050 schon fast jeder Dritte sein, und wo derzeit 100 Menschen im Erwerbsalter etwa 34 Über-65-Jährige gegenüberstehen, werden es dann wohl schon fast doppelt so viele sein.<sup>1</sup> Ohne erhebliche Anpassungsprozesse können das kein Arbeitsmarkt und kein Sozialsystem auffangen.

Selbst wenn heute mit mehr Zuwanderung, steigenden Geburtenraten aufgrund von stark verbesserter struktureller Familienfreundlichkeit und einer gezielten Ausschöpfung von bislang brachliegenden Erwerbspotenzialen bei Frauen, Älteren und Arbeitslosen unmittelbar gegengesteuert werden könnte, würden sich die positiven Effekte solcher Maßnahmen erst mit starker zeitlicher Verzögerung einstellen und bestenfalls die Geschwindigkeit dieser Schrumpfungsprozesse etwas verlangsamen.<sup>2</sup> Und dabei sind wir noch weit davon entfernt, einen gesellschaftlichen Konsens über einen entsprechenden Handlungskatalog erzielt oder gar schon weitreichende politische Beschlüsse in diese Richtung gefasst zu haben. Doch ist dies kein Grund, entsprechende Anstrengungen zu unterlassen, die schon zu lange aufgeschoben worden sind. Unterbleiben sie auch künftig oder werden nur halbherzig umgesetzt, werden wir die Langzeitfolgen des demografischen Wandels nur noch schmerzhafter zu spüren bekommen.

Die Konsequenzen dieser Entwicklung werden weit über das Feld von Wirtschaft, Arbeitsmarkt und Sozialstaat hinausreichen, auch wenn sie hier naturgemäß besonders deutlich zu greifen sind. Zu den absehbaren und faktisch kaum noch aufzuhaltenden Folgen zählen ein Verlust an Innovationskraft und wirtschaftlicher Dynamik mit starken regionalen Schwankungen (auch hervorgerufen durch Binnenwanderungen von Ost nach West innerhalb Deutschlands<sup>3</sup>), eine sich verschärfende Zweiteilung des Arbeitsmarkts in ein Segment gut ausgebildeter »Gewinner« und geringer qualifizierter »Verlierer« sowie erhebliche Finanzierungsrisiken für die Sicherungssysteme im Bereich von Rente, Gesundheit und Pflege. Gerade der »Generationenvertrag« bisheriger Lesart in der Altersvorsorge wird unter wachsenden Legitimationsdruck geraten.

Eine erfolgreiche Strategie zur aktiven Beeinflussung des demografischen Wandels wird angesichts der Versäumnisse der Vergangenheit an vielen Stellen parallel ansetzen müssen, und das unter dem Diktat knapper Kassen und immer enger werdender Verteilungsspielräume. Zugleich wird der Ruf einer zahlenmäßig erstarkenden Gruppe alter, aber gesunder Menschen nach altersgerechter Infrastruktur und Dienstleistungsbandbreite lauter werden. Über die Wahrscheinlichkeit dringend notwendiger Großinvestitionen in eine fundamental verbesserte Betreuungsinfrastruktur für Familien und eine Bildungsreform mit dem Ziel, den viel zu hohen Anteil an unterqualifizierten Absolventen zu verringern, braucht man sich deshalb wohl keinen Illusionen hinzugeben.

Nicht zuletzt deshalb kommt einer ökonomisch motivierten Zuwanderungspolitik ein hoher Stellenwert als unverzichtbarer Baustein einer Gesamtstrategie zu: Ihr kann es mit vergleichsweise geringem Aufwand gelingen, durch den organisierten Zuzug und die systematische Integration benötigter Fachkräfte – generell vor allem im Bereich hoher Qualifikation (Hochschulabschluss), aber in geringerem Umfang auch mit mittlerer Qualifikation (etwa im Gesundheits- und Pflegesektor oder im Handwerk) – neue Impulse für Wirtschaft und Gesellschaft zu setzen. Agiert der Staat hier entschlossen genug, kann er überdies Zeit für die Vorbereitung und Umsetzung von Reformen an anderer Stelle gewinnen.

## 2. Aus Fehlern lernen:

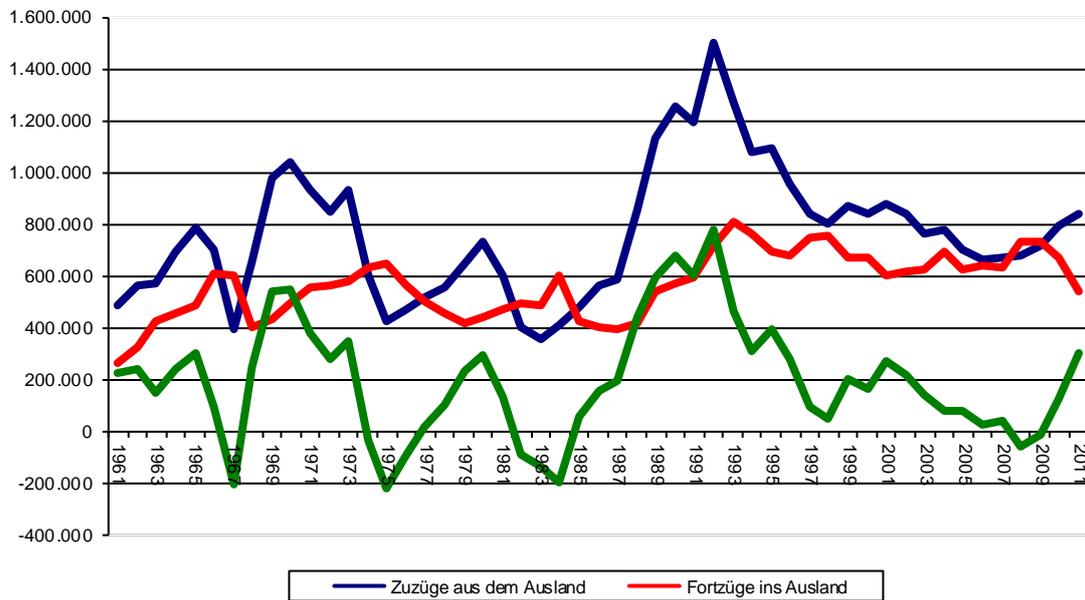
### Status quo von Migration und Integration in Deutschland

#### 2.1 Kurzchronik der Wanderungsgeschichte

Die deutsche Zuwanderungspolitik der letzten Jahrzehnte hat mit einer ökonomischen Komponente ihren Anfang genommen, diese dann aber schnell aus dem Blick verloren. Die mit dem deutsch-italienischen Anwerbevertrag zur Gewinnung ausländischer »Gastarbeiter« 1955 eingeleitete und vor allem mit den entsprechenden Abkommen mit Spanien (1960) und der Türkei (1961) intensivierte Phase einer ausdrücklich an den Bedarfslagen des Arbeitsmarkts orientierten Zuwanderungspolitik endete (nach einer bereits 1967 erfolgten zwischenzeitlichen Aussetzung) mit dem seit 1973 geltenden »Anwerbestopp« unter dem Eindruck des ersten empfindlichen ökonomischen Rückschlags nach der Zeit des »Wirtschaftswunders«.<sup>4</sup> Bis dahin waren mit bemerkenswertem organisatorischem Aufwand im Ausland gezielt einfach qualifizierte Arbeitskräfte auf der Grundlage zwischenstaatlicher Vereinbarungen angeworben worden, um in Deutschland – der Intention zufolge nur vorübergehend – Arbeitsmarktlücken zu füllen. Die Einreise des einmillionsten Gastarbeiters wurde 1964 gar zum medialen Großereignis.

Seit dem Anwerbestopp von 1973 hat die Bundesrepublik faktisch – ungeachtet wiederholter wirtschaftlicher Blütezeiten – noch nicht wieder zu einer primär ökonomisch motivierten Zuwanderungspolitik zurückgefunden. Das ist umso erstaunlicher, als sich Deutschland im weiteren Verlauf durch eine fast kontinuierliche Steigerung der Zuzugszahlen zum Land mit der weitaus meisten Zuwanderung in ganz Europa entwickelte (siehe *Abbildung 1*) und schließlich in den 1990er Jahren quantitativ zeitweise in die Dimensionen klassischer Zuwanderungsländer wie die USA, Kanada oder Australien vorstieß. Für diese Entwicklung war nach 1973 zunächst vor allem eine Ausweitung des seit 1965 rechtlich möglichen Familiennachzugs zu »Gastarbeitern« verantwortlich – der Anwerbestopp schuf faktisch einen Anreiz zum Verbleib in Deutschland und zum Nachzug der eigenen Familie, weil eine Rückkehr nach Deutschland nach zwischenzeitlicher Ausreise in die alte Heimat nicht mehr möglich gewesen wäre. Vor allem gegen Ende der 1980er Jahre setzte dann aufgrund eines vergleichsweise großzügigen Asylrechts und angesichts vieler Krisenherde und Bürgerkriegsregionen in der Welt ein starker Zuzug von Flüchtlingen bzw. Asylbewerbern nach Deutschland ein. Zugleich stieg nach dem Fall des »Eisernen Vorhangs« in Europa auch der Zuzug deutschstämmiger (Spät-)Aussiedler aus Osteuropa massiv an.

Abb. 1: Entwicklung von Zuzügen, Fortzügen und Wanderungssalden für Deutsche und Ausländer  
1961 bis 2011



*Anmerkungen:* Die Zu- und Fortzugsstatistik des Statistischen Bundesamtes umfasst nicht nur dauerhafte Ein- und Ausreisen, sondern auch kürzere oder wiederholte Aufenthalte etwa von Saisonarbeitnehmern, die allein zwischen 2000 und 2010 durchschnittlich etwa 300 000 Personen jährlich unter den erfassten Neuzuwanderern ausmachten. Erfassungsstichtag ist jeweils der 31. Dezember eines Jahres.

*Quelle:* Statistisches Bundesamt,

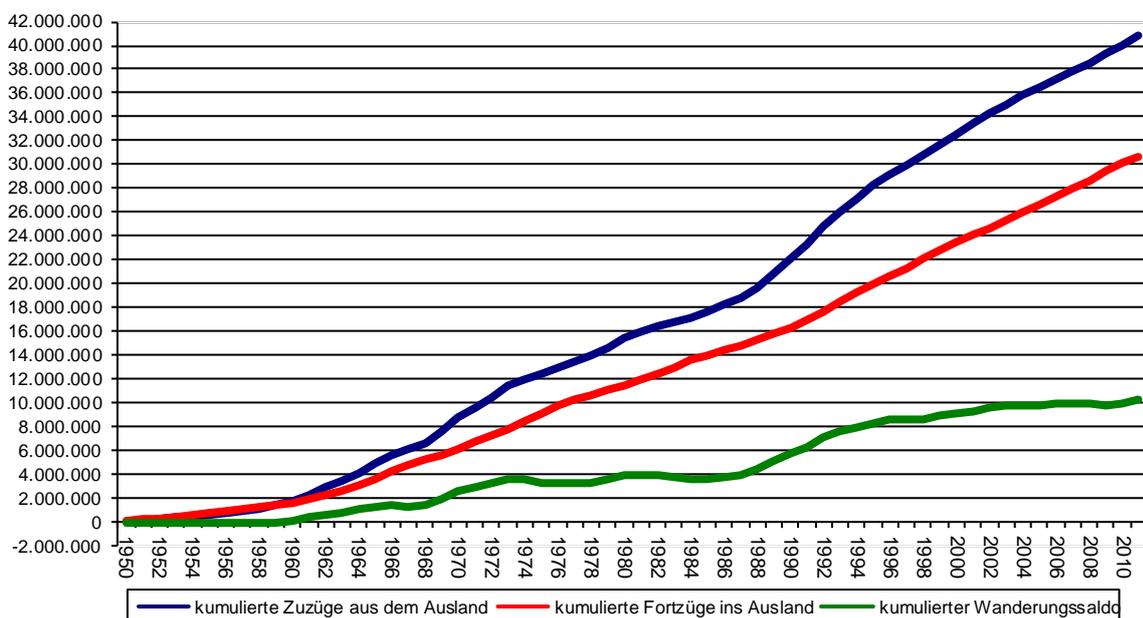
<https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Bevoelkerung/Wanderungen/vorlaufigeWanderungen.html?nn=71252>

Das Wanderungsgeschehen beruhigte sich erst ab Mitte der 1990er Jahre wieder, nicht zuletzt aufgrund von teils einschneidenden Gesetzesänderungen, die das Recht auf Asylgewährung stark einengten und auch die Anerkennung als Spätaussiedler von der Erfüllung strengerer Kriterien abhängig machten und sogar mit einer jährlichen Höchstquote limitierten. Heute ist der Zuzug von Spätaussiedlern fast völlig versiegt und auch die Zahl neuer Asylsuchender bewegt sich in geringfügigen Dimensionen.

Am deutlichsten werden die Veränderungen, wenn man die langjährigen durchschnittlichen Wanderungssalden aus Zu- und Fortzügen betrachtet: Betrug dieser Saldo im Jahrzehnt zwischen 1961 und 1970 noch 239 000 pro Jahr, fiel er danach auf 131 000 (1971–1980), stieg im folgenden Jahrzehnt leicht auf 184 000 (1981–1990) und verdoppelte sich dann fast auf 335 000 (1991–2000). Im letzten Zehnjahreszeitraum (2001–2010) erreichte der gemittelte Wanderungssaldo mit 90 000 jährlich einen historischen Tiefststand und lag um mehr als die Hälfte unterhalb des Gesamtdurchschnitts der Jahre 1961–2010 in Höhe von 195 000 Zuwanderern netto pro Jahr.

Statt einer naheliegenden, rationalen ökonomischen Steuerung der Zuwanderung verfolgte die Politik in Reaktion auf die zeitweise sehr hohen Zuwandererzahlen eine fast ausschließlich defensive Strategie zur Drosselung des Zuzugs und sah dabei für qualifizierte Fachkräfte kaum Ausnahmen vor. Wohl signalisierte die Ende 1990 erlassene »Anwerbestoppausnahmereverordnung« das Eingeständnis eines gewissen Bedarfs an ausländischen Arbeitskräften, doch die Fallzahlen der auf dieser Rechtsgrundlage genehmigten Einreisen gut qualifizierter Migranten bewegen sich im Zeitverlauf in denkbar geringfügigen Größenordnungen. Lediglich auf dem Weg zeitlich eng befristeter Tätigkeiten auf der Grundlage von Regierungsabkommen (vor allem Werkverträge und gering qualifizierte Saisonarbeit) wurde ein gewisses Maß an Flexibilität geschaffen. Diese Defensivstrategie prägt bis heute das Bild der deutschen Zuwanderungspolitik im In- und Ausland und ist ein wesentlicher Grund dafür, warum Deutschland sich bislang nicht als attraktives Zielland für sehr gut qualifizierte Arbeitskräfte aus dem Ausland hat etablieren können.

*Abb. 2: Kumulierte Zuzüge, Fortzüge und Wanderungssalden von Deutschen und Ausländern  
1950 bis 2011*



Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

Dabei hat sich an der Wanderungsdynamik über die Jahre prinzipiell wenig verändert, sodass ein ganz erheblicher Gestaltungsspielraum auch ohne eine weitere Ausweitung der Zuwanderung gegeben gewesen wäre. Einer beachtlich hohen Zahl von Zuzügen, die sich im letzten Jahrzehnt grob beziffert zwischen gut 900 000 und knapp 700 000 Personen jährlich bewegt hat, standen in jüngerer Zeit fast ebenso viele oder sogar mehr Fortzüge gegenüber – erst seit 2009, wohl infolge der Finanz-

und Wirtschaftskrise im Euroraum, scheint sich allmählich wieder ein leichter Überschuss an Zuzügen zu stabilisieren. Noch eindrucksvoller wird das Bild, addiert man alle Zahlen über den Zeitverlauf: Fast 42 Millionen Zuzügen seit 1950 stehen mehr als 31 Millionen Fortzüge von Deutschen und Ausländern gegenüber. Daraus resultiert ein Gesamtwanderungssaldo aus 60 Jahren von gut zehn Millionen Menschen (siehe *Abbildung 2*). Diese für Deutschland schon traditionelle Mischung aus intensiver Immigration und Emigration zeigt auf, dass die Vorstellung, es gebe nur den Weg einer dauerhaften Entscheidung für eine neue Heimat in einem anderen Land, wenig mit der Wirklichkeit zu tun hat.

## **2.2 Akzentverlagerungen im Wanderungsgeschehen**

Das Wanderungsgeschehen ist tatsächlich weit vielschichtiger, als es in der Statistik zum Ausdruck kommt. Weniger als die Hälfte der in der Zuwanderungsstatistik erfassten Neuzuwanderer hält sich heute länger als ein Jahr in Deutschland auf.<sup>5</sup> Dazu trägt vor allem der Zuzug aus den neuen EU-Staaten in Mittel- und Osteuropa bei, der sich zwar weit unterhalb gelegentlich befürchteter Szenarien von Masseneinwanderung bewegt, aber doch einen nennenswerten Umfang erreicht, wobei insbesondere hier kürzere und wiederholte (Arbeits-)Aufenthalte in Deutschland einen stärkeren Anteil ausmachen.

Darin kommt auch ein genereller Trend im weltweiten Wanderungsgeschehen zum Ausdruck, der seinerseits allgemeine Trends der immer dichteren globalen Vernetzung reflektiert. Die Welt ist heute mobiler als jemals zuvor – das gilt für Kapital, Waren, Produktionsprozesse und Dienstleistungen wie auch für die Menschen selbst. Doch sind wir nicht nur Getriebene des Wandels, sondern auch seine Mitgestalter und profitieren dabei von immer genauerer Information über das Internet. Für viele Menschen (und hier vor allem diejenigen mit überdurchschnittlich hoher Qualifikation) ist ein häufigerer »Ortswechsel« rund um den Globus – beginnend mit Schul- und Studienaufenthalten im Ausland bis hin zur Tätigkeit für global agierende Unternehmen oder zu selbstständigem Unternehmertum, mal lokal, mal virtuell über die elektronischen Kommunikationskanäle – kein notwendiges Übel, sondern ein selbst gewählter Lebensweg.

In diesem Zusammenhang nehmen temporäre Wanderungen, die Weiterwanderung in andere Staaten und auch ein Pendeln zwischen zwei oder mehr Staaten an Bedeutung zu – »zirkuläre Migration« ist für letztere, auch in Deutschland sehr häufige Wanderungsform eine recht treffende Bezeichnung.<sup>6</sup> Längst nicht jeder Wanderungswillige ist mithin zu Beginn auf ein Zielland fixiert, geschweige denn auf einen dauerhaften Aufenthalt dort eingestellt, sondern kann sich in der Tat auch die Rolle eines modernen »Gastarbeiters« vorstellen – mit freilich ungleich höheren Ansprüchen an Arbeitsplatz und soziale Stellung als dies vor 50 Jahren noch der Fall war. Die

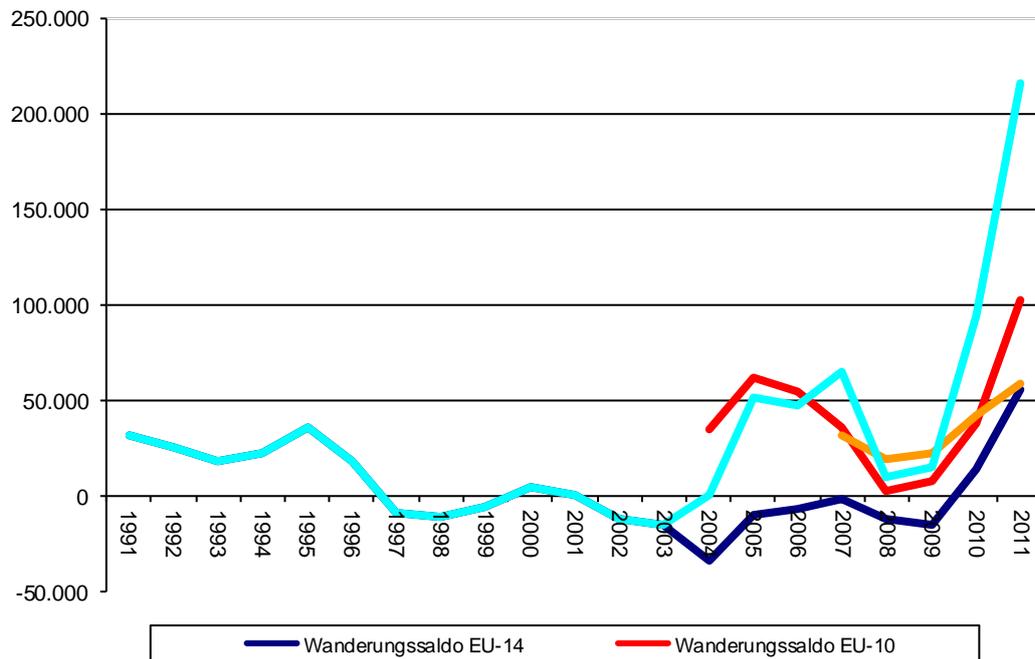
ationale Migrationspolitik wird durch diese Entwicklungen vor neue Herausforderungen gestellt. Auch sie muss flexibler werden, geschmeidiger reagieren, ein breiteres Angebot an Zuwanderungsformen bereithalten, sich von alten Vorstellungen lösen, wenn sie auf den demografischen Wandel reagieren, auf dem »Markt für Humankapital« erfolgreich agieren und sich im Wettbewerb der Zuwanderungsländer behaupten will. Sie darf nicht nur den dauerhaften Zuzug in den Blick nehmen, sondern muss akzeptieren, dass auch gesuchte und vielleicht nur mit viel Mühe für Deutschland gewonnene Fachkräfte womöglich schon bald wieder das Land verlassen – um vielleicht kurze Zeit später erneut einreisen und hier arbeiten zu wollen.

Im Übrigen erhält auch die Thematik des sogenannten Braindrains, also des Verlusts kluger Köpfe und ihrer Produktivität durch Auswanderung in andere Länder, auf diese Weise neue Facetten. Die Abwanderung von Fachkräften ist zunächst in der Tat kritisch zu bewerten, jedenfalls dann, wenn das Heimatland selbst diese Arbeitskräfte dringend benötigt und nicht aufgrund von Wirtschaftskrisen vorübergehend keinen Bedarf an ihnen hat. Doch Wanderungen gehen in der Regel auch mit dem Erwerb zusätzlicher Qualifikationen und der Rücküberweisung von Teilen des erzielten Einkommens an die Familie in der ursprünglichen Heimat einher. Während die neuen Qualifikationen – Sprach- und Kulturkenntnisse, Studienabschlüsse oder berufliche Fortbildungen – bei einer Rückkehr in die alte Heimat dort zum Nutzen des Landes eingesetzt werden können, tragen auch die Finanztransfers zur Verbesserung der Wirtschaftslage bei. Hinzu kommen potenziell positive Auswirkungen auf den Wirtschaftsaustausch zwischen Herkunfts- und Zuwanderungsland durch die Nutzung entstandener Netzwerke. Eine bessere Allokation von Humankapital durch – temporäre – Wanderungen ist nicht zwangsläufig nur mit Nachteilen für die Herkunftsländer von Migranten verbunden, sondern kann ihnen auch Vorteile verschaffen, die sie ohne Migration nicht hätten erzielen können.<sup>7</sup>

### **2.3 Dimension der Zuwanderung und Arbeitsmigration**

Doch zurück zu Migration und Integration in Deutschland. Das Gesicht der Zuwanderung in die Bundesrepublik unterliegt ständigen Schwankungen und ist aktuell von einer Zunahme der EU-Binnenmigration geprägt: Der Anteil von Neuzuwanderern aus EU-Staaten ist prozentual zuletzt auf über 50 Prozent gewachsen, vor allem aufgrund der EU-Osterweiterung.

Abb. 3: Saldierte Zu- und Fortzüge von EU-Bürgern von und nach Deutschland 1991 bis 2011



**Anmerkungen:**

Zahlen jeweils zum 31. Dezember eines Jahres;

EU-14 = alle alten EU-Staaten ohne Deutschland

EU-10 = alle neuen EU-Staaten mit Beitrittsdatum 1. Mai 2004

EU-2 = Rumänien und Bulgarien (EU-Beitritt 1. Januar 2007)

Quelle: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Migrationsberichte 2005–2010; Statistisches Bundesamt (für das Jahr 2011)

Heute sind nicht mehr die Türkei oder ehemalige EU-Anwerbestaaten die Hauptherkunftsländer der Zuwanderer, sondern Polen, Rumänien, Bulgarien und Ungarn liegen vorn. Türkische Zuwanderer stellen demgegenüber mit zuletzt (2011) nur noch gut 30 000 Personen eine eher kleine Gruppe. Übrigens bilden deutsche Staatsbürger aktuell die mit gut 115 000 Personen zweitstärkste Fraktion unter den Zuwanderern (2009 und 2010 waren sie sogar die größte Gruppe) und rangieren bei den Auswanderern seit Jahren an Nummer eins (2010 und 2011 jeweils mehr als 140 000). Wie selbstverständlich nehmen eben auch Deutsche am internationalen Wanderungsgeschehen teil; das galt früher für die Millionen dauerhafter deutscher Auswanderer in die neuen Welten Australiens, Kanadas und der USA und es gilt heute für Zehntausende von im Ausland studierenden Deutschen, für temporär im Ausland arbeitende Fachkräfte, aber auch für dauerhafte Emigranten aller Qualifikationsstufen.<sup>8</sup>

Trotz der Zunahme der EU-Binnenmigration von und nach Deutschland bewegt sich die Gesamtzahl aller Ausländer in Deutschland seit mehr als einem Jahrzehnt in etwa auf gleichem Niveau von rund 7,1 bis 7,4 Millionen Menschen (2010: 7,2 Millionen). Allerdings verzerrt die amtliche Statistik das Bild deutlich, denn sie erfasst auch solche Personen, die nicht dauerhaft in

Deutschland leben, wohingegen eingebürgerte Ausländer, deutsche Spätaussiedler oder als Deutsche geborene Angehörige von Migranten in dieser Statistik nicht berücksichtigt werden. Dabei können die Integrationsleistungen oder -probleme aller Gruppen sehr wohl vergleichbarer Natur sein.

#### *Ein Fünftel der Wohnbevölkerung hat einen Migrationshintergrund*

Ein zutreffenderes Bild über die Dimension und inzwischen längst erreichte Normalität des »Einwanderungslandes Deutschland« erhält man (ungeachtet mancher Probleme bei der genauen Definition des Personenkreises), wenn neben Bürgern ausländischer Staatsangehörigkeit auch Menschen »mit Migrationshintergrund« statistisch erfasst werden – hierunter fallen außer inzwischen eingebürgerten Zuwanderern erster Generation auch deren Kinder oder Enkel mit deutscher Staatsangehörigkeit, aber beispielsweise auch geborene Deutsche mit einem ausländischen Elternteil sowie Spätaussiedler und ihre Kinder.<sup>9</sup> Auf diese Weise ergibt sich ein ungleich aufschlussreicheres Bild über die Struktur der Bevölkerung mit individuellem oder familiärem Migrationshintergrund in Deutschland.

Schon die Größenordnungen verdeutlichen den Gewinn an Aussagekraft mit diesem neuen statistischen Konzept: Es zeigt sich, dass der Anteil von mit Migrationserfahrungen in Berührung stehenden Menschen an der Gesamtbevölkerung rund doppelt so groß ist, als es die reine Ausländerstatistik vermuten lassen würde. In den Jahren 2005 bis 2010 betrug die Zahl der Personen mit Migrationshintergrund jeweils deutlich über 15 Millionen; das entspricht bei zugleich rückläufiger Gesamtbevölkerung einem Bevölkerungsanteil von zuletzt mehr als 19 Prozent. Zwei Drittel von ihnen verfügen über eigene Migrationserfahrungen und halten sich im Durchschnitt schon seit über 20 Jahren in Deutschland auf.

#### *Verpasste Chancen zur ökonomischen Steuerung der Zuwanderung*

Bei den Zuwanderungsarten hat die Arbeitsaufnahme als Saisonarbeitnehmer seit Jahren eine zentrale Bedeutung. Ausweislich der Statistik ist offenbar der Bedarf an dieser flexiblen Beschäftigungsform im Bereich einfacher Tätigkeiten (vor allem in der Landwirtschaft) seit den 1990er Jahren stark angewachsen. Wurden 1994 »nur« knapp 140 000 Erlaubnisse für solche mehrmonatigen Aushilfstätigkeiten erteilt, waren es 2004 fast 200 000 mehr. Seitdem hat sich die Zahl der Genehmigungen auf einem hohen Niveau von rund 300 000 jährlich eingependelt. Allerdings wird sich das künftig – zumindest statistisch – verändern, denn die überwiegend aus Osteuropa stammenden Saisonarbeitskräfte genießen inzwischen in den meisten Fällen die volle Arbeitnehmerfreizügigkeit in der EU und müssen somit keinerlei Genehmigungsverfahren mehr durchlaufen. Zu den weiteren markanten Zuwanderungsformen zählen Studienanfänger (2010: 60 000), der Familiennachzug (2010: 55 000<sup>10</sup> – nur hier stellen türkische Staatsangehörige noch die

stärkste Gruppe), Asylsuchende (2010: 41 000) sowie Werkvertragsarbeitnehmer (2010: 18 000), die als Beschäftigte von ausländischen Firmen unter bestimmten Voraussetzungen im Rahmen zwischenstaatlicher Vereinbarungen in Deutschland arbeiten dürfen.

In nur sehr geringem Umfang – bezeichnend für die Struktur der deutschen Zuwanderungspolitik und die durch sie hervorgerufenen Fehlsteuerungen – findet heute Zuwanderung aus Nicht-EU-Staaten zum erklärten Zweck regulärer Erwerbstätigkeit auf dem deutschen Arbeitsmarkt statt. Dies liegt wesentlich darin begründet, dass Deutschland bislang nur bruchstückhaft und in sich teils widersprüchlich Ansätze zur Wiederbelebung der ökonomischen Zuwanderungskomponente entwickelt hat. Das nach harten politischen Auseinandersetzungen nur in »entschärfter« Form in Kraft getretene »Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern« (Zuwanderungsgesetz) enthält diverse Bestimmungen zu Aufenthalt und Arbeitserlaubnis qualifizierter Zuwanderer, macht die Einreisegenehmigung aber entweder davon abhängig, dass zuvor bürokratisch überprüft wird, ob ein mögliches Vorrecht bereits im Land lebender Arbeitnehmer für den vom Zuwanderungswilligen angestrebten Arbeitsplatz greift (sogenannte Vorrangprüfung gemäß § 18), wissenschaftliche Spitzenleistungen erbracht werden bzw. ein hohes Mindesteinkommen per Arbeitsvertrag nachgewiesen wird (§ 19 für Forscher, Spezialisten und leitende Angestellte) oder aber ein ausländischer Unternehmer hohes Eigenkapital mitbringt und Arbeitsplätze schafft (§ 21 für Selbstständige). Es überrascht deshalb nicht, dass sich die Nachfrage nach diesen Zuwanderungsangeboten oder genauer: die Zahl der unter diesen Bedingungen genehmigungsfähigen Einreisen eher gering ausnimmt.

Seit Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes sind binnen fünf Jahren (2005–2009) lediglich rund 135 000 ausländische Arbeitskräfte aus Nicht-EU-Staaten auf diesem Weg nach Deutschland gekommen (und keineswegs alle hier geblieben). Auch 2010 sind immerhin geringfügig mehr, aber doch auch nur 28 000 Fachkräfte eingereist. Dabei macht die Zahl der zugewanderten besonders hoch qualifizierten Spitzenkräfte mit insgesamt gerade einmal knapp 850 (!) Personen zwischen 2005 und 2010 nur einen verschwindenden Bruchteil aus, während zugleich auch nur etwa zwei Drittel der insgesamt erteilten Arbeitserlaubnisse im Rahmen der Bestimmungen des Zuwanderungsgesetzes überhaupt für qualifizierte Tätigkeiten erteilt wurden.<sup>11</sup> Die im Jahr 2011 beschlossene Herabsetzung der Mindesteinkommensgrenzen für ausländische Hochqualifizierte wird daran wohl nichts Grundlegendes ändern können.

Die Daten des Ausländerzentralregisters lassen im Übrigen den Schluss zu, dass die Bestimmungen des Zuwanderungsgesetzes zur Arbeitsmigration vorrangig von schon im Land lebenden Zuwanderern in Anspruch genommen werden; die Zahl der an »Altzuwanderer« erteilten neuen Aufenthaltsgenehmigungen gemäß §§ 18, 19, 21 des Zuwanderungsgesetzes übersteigt

bislang jedes Jahr deutlich die Zahl der genehmigten Ersteinreisen.<sup>12</sup> So wichtig die auf diese Weise immerhin erreichte bessere Integration ausländischer Studienabsolventen auch ist, ersetzt sie nicht Maßnahmen zur Gewinnung von qualifizierten Neuzuwanderern. Ganz offensichtlich müssen diese nachdrücklicher erfolgen, um zum Ziel zu führen.

Auch die verschiedenen Sonderregelungen zur Zuwanderung von Fachkräften in der Informations- und Kommunikationstechnologie haben nur sehr begrenzte Wirkung entfaltet. Im Jahr 2000 medienwirksam als »Green Card« eingeführt, zog diese Offerte bis 2004 letztlich nur etwa 17 000 Einreisen entsprechender Fachleute nach sich. Die Anschlussregelungen im Zuwanderungsgesetz führten gleichfalls nicht zu einer Ausweitung der Zuwanderung solcher Spezialisten, sondern es blieb bislang bei einer Zahl von etwa 2500 bis 4000 Personen jährlich – bei zuletzt sogar rückläufigem Trend.<sup>13</sup> All das liegt weit jenseits dessen, was im Sinn einer Stärkung von Fachkräftepotenzialen in Deutschland vernünftigerweise schon vor Jahren geboten gewesen wäre.

Obwohl das deutsche Zuwanderungsrecht – etwa im Rahmen der erwähnten Anwerbestoppausnahmereordnung – noch zahlreiche weitere Sonderregelungen kennt, die die Einreise und Arbeitsaufnahme von Zuwanderern zulassen und in geringen Fallzahlen auch für positive behördliche Entscheidungen herangezogen werden, fehlt es der deutschen Zuwanderungspolitik bislang erkennbar an einem in sich schlüssigen und transparenten Gesamtkonzept. Erst zögerlich beginnt sich die Auffassung auch politisch durchzusetzen, dass Deutschland noch mehr für eine gezielte Zuwanderung qualifizierter Fachkräfte tun muss.

Mit dem öffentlich und auch im Ausland kaum bekannt gemachten, in seinem Titel erstaunlich klaren »Gesetz zur arbeitsmarktdäquaten Steuerung der Zuwanderung Hochqualifizierter und zur Änderung weiterer aufenthaltsrechtlicher Regelungen« (Arbeitsmigrationssteuerungsgesetz) wurden im Jahr 2009 immerhin einige »fortschrittliche« Neuregelungen in Kraft gesetzt, die ausdrücklich darauf zielen, mehr Hochschulabsolventen aus dem In- und Ausland für den deutschen Arbeitsmarkt zu gewinnen.<sup>14</sup> Für Akademiker mit ausländischen Abschlüssen wurde die Einreise deutlich erleichtert, für ausländische Absolventen deutscher Hochschulen auf die Vorrangprüfung zugunsten von Arbeitsplatzbewerbern mit »älteren Rechten« (Deutsche, EU-Bürger) verzichtet. Damit wurden die Bestimmungen des Zuwanderungsgesetzes modifiziert, die für ausländische Studienabsolventen ab 2005 überhaupt erstmals die Möglichkeit geschaffen hatten, nach Studienabschluss bei Nachweis eines angemessenen Arbeitsplatzes (binnen eines Jahres) in Deutschland bleiben zu können, statt wie zuvor zwingend das Land verlassen zu müssen. Beide Ziele – Gewinnung von Akademikern aus dem Ausland und Mobilisierung inländischer Absolventen ausländischer Herkunft – sind auch für eine künftig weiter zu reformierende Zuwanderungspolitik von zentraler Bedeutung. Gerade die hier schon lebenden Absolventen bringen alles mit, woran Deutschland interessiert sein muss: sehr gute Qualifikation, gute bis sehr gute Deutschkenntnisse und die Perspektive, sich als junge,

leistungswillige Menschen in die Gesellschaft einzubringen. Von den aktuell gut 250 000 Studierenden mit ausländischer Staatsangehörigkeit in Deutschland sind etwa drei Viertel (185 000) eigens zum Zweck des Studienbeginns eingereist. Inzwischen schließen Jahr für Jahr – bei steigender Tendenz – mehr als 25 000 dieser »Bildungsausländer« ihr Studium in Deutschland ab – eine Verdreifachung gegenüber den Absolventenzahlen noch zum Ende der 1990er Jahre. Doch nur rund 20 Prozent von ihnen bleiben letztlich in Deutschland und verstärken hier das Fachkräfteangebot auf dem Arbeitsmarkt.<sup>15</sup> Raum für Attraktivitätsverbesserungen des Standorts Deutschland ist also auch an dieser Stelle offenkundig noch gegeben, von der gezielten »Anwerbung« ausländischer Akademiker durch gastfreundliche Zuwanderungsangebote ganz zu schweigen.

Im Ganzen bleibt ungeachtet einiger Lichtblicke bislang der Eindruck eines eher verwirrenden denn erhellenden und zur Zuwanderung ermutigenden Regelwerks vorherrschend. Die mangelnde Wirksamkeit der bisher geltenden Regelungen zur Einreise von Fachkräften lässt sich nicht zuletzt auch darauf zurückführen, dass Deutschland zeitgleich (anlässlich der Osterweiterung der Europäischen Union der Jahre 2004 und 2007) wiederum nach Kräften das Bild eines an Vermeidung von Zuwanderung und nicht das eines an leistungswilligen Immigranten interessierten Landes gezeichnet hat. Dabei hätte die EU-Osterweiterung geradezu ideale Voraussetzungen geboten, um neue Verfahren zur Zuwanderung ausgewählter osteuropäischer Bewerber bereits vor Inkrafttreten der vollen Arbeitnehmerfreizügigkeit zu erproben. Diejenigen Staaten, die vorzeitig Freizügigkeit gewährt haben, konnten davon in Bezug auf ihre Arbeitsmärkte nachweislich profitieren.<sup>16</sup>

Deutschland hat diese Chance ungenutzt gelassen und erst sehr spät im Jahr 2009 mit dem Arbeitsmigrationssteuerungsgesetz faktisch Freizügigkeit zumindest für Akademiker aus den neuen EU-Staaten verwirklicht (ohne dies allerdings hinreichend publik zu machen). Seitdem und auch seit Deutschland als letztes EU-Land zum Stichtag 1. Mai 2011 die volle Arbeitnehmerfreizügigkeit verwirklicht hat, sind denn auch innerhalb der Zuzüge aus den neuen EU-Staaten die besonders gut qualifizierten Arbeitskräfte nur schwach vertreten. Unter dem Eindruck der noch nicht überwundenen, von Deutschland aber bislang am besten gemeisterten Wirtschaftskrise und noch dazu angesichts der Finanzkrise im Euroraum mag sich das noch verändern. Doch es ist nicht absehbar, dass Deutschland über diesen Zuwanderungskanal seinen Bedarf an Fachkräften künftig decken können, zumal inzwischen auch bereits demografisch bedingte Humankapitalengpässe und in der Folge Lohnsteigerungen in Staaten wie Polen absehbar werden, die eine Rückwanderung dorthin für manchen Auswanderer attraktiv erscheinen lassen wird. Eher schon ist ein leicht wachsender Zuzug geringer qualifizierter Osteuropäer nach Deutschland wahrscheinlich, der für den Arbeitsmarkt nur eingeschränkt von Vorteil sein dürfte.

## 2.4 Qualifikation und Integration

Dies führt zur Frage nach dem Qualifikationsniveau und den Integrationserfolgen der in Deutschland lebenden Zuwanderer. Die Anfangsphase gering qualifizierter Immigration der 1960er Jahre und der kontinuierliche Verzicht auf eine gezielte Anwerbung auch höher qualifizierter Migranten wirkt bis heute auf das durchschnittliche Qualifikationsniveau von Zuwanderern und bereits hier geborenen Menschen mit familiärem Migrationshintergrund nach. Beginnend mit Benachteiligungen schon im Kindesalter bewegt es sich trotz im Zeitverlauf erreichter Fortschritte nach wie vor deutlich unterhalb des durchschnittlichen Niveaus der deutschen Bevölkerung und resultiert nicht von ungefähr auch in einem höheren Arbeitslosigkeitsrisiko.<sup>17</sup> Die Gründe hierfür sind ungemein vielschichtig: Die Auswirkungen defizitärer Deutschkenntnisse, mitunter kulturell bedingt andere Bildungs- und Rollenvorstellungen in Migrantenfamilien, mangelnde Arbeitsmarktfairness bei der Anerkennung von Berufsabschlüssen und im Bewerbungsverfahren, Defizite bei Integrationsangeboten und -bereitschaft sowie die indirekte Bevorzugung geringer qualifizierter Neuzuwanderer durch den Verzicht auf eine nicht zuletzt am Bildungsstand orientierte Zuwanderungspolitik spielen hier eine Rolle. Auch vor diesem Hintergrund erscheint deren Neuorientierung umso dringlicher, um künftig den Zuzug von weniger gut gebildeten Zuwanderern zu vermeiden und gezielt um qualifizierte Migranten zu werben, deren Integrationsprognose aller Erfahrung nach von vornherein deutlich günstiger ausfällt.

Diese Forderung entbindet Politik, Wirtschaft und Gesellschaft nicht von der Verpflichtung, die Anstrengungen zur besseren Integration der bereits im Land lebenden Zuwanderer und vor allem ihrer Kinder weiter zu verstärken. Unstreitig ist hier inzwischen manches in Bewegung geraten, angefangen von dem wichtigen Signal einer deutlichen Erleichterung der Einbürgerung durch das reformierte Staatsangehörigkeitsrecht (seit 2000) über die nicht minder bedeutsame Einführung und wiederholte Modifizierung von Integrationskursen für Alt- und Neuzuwanderer im Rahmen des Zuwanderungsgesetzes (ab 2005) bis hin zur Bündelung einer Vielzahl von Initiativen auf unterschiedlichen Politikfeldern und über alle Altersstufen von Zuwanderern und Menschen mit Migrationshintergrund hinweg zu einem integrationspolitischen Gesamtkonzept im »Nationalen Integrationsplan«<sup>18</sup> (seit 2007).

Das neue deutsche Staatsangehörigkeitsrecht hat zwar nur vorübergehend zu einem merklichen Anstieg der Einbürgerungszahlen geführt,<sup>19</sup> aber mit der sogenannten Optionsregelung die Integrationsvoraussetzungen für hier geborene Kinder mit Zuwanderungshintergrund insoweit doch nennenswert verbessert, als sie mit der Geburt automatisch auch die deutsche Staatsbürgerschaft erhalten und sich erst zwischen dem 18. und 23. Lebensjahr für oder gegen diese entscheiden müssen. Der Wegfall der (bislang womöglich doppelten) Wehrpflicht könnte künftig einen Ansatzpunkt bieten, eine doppelte Staatsbürgerschaft deutscherseits noch großzügiger zu

akzeptieren, um die wichtigen Integrationsvorteile der Einbürgerung für einen größeren Personenkreis zur Geltung bringen zu können.

Gleichzeitig haben die Integrations- und Sprachkurse, die für bestimmte Gruppen von Neuzuwanderern und schon hier lebende Empfänger staatlicher Unterstützungsleistungen obligatorisch sind, aber auch von anderen bereits in Deutschland ansässigen Zuwanderern freiwillig besucht werden können, einen nicht zu unterschätzenden Langzeitnutzen. Gerade für »Altmigranten«, die bislang die Mehrheit der Kursbesucher stellen, bieten die Kurse eine zusätzliche Möglichkeit, Sprach- und andere Integrationsdefizite abzubauen. Gleichzeitig sorgen sie mit Kostenbeteiligungen, positiven (u. a. Verkürzung der Mindestaufenthaltsdauer bis zum Erwerb eines Einbürgerungsanspruchs) wie auch negativen Sanktionen (z. B. Kürzung staatlicher Leistungen) für Verhaltensanreize, die allerdings ebenso noch der genauen Evaluation harren wie der Praxisbezug der Kursinhalte selbst.<sup>20</sup>

Auch jüngste Politikmaßnahmen wie etwa das im Jahr 2011 beschlossene »Gesetz zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen« (Anerkennungsgesetz) weisen sowohl eine sinnvolle Richtung vor wie sie zugleich die teils erstaunliche Kurzsichtigkeit in der Vergangenheit offenlegen: Nach über 60 Jahren Migrationsgeschichte erhalten Zuwanderer auf der Grundlage dieses Gesetzes nun erstmals einen Rechtsanspruch auf eine angemessene Bewertung und Anerkennung ihrer im Ausland erworbenen Bildungs- und Berufsabschlüsse. Für sehr viele Zuwanderer in Deutschland und indirekt damit auch ihre Angehörigen kommt dies freilich zu spät. Ihre Berufsabschlüsse sind durch ein inzwischen zu hohes Lebensalter, durch zu lange Zeiten berufsfremder Tätigkeit unterhalb des eigentlichen Qualifikationsniveaus oder gar lange Erwerbslosigkeit weitgehend entwertet. Schätzungen zufolge werden von der Neuregelung bestenfalls 300 000 schon in Deutschland lebende, überwiegend jüngere Personen profitieren können.<sup>21</sup> Dass sie und künftige Neuzuwanderer inzwischen leichter und rascher mit einer Anerkennung ihrer Abschlüsse rechnen können, ist dennoch ein Fortschritt, der seine ökonomische und Integrationswirkung auf mittlere Sicht nicht verfehlen wird.

Dessen ungeachtet sind die Integrationsprobleme vieler in Deutschland lebender Personen mit familiärem Zuwanderungshintergrund weiterhin ein sehr gravierendes Hindernis für ihre gleichberechtigte Teilhabe an Gesellschaft und Arbeitsmarkt. Auch eine Vielzahl beeindruckender individueller Integrationserfolge und die langsam zunehmende Selbstverständlichkeit etwa der Vertretung von Bürgern mit Migrationshintergrund in den politischen Parteien, ihrer Präsenz in Filmproduktionen und im Sport oder aber ihrer Vereinnahmung für Produktwerbung können darüber nicht hinwegtäuschen. Benachteiligungen ziehen sich wie ein roter Faden durch die Lebensläufe und -chancen vieler Zuwanderer, werden mitunter durch eigenes Dazutun oder die Einflussnahme des

Umfeldes noch verstärkt und lassen sich im weiteren Verlauf oft nur noch – wenn überhaupt – mit erheblichen Anstrengungen korrigieren.

#### *Frühkindlicher Spracherwerb nicht selbstverständlich*

Bis heute leidet die Integration im Kindesalter unter einer deutlich niedrigeren Betreuungsquote von Kindern mit Migrationshintergrund, was seine Ursache sowohl im bisherigen Mangel an außerhäuslichen Betreuungsplätzen als auch in der sozioökonomischen Lage der Eltern hat. Verfügen sie über eine geringere Bildung, sind erwerbslos oder haben mehrere Kinder, nehmen sie entsprechende Angebote laut Statistik weniger intensiv wahr. Wird zugleich die vorschulische Erziehung als alleinige Aufgabe der Familie angesehen und wird in ihr überwiegend oder nur die Sprache des Herkunftslands der Eltern gesprochen, mutet das den Kindern erst recht bereits in jungen Jahren eklatante Startnachteile zu.<sup>22</sup>

Über ein Viertel der Drei- bis Sechsjährigen in deutschen Kindertageseinrichtungen hat ein oder zwei ausländische Elternteile; mehr als jedes sechste Kind dieser Altersgruppe (über 350 000 insgesamt) spricht zuhause überwiegend nicht Deutsch. In vielen Kindergärten von Großstädten bilden Kinder mit nur geringen Deutschkenntnissen inzwischen fast oder schon die Mehrheit – Zahlen, die belegen, wie groß die Herausforderung an dieser Stelle tatsächlich ist.<sup>23</sup> Das am schwersten wiegende Problem ist dabei wohl die festzustellende Segregation: Da die »Migrantenkinder« nicht in gleicher Weise über alle Betreuungsangebote hinweg verteilt sind, sondern bevorzugt dort untergebracht werden, wo schon ein hoher Kinderanteil mit Zuwanderungshintergrund anzutreffen ist (was wiederum auch mit der oft schwerpunkthaften Ansiedlung von Immigranten in bestimmten Wohnvierteln zusammenhängt), führt dies zu einem negativen Doppeleffekt: Vorschulkinder, die selbst nur wenig Deutsch sprechen, sind vielfach mehrheitlich von Gleichaltrigen umgeben, für die dasselbe gilt, sodass ein angemessenes Erlernen der deutschen Sprache von vornherein sehr erschwert wird.

Hinzu treten Probleme qualitativer Natur. Die Kindertagesstätte als Ort des Einstiegs in die soziale Integration und des spielerischen Spracherwerbs ist – ungeachtet vieler Initiativen zur entsprechenden Qualifizierung des Personals – nur begrenzt dazu in der Lage, Kindern mit Migrationshintergrund auch in der Muttersprache der Eltern zu begegnen, ihre Zweisprachigkeit als besonderes Gut zu fördern, individuellen Nachholbedarf beim Deutschlernen zu diagnostizieren und entsprechende Angebote vorzuhalten, die sinnvollerweise überdies auf unterschiedliche kulturelle Hintergründe abgestimmt sein müssten. An dieser Stelle kommt deshalb auch dem intensiveren Spracherwerb der Eltern und praktizierter Zweisprachigkeit in den Familien eine erhebliche Bedeutung zu.

### *Schulische Integration versagt zu oft*

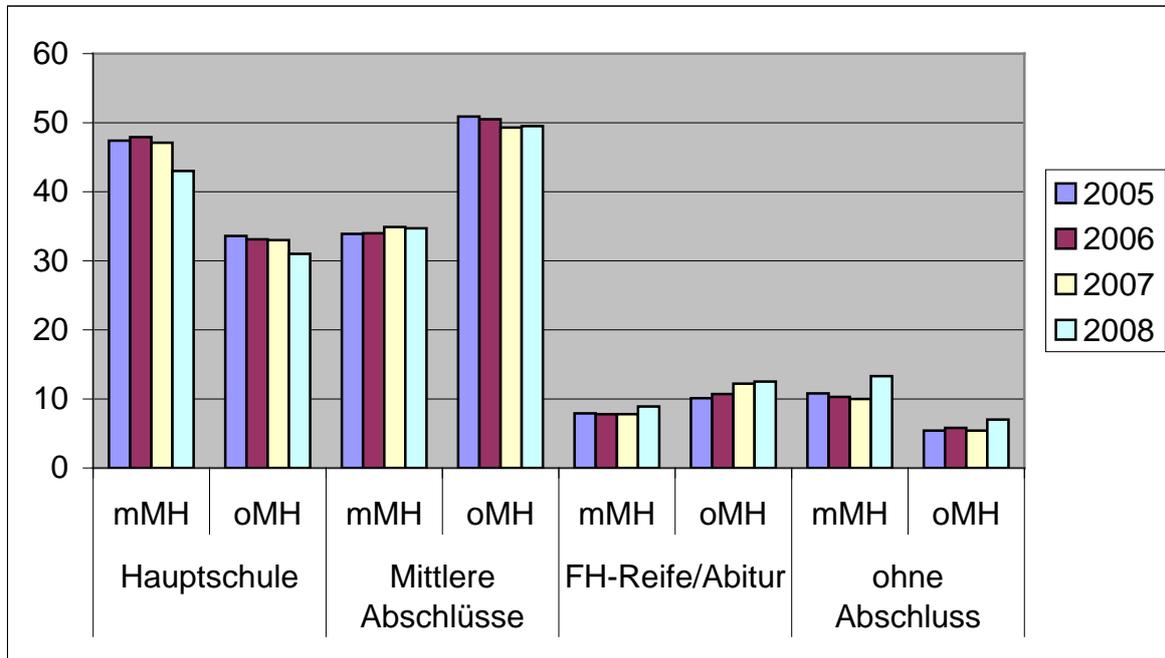
Es liegt auf der Hand, dass die schulische Bildung von Kindern mit Zuwanderungshintergrund schnell auf gravierende Probleme stößt, wenn nicht spätestens zum Schuleintritt ausreichende Deutschkenntnisse mitgebracht werden. Angesichts der Tatsache, dass der Anteil nicht deutscher Schülerinnen und Schüler in vielen Grundschulklassen der großen Städte heute regelmäßig weit über der 50-Prozent-Marke liegt, können die Schulen die Versäumnisse aus früheren Lebensjahren kaum noch angemessen ausgleichen.

Dass ausländische Kinder und solche mit Migrationshintergrund an Gymnasien trotz geringfügiger Fortschritte immer noch zu wenig und dafür vor allem an Hauptschulen sehr stark vertreten sind, hat letztlich die gleichen Gründe, die schon für ihre Zurücksetzung im Bereich der vorschulischen Bildung verantwortlich sind, also eine nicht selten fatale Mischung aus sozioökonomischen Nachteilen der Familie, anderen Bildungsbegriffen der Eltern, offener oder verdeckter Diskriminierung und mangelndem Spracherwerb. Doch selbst wenn fehlende oder geringere Deutschkenntnisse Bildungsrückstände und vor allem schwächere Lesekompetenzen schon zur Hälfte erklärbar machen sollten,<sup>24</sup> schützt offenkundig auch ein erfolgreicherer Spracherwerb nicht zwangsläufig vor Benachteiligungen.

In der Summe wirken sich diese Umstände sehr folgenreich aus: Neben dem überproportional hohen Anteil an Hauptschülern (2008 betrug der Ausländeranteil hier 20 Prozent gegenüber nur knapp neun Prozent bei deutschen Staatsbürgern) und dem klaren Rückstand im Gymnasialanteil (gut 13 Prozent im Vergleich zu fast 29 Prozent) ist auch der hohe Anteil an Förderschulbesuchen mit sonderpädagogischem Programm auffällig. Festzuhalten ist aber ebenso, dass einzelne Nationalitäten eine bemerkenswert hohe Gymnasialquote erreichen, die teils sogar diejenige der Deutschen übertrifft (etwa im Fall vietnamesischer Schüler), was allerdings weniger auf besondere Integrationserfolge des Schulsystems, sondern eher auf besondere Integrationsvorteile der Schüler und ihres familiären Umfeldes zurückzuführen sein wird.<sup>25</sup>

Es leuchtet unmittelbar ein, dass aus dem hohen Anteil von Hauptschulbesuchen unter Jugendlichen mit Migrationshintergrund auch eine entsprechend weit höhere Quote von Hauptschulabschlüssen als unter deutschen Jugendlichen resultiert. Dass hier in den letzten Jahren ein statistischer Aufholprozess eingesetzt hat, der allmählich auch die mittleren Schulabschlüsse erreicht, ist sicher ermutigend, geht aber auch auf einen weiter gewachsenen Trend zur Gymnasialausbildung unter Deutschen ohne Zuwanderungshintergrund zurück, deren Anteile an anderen Schulformen leicht rückläufig sind. Der Abstand bei Abitur und Fachhochschulreife hat sich de facto jedenfalls noch nicht verringert, zuletzt sogar wieder leicht vergrößert (siehe *Abbildung 4*). Insgesamt gilt, dass hier Geborene mit Migrationshintergrund die selbst aus dem Ausland Zugewanderten in Bezug auf das durchschnittliche Bildungsniveau zumeist übertreffen.<sup>26</sup>

Abb. 4: Schulabschlüsse der 15- bis 19-Jährigen 2005 bis 2008 (Prozentanteile)



*Anmerkungen:*

mMH = mit Migrationshintergrund

oMH = ohne Migrationshintergrund

Quelle: Beauftragte für Migration, Flüchtlinge und Integration, 8. Bericht der Beauftragten für Migration, Flüchtlinge und Integration über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland, Berlin 2010, S. 62

(<http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Publikation/IB/Anlagen/2010-11-03-8-lagebericht.property=publicationFile.pdf>)

Und damit nicht genug, gibt erst recht die nach wie vor viel zu hohe Schulabbrecherquote unter Jugendlichen mit Migrationshintergrund Anlass zur Sorge: Sie war in den letzten Jahren mit teils über zehn Prozent durchgängig doppelt so hoch wie unter Jugendlichen ohne Zuwanderungshintergrund (wo sie im Übrigen auch inakzeptabel erscheint). Betrachtet man nur ausländische Jugendliche, hat sich die Abbrecherquote unter ihnen zwar von über 19 Prozent im Jahr 2003 auf 15 Prozent fünf Jahre später verringert, besitzt damit aber weiterhin eine hohe soziale Sprengkraft. Dies wird umso mehr anhand der Bestandszahlen laut Mikrozensus deutlich: Mehr als 60 000 15- bis 19-jährige Jugendliche mit Migrationshintergrund haben keinen Schulabschluss; dies entspricht einem Anteil von über 35 Prozent an allen Jugendlichen ohne Schulabschluss. Anders als einheimische Jugendliche holen sie einen Schulabschluss zudem seltener in späteren Lebensjahren nach, ohne dass ihnen das ausschließlich selbst angelastet werden könnte.<sup>27</sup>

Die von der Politik mittlerweile – vor allem mit dem Instrument der Integrationskurse, die auf die Stärkung der elterlichen Sprachkompetenz zielen – eingeleiteten Verbesserungen werden noch viel Zeit benötigen, um Wirkung zu zeigen. Der Ansatz, Eltern stärker zu fördern, aber zugleich auch

stärker in die Pflicht zu nehmen (z. B. durch Elternarbeit an den Schulen), damit ihren Kindern ein besserer Bildungserfolg zuteil werden kann,<sup>28</sup> ist vernünftig, kommt aber wiederum für viele junge Menschen mit einem Migrationshintergrund zu spät.

### *Berufliche Bildung verliert zu viele junge Migranten*

In der beruflichen Bildung setzen sich die Auswirkungen ihrer Startnachteile folgeschwer fort: Während durchschnittlich jeder zweite 20- bis 24-jährige »Migrant« (bei in den letzten Jahren stagnierender Entwicklung) keinen Berufsabschluss vorweisen kann, ist es bei jungen Menschen ohne Zuwanderungshintergrund »nur« jeder vierte. Hauptgrund hierfür ist der eklatante Unterschied in der Geschwindigkeit, mit der beide Gruppen einen Ausbildungsplatz finden. Es dauert fast eineinhalb Jahre und nicht nur ein Vierteljahr, bis zumindest die Hälfte der Jugendlichen mit Migrationshintergrund eine Lehrstelle gefunden hat, nach drei Jahren sind es mit gut 60 Prozent in dieser Gruppe nur wenig mehr, bei den Jugendlichen ohne Zuwanderungshintergrund aber immerhin schon fast 90 Prozent.<sup>29</sup> Hier spielen neben den im Durchschnitt schwächeren Schulabschlüssen, möglicherweise eingeschränkten Deutschkenntnissen und etwaigen Einflüssen des Familienumfelds mit einiger Wahrscheinlichkeit auch Negativerfahrungen und daraus – bewusst oder unbewusst – abgeleitete Vorurteile bei Ausbildungsbetrieben auch gegenüber gut qualifizierten Bewerbern mit familiärer Migrationsgeschichte eine Rolle.<sup>30</sup> Sie sorgen mit dafür, dass sich der Abstand zu den Deutschen ohne Migrationshintergrund mit steigendem Lebensalter nochmals verschärft: »Nur« knapp elf Prozent aller deutschen 20- bis 34-Jährigen haben keinen Berufsabschluss, bei den Gleichaltrigen mit Zuwanderungshintergrund (einschließlich der Eingebürgerten) ist der Prozentsatz mit über 37 Prozent mehr als dreimal so hoch, bei Ausländern mit fast 47 Prozent sogar mehr als vierfach höher.<sup>31</sup>

Damit nicht genug, drücken sich die Benachteiligungen auch in einem verengten Spektrum von Ausbildungsberufen aus. Der öffentliche Dienst bildet faktisch fast keine Bürger ohne deutschen Pass aus, auch Technikberufe sind vergleichsweise selten, einfachere Dienstleistungsberufe dagegen häufiger anzutreffen. Die vergleichsweise höhere Ausbildungsquote in den freien Berufen, etwa in Arztpraxen oder Apotheken, lässt immerhin erkennen, dass man dort offenbar die Vorteile von doppelter Sprach- und Kulturkompetenz zu schätzen weiß. Junge Frauen mit Migrationshintergrund kommen hier eher in Ausbildung, während sie ansonsten ungeachtet ihrer durchweg gegenüber Männern der gleichen Gruppe weit besseren Schulabschlüsse bei der Ausbildungsquote noch hinter diese zurückfallen, also doppelt benachteiligt sind.<sup>32</sup>

*Bildungsinländer an deutschen Hochschulen unterrepräsentiert*

Auch in der Hochschulbildung holen Studierende mit Migrationshintergrund zwar in letzter Zeit Rückstände auf und haben ihren Anteil insbesondere durch eine verstärkte Teilhabe junger Studierender auf zuletzt über 16 Prozent (gegenüber gut 20 Prozent unter Nichtmigranten) steigern können; hinsichtlich akademischer Spitzenabschlüsse sind sie jedoch noch immer krass unterrepräsentiert. Ausländische »Bildungsinländer« mit Lebensmittelpunkt in Deutschland stellen zwar ein Viertel aller ausländischen Studierenden, aber nur rund drei Prozent der erfolgreich Promovierten. Die Fortführung eines Studiums mit dem Ziel der Promotion dürfte dabei viel öfter als bei deutschen Studierenden aus finanziellen Erwägungen unterbleiben, die auch zuvor schon zu weit häufigeren Studienunterbrechungen führen. Während Deutschland bei der Gewinnung von Studierenden aus dem Ausland durchaus erfolgreich ist (auch wenn Staaten wie Australien, Großbritannien oder die Schweiz über weit höhere Anteile ausländischer Studierender verfügen), muss die Förderung von hier aufgewachsenen Studierwilligen aus integrationspolitischem wie demografischem Interesse noch intensiviert werden. Die aufgestauten Versäumnisse an dieser Stelle können als der Endpunkt einer Kette von Integrationshemmnissen im Bildungsbereich verstanden werden, die insgesamt zu einem merklichen Verlust an Humankapitalpotenzialen unter jungen Menschen mit ausländischem Pass oder Migrationshintergrund geführt haben.<sup>33</sup>

*Geringere Erwerbsbeteiligung, stärkere Krisenanfälligkeit, höhere Arbeitslosigkeit*

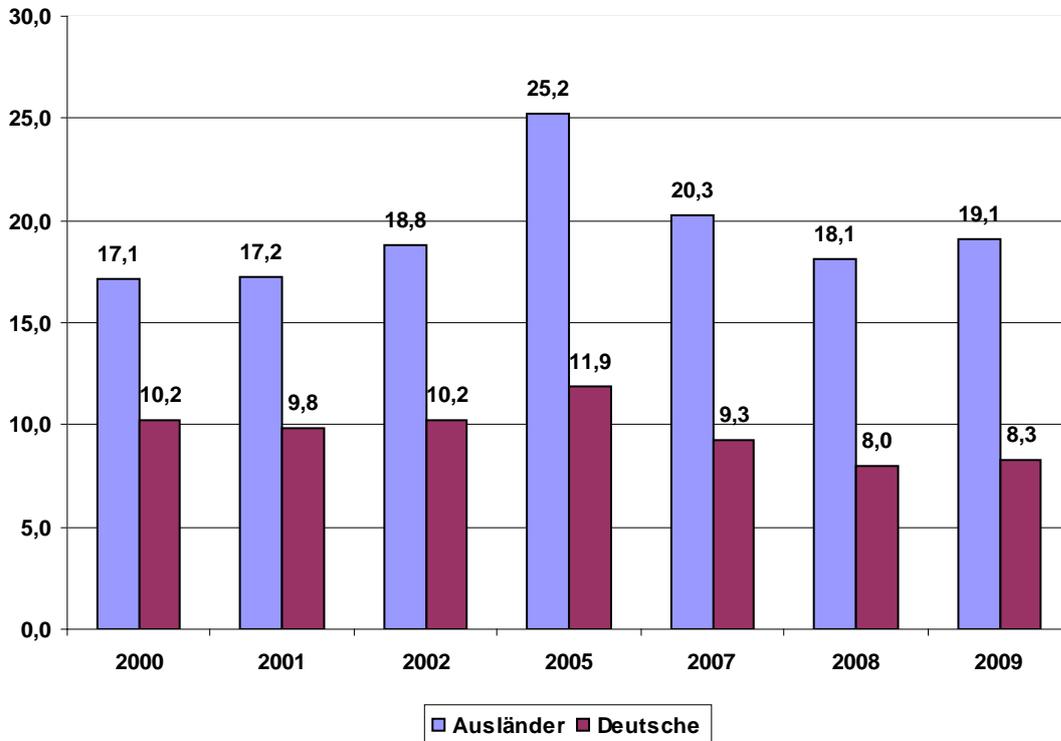
Der Arbeitsmarkt drückt dies als marktwirtschaftlicher Gradmesser schonungslos aus. So liegt die Erwerbsquote (Berufstätige und Erwerbslose im Alter von 15 bis unter 65 Jahren) von Menschen mit Zuwanderungshintergrund deutlich unterhalb des Niveaus der restlichen Bevölkerung dieser Altersgruppe (2008: 69 Prozent gegenüber 77 Prozent), es stehen also anteilig weit weniger »Migranten« prinzipiell dem Arbeitsmarkt zur Verfügung. Nimmt man nur die Quote der tatsächlich Erwerbstätigen in den Blick, so fällt der Abstand mit gut 61 Prozent zu rund 73 Prozent (2008) sogar noch größer aus. Ein wichtiger Grund hierfür ist die schwache Arbeitsmarktbeteiligung von (gut ausgebildeten) Migrantinnen, die mit der zuletzt stärker angestiegenen Erwerbstätigenquote deutscher Frauen ohne Migrationshintergrund nicht Schritt gehalten hat. Die Zahlen lassen erkennen, dass hier bei aller Problematik unterdurchschnittlicher Bildungs- und Berufsabschlüsse ein erhebliches Reservoir an Arbeitskräften für den Arbeitsmarkt erschlossen werden könnte, was in demografischer Hinsicht sehr wichtig wäre.<sup>34</sup>

Dessen ungeachtet zeigt sich die Beschäftigung von Personen mit Zuwanderungshintergrund schon traditionell überdurchschnittlich anfällig für Wirtschaftskrisen, da sie in der Mehrzahl in solchen Branchen erwerbstätig sind, die unter Konjunkturschwankungen potenziell besonders stark leiden (produzierendes Gewerbe, Gastgewerbe), oder mangels anerkannter oder erzielter

Berufsabschlüsse nur einfache Tätigkeiten (im Dienstleistungssektor) ausüben, die am ehesten von Rationalisierungen und Arbeitszeitreduzierungen bedroht sind. Schon längst stimmt zwar das Bild nicht mehr, Ausländer seien vor allem als Industriearbeiter tätig – die Beschäftigungsverteilung nach Wirtschaftszweigen gleicht sich der der Deutschen immer weiter an und hat ihren klaren Schwerpunkt inzwischen ebenfalls im Dienstleistungssektor –, doch bei sich angleichender Beschäftigungsstruktur ist deren qualitatives Niveau weiterhin deutlich niedriger. Zugleich zeigt der weitaus geringere Ausländeranteil an der regulären sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung in Deutschland (2008 lediglich gut 30 Prozent gegenüber mehr als 50 Prozent bei Deutschen), dass ausländische Erwerbstätige tendenziell häufiger in Sonderformen der Beschäftigung tätig sind, die von der Zeitarbeit über die geringfügige Beschäftigung bis hin zur Selbstständigkeit reichen. Insgesamt erzielen sie denn auch deutlich niedrigere durchschnittliche Erwerbseinkommen, was sich in einem tendenziell höheren Armutsrisiko über alle Altersgruppen hinweg (und insbesondere auch in der Lebensphase nach dem Übergang in den Ruhestand) ebenso ausdrückt wie in einer schlechteren Wohn- und Gesundheitssituation. Positiv zu bewerten ist die hohe Selbstständigenquote von Ausländern, die in den letzten Jahren mit rund zwölf Prozent diejenige von Deutschen übertroffen hat. Auch wenn viele ausländische Selbstständige nur Ein-Personen-Unternehmen sind und insgesamt zwei Drittel der von ihnen gegründeten Betriebe weniger als vier Beschäftigte haben, geht von ihnen insgesamt ein sehr positiver Beschäftigungseffekt in einer Größenordnung von schätzungsweise mehr als zwei Millionen Arbeitsplätzen (auch für Deutsche) aus, der ohne diese oft in Marktnischen und für besondere Zielgruppen tätigen Unternehmen kaum eingetreten wäre.<sup>35</sup>

Ohne die erfolgreichen ausländischen Selbstständigenkarrieren würde die Arbeitslosigkeit unter Ausländern in Deutschland vermutlich noch höher ausfallen, als sie ohnehin schon ist (siehe *Abbildung 5*). Erneut und in aller Schwere wirkt sich hier ihre insgesamt schwächere Qualifikationsbasis aus: Über 75 Prozent der ausländischen Arbeitslosen haben entweder keine abgeschlossene Berufsausbildung oder aber ihre Qualifikation wurde bislang formal nicht anerkannt. Nur scheinbar zeichnet sich am Horizont Linderung in Form einer statistisch anhaltend recht niedrigen Jugendarbeitslosigkeit unter Ausländerinnen und Ausländern ab, denn auch mit deutscher Staatsangehörigkeit ausgestattete, aus der Statistik deshalb entfallene »Migranten« stehen vor ungleich schwierigeren Arbeitsmarktperspektiven als Deutsche ohne Zuwanderungshintergrund und sind einem höheren Arbeitslosigkeitsrisiko ausgesetzt. Im gleichen Maß, in dem der Arbeitsmarkt immer weiter steigende Anforderungen an das Qualifikationsniveau der Arbeitskräfte stellt, drohen sie bei mangelnder Qualifikation zu Dauerverlierern zu werden. Und erneut gilt dabei: Es sind nicht zuletzt die Irrtümer und Versäumnisse der bisherigen Integrationspolitik, die diesen inakzeptablen Zustand mit herbeigeführt haben.<sup>36</sup>

Abb. 5: Arbeitslosenquoten von Deutschen und Ausländern 2000 bis 2009



*Anmerkungen:* Per Definition erfasst die Arbeitslosenquote für Deutsche auch alle Eingebürgerten, sie erlaubt keine Differenzierung nach Migrationshintergrund. Die Grafik zeigt jeweils Jahresdurchschnitte. Als arbeitslos gilt dabei, wer aktiv nach Arbeit sucht und nicht mehr als 15 Wochenstunden arbeitet, bei den Behörden gemeldet ist und dem Arbeitsmarkt jederzeit uneingeschränkt zur Verfügung steht. Die insgesamt höheren Quoten für Ausländer dokumentieren ihr im Durchschnitt geringeres Qualifikationsniveau – bei gleicher Qualifikation nähern sich die Arbeitslosenquoten einander an. *Quelle:* Beauftragte für Migration, Flüchtlinge und Integration, 8. Bericht der Beauftragten für Migration, Flüchtlinge und Integration über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland, Berlin 2010, S. 113 (<http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Publikation/IB/Anlagen/2010-11-03-8-lagebericht.property=publicationFile.pdf>)

Eine vorausschauende Integrationspolitik unter ökonomischem Blickwinkel muss deshalb eine Vierfachstrategie verfolgen: Sie sollte erstens ihr Augenmerk noch stärker auf die frühkindliche Bildung und den spätestens zum Schuleintritt weitgehend abgeschlossenen Spracherwerb von Kindern mit Migrationshintergrund richten. Zweitens sollte sie – bei allerdings begrenzten Erfolgsaussichten – Initiativen zur gezielten Weiterbildung gerade junger Zuwanderer ohne ausreichende Berufsqualifikation unternehmen. Drittens muss sie ein unmittelbares Interesse daran haben, über die inzwischen vereinfachte Anerkennung ausländischer Bildungsabschlüsse hinaus qualifizierten Migranten den Weg in den Arbeitsmarkt so leicht wie möglich zu machen. Dazu sind Programme zur Steigerung der Erwerbsbeteiligung junger qualifizierter Frauen mit Zuwanderungshintergrund ebenso wichtig wie weitere Verbesserungen bei den Integrationsangeboten für hier aufgewachsene ausländische Studienabsolventen. Viertens schließlich

sollte die künftige Integrationspolitik insgesamt dem Konzept eines »Integrationsvertrags« zwischen Gesellschaft und Zuwanderer folgen und somit verdeutlichen, dass Integration Geben und Nehmen, Rechte und Pflichten umfasst.

Fast noch bedeutsamer erscheint freilich eine Korrektur der deutschen Zuwanderungspolitik, die künftig bevorzugt gut qualifizierten Migranten die Niederlassung in Deutschland ermöglichen sollte.

### **3. Plädoyer für eine ökonomische Steuerung der Zuwanderung<sup>37</sup>**

Die gegenwärtige Wirtschafts- und Verschuldungskrise in Europa hat dazu geführt, dass eine ganze Generation junger Menschen in einigen Staaten Südeuropas vor bis auf weiteres ungewissen Zukunftschancen und sehr hohem Arbeitslosigkeitsrisiko steht, während zugleich vor allem in Deutschland Engpässe auf dem Arbeitsmarkt für Qualifizierte unübersehbar geworden sind. Dies unterstreicht die große Bedeutung von Arbeitsmobilität innerhalb der Europäischen Union. Eine bessere grenzüberschreitende Verteilung von Fachkräften kann einen maßgeblichen Beitrag zur Stabilisierung des Wirtschaftsstandorts EU leisten und diejenigen Staaten von Arbeitslosigkeit entlasten, die von der Schuldenkrise besonders betroffen sind. Insofern sind Initiativen zur Gewinnung von Fachkräften aus diesen Staaten sinnvoll – es geht nicht darum, Griechenland, Spanien oder Portugal dauerhaft seiner »besten Köpfe« zu berauben, sondern dafür zu werben, dass junge Menschen vorübergehend in Deutschland arbeiten, statt in der Heimat arbeitslos zu sein.

Das Instrument der EU-Arbeitnehmerfreizügigkeit allein reicht, wie die Erfahrungen aus der Vergangenheit zeigen, nicht aus, um Arbeitsmobilität in hinreichendem Umfang zu fördern. Traditionell ist die Bereitschaft zu grenzüberschreitender Mobilität unter Westeuropäern eher gering, und hinzu kommt im Fall Deutschlands die besondere Sprachbarriere.<sup>38</sup> Wenn durch gezielte Anwerbemaßnahmen die Arbeitsmobilität innerhalb der alten EU zunehmen würde, wären davon im Sinn einer besseren Ressourcenverteilung deutliche grenzüberschreitende Wohlfahrtsvorteile zu erwarten. Zugleich würde dem Risiko entgegengewirkt, dass sich junge Südeuropäer aufgrund schlechter Perspektiven für einen noch größeren Schritt entscheiden und Europa in Richtung der klassischen Einwanderungsländer verlassen. Für die künftige wirtschaftliche Entwicklung in der EU ist es von erheblicher Bedeutung, die Abwanderung der »eigenen« Fachkräfte zu vermeiden und sich gleichzeitig verstärkt als Zielregion für qualifizierte Zuwanderer aus Drittstaaten zu etablieren.

Zwar fehlt es nicht an Initiativen in diese Richtung etwa seitens der Europäischen Kommission, doch verhindern unterschiedliche einzelstaatliche Interessenlagen bislang substanzielle Fortschritte. So ist auch die 2011 in allen EU-Staaten eingeführt »Blue Card« kein Ersatz für eine aktiv gestaltende deutsche Zuwanderungspolitik. Sie bietet qualifizierten Zuwanderern unter bestimmten

Voraussetzungen eine zwei- bis vierjährige, verlängerbare Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis in einem EU-Land an, die nach fünfjährigem Aufenthalt in einen Daueraufenthalt umgewandelt werden kann. Doch die Karte schafft keine europaweite Rechtsgleichheit, vielmehr muss sie bei Binnenwanderungen innerhalb der EU jeweils neu beantragt werden. Auch beinhaltet sie keine automatische Arbeitserlaubnis für mitreisende Ehepartner und büßt damit im internationalen Vergleich weiter an Attraktivität für potenzielle einreisewillige Migranten ein. Unter Anwendung des geltenden deutschen Zuwanderungsgesetzes würde sie letztlich fast wirkungslos bleiben.

Für Deutschlands Arbeitsmarkt wird ein moderater Zuzug aus EU-Staaten und eine unveränderte Fortführung der bisherigen Zuwanderungspolitik nicht genügen, um einen nachhaltigen Beitrag zur Linderung von Fachkräftengpässen zu leisten. Die bislang nur bruchstückhaften Politikmaßnahmen zur Gewinnung von gut qualifizierten Zuwanderern aus Nicht-EU-Staaten haben weder bereits eine »Willkommenskultur« begründet noch quantitativ auch nur entfernt Wirkung entfaltet. Die Akzeptanz der bisherigen Zuwanderungspolitik leidet überdies unter mangelhafter Berechenbarkeit – der Umfang der Zuwanderung wird eben nicht gesteuert, und damit fehlt eine verlässliche Einschätzung darüber, wie viele Zuwanderer innerhalb eines Zeitraums einreisen und welche am Arbeitsmarkt nachgefragten Qualifikationen sie eigentlich mitbringen.

Dies bedeutet mitnichten, dass die Zuwanderung in der bisherigen Struktur volkswirtschaftlich für Deutschland von Nachteil wäre – das Gegenteil ist richtig: Obwohl Deutschland die Chancen, die Zuwanderung mit sich bringt, nach wie vor bei Weitem nicht ausschöpft, sondern im Gegenteil noch zu oft leichtfertig ausschlägt, gelangen seriöse wissenschaftliche Untersuchungen zu dem Ergebnis, dass selbst unter diesen eher widrigen Voraussetzungen der Finanzierungsbeitrag der hier lebenden Zuwanderer zu den öffentlichen Haushalten insgesamt positiv ausfällt und auch in einer Generationenbilanz über den gesamten Lebensverlauf eines Zuwanderers im Durchschnitt deutlich positiv bleibt.<sup>39</sup> Künftig wird es darum gehen müssen, diesen »Nettogewinn« aus Zuwanderung weiter auszubauen, indem bevorzugt besser Qualifizierte ins Land geholt werden.<sup>40</sup> Wenn klare Anforderungen an eine zu erfüllende Mindestqualifikation gestellt werden und die Zahl der Einreisegenehmigungen gezielt dosiert wird, kann Zuwanderung einen besonders wirksamen Beitrag zur Linderung des beginnenden Fachkräftemangels leisten.

Erforderlich ist in demografischer Hinsicht die rasche Einführung von quantitativen und qualitativen Steuerungsmechanismen, die in Einwanderungsländern wie Kanada und Australien mit Erfolg praktiziert werden. Gerade diese beiden Staaten verfügen über einen großen Erfahrungsschatz bei der Strukturierung und kontinuierlichen bedarfsorientierten Anpassung von Auswahlssystemen für Zuwanderer. In ihrer derzeitigen Ausgestaltung werden die Systeme beider Länder nicht ausschließlich zur Steuerung langfristiger Zuwanderung eingesetzt, sondern beinhalten teilweise auch Elemente zur Deckung eines kurzfristigen Zuwanderungsbedarfs je nach berufsspezifischer

Arbeitsmarktentwicklung. Zwar stehen auch Australien und Kanada in mancher Hinsicht vor Integrationsproblemen, sie sind dort jedoch weit weniger ausgeprägt als in Ländern mit ungesteuerter Zuwanderung. Neben den klassischen Einwanderungsländern geht inzwischen auch eine wachsende Zahl von EU-Staaten dazu über, die eigenen volkswirtschaftlichen Interessen stärker in den Fokus ihrer Zuwanderungspolitik zu rücken und sich dabei auch die Vorteile von Auswahlssystemen für Zuwanderer zunutze zu machen. So verfügt etwa Großbritannien inzwischen über ein mehrgliedriges Punktesystem, das andere bis dahin geltenden Zuwanderungsmöglichkeiten abgelöst und einen noch stärkeren ökonomischen Akzent gesetzt hat (die Tatsache, dass aufgrund ungünstiger wirtschaftlicher Rahmenbedingungen Teile des Modells zwischenzeitlich erneut reformiert oder ausgesetzt worden sind, spricht dabei nicht gegen das Konzept an sich, sondern unterstreicht die Flexibilität solcher Systeme). Zuletzt ist im Jahr 2011 auch in Österreich ein Auswahlssystem für Zuwanderer in Kraft getreten, das deutliche Erleichterungen für den Zuzug von Einwanderern mit höherer und mittlerer Qualifikation vorsieht.<sup>41</sup>

#### *Mehr ökonomische Vernunft und Fairness durch ein Auswahl- und Quotensystem*

Auch vor dem Hintergrund der Aktivitäten in europäischen Nachbarstaaten wächst der Druck auf Deutschland, ebenfalls ein solches Auswahlssystem zu etablieren und zu erproben, um sich als ernsthafter Wettbewerber um qualifizierte Zuwanderer zu positionieren. Eine entsprechende Kurskorrektur bedeutete nicht etwa das Ende für andere Zuwanderungsformen wie Familiennachzug und Asylgewährung, wohl aber eine Chance, die komplexe Migrationsgesetzgebung zu entrümpeln, viele Ausnahmeregelungen, Einzelgesetze und Verordnungen aufzuheben und den bürokratischen Aufwand insgesamt deutlich zu verringern. Im gleichen Maß, wie der Blick dabei auf die Anwerbung qualifizierter Arbeitskräfte gerichtet wird, sollte dabei konsequenterweise der Zuzug geringer qualifizierter Arbeitskräfte aus Nicht-EU-Staaten vermieden werden.

Die praktische Anwendung eines Auswahlverfahrens ist recht einfach: Für bestimmte Kriterien wie Bildungsabschluss, Berufserfahrung, Sprachkenntnisse und Lebensalter werden jeweils Punkte vergeben. Nur wenn eine Mindestpunktzahl erreicht wird – sowohl insgesamt als auch innerhalb jeder Kategorie – ist eine Bewerbung im Rahmen des Verfahrens zulässig, doch sie schafft keinen Anspruch auf eine Einreiseerlaubnis. Zu einem Stichtag werden vielmehr die bis dahin besten Bewerbungen bis zu einer vorher festzulegenden Höchstzahl berücksichtigt. So wird Transparenz und Berechenbarkeit erreicht. Bis zur Einreisegenehmigung kann das gesamte Verfahren online abgewickelt werden. Mit der Zuwanderungsgenehmigung muss eine uneingeschränkte Arbeitserlaubnis ohne jede »Vorrangprüfung« verbunden sein – das Gesamtkonzept zielt ja ausschließlich auf solche Bewerber, die entweder schon ein Arbeitsplatzangebot vorweisen können oder aufgrund ihrer Qualifikation ohne Schwierigkeiten auf dem Arbeitsmarkt erfolgreich sein

werden. Eine längere Rückkehr in das Herkunftsland darf den Aufenthaltsstatus nicht infrage stellen, »Bonuspunkte« können vergeben werden, wenn auch die Familienangehörigen gute Qualifikationen mitbringen.

Denkbar wäre ein Modell, das zwischen der dauerhaften Zuwanderung von Fachkräften mit hoher und mittlerer Qualifikation sowie der befristeten Arbeitsmigration von Ausländern mit aktuell gesuchten beruflichen Qualifikationen unterscheidet. Damit würde der Tatsache Rechnung getragen, dass einerseits langfristige demografische Trends und Fachkräfteschwund nach einem Mindestmaß an Gegensteuerung durch gezielte Zuwanderung verlangen, während andererseits auf kurzfristige Bedarfsschwankungen des Arbeitsmarkts durch temporäre Zuwanderungsangebote reagiert werden könnte. Das Institut zur Zukunft der Arbeit (IZA) hat ein detailliertes Konzept zur Umsetzung einer solchen Drei-Säulen-Strategie entwickelt, dessen erste beiden Säulen in demografischer Hinsicht von besonderem Wert sind (siehe *Abbildungen 6 und 7*).<sup>42</sup> Die erste Säule des IZA-Modells zielt auf die Steuerung der Zuwanderung Hochqualifizierter ab, deren ökonomische und soziale Integration erfahrungsgemäß kaum Probleme bereitet. Die Punktevergabe im Rahmen dieser Säule gewichtet allgemeines Humankapital und eine akademische Ausbildung vergleichsweise hoch. Das Angebot richtet sich ebenso an ausländische Absolventen deutscher Hochschulen, an deren Verbleib im Land ein besonders großes Interesse bestehen sollte, wie auch an im Land lebende Flüchtlinge. Die zweite Säule ermöglicht und steuert die Zuwanderung qualifizierter Fachkräfte, die unterhalb der akademischen Qualifikation Ausbildungsabschlüsse und Fähigkeiten mitbringen, für die ein mittel- bis langfristiger Bedarf zu erwarten ist. Bei der Punktevergabe sollten hier berufsspezifische Qualifikationen in gefragten Berufsfeldern ein höheres Gewicht erhalten und zudem ein konkretes Arbeitsplatzangebot verlangt werden, um Fehlsteuerungen zu vermeiden.

Abb. 6: Übersicht zur Punktevergabe im Rahmen eines Auswahlsystems für dauerhafte Zuwanderer

<b>Säule 1: Hochqualifizierte</b>	<b>Säule 2: Qualifizierte Fachkräfte</b>
<b>(1) Qualifikation (Bildungs-/Berufsabschluss) ..... 30 bis 50 Punkte*</b>	<b>(1) Qualifikation (Berufsabschluss in Mangelberuf) ..... 15 bis 35 Punkte<sup>*/**</sup></b>
Abschluss eines Hochschul- oder Fachhochschulstudiums (B.A./B.Sc.) 30 Punkte	Abgeschlossene Berufsausbildung in Mangelberuf: Dringlichkeit AA 30 Punkte
Abschluss eines Hochschul- oder Fachhochschulstudiums (M.A./M.Sc.) 35 Punkte	Abgeschlossene Berufsausbildung in Mangelberuf: Dringlichkeit A 25 Punkte
Promotion, Ph.D. (oder äquivalenter Abschluss) 40 Punkte	Abgeschlossene Berufsausbildung in Mangelberuf: Dringlichkeit B 20 Punkte
Habilitation (oder äquivalenter Abschluss) 50 Punkte	Abgeschlossene Berufsausbildung in Mangelberuf: Dringlichkeit C 15 Punkte
<b>(2) Sprachkenntnisse ..... bis zu 10 Punkte**</b>	<b>(2) Sprachkenntnisse ..... bis zu 15 Punkte***</b>
Gute bis sehr gute Deutschkenntnisse (mind. B1) 10 Punkte	Gute bis sehr gute Deutschkenntnisse (mind. B1) 15 Punkte
Grundkenntnisse der deutschen Sprache (mind. A2) 5 Punkte	Grundkenntnisse der deutschen Sprache (mind. A2) 8 Punkte
Gute bis sehr gute Englischkenntnisse (mind. B2) 5 Punkte	Gute bis sehr gute Englischkenntnisse (mind. B1) 5 Punkte
<b>(3) Berufserfahrung ..... bis zu 10 Punkte</b>	<b>(3) Berufserfahrung ..... bis zu 15 Punkte</b>
Mindestens 9-monatige Berufserfahrung in Deutschland 10 Punkte	Ausbildungsadäquate Berufserfahrung in Deutschland (pro Jahr) 5 Punkte
Berufserfahrung (pro Jahr) 2 Punkte	Ausbildungsadäquate Berufserfahrung (pro Jahr) 2 Punkte
<b>(4) Lebensalter ..... bis zu 10 Punkte</b>	<b>(4) Lebensalter ..... bis zu 10 Punkte</b>
Altersgruppe 21-39 Jahre 10 Punkte	Altersgruppe 21-39 Jahre 10 Punkte
Altersgruppe 40-49 Jahre 5 Punkte	Altersgruppe 40-49 Jahre 5 Punkte
<b>(5) Arbeitsplatzangebot ..... 10 Punkte</b>	<b>(5) Arbeitsplatzangebot ..... 15 Punkte</b>
Nachweis eines Arbeitsplatzangebotes in Deutschland 10 Punkte	Nachweis eines Arbeitsplatzangebotes in Deutschland 15 Punkte
<b>(6) besondere Integrationsvorteile ..... bis zu 10 Punkte</b>	<b>(6) besondere Integrationsvorteile ..... bis zu 10 Punkte</b>
Abschluss eines Studiums in Deutschland 10 Punkte	Lebenspartner: Einreise nach Deutschland 5 Punkte
Lebenspartner: Einreise nach Deutschland 5 Punkte	Qualifikation des Lebenspartners bis 5 Punkte
Qualifikation des Lebenspartners bis 5 Punkte	Frühere oder derzeitige Aufenthalte in Deutschland bis 5 Punkte
Frühere oder derzeitige Aufenthalte in Deutschland bis 5 Punkte	Verwandtschaft in Deutschland bis 5 Punkte
Verwandtschaft in Deutschland bis 5 Punkte	Erfolgreiche Teilnahme Integrationskurs 5 Punkte
Erfolgreiche Teilnahme Integrationskurs 5 Punkte	
<b>Maximal erreichbare Punktzahl ..... 100 Punkte</b>	<b>Maximal erreichbare Punktzahl ..... 100 Punkte</b>
<b>Schwellenwert 1 (Zulassung zum Verfahren) ..... 60 Punkte</b>	<b>Schwellenwert 1 (Zulassung zum Verfahren) ..... 60 Punkte</b>
<b>Schwellenwert 2 (sofortiger Daueraufenthalt) ..... 80 Punkte</b>	<b>Schwellenwert 2 (sofortiger Daueraufenthalt) ..... 80 Punkte</b>

\* Im Bereich Qualifikation sind mindestens 30 Punkte zu erreichen, um in Säule 1 berücksichtigt zu werden. Die Bewertung äquivalenter ausländischer Abschlüsse wird sich in Zukunft – mit deren fortschreitender Implementierung – verstärkt an den Maßstäben des Europäischen Systems zur Übertragung und Akkumulierung von Studienleistungen (ECTS) und am Europäischen Qualifikationsrahmen (EQR) orientieren können. Derzeit erscheint die zuverlässige Anwendung der teils noch in der Umsetzung befindlichen Vergleichsmaßstäbe jedoch noch problematisch.

\*\* Die Klassifizierung des Sprachniveaus orientiert sich am Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmen für Sprachen (GER).

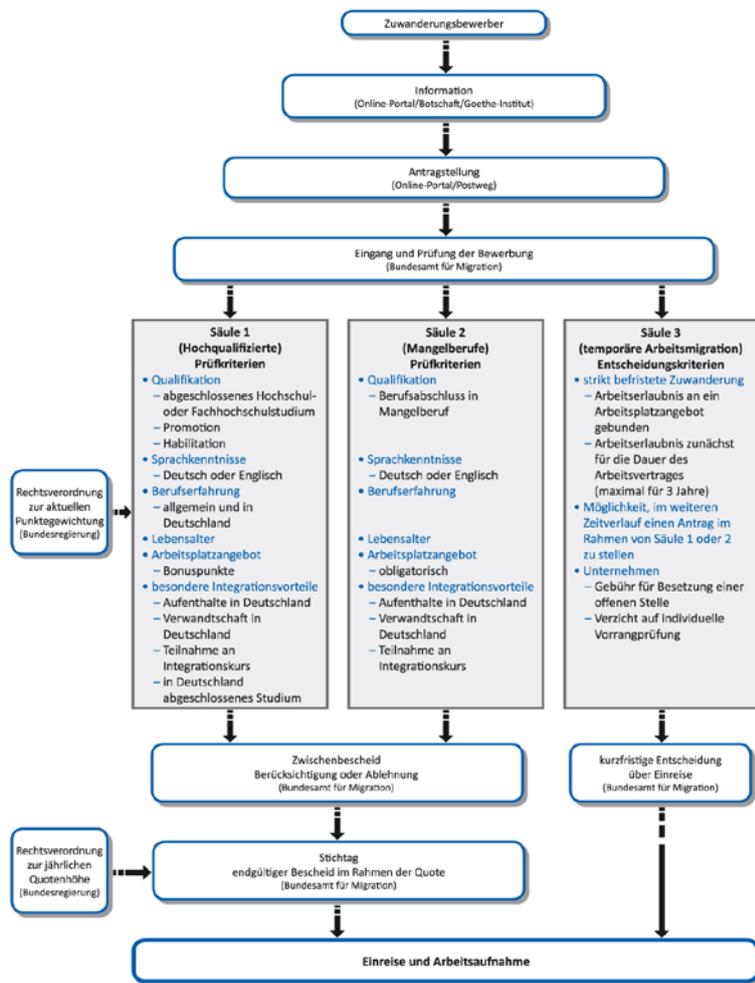
\* Im Bereich Qualifikation sind mindestens 15 Punkte zu erreichen, um in Säule 2 berücksichtigt zu werden. Die Bewertung äquivalenter ausländischer Abschlüsse wird sich in Zukunft – mit deren fortschreitender Implementierung – verstärkt an den Maßstäben des Europäischen Qualifikationsrahmens (EQR) und des Europäischen Leistungspunktesystems für die Berufsbildung (ECVET) orientieren können. Derzeit erscheint die zuverlässige Anwendung der teils noch in der Umsetzung befindlichen Vergleichsmaßstäbe jedoch noch problematisch, zumal die adäquate Berücksichtigung der Besonderheiten des deutschen dualen Systems der Berufsausbildung noch Schwierigkeiten bereitet.

\*\* Mangelberufe (mit mittel- bis langfristigen Engpässen) sind mit einem geeigneten Indikatorensystem zu definieren. Die Dringlichkeit (AA/A/B/C) bestimmt sich nach der Dimension des jeweiligen Engpasses.

\*\*\* Die Klassifizierung des Sprachniveaus orientiert sich am Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmen für Sprachen (GER).

Quelle: Holger Hinte/Ulf Rinne/Klaus F. Zimmermann, Ein Punktesystem zur bedarfsorientierten Steuerung der Zuwanderung nach Deutschland (Gutachten im Auftrag des Sächsischen Staatsministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr), IZA Research Report No. 35, 2011 ([http://www.iza.org/en/webcontent/publications/reports/report\\_pdfs/iza\\_report\\_35.pdf](http://www.iza.org/en/webcontent/publications/reports/report_pdfs/iza_report_35.pdf))

Abb. 7: Modellhafte organisatorische Durchführung eines ökonomischen Zuwanderungsverfahrens



Quelle: siehe Abbildung 6

In beiden Fällen honoriert das vom IZA vorgeschlagene Punktesystem den Nachweis deutscher Sprachkenntnisse und belohnt den Spracherwerb im Ausland mit einer Verbesserung der Zuwanderungschancen. Es schafft aber auch die Möglichkeit, mit guten Englischkenntnissen im Auswahlverfahren erfolgreich zu sein. Der Erwerb deutscher Sprachkenntnisse findet in diesem Fall über die obligatorische Teilnahme an Integrationskursen statt, die gegenüber heute stärker auf die Belange des Arbeitsmarktes zugeschnitten werden sollten.

Das Konzept des IZA sieht ferner zwei Schwellenwerte vor und unterscheidet sich damit von international praktizierten Punktesystemen. Der niedrigere, im internationalen Vergleich aber doch eher hoch angesetzte Schwellenwert (60 Prozent der maximal möglichen Punkte) gibt eine Mindestpunktzahl vor, ab der überhaupt erst ein Zuwanderungsprüfverfahren infrage kommen kann. Übertreffen Bewerber den zweiten Schwellenwert (80 Prozent der Maximalpunktzahl), sollten sie ein sofortiges Daueraufenthaltsrecht erhalten, weil ihre Leistungs- und Integrationsfähigkeit besonders hoch zu bewerten ist.

Das Punktesystem ist in seiner Logik auf die dauerhafte Bindung ausgewählter Zuwanderer ausgerichtet. Seine Aufgabe kann nicht die Abdeckung von kurzfristig auftauchenden Bedarfsschwankungen auf dem Arbeitsmarkt sein, die insbesondere den Mittelstand häufig vor unlösbare Probleme stellen, selbst wenn sie statistisch nicht immer fassbar sind. Deshalb ist Deutschland gut beraten, künftig auch die befristete Einreise von Arbeitsmigranten neu zu organisieren. Die dritte Säule eines möglichen zuwanderungspolitischen Neuanfangs sollte deshalb die unbürokratische Reaktion auf einen voraussichtlich nur kurzfristigen und schwankenden Zuwanderungsbedarf erlauben. Einreise- und Arbeitserlaubnis müssen dabei an ein konkretes Arbeitsplatzangebot gebunden und zeitlich befristet sein. Im Verlauf des Aufenthalts sollte allerdings eine Bewerbung im Punkteverfahren ermöglicht werden. Das schafft besondere Integrationsanreize und potenzielle Punktevorteile für diesen Personenkreis und somit (hoffentlich) eine gewisse Nachfrage nach solchen Zuwanderungsoptionen. Um zu vermeiden, dass Unternehmen an dieser Stelle heimische Bewerber benachteiligen, sollte von ihnen eine hohe Gebühr erhoben werden, sodass marktgerechte Entscheidungen getroffen werden. Außerdem müssen dringend verbesserte Diagnoseverfahren entwickelt werden, die – treffender als bislang möglich – die Ermittlung des tatsächlichen kurzfristigen Zuwanderungsbedarfs gestatten.

Die detaillierte Ausgestaltung eines solchen ökonomischen Zuwanderungsmodells sollte von einem Expertengremium vorgenommen werden, in dem Repräsentanten von Politik, Wirtschaft, Gewerkschaften, Gesellschaft und Wissenschaft vertreten sind. Das Punktesystem muss einer regelmäßigen Überprüfung unterliegen, in deren Verlauf Anpassungen im Hinblick auf gesammelte Erfahrungen und veränderte Bedarfslagen auf dem Arbeitsmarkt vorgenommen werden können.

Es ist auch ein Gebot ökonomischer Fairness und mittelstandfreundlicher Wirtschaftspolitik, mit einem solchen Konzept die Zuwanderung nach Deutschland neu zu gestalten: Auf diese Weise kann erreicht werden, dass auch kleine und mittlere Unternehmen, die die eigentlichen deutschen Arbeitsmarktmotoren bilden, aber anders als global agierende Großunternehmen nicht über die Möglichkeit eines grenzüberschreitenden Personaleinsatzes verfügen, leichter ihren Fachkräftebedarf decken können.

Dennoch darf man sich keinen falschen Illusionen hingeben: Es wäre naiv zu erwarten, Deutschland könne unmittelbar nach Einführung eines Punktesystems zur Auswahl von Zuwanderern bereits mit einer starken Nachfrage von hoch qualifizierten Migranten rechnen. Vielmehr wird unser Land erst noch lernen müssen, wieder aktiv um gesuchte Fachkräfte im Ausland zu werben. Dessen ungeachtet benötigt ein Auswahlssystem in jedem Fall »Knappheit«, um erfolgreich sein zu können; es muss also mit einer zunächst sinnvollerweise eher niedrig angesetzten Höchstzahl möglicher Einreisegenehmigungen verknüpft werden. Eine solche Quotierung dient auch dazu, Anpassungsprobleme auf dem Arbeitsmarkt zu vermeiden, die Anreize zur betrieblichen Ausbildung

im Inland nicht zu unterminieren und insgesamt mit einem für Deutschland völlig neuen Zuwanderungsverfahren in kontrollierten Größenordnungen Erfahrungen zu sammeln. Quotierungen sind dabei nicht als starre Größen zu verstehen, sondern können in regelmäßigen Abständen je nach Arbeitsmarktkonstellation nach unten oder oben korrigiert oder im Fall gravierender ökonomischer Probleme durchaus auch zwischenzeitlich auf »Null« gesetzt werden. Genau in dieser flexiblen Form der quantitativen Steuerung liegt neben dem qualitativen Element der entscheidende Vorteil gegenüber der bisherigen zuwanderungspolitischen Praxis: Wenn klare Auswahlkriterien im Vorfeld gesellschaftlich diskutiert, im Anschluss politisch beschlossen und mit einer transparenten Quotenregelung versehen werden, so resultiert daraus ein hohes Maß an jener so wichtigen Berechenbarkeit der Zuzugszahlen, die erst die Grundlage für eine breite gesellschaftliche Akzeptanz von Zuwanderung und Zuwanderern bildet.

Werden Quoten nicht ausgeschöpft, sollte dies nicht etwa zu einer Aufweichung der Auswahlkriterien führen, sondern verstärkte Anstrengungen zur Verbesserung der Attraktivität des »Zuwanderungsstandortes« Deutschland zur Folge haben. Der Erfolg des Punktesystems hängt ohnehin maßgeblich von seiner politischen Kommunikation, dem Bekanntheitsgrad und der Attraktivität des Zuwanderungsangebots im Ausland ab. Ein Onlineportal für Wanderungswillige, über das viele Staaten längst verfügen, sollte deshalb alle relevanten Informationen über Zuwanderungsbedingungen, Beschäftigungsmöglichkeiten und Integrationsperspektiven zusammenstellen und dabei auch den Regionen Deutschlands Raum zur Selbstdarstellung geben (denn auch sie befinden sich nun einmal untereinander im Wettbewerb um Fachkräfte). Jeder Zuwanderungsinteressierte sollte sich auf diese Weise selbst ein Bild vom möglichen Zielland Deutschland, den geltenden »Spielregeln« für Zuwanderer und insbesondere den eigenen Chancen im Rahmen eines Auswahlsystems machen können. Der zu erwartende ökonomische Nutzen einer neuen Zuwanderungspolitik unter ökonomischem Vorzeichen wird in jedem Fall umso größer sein, je besser es gelingt, den Kurswechsel Deutschlands international – beispielsweise auch über die Goethe-Institute – an potenzielle Zuwanderer zu vermitteln.

#### **4. Fazit:**

##### **Migration und Integration als Antwort auf den demografischen Wandel**

Der demografische Wandel zwingt Deutschland zu empfindlichen Korrekturen seiner Politik auf allen Ebenen. Sie müssen heute vorgenommen werden, damit sie morgen, wenn sich die demografischen Veränderungen besonders stark auf den Arbeitsmarkt auswirken werden, schon greifen können. Dies

gilt auch für eine Reform der Zuwanderungspolitik mit dem Ziel, sie am tatsächlichen Bedarf auszurichten und selektiv zu gestalten. An einer gezielten Auswahl von Zuwanderern anhand plausibler Kriterien führt kein Weg mehr vorbei. Inwieweit eine solche Strategie letztlich erfolgreich sein wird und ob bzw. wie schnell es ihr gelingen kann, eine verstärkte Zuwanderung von Hochqualifizierten nach Deutschland auszulösen, ist dabei ungewiss. Ein »Zuviel« an qualifizierter Arbeitsmigration kann es für Deutschland freilich gar nicht geben – je mehr ausländische Fachkräfte einen Beitrag zur Stärkung der Wirtschaftskraft des Landes leisten wollen, und sei es auch nur in Form vorübergehender Arbeitsaufenthalte oder zirkulärer Migration, umso größer sind die volkswirtschaftlichen Vorteile.

Selektive Migration schafft mehr Wohlfahrt, und sie schafft bessere Erfolgsperspektiven für schwächere Arbeitsmarktakteure, die im Umfeld einer verstärkten Ausländerbeschäftigung selbst auch mit besseren Job- und Einkommenschancen aufgrund steigender Arbeitsnachfrage der Unternehmen rechnen können. Insofern leistet eine gezielt ökonomisch gesteuerte Zuwanderung einen nicht zu unterschätzenden Beitrag zu mehr sozialer Gerechtigkeit. Bleiben die notwendigen strategischen Entscheidungen zu einer grundsätzlichen Neuorientierung der deutschen Zuwanderungspolitik hingegen aus, werden es Wirtschaft und Gesellschaft unmittelbar zu spüren bekommen: durch einen weiter verschärften Reformdruck auf die sozialen Sicherungssysteme, einen schleichenden Verlust von Arbeitsplätzen und wirtschaftlicher Dynamik aufgrund fehlender Fachkräfte und in Form anhaltender Wohlfahrtseinbußen zulasten ohnehin benachteiligter Bevölkerungsgruppen.

Auch regionalpolitisch ist eine neue Zuwanderungspolitik von einiger Bedeutung. Da der Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials aufgrund der gleichzeitigen Binnenmigration innerhalb Deutschlands die Regionen unterschiedlich hart treffen wird, würde der Wettbewerb der Bundesländer um knappe Humankapitalressourcen ohne verstärkte Anstrengungen zur Gewinnung ausländischer Fachkräfte für manche Regionen schnell aussichtslos werden.

Eine selektive Zuwanderungspolitik schafft nicht zuletzt auch verbesserte Erfolgsaussichten für die gesellschaftliche Integration, die bei höher qualifizierten Zuwanderern durchweg sehr viel leichter gelingt. Das enthebt Politik, Wirtschaft und Gesellschaft nicht der Aufgabe, auch die Integration der schon in Deutschland lebenden Zuwanderer und Menschen mit Migrationshintergrund dort zu intensivieren, wo sie bislang auf Schwierigkeiten stößt. Die Versäumnisse in diesem Bereich sind, angefangen bei der frühkindlichen Bildung und dem oft defizitären Spracherwerb bis hin zu Diskriminierungen in Ausbildung und Beruf, so erheblich, dass auch viele schon in zweiter oder dritter Generation hier lebende, nur noch indirekt mit einem Migrationshintergrund berührte junge »Ausländer« in unserer Gesellschaft noch mit gravierenden Benachteiligungen zu kämpfen haben, die potenziell ihren gesamten Lebensweg begleiten. Eine Gesellschaft im Angesicht einschneidender

demografischer Veränderungen darf sich einen solch fahrlässigen Umgang mit den Potenzialen ihrer zugewanderten oder schon hier geborenen Bürger mit Migrationshintergrund nicht länger leisten. Sie braucht beides: mehr qualifizierte Zuwanderung und mehr Integration.

<sup>1</sup> Die im Jahr 2009 vorgelegten Bevölkerungsprognosen des Statistischen Bundesamtes ermitteln in einer eher konservativen Schätzung, ausgehend von der Bevölkerungszahl des Jahres 2008 (rund 82 Millionen), die oben genannten Veränderungen. Die dabei getroffenen Annahmen gehen von gegenüber heute unveränderten Geburtenraten, einem moderaten Anstieg der Lebenserwartung und einem Saldo aus Zu- und Fortzügen ausländischer Zuwanderer in einer Größenordnung von 100 000 Personen aus. Anderen Berechnungsvarianten liegen veränderte Grundannahmen, vor allem zur Höhe des Wanderungssaldos, zugrunde. Je weiter diese Prognosen in die Zukunft reichen, umso unsicherer werden sie naturgemäß, da sie ungeachtet variiert Annahmen mögliche Verhaltensänderungen und die Auswirkungen politischer Korrekturen nicht antizipieren können. Umso klarer zeigen sie die möglichen Stellschrauben politischen Handelns auf. Vgl. zu den Prognosen und den zugrunde liegenden Annahmen Statistisches Bundesamt, Bevölkerung Deutschlands bis 2060. 12. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, Wiesbaden 2009

(<http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Publikationen/Fachveroeffentlichungen/Bevoelkerung/VorausberechnungBevoelkerung/BevoelkerungDeutschland2060Presse5124204099004,property=file.pdf>).

Sehr informativ darüber hinaus Prognos AG, Arbeitslandschaft 2030 – Auswirkungen der Wirtschafts- und Finanzkrise. Studie im Auftrag der Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft, Basel/München 2010

([http://www.prognos.com/fileadmin/pdf/publikationsdatenbank/100210\\_Arbeitslandschaft2030\\_Wirtschaftskrise\\_Langfassung\\_end.pdf](http://www.prognos.com/fileadmin/pdf/publikationsdatenbank/100210_Arbeitslandschaft2030_Wirtschaftskrise_Langfassung_end.pdf)) sowie Bundesministerium des Innern (Hrsg.), Demografiebericht. Bericht der Bundesregierung zur demografischen Lage und künftigen Entwicklung des Landes, Berlin 2011

(<http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/2011/demografiebericht.pdf>).

<sup>2</sup> Vgl. dazu Bundesagentur für Arbeit, Perspektive 2025: Fachkräfte für Deutschland, Nürnberg 2011

(<http://www.arbeitsagentur.de/zentraler-Content/Veroeffentlichungen/Sonstiges/Perspektive-2025.pdf>). Unter

Bezugnahme auf entsprechende Analysen der Bundesagentur zu den grundsätzlich mobilisierbaren inländischen Arbeitskräfte reserven unterstreicht auch der Ende 2011 vorgelegte Bericht einer von namhaften deutschen Stiftungen gemeinsam initiierten Expertengruppe die Unverzichtbarkeit gezielt gesteuerter Zuwanderung zur Bewältigung des demografischen Wandels; vgl. Hochrangige Konsensgruppe Fachkräftebedarf und Zuwanderung, Vom Anwerbestopp zur Gewinnung von Arbeitskräften. Bessere Bildungs- und Erwerbschancen schaffen – Zuwanderung gezielt steuern. Abschlussbericht, Berlin 2011 (<http://www.konsensgruppe.de/wp-content/uploads/2011/11/Abschlussbericht-der-Konsensgruppe.pdf>).

<sup>3</sup> Siehe dazu den Beitrag von Steffen Kröhnert in diesem Band.

<sup>4</sup> Vgl. zur Geschichte der Zuwanderung nach Deutschland u. a. Ulrich Herbert, Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland. Saisonarbeiter, Zwangsarbeiter, Gastarbeiter, Flüchtlinge, München 2001.

<sup>5</sup> Die ergibt sich anhand von Auswertungen entsprechender Daten des Ausländerzentralregisters, die das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) in seinem jährlichen Statusbericht vornimmt. Vgl. dazu zuletzt Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Migrationsbericht 2010, o. O o. J. (Nürnberg/Berlin 2011), S. 37 ff.

([http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Migrationsberichte/migrationsbericht-2010.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Migrationsberichte/migrationsbericht-2010.pdf?__blob=publicationFile)).

<sup>6</sup> Vgl. Jan Schneider/Bernd Parusel, Zirkuläre und temporäre Migration. Empirische Erkenntnisse, politische Praxis und zukünftige Optionen in Deutschland, BAMF Working Paper 35, 2011; Amelie F. Constant/Klaus F. Zimmermann, Circular and Repeat Migration: Counts of Exits and Years Away from the Host Country, in: Population Research and Policy Review, 30 (2011) 4, S. 495–515 (auch online als IZA Discussion Paper No. 2999 verfügbar: <http://ftp.iza.org/dp2999.pdf>). In diesem Zusammenhang kann auch die Vorstellung, Migranten strebten vor allem eine »Einwanderung in die Sozialsysteme« an, als längst widerlegt gelten. Neuere Studien belegen, dass starke Wohlstandsgefälle, nicht aber das sozialstaatliche Leistungsniveau Auslöser von Migration sind; vgl. dazu zuletzt Corrado Giulietti u. a., Unemployment Benefits and Immigration: Evidence from the EU, IZA Discussion Paper No. 6075, 2011 (<http://ftp.iza.org/dp6075.pdf>).

<sup>7</sup> Zur Braindrain-Problematik existiert eine vielfältige Literatur, die zu sehr differenzierten Einschätzungen gelangt. Vgl. dazu den Überblick bei John Gibson/David McKenzie, Eight Questions about Brain Drain, in: Journal of Economic Perspectives, 25 (2011) 3, S. 107–128 (auch online als IZA Discussion Paper No. 5730 verfügbar: <http://ftp.iza.org/dp5730.pdf>).

<sup>8</sup> Nach wie vor ist über die genaue Zusammensetzung der Gruppe deutscher Auswanderer zu wenig bekannt, gerade auch über das Qualifikationsniveau, den Grund der Wanderung, die tatsächliche Dimension temporärer Ausreisen aus Deutschland (die oft ohne Abmeldung des deutschen Wohnsitzes erfolgen dürften) und den Anteil eingebürgerter Ausländer an dieser Gruppe. Das BAMF dokumentiert in seinen Berichten auch die Entwicklung der Auswanderung Deutscher und verweist zu Recht darauf, dass der weltweite Bedeutungszuwachs von temporären Wanderungen und die Intensivierung von Studienaufenthalten im Ausland keineswegs den Rückschluss eines generellen Aderlasses an Humankapital zulassen. Vgl. Bundesamt für Migration, Migrationsbericht 2010 (Anm. 5), S. 129–138; Andreas Ette/Lenore Sauer, Auswanderung aus Deutschland. Daten und Analysen zur internationalen Migration deutscher Staatsbürger, Wiesbaden 2010. Untersuchungen zufolge beträgt die durchschnittliche Aufenthaltszeit von ausgewanderten Fach- und Führungskräften allerdings beachtliche sechs Jahre, sodass doch von einem Verlust für den deutschen Arbeitsmarkt gerade

in diesem Engpass-Segment gesprochen werden kann; vgl. Prognos AG, Gründe für die Auswanderung von Fach- und Führungskräften aus Wirtschaft und Wissenschaft. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie, Berlin 2008

([http://www.prognos.com/fileadmin/pdf/publikationsdatenbank/Prognos\\_Studie\\_Fachkraeftemigration.pdf](http://www.prognos.com/fileadmin/pdf/publikationsdatenbank/Prognos_Studie_Fachkraeftemigration.pdf)).

<sup>9</sup> Das Statistische Bundesamt legt seit 2005 jährlich eine Auswertung des Mikrozensus zur Bevölkerung mit Migrationshintergrund vor, die für frühere Zeiten aufgrund fehlender Angaben im Mikrozensus nicht möglich war. Als Menschen mit Migrationshintergrund gelten dabei »alle nach 1949 auf das heutige Gebiet der Bundesrepublik Deutschland Zugewanderten, sowie alle in Deutschland geborenen Ausländer und alle in Deutschland als Deutsche Geborenen mit mindestens einem zugewanderten oder als Ausländer in Deutschland geborenen Elternteil« (Statistisches Bundesamt, Bevölkerung mit Migrationshintergrund. Ergebnisse des Mikrozensus 2005, Fachserie 1 Reihe 2.2: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Wiesbaden 2007/2009, S. 6. Auch die sehr informativen Berichte der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration »zur Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland« basieren inzwischen grundlegend auf diesem aussagekräftigeren statistischen Konzept (<http://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Bundesregierung/BeauftragteFuerIntegration/beauftragte-fuer-integration.html>).

<sup>10</sup> Der wirkliche Stellenwert des Familiennachzugs ist laut Ausländerzentralregister etwas höher anzusetzen, da die Wanderungsstatistik lediglich die Visaerteilung zu diesem Zweck erfasst, aber nicht berücksichtigen kann, dass der Familiennachzug auch visumsfrei etwa als EU-Bürger erfolgen kann oder ein bereits bestehender Aufenthalt im weiteren Verlauf auf dieser Basis verlängert wird. Anders als früher ist heute der Nachweis einfacher Deutschkenntnisse Voraussetzung für die Genehmigung des Familiennachzugs.

<sup>11</sup> Vgl. Bundesamt für Migration, Migrationsbericht 2010 (Anm. 5), S. 70 f., 89 (für die Jahre 2006–2010, § 18/19); Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Migrationsbericht 2006 o. O. o. J. (Nürnberg/Berlin 2007), S. 70 (für das Jahr 2005, § 18).

<sup>12</sup> Vgl. Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, 8. Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration zur Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland, Berlin 2010, S. 314 f. (<http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Publikation/IB/Anlagen/2010-11-03-8-lagebericht,property=publicationFile.pdf>).

<sup>13</sup> Vgl. Bundesamt für Migration, Migrationsbericht 2010 (Anm. 5), S. 80 f.

<sup>14</sup> Vgl. Beauftragte für Migration (Anm. 12), S. 316–318, mit einer Übersicht zu den Bestimmungen des Arbeitsmigrationssteuerungsgesetzes und entsprechender Verordnungen.

<sup>15</sup> Vgl. zu den aktuellen Zahlen Bundesamt für Migration, Migrationsbericht 2010 (Anm. 5), S. 55–63.

<sup>16</sup> Vgl. dazu die zahlreichen Länderstudien in Martin Kahanec/Klaus F. Zimmermann (Hrsg.), EU Labor Markets After Post-Enlargement Migration, Berlin 2010.

<sup>17</sup> Vgl. zum Folgenden insbesondere Beauftragte für Migration (Anm. 12). Die hier nur sehr knapp referierten Informationen zum Status quo der Integration finden sich dort sehr ausführlich und kenntnisreich beschrieben.

<sup>18</sup> Vgl. Bundesregierung, Der Nationale Integrationsplan. Neue Wege – neue Chancen, o. O. o. J. (Berlin 2007) (<http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Publikation/IB/Anlagen/nationaler-integrationsplan,property=publicationFile.pdf>).

<sup>19</sup> Vgl. Beauftragte für Migration (Anm. 12), S. 275. Von den zur Einbürgerung berechtigten Ausländerinnen und Ausländern lassen sich pro Jahr deutlich weniger als fünf Prozent tatsächlich einbürgern. Das Einbürgerungsinteresse darf nicht losgelöst von den sonstigen gesellschaftlichen Integrationsbedingungen betrachtet werden, sondern stellt eine unmittelbare Reaktion darauf dar. Weitere Erleichterungen der Einbürgerung werden deshalb nicht zwangsläufig zu einer fundamentalen Veränderung der Einbürgerungsquoten führen, sofern nicht generell eine doppelte Staatsangehörigkeit zugelassen wird.

<sup>20</sup> Vgl. Beauftragte für Migration (Anm. 12), S. 150–158.

<sup>21</sup> Vgl. Beauftragte für Migration (Anm. 12), S. 124 f.

<sup>22</sup> Vgl. Beauftragte für Migration (Anm. 12), S. 48 ff. Im Auftrag der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Bundesländer und des Bundesministeriums für Bildung und Forschung erstellt ein Expertenteam seit 2005 regelmäßig einen umfassenden »Bildungsbericht«. Der 2006 veröffentlichte erste Bericht beinhaltet einen eigenen, sehr informativen Schwerpunkt zu Bildung und Migration, der (ebenso wie die Folgeberichte der Jahre 2008 und 2010) auch für die nachfolgenden Überlegungen dieses Beitrags herangezogen wurde. Vgl. Konsortium Bildungsberichterstattung (Hrsg.), Bildung in Deutschland. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Bildung und Migration, Bielefeld 2006, S. 137–179 (<http://www.bildungsbericht.de/daten/gesamtbericht.pdf>).

<sup>23</sup> Vgl. Beauftragte für Migration (Anm. 12), S. 53. Bezeichnend ist die dort zum Ausdruck kommende Kritik der Beauftragten der Bundesregierung am unzureichenden Informationsstand über den tatsächlichen Förderbedarf.

<sup>24</sup> Vgl. Beauftragte für Migration (Anm. 12), S. 53.

<sup>25</sup> Vgl. Beauftragte für Migration (Anm. 12), S. 58 f.

<sup>26</sup> Vgl. Manuel Siegert, Schulische Bildung von Migranten in Deutschland, BAMF Working Paper 13, 2008.

<sup>27</sup> Vgl. zu den Zahlen im Einzelnen Beauftragte für Migration (Anm. 12), S. 60–64. Eine Ursache für die hohe Abbrecherquote ist auch darin zu suchen, dass die Förderschulen, an denen ausländische Jugendliche überrepräsentiert sind, zumeist gar keinen Hauptschulabschluss ermöglichen; vgl. Autorengruppe Bildungsberichterstattung (Hrsg.), Bildung in Deutschland 2010. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Perspektiven des Bildungswesens im demografischen Wandel, Bielefeld 2010, S. 90–93 ([http://www.bildungsbericht.de/daten2010/bb\\_2010.pdf](http://www.bildungsbericht.de/daten2010/bb_2010.pdf)). Zu berücksichtigen ist ferner, dass die

Daten des Mikrozensus keinen Aufschluss darüber liefern, ob Bildungsabschlüsse oder Schulabbruch im In- oder Ausland erfolgt sind; vgl. M. Siegert (Anm. 26), S. 6.

<sup>28</sup> Vgl. Beauftragte für Migration (Anm. 12), S. 66–70.

<sup>29</sup> Vgl. Beauftragte für Migration (Anm. 12), S. 72 f., S. 80; Bundesinstitut für Berufsbildung (Hrsg.), Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2009, Kapitel A5.8.1 (<http://datenreport.bibb.de/html/165.htm>).

<sup>30</sup> Hierauf weisen Befragungen des Bundesinstituts für Berufsbildung hin, denen zufolge bei gleicher Qualifikation Jugendliche mit Migrationshintergrund nur mit einer um 20 Prozent niedrigeren Wahrscheinlichkeit den Zuschlag für eine Lehrstelle erhalten; vgl. Verena Eberhard, Bewertung der Datenlage zur Ausbildungsbeteiligung von Jugendlichen mit Migrationshintergrund. Vortrag im Rahmen der Sitzung des Arbeitsausschusses des Nationalen Pakts für Ausbildung und Fachkräftenachwuchs, Berlin, 21. Juli 2010. Einer aktuellen Untersuchung zufolge sind sogar im Bereich höherer Qualifikation Vorbehalte von Personalabteilungen gegenüber Bewerbern mit ausländisch (türkisch) klingendem Namen stark verbreitet. Bei gleicher Qualifikation erhalten sie mit wesentlich geringerer Wahrscheinlichkeit eine Einladung zu einem Bewerbungsgespräch, selbst wenn es nur um die Besetzung eines Praktikumsplatzes für Studierende geht; vgl. Leo Kaas/Christian Manger, Ethnic Discrimination in Germany's Labour Market: A Field Experiment, IZA Discussion Paper No. 4741, 2010 (<http://ftp.iza.org/dp4741.pdf>). Die Möglichkeit einer bewussten oder unbewussten Diskriminierung dürfte im Bereich der Berufsbildung mindestens ebenso gegeben sein. Ein Modellprojekt der Antidiskriminierungsstelle des Bundes hat Verfahren zur Anonymisierung von Bewerbungsverfahren (ohne Bild und persönliche Angaben wie Name, Geschlecht, Alter, Herkunft usw.) erprobt; vgl. dazu Annabelle Krause u. a., Pilotprojekt »Anonymisierte Bewerbungsverfahren« – Abschlussbericht, IZA Research Report No. 44, 2012 ([http://www.iza.org/en/webcontent/publications/reports/report\\_pdfs/iza\\_report\\_44.pdf](http://www.iza.org/en/webcontent/publications/reports/report_pdfs/iza_report_44.pdf)).

<sup>31</sup> Vgl. Beauftragte für Migration (Anm. 12), S. 80.

<sup>32</sup> Vgl. Beauftragte für Migration (Anm. 12), S. 78 f.

<sup>33</sup> Vgl. Beauftragte für Migration (Anm. 12), S. 88–91.

<sup>34</sup> Vgl. Beauftragte für Migration (Anm. 12), S. 98.

<sup>35</sup> Vgl. zur Beschäftigungs- und Einkommenssituation von Migranten in Deutschland wiederum den informativen Lagebericht der Integrationsbeauftragten der Bundesregierung mit zahlreichen weiterführenden Hinweisen: Beauftragte für Migration (Anm. 12), S. 93–111, S. 139–143.

<sup>36</sup> Vgl. Beauftragte für Migration (Anm. 12), S. 113–117.

<sup>37</sup> Die nachfolgenden Überlegungen stützen sich überwiegend auf eine vom Autor mitverfasste Studie zu den Möglichkeiten einer Steuerung der Zuwanderung nach Deutschland mithilfe von Auswahl- und Quotensystemen; vgl. Holger Hinte/Ulf Rinne/Klaus F. Zimmermann, Ein Punktesystem zur bedarfsorientierten Steuerung der Zuwanderung nach Deutschland. Gutachten im Auftrag des Sächsischen Staatsministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr, IZA Research Report No. 35, 2011 ([http://www.iza.org/en/webcontent/publications/reports/report\\_pdfs/iza\\_report\\_35.pdf](http://www.iza.org/en/webcontent/publications/reports/report_pdfs/iza_report_35.pdf)).

<sup>38</sup> Die aktuell zu verzeichnende Zunahme der Zuwanderung aus Spanien und Griechenland steht dazu nicht im Widerspruch. Zwar sind die prozentualen Zuwachsraten mit 50 bis 80 Prozent auf den ersten Blick eindrucksvoll, jedoch verbergen sich dahinter bislang nur absolute Größenordnungen von wenigen tausend Personen. Vgl.

[http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Presse/pm/2011/12/PD11\\_\\_482\\_\\_12711,templateld=renderPrint.psml](http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Presse/pm/2011/12/PD11__482__12711,templateld=renderPrint.psml).

<sup>39</sup> Vgl. Holger Bonin, Der Finanzierungsbeitrag der Ausländer zu den deutschen Staatsfinanzen: Eine Bilanz für 2004, IZA Discussion Paper No. 2444, 2006 (<http://ftp.iza.org/dp2444.pdf>). Mit der Methodik der Generationenbilanzierung wird für jedes Lebensalter der Saldo aus Beiträgen und in Anspruch genommenen Leistungen bzw. entstehenden Kosten für den Staat ermittelt. Zwar fällt dieser Saldo für deutsche Bürger ungleich positiver aus, aber auch Ausländer sind – ungeachtet des Fehlens eines Auswahlverfahrens zugunsten höher qualifizierter Migranten – »Nettozahler« in die staatlichen Haushalte.

<sup>40</sup> Einfache Berechnungen zeigen, welche Potenziale Deutschland auf diesem Weg allein in fiskalischer Dimension für sich erschließen könnte: Jeder zusätzliche Alleinverdiener mit 40 000 Euro Jahresgehalt leistet Nettobeiträge in einer Größenordnung von 14 000 Euro, eine vierköpfige Familie mit einem Beschäftigten und einem Einkommen von 60 000 Euro liegt bei fast 20 000 Euro an Abgaben, eine Doppelverdienerfamilie mit 70 000 Euro Gesamteinkommen erwirtschaftet in etwa den gleichen Beitrag. Rein rechnerisch erbringen schon 100 000 zusätzliche Zuwanderer in Beschäftigung durch ihre Sozialabgaben und Steuern Finanzierungsbeiträge zu den öffentlichen Kassen in Höhe von einer bis vier Milliarden Euro jährlich, je nach Einkommensniveau und Familienkonstellation. Dabei sind die Effekte von Humankapitalgewinnen der Unternehmen und vermiedenen Fachkräftengpässen gar nicht mitkalkuliert. Ebenso wenig gehen die positiven Begleitfolgen für die Beschäftigung auch geringer Qualifizierter im Gefolge des Einsatzes zusätzlicher Fachkräfte in die Berechnung ein. Die wirklichen fiskalischen Effekte und Auswirkungen auf das Bruttoinlandsprodukt sind also noch weit höher anzusetzen. Schon bei 100 000 zusätzlichen Zuwanderern mit einem dem Bundesdurchschnitt entsprechenden Qualifikationsniveau könnte sich das Bruttoinlandsprodukt binnen eines Jahrzehnts Schätzungen zufolge um mehr als 30 Milliarden Euro erhöhen; vgl. dazu Christina Anger u. a., Integrationsrendite – Volkswirtschaftliche Effekte einer besseren Integration von Migranten. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie (Abschlussbericht), Köln 2010 ([http://www.iwkoeln.de/Portals/0/PDF/pressemappe/2010/pma\\_200510\\_integrationsrendite\\_studie.pdf](http://www.iwkoeln.de/Portals/0/PDF/pressemappe/2010/pma_200510_integrationsrendite_studie.pdf)).

<sup>41</sup> Eine ausführliche Darstellung und Bewertung der ökonomischen Zuwanderungskonzepte in Australien, Kanada, Großbritannien, Österreich und Dänemark findet sich in H. Hinte u. a. (Anm. 37), S. 15–34.

<sup>42</sup> Vgl. H. Hinte u. a. (Anm. 37) sowie ergänzend Hochrangige Konsensgruppe Fachkräftebedarf (Anm. 2), S. 77–79.