

# Migration und Integration von Zuwanderern

## Optionen für Deutschland\*

Rainer Münz  
Ralf Ulrich

In der öffentlichen Wahrnehmung werden internationale Wanderung und Globalisierung oft in einem Atemzug genannt und als Teil einer von außen kommenden Bedrohung gesehen. Sie werden für eine Reihe von Defiziten unserer Gesellschaft verantwortlich gemacht. Und sie lösen Zukunftsängste aus.

Solange die Verlagerung industrieller Produktion von den industriellen Zentren in die Peripherie nicht in Frage kam, gab es für entwickelte Länder bei Knappheit auf dem Arbeitsmarkt nur die Alternativen, Arbeitskräfte anzuwerben, in Rationalisierungsmaßnahmen zu investieren oder notfalls auf Wachstum zu verzichten. Die Verlagerung arbeitsintensiver Produktionsprozesse in Länder mit niedrigerem Lohnniveau spielt dagegen erst seit Anfang der 70er Jahre eine größere Rolle. Dieser Prozeß wurde zunächst als „new industrial division of labour“ begriffen. Erst die weltweiten Verflechtungen von Produktion und Dienstleistungen der 80er und 90er Jahre werden als Globalisierung bezeichnet.

Eigentlich hätte dieser Prozeß zu einer Verringerung der weltweiten Arbeitsmigration führen müssen, da keine weitere Konzentration der industriellen Warenproduktion in wenigen Industrienationen mehr stattfindet, sondern Investitionen nun auch in Herkunftsländern potentieller Migranten getätigt werden. Diese Investitionen haben das Migrationspotential in diesen Ländern jedoch nicht gesenkt, sondern die Zahl der Auswanderungswilligen und den Umfang des zur Auswanderung fähigen Personenkreises – zumindest vorübergehend – noch erhöht.<sup>1</sup>

Dafür gibt es mehrere Ursachen: Zum ersten hat es der Globalisierungsprozeß potentiellen Migranten in Entwicklungs- oder Schwellenländern erleichtert, Vorstellungen von einem Leben in anderen Gesellschaften zu entwickeln, sich entscheidungsrelevante Informationen zu beschaffen, Netzwerke aufzubauen und notwendige finanzielle Mittel für die Auswanderung anzusparen. Zum zweiten ging mit der Globalisierung die Erschließung neuer Transport- und Verkehrswege einher, und es kam

zu einer Senkung der Transportkosten. Zum dritten bewirkt die Verlagerung von Produktionsstätten und industriellen Dienstleistungen auch einen Transfer von Know-how. Dies ermöglicht mehr Erwerbstätigen in Entwicklungsländern und in Osteuropa den Erwerb von Kenntnissen (Humankapital), die ihnen u. a. auch einen späteren Zugang zu den Arbeitsmärkten Westeuropas und Nordamerikas ermöglichen. Alle genannten Veränderungen reduzierten die Migrationsschwellen.

Gleichzeitig hat jedoch Globalisierung den Bedarf an wenig qualifizierten Arbeitskräften in der Industrie und in Teilen des Dienstleistungsbereichs der entwickelten Länder verringert. Steigende Arbeitslosigkeit ließ die Forderung nach strikterer Zuwanderungskontrolle wachsen. Ein Großteil der Neuzuwanderer der 80er und insbesondere der 90er Jahre wurde zunächst in Randbereiche des Arbeitsmarktes abgedrängt oder fand gar keinen Platz im Beschäftigungssystem der Zielländer. Am unteren Ende des Arbeitsmarktes schafft der Globalisierungsprozeß jedoch auch neue Arbeitsplätze. Besonders deutlich ist dies im Bereich der persönlichen Dienstleistungen, die für einheimische Arbeitskräfte aufgrund geringer Verdienstmöglichkeiten oder fehlender sozialer Absicherung wenig attraktiv sind und Migranten somit Beschäftigungsmöglichkeiten eröffnen.

Unabhängig davon hat die Globalisierung mittlerweile auch die obersten Segmente des Arbeitsmarktes erfaßt. Für hochqualifiziertes Personal internationaler Konzerne, Wissenschaftler, Journalisten, Spitzensportler, internationale Beamte, Künstler etc. bestehen bereits globale Arbeitsmärkte, die kaum noch im nationalstaatlichen Rahmen reguliert werden können.

Die Formen der Migration und die Zusammensetzung der Migranten haben sich in den 80er und 90er Jahren erheblich verändert. Während in den 60er und 70er Jahren Migrationsbeziehungen aufgrund kolonialer Vergangenheit (z. B. Frankreich mit Algerien) oder von Anwerbeverträgen (z. B. Deutschland mit der Türkei, dem ehemaligen Jugoslawien, Italien, Griechenland,

*Die Verlagerung industrieller Produktion von den industriellen Zentren in die Peripherie im Zuge der Globalisierung hat nicht, wie man vermuten könnte, zu einer Verringerung der weltweiten Arbeitsmigration geführt, sondern im Gegenteil zu einer Erhöhung des Migrationspotentials. Die Formen der Migration und die Zusammensetzung der Migranten haben sich in den 80er und 90er Jahren erheblich verändert.*

\* Dieser Beitrag beruht auf Forschungsergebnissen, die mit Förderung des German Marshall Fund of the United States entstanden.

(1)  
Bös, Matthias: Migration als Problem offener Gesellschaften. Globalisierung und sozialer Wandel in Westeuropa und in Nordamerika. – Opladen 1997

Prof. Dr. Rainer Münz  
Humboldt-Universität  
Philosophische Fakultät III  
Institut für Sozialwissenschaften  
Bevölkerungswissenschaft  
Unter den Linden 6  
10099 Berlin  
E-Mail: Rainer.Muenz@sowi.hu-berlin.de

Dr. Ralf E. Ulrich  
Prof. f. Bevölkerungswiss.,  
insbes. quantit. Verfahren  
Otto-Friedrich-Universität  
Bamberg  
96045 Bamberg  
E-Mail: ralf.ulrich@sowi.uni-bamberg.de

*Die Globalisierung der Migrationssysteme beeinflusst auch die Bevölkerungs- und Arbeitsmarktentwicklung in Deutschland. Ob sich Deutschland – bis ins frühe 20. Jahrhundert ein Auswanderungsland – heute als Einwanderungsland versteht oder nicht: de facto ist es seit dem Zweiten Weltkrieg Zielland von Migranten verschiedenster Art.*

Spanien und Portugal) nur zwischen wenigen Ländern bestanden, hat sich die Zahl der Herkunfts-, aber auch der Zielländer vervielfacht. Auf diese Weise sind komplexere Migrationssysteme entstanden.

Migrationssysteme sind gewachsene Strukturen. Sie beruhen auf historischen, ökonomischen und kulturellen Beziehungen (Handel, Investitionen, Kolonisierung, Rekrutierung von Arbeitskräften, kulturelle Bindungen, politische Abhängigkeit). Migrationssysteme sind Multi-Staaten-Systeme. Nationalstaaten sind nur ein Teil eines internationalen Migrationssystems. Ihre Handlungsoptionen sind dabei aus einer Vielzahl von Gründen eingengt (z. B. internationale Verträge, Verpflichtung zur Aufnahme von Flüchtlingen, Grundrecht auf Asyl, Recht auf Familienzusammenführung, Rücksichtnahme auf politische Beziehungen zu den Herkunftsländern potentieller Migranten).

Die Erweiterung der Migrationssysteme weist Parallelen zur Globalisierung von Produktion und Dienstleistungen auf. Deshalb sprechen einige Autoren auch von einer Globalisierung der Migrationssysteme. Verstärkte internationale Wanderungen sind sowohl Folge als auch Motor der Globalisierung. Sie beeinflussen Arbeitsmärkte und Bevölkerungsstrukturen in Herkunfts- und Zielländern. Die Bevölkerungswissenschaft hat sich deshalb diesem Phänomen in den letzten Jahren verstärkt zugewandt.<sup>2</sup>

Wichtige Fragen bedürfen jedoch noch einer weiteren Untersuchung. Wie wird sich eine Fortsetzung gegenwärtiger Trends auf die zukünftige Zusammensetzung der in Deutschland lebenden in- und ausländischen Bevölkerung auswirken? Wie viele Ausländer und wie viele Zuwanderer werden zukünftig in Deutschland leben? Und wie groß wird ihr Anteil an der gesamten Bevölkerung sein? Wie können sich Zuwanderung und Veränderung der Bevölkerungsstruktur auf das Arbeitsangebot und damit auf die Rahmenbedingungen für Deutschland als Wirtschaftsstandort auswirken? Diese Fragen umreißen eine wichtige Dimension der Auswirkung von Globalisierung auf die nationale Bevölkerungsentwicklung und die Struktur der Wohnbevölkerung Deutschlands. Sie berühren zugleich wichtige Ausgangsdaten für die Analyse der Globalisierung des deutschen Arbeitsmarktes.

## 1 Perioden der Zuwanderung nach Deutschland seit dem Zweiten Weltkrieg

Historisch war Deutschland bis ins frühe 20. Jahrhundert ein Auswanderungsland.<sup>3</sup> Allein zwischen 1800 und 1940 verließen an die 7 Mio. Deutsche aus ökonomischen oder politischen Gründen ihre Heimat. Die meisten gingen nach Übersee. Seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges ist dies anders. Fast 12 Mio. Vertriebene kamen bis 1949 in die vier Besatzungszonen. Und in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts wurde Deutschland in Europa zum Land mit der bei weitem größten Zahl von Immigranten. Zwischen 1950 und 1997 kamen 29 Mio. Menschen als Arbeitsmigranten, nachziehende Familienangehörige, Aussiedler, Asylbewerber oder als deutsche Staatsbürger aus dem Ausland. Im gleichen Zeitraum verließen 20 Mio. Deutsche und Ausländer das Land. Manche gingen freiwillig, andere nach Ablauf ihrer Arbeitsgenehmigung oder nach Ablehnung ihres Asylantrags. Diese Zahlen belegen: Ein größerer Teil der ausländischen Zuwanderer blieb nicht auf Dauer in der Bundesrepublik. Aber auch die Mehrzahl der bundesdeutschen Migranten verließ das Land nur für begrenzte Zeit.

Heute gibt die Anwesenheit von 7,4 Mio. Ausländern und derzeit 3,2 Mio. Aussiedlern einen deutlichen Hinweis auf das Ausmaß an Zuwanderung während der letzten vier Jahrzehnte. Trotzdem versteht sich Deutschland im Gegensatz etwa zu den USA ausdrücklich nicht als Einwanderungsland. Auch Vertriebene der Nachkriegszeit und Aussiedler wurden in der Regel nicht als Zuwanderer gesehen. Zugehörigkeit zur Nation der Deutschen beruht in erster Linie auf Abstammung und einer auch kulturell definierten Volkszugehörigkeit. Daher ist die regierungsoffizielle Aussage: „Wir sind kein Einwanderungsland“, normativ zu verstehen. Das soll heißen: Deutschland bemüht sich derzeit keinesfalls aktiv um Zuwanderer oder um Neubürger. Ein größerer Teil der seit dem Anwerbestopp von 1973 tatsächlich stattfindenden Migration ist vom Zielland Deutschland nicht gewollt, wird aber aus rechtlichen, humanitären oder politischen Gründen zugelassen.

Trotz der Spaltung Europas blieb Deutschland in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts eine Drehscheibe der Ost-West-Wan-

(2)

Vgl. Castles, Stephen; Miller, Mark J.: *The Age of Migration. International Population Movements in the Modern World.* – Basingstoke, London 1993; Cohen, Robin: *Migration and the New International Division of Labour.* In: Malcolm Cross (Hrsg.): *Ethnic Minorities and Industrial Change in Europe and North America.* – Cambridge, New York 1992, S. 19–35; Bucher, Hansjörg; Kocks, Martina; Siedhoff, Matthias: *Die künftige Bevölkerungsentwicklung der Regionen Deutschlands.* In: *Inform. z. Raumentwickl.* (1994) 12, S. 501–511; Dinkel, Reiner; Hans, Lebok, Uwe: *Demographische Aspekte der vergangenen und zukünftigen Zuwanderung nach Deutschland.* In: *Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament* (1994) 48, S. 27–36; Münz, Rainer; Seifert, Wolfgang; Ulrich, Ralf: *Zuwanderung nach Deutschland – Strukturen, Wirkungen, Perspektiven.* – Frankfurt a. M., New York 1997

(3)

Vgl. Bade, Klaus J. (Hrsg.): *Deutsche im Ausland – Fremde in Deutschland. Migration in Geschichte und Gegenwart.* – München 1992

**Tabelle 1**  
**Phasen deutscher Migrationsgeschichte nach 1945**

1945–1949	Zuwanderung von mehrheitlich deutschstämmigen Flüchtlingen und Vertriebenen; Rückwanderung oder Weiterwanderung von nicht-deutschen Zwangsarbeitern, Kriegsgefangenen und KZ-Häftlingen aus der Zeit des Dritten Reiches
1949–1961	Erste Hochphase der Wanderungen zwischen Ost- und Westdeutschland
1961–1973	Massive Anwerbung von Gastarbeitern durch die Bundesrepublik
1973–1988/89	Anwerbestopp, Konsolidierung der ausländischen Wohnbevölkerung in Westdeutschland durch Familiennachzüge; Anwerbung von Vertragsarbeitern durch die DDR
1988–1991/92	Zuwanderung von Aussiedlern, Asylbewerbern, Kriegsflüchtlingen, neuen Arbeitsmigranten; zweite Hochphase der Wanderungen zwischen Ost- und Westdeutschland
Seit 1992/93	Einführung neuer Regelungen, die die Zuwanderung von Aussiedlern und Asylbewerbern begrenzen

derung, wurde aber auch Ziel von Zuwanderungen aus dem Süden Europas sowie aus der Türkei. Auf das Selbstverständnis der Deutschen hatte dies wenig Einfluß, auf die Einwohnerzahl des Landes und die Zusammensetzung seiner Bevölkerung hingegen sehr wohl. Sechs Phasen der Migration lassen sich für die Zeit seit 1945 unterscheiden.

Den größten Zuwanderungsstrom erlebte das Gebiet des heutigen Deutschlands am Ende des Zweiten Weltkriegs und in der unmittelbaren Nachkriegszeit (erste Phase). Zwischen 1945 und 1949 mußten die alliierten Besatzungszonen fast 12 Mio. Vertriebene aufnehmen. Gleichzeitig wanderten vor Gründung der beiden deutschen Staaten rd. 10 Mio. Fremd- und Zwangsarbeiter, Kriegsgefangene und ehemalige KZ-Häftlinge in ihre Herkunftsländer zurück oder in Drittstaaten weiter. Auch Deutsche bemühten sich damals in größerer Zahl um eine Möglichkeit der Auswanderung nach Übersee.

1950 waren von den damals 49 Mio. Einwohnern der neu gegründeten Bundesrepublik rd. 8 Mio. Vertriebene – ein Sechstel der damaligen Wohnbevölkerung. In der DDR gehörte 1950 sogar fast ein Fünftel der Bürger zu den Ostflüchtlingen und Vertriebenen, die man im Osten Deutschlands nach offizieller Sprachregelung etwas verschämt „Umsiedler“ nannte: insgesamt 3,6 von 18,8 Mio. Einwohnern. Im darauffolgenden Jahrzehnt (zweite Phase) fielen quantitativ nur die Wanderungen zwischen beiden deutschen Staaten ins Gewicht. 3,8 Mio. DDR-Bürger kehrten bis 1961 ihrem Staat den Rücken. Aber immerhin 400 000 Bundesbürger übersiedelten wäh-

rend der 50er und zu Beginn der 60er Jahre nach Ostdeutschland.

Die Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte wurde in der Bundesrepublik im Prinzip schon Mitte der 50er Jahre beschlossen. Doch erst nach dem Bau der Berliner Mauer, als der Strom der Übersiedler aus der DDR abriß, setzte die Anwerbung von Ausländern in vollem Umfang ein (dritte Phase). 1964 wurde der einmillionste Gastarbeiter gezählt und damals auch entsprechend gefeiert. Neun Jahre später waren es bereits 2,6 Mio. Auf den Anwerbestopp von 1973 folgte schließlich nicht die erhoffte Rückkehrwelle, sondern ein massiver Nachzug von Familienangehörigen (vierte Phase). Aus vorübergehend anwesenden Arbeitskräften wurden De-facto-Einwanderer. Obwohl die von SPD und FDP wie auch die von CDU/CSU und FDP getragenen Bundesregierungen eine Reihe von Maßnahmen ergriffen, um den weiteren Zuzug zu begrenzen und die Rückkehr von Ausländern in ihre Herkunftsländer zu fördern, wuchs die Zahl der Ausländer in Deutschland kontinuierlich.

1997 zählte die ausländische Wohnbevölkerung im vereinten Deutschland bereits 7,4 Mio., darunter immer mehr Menschen, die selbst keine Zuwanderer sind, sondern hier als Kinder von Ausländern zur Welt kamen. Diese 1,4 Mio. Angehörigen der „zweiten Generation“ besitzen nach geltendem Recht weder die deutsche Staatsangehörigkeit noch ein dauerhaftes Bleiberecht (sofern sie nicht Bürger eines anderen EU-Staates sind).

Vertriebene der Nachkriegszeit, sogenannte „Republikflüchtlinge“ aus der DDR und

*Die größten Wanderungsströme erlebte Deutschland zum Kriegsende und in der unmittelbaren Nachkriegszeit durch die Zuwanderung von Flüchtlingen und Vertriebenen sowie die Rück- oder Weiterwanderung von ausländischen Zwangsarbeitern, Kriegsgefangenen und KZ-Häftlingen. Nach dem Mauerbau riß der Strom der DDR-Übersiedler ab, und die Bundesrepublik begann mit der massiven Anwerbung ausländischer Gastarbeiter. Trotz Anwerbestopp 1973 wuchs die Zahl der Ausländer in Deutschland kontinuierlich.*

*Etwa zeitgleich mit einer starken Zunahme der Zuwanderung von Asylbewerbern und Kriegsflüchtlingen seit Ende der 80er Jahre setzte mit der Öffnung des Eisernen Vorhangs eine verstärkte Zuwanderung von Aussiedlern und eine erneute Massenmigration von Ost- nach Westdeutschland ein.*

Arbeitsmigranten waren nicht die einzigen Zuwanderer in die Bundesrepublik. Seit den 50er Jahren wurden von allen Bonner Regierungen deutschstämmige Aussiedler ins Land gelassen: bis 1998 insgesamt 3,8 Mio. Allerdings spielte diese ethnisch privilegierte Einwanderung bis Mitte der 80er Jahre quantitativ eine geringere Rolle, weil die Existenz des Eisernen Vorhangs und administrative Hindernisse eine Ausreise aus der östlichen Hälfte Europas im Regelfall unmöglich machten. Erst Ende der 80er Jahre (fünfte Phase) wurden Aussiedler ein bedeutender Bestandteil der Zuwanderung nach Deutschland. Diese Phase war aber auch durch eine Massenmigration zwischen Ost- und Westdeutschland geprägt. Fast zeitgleich stieg der Zustrom von Asylbewerbern stark an. Über 1,4 Mio. Menschen – vorwiegend aus der östlichen Hälfte Europas, vom Balkan und aus der Türkei – suchten im Zeitraum von 1988 bis 1993 um politisches Asyl nach. Weitere 350 000 Kriegsvertriebene aus Bosnien-Herzegowina fanden außerhalb des Asylverfahrens zumindest vorübergehend Aufnahme in Deutschland. Ohne diese Maßnahme und ohne die privilegierte Zuwanderung von Aussiedlern und DDR-Bürgern wäre die Zahl der Asylbegehren in (West-)Deutschland um ein Vielfaches größer gewesen.

In der fünften Phase der Migrationsgeschichte Deutschlands war die Brutto-Zuwanderung nach Deutschland kurzzeitig größer als die in die USA. Von vielen wurde dies bereits als drohender Dauerzustand gesehen. Doch seit 1992/93 haben restriktive Regelungen den Zugang zu politischem Asyl (Asylanträge 1998: 99 000) und die Einwanderung deutschstämmiger Aussiedler (1998: 103 000) erheblich verringert und damit eine sechste Phase der deutschen Migrationsgeschichte nach 1945 eingeleitet. 1997 verzeichnete die Bundesrepublik die niedrigste Netto-Zuwanderung seit Mitte der 80er Jahre: Bei den Ausländern war der Wanderungssaldo erstmals seit 1984 negativ (1997: -22 000). Bei den Deutschen (einschließlich Aussiedlern) betrug der Wanderungsgewinn 1997 gerade noch 115 000 Personen.

## 2 Deutschland im internationalen Vergleich

Verfügbare Statistiken (Tab. 2)<sup>4</sup> zeigen in fast allen westeuropäischen Ländern von den 50er bis in die frühen 70er Jahre eine

starke Zunahme der ausländischen Wohnbevölkerungen. Deutschland bildet da keine Ausnahme. Dagegen gab es in den 80er Jahren, als Einwanderungskontrollen zu einem wichtigen politischen Thema wurden, nur geringfügige bzw. keine Steigerungen. Anfang der 90er Jahre nahmen Zahl und Anteil der Ausländer schließlich wieder zu.

Von 1950 bis in die frühen 70er Jahre verdreifachte sich die Zahl der Ausländer in der westlichen Hälfte Europas (heutige EU-15, Liechtenstein, Norwegen und Schweiz). 1950 lebten in diesen 18 westeuropäischen Ländern nur knapp 4 Mio. Ausländer.<sup>5</sup> Bis 1970/71 stieg diese Zahl auf fast 11 Mio. Zehn Jahre später, also 1982, lebten rd. 15 Mio. Ausländer in der Westhälfte Europas. 1996/97 waren es rd. 20 Mio. Dieser Trend zeigt deutlich die zunehmende Internationalisierung und Heterogenität westeuropäischer Bevölkerungen, Arbeitsmärkte und Gesellschaften. Trotzdem wäre es falsch zu behaupten, daß Westeuropa einen Subkontinent bildet, der von Ausländern überrannt wird. Von den 383 Mio. Menschen, die in dieser Region leben, sind nur 5 % nicht Staatsbürger ihres jeweiligen Aufenthaltslandes, darunter ein Drittel Staatsangehörige eines anderen westeuropäischen Landes.

1950 lebten (von stationierten alliierten Truppen<sup>6</sup> einmal abgesehen) kaum Ausländer in Deutschland. 1970 war die Bundesrepublik Deutschland innerhalb Europas bereits das Land mit der größten Zahl wohnhafter Ausländer. Danach folgten Frankreich, Großbritannien und die Schweiz. Die Mehrheit dieser Ausländer waren Arbeitsmigranten.

An dieser Reihenfolge hat sich bis in die 90er Jahre wenig geändert, wohl aber stiegen die Ausländerzahlen insgesamt. Auch 1996 lebten in Deutschland mit Abstand die meisten Ausländer (7,4 Mio. bzw. 9,0 % der Bevölkerung). Dahinter folgten Frankreich (4 Mio. = 6,8 %), Großbritannien (2,1 Mio. = 3,6 %) und die Schweiz (1,3 Mio. = 19,0 %). Zu nennen sind weiter Belgien (0,9 Mio. = 9,1 %), die Niederlande (0,7 Mio. = 4,9 %) und Österreich (0,7 Mio. = 9,0 %). Neu im Kreis der Länder mit größerer Ausländerzahl sind Italien (0,7 Mio. = 1,3 %) und Spanien (0,5 Mio. = 1,3 %).

Im Gegensatz zu den 60er und frühen 70er Jahren war Mitte der 90er Jahre nur noch die Hälfte der in Westeuropa lebenden Ausländer erwerbstätig. Hauptursachen dafür sind Familiennachzug und Familiengrün-

*Deutschland ist zwar das Land mit der absolut höchsten Zahl wohnhafter Ausländer in Westeuropa, nimmt aber gemessen am Anteil der Ausländer an der Gesamtbevölkerung in Europa keine Sonderstellung ein.*

**Tabelle 2**  
**Ausländische Wohnbevölkerung in 18 westeuropäischen Ländern 1950–1996**  
(absolut und als Anteil an der Gesamtbevölkerung)

Land	1950		1970/71		1982		1990		1996	
	In Tsd.	In %	In Tsd.	In %	In Tsd.	In %	In Tsd.	In %	In Tsd.	In %
Italien	47	0,1	122	0,2	312	0,6	469	0,8	738	1,3
Finnland	11	0,3	6	0,1	13	0,3	26	0,5	69	1,3
Spanien	93	0,3	148	0,4	183	0,5	279	0,7	539	1,4
Griechenland	31	0,4	15	0,2	60	0,6	173	1,7	155	1,5
Portugal	21	0,2	32	0,4	64	0,6	108	1,1	168	1,7
Irland	—	—	137	4,6	232	6,6	80	2,3	93	2,6
Großbritannien	—	—	2 000	3,6	2 137	3,8	1 904	3,3	1 983	3,4
Norwegen	16	0,5	76	2,0	91	2,2	143	3,4	161	3,7
Dänemark	—	—	—	—	102	2,0	161	3,1	223	4,2
Niederlande	104	1,0	255	1,9	547	3,8	692	4,6	725	4,7
Schweden	124	1,8	411	5,1	406	4,9	484	5,6	527	6,0
Frankreich	1 765	4,2	2 621	5,1	3 660	6,7	3 607	6,3	4 000	6,8
Deutschland*	568	1,1	2 976	4,9	4 667	7,6	5 338	8,4	7 314	8,9
Belgien	368	4,3	696	7,2	886	9,0	903	9,0	910	8,9
Österreich	323	4,7	212	2,8	303	4,0	482	6,2	728	9,0
Schweiz**	285	6,1	1 080	17,4	926	14,4	1 127	16,7	1 371	19,3
Luxemburg	29	9,8	63	18,5	96	26,3	109	28,2	138	33,0
Liechtenstein	3	21,4	7	33,3	9	34,1	11	38,1	12	39,2
<b>Westeuropa***</b>	<b>3 788</b>	<b>1,7</b>	<b>10 857</b>	<b>3,3</b>	<b>14 694</b>	<b>4,2</b>	<b>16 096</b>	<b>4,5</b>	<b>19 853</b>	<b>5,2</b>

\* bis 1990 nur Westdeutschland; ab 1991 Gesamtdeutschland

\*\* ohne Saisonarbeiter und Mitarbeiter internationaler Organisationen

\*\*\* nur aufgelistete Länder mit verfügbarer Ausländerzahl

Quelle: Council of Europe 1997; OECD/SOPEMI 1997; Fassmann/Münz 1996

derung, die große Zahl nicht erwerbsberechtigter Asylbewerber und geduldeter Kriegsflüchtlinge sowie die gerade unter Ausländern besonders hohe Arbeitslosigkeit.

Auch in den Zwergstaaten Europas fallen Ausländer und Zuwanderer derzeit relativ stark ins Gewicht (1996 Liechtenstein: 39 %, Luxemburg: 33 %). Von den Flächenstaaten Europas hat die Schweiz mit Abstand den größten Ausländeranteil, nämlich 19 %, mit Saisoniers und Beamten internationaler Organisationen sogar 20–21 %. In allen anderen Staaten Westeuropas – darunter auch in Deutschland – sind weniger als 10 % der Wohnbevölkerung Ausländer.

### 3 Regionale Verteilung von Ausländern und Aussiedlern in Deutschland

Während der frühen und mittleren 90er Jahre konzentrierte sich der Wanderungsgewinn bei den Ausländern auf mehrere Regionen Deutschlands. Relativ am größten war er in Nordbaden (Mittlerer Oberrhein), im Großraum München, im Rhein-Main-Gebiet und in Rheinhessen (Groß-

raum Frankfurt a. M., Wiesbaden, Mainz), in Franken sowie in den Regionen Berlin und Hamburg. Alle diese Regionen erzielten im Zeitraum 1991–1996 bei den Ausländern einen positiven Wanderungssaldo von z. T. mehr als 300 Personen je 10 000 Einwohner. Dieser positive Saldo resultierte zum überwiegenden Teil aus Wanderungsgewinnen gegenüber dem Ausland. Bei den Binnenwanderungen realisierten diese Regionen dagegen meist deutlich geringere Gewinne, z. T. sogar Verluste (Mittlerer Oberrhein, München). Bemerkenswert ist überdies, daß in den Jahren 1991–1996 alle Regionen Ostdeutschlands einen positiven Wanderungssaldo bei den Ausländern hatten (vgl. Karte 1); dagegen realisierte im Osten einzig die Region Prignitz-Oberhavel Wanderungsgewinne bei den Deutschen. So wie in dieser Region zeigen sich auch in den anderen Regionen mit großen Aufnahmelagern<sup>7</sup> z. T. sehr markante Abweichungen vom generellen Trend der Wanderung. Diese Regionen, deren spezifische Situation bei Wanderungsanalysen stets beachtet werden sollte, realisierten aufgrund dieser zentralen Aufnahmelager so-

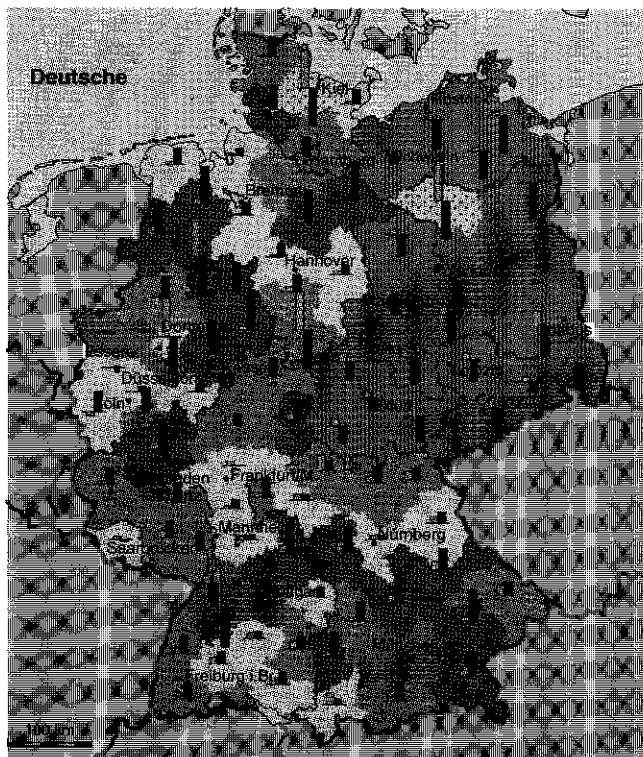
(4) Tabelle 2 basiert auf einer Auswertung der SOPEMI-Statistik, auf vom Europarat (1997) veröffentlichten Daten, UN- und Eurostat-Bevölkerungsstatistiken sowie auf offiziellen Statistiken, die von den analysierten Ländern veröffentlicht wurden.

(5) Frankreich war damals das einzige Land mit einer quantitativ bedeutenden Zahl ausländischer Einwohner (1950: 1,8 Mio.).

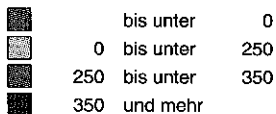
(6) Stationierte ausländische Truppen werden in keinem einzigen europäischen Land zur ausländischen Wohnbevölkerung gezählt. Sie scheinen auch in den Statistiken über Ein- und Auswanderung nicht auf.

(7) Große Zentrale Aufnahmelager befinden sich in den Kreisen Unna, Rastatt, Osnabrück, Freudenstadt, Ostprignitz-Ruppin und Göttingen.

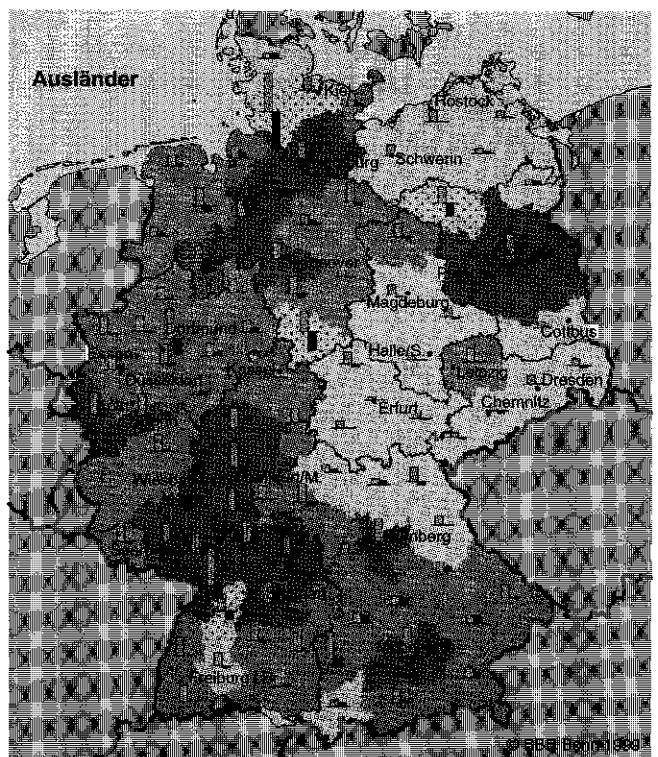
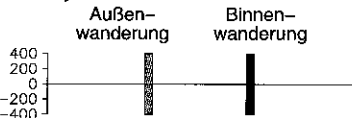
**Karte 1**  
**Regionale Wanderungsbilanzen**



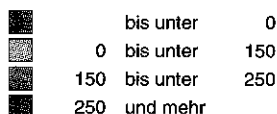
**Kumuliertes Wanderungssaldo der deutschen Bevölkerung je 10.000 Einwohner im Zeitraum 1991–1996**



**Saldo je 10.000 Einwohner 1991–1996 \***



**Kumuliertes Wanderungssaldo der ausländischen Bevölkerung je 10.000 Einwohner im Zeitraum 1991–1996**



Regionen mit Erstaufnahmeeinrichtungen

\* Salden 1991–1996 über 500 bzw. unter –500 je 10.000 Einwohner nicht mehr dargestellt.

Quelle: Laufende Raubeobachtung des BBR  
Analyseregionen 1.1.1996

*Die höchsten Ausländeranteile finden sich in den städtischen Ballungsräumen Westdeutschlands mit einem hohen Anteil an Industrie, verarbeitendem Gewerbe und spezialisierten Dienstleistungen.*

wohl bei den Deutschen als auch bei den Ausländern außerordentlich hohe Außenwanderungsgewinne und anschließend, infolge der Verteilung dieser Zuwanderer auf die anderen Regionen, ungewöhnlich hohe Binnenwanderungsverluste.

Gemessen an der Gesamtbevölkerung ist der Ausländeranteil in den Stadtstaaten Hamburg (Ende 1996: 16,9 %), Berlin (13,5 %) und Bremen (12,0 %) sowie in Hessen (13,8 %), Baden-Württemberg (12,4 %) und Nordrhein-Westfalen (11,1 %) am höchsten. Im Gegensatz dazu leben in den neuen Bundesländern nur wenige Ausländer (Ausländeranteile 1,4–2,4 %). Die derzeit bestehende räumliche Konzentration hängt in erster Linie mit den regionalen Wirtschaftsstrukturen und den damit verbundenen Erwerbchancen von Arbeitsmigranten zusammen. Kleinräumig sind auch

der Wohnungsmarkt und die inzwischen in vielen Großstädten entstandenen „ethnischen Quartiere“ bestimmend. Nur bei Asylbewerbern ist die regionale Verteilung durch einen Verteilungsschlüssel zwischen den Bundesländern festgelegt.<sup>8</sup>

Am höchsten ist der Ausländeranteil heute in städtischen Ballungsräumen Westdeutschlands mit einem hohen Anteil an Industrie, verarbeitendem Gewerbe und spezialisierten Dienstleistungen. Dies gilt insbesondere für Teile Baden-Württembergs, für den Großraum München, das Rhein-Main-Gebiet, den Raum Köln, das Ruhrgebiet und Teile Westberlins.

Nach Daten der Laufenden Raubeobachtung der Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung lebten in den frühen 90er Jahren im alten Bundesgebiet

(8) Bucher, Hansjörg; Kocks, Martina; Siedhoff, Mathias: Die künftige Bevölkerungsentwicklung der Regionen Deutschlands, a. a. O.; Schulz, Erika: Bevölkerungsentwicklung in Deutschland bis zum Jahr 2010 mit Ausblick auf 2040. In: DIW-Wochenbericht (1993) 29, S. 318–325

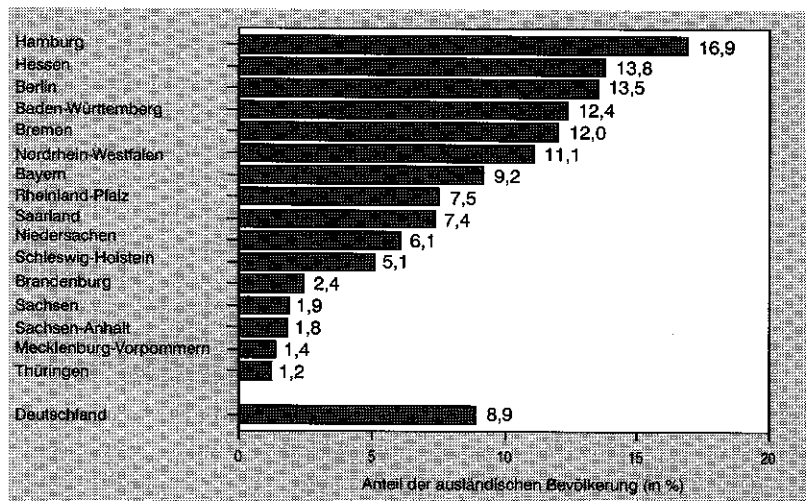
mehr als 44 % aller Ausländer in Kernstädten und gut 60 % in Regionen mit großen Verdichtungsräumen (Kernstädten und hochverdichteten Kreisen).<sup>9</sup> Im gleichen Zeitraum lebten dagegen nur 41 % der Deutschen in diesen urbanen Regionen. Dadurch erklären sich auch die deutlichen Unterschiede beim Ausländeranteil zwischen Stadt und Land. Während der Ausländeranteil in ländlichen Kreisen Westdeutschlands weniger als 5 % beträgt, liegt er in den Kernstädten der großen Verdichtungsräume im Regelfall über 10 %, in Frankfurt a. M., Offenbach, Stuttgart und München sogar deutlich über 20 %. Der Ausländeranteil ist in diesen Städten dreimal so hoch wie im Bundesdurchschnitt (1997: 9 %).

Gering ist der Ausländeranteil bis jetzt in Ostdeutschland (1996/97: 1,8 %). Er ging nach der Öffnung der Mauer kurzzeitig zurück, stieg dann aber wieder auf das Niveau von Ende der 80er Jahre (1989: 1,5 %). Die meisten von der DDR angeworbenen Vertragsarbeiter sind inzwischen in ihre Herkunftsländer zurückgekehrt oder nach Westdeutschland gezogen. Die größte noch verbliebene Gruppe sind Vietnamesen, denen von den Behörden ihres Heimatlandes die Rückkehr erschwert wird. Das zwischen Deutschland und Vietnam abgeschlossene Rücknahmeabkommen wurde bisher nur in geringem Umfang wirksam.

Der Zuzug von Ausländern nach Ostdeutschland hat seit 1990 in der Regel keine ökonomischen Gründe, sondern erklärt sich durch die bundesweite Aufteilung von Asylbewerbern und geduldeten Kriegsflüchtlingen. Nur in Ostberlin (1995: 5,4 %) und in Brandenburg (2,5 %) sowie in den Ballungsgebieten von Halle-Leipzig, Dresden, Chemnitz und Rostock (2,1–5,5 %) lebt ein nennenswerter Anteil von Ausländern. In Berlin ließ sich auch ein wesentlicher Teil der als „Kontingentflüchtlinge“ eingewanderten Juden aus der ehemaligen Sowjetunion nieder.

Etwas anderen Wanderungsmustern folgten in den frühen und mittleren 90er Jahren die Inländer und die Aussiedler. Wie nicht anders zu erwarten, war der überregionale Binnenwanderungssaldo der Deutschen in fast allen Teilen Ostdeutschlands negativ. Eine Ausnahme bildet aufgrund der einsetzenden Suburbanisierung nur das nördliche, westliche und südliche Umland Berlins. Aufgrund der administrativen Verteilung der Aussiedler auf alle Bundesländer

**Abbildung 1**  
**Ausländische Bevölkerung in den Bundesländern, 30.12.1996**



Quelle: Statistisches Bundesamt

hatte Ostdeutschland allerdings auch bei den Deutschen einen Wanderungsgewinn gegenüber dem Ausland zu verzeichnen.

Die stärksten überregionalen Wanderungsgewinne bei der deutschen Bevölkerung verzeichneten mit jeweils mehr als 400 pro 10 000 Einwohner Nordwürttemberg (Franken), das angrenzende bayerische Westmittelfranken, die Region Mittelrhein-Westwald, der Raum Paderborn, das Emsland, Osnabrück und das gesamte nähere und weitere Umland von Hamburg und Bremen. Auch in diesem Fall erklärt sich das regionale Verteilungsmuster zum Teil durch Aufnahme- und Durchgangslager für Aussiedler (siehe Karte 1).

#### 4 Gruppen von Zuwanderern

Vor allem nach 1990 wurden Ausländer, Aussiedler und Flüchtlinge in Deutschland ein Thema öffentlicher Auseinandersetzungen und politischer Kontroversen. Dabei ging es insbesondere darum, ob und wie die Zahl der Asylbewerber reduziert werden könnte. Und es geht bis heute um die Frage, ob und wie sich illegale Einwanderung verhindern läßt. Nicht ganz so kontrovers war die Debatte über die zukünftige Zahl der Aussiedler. Ihr Zustrom und die ihnen zustehenden Sozialleistungen wurden ohne größere innenpolitische Diskussion mehrfach reduziert. Ab dem Jahr 2010 sollen nach Möglichkeit gar keine Spätaussiedler mehr nach Deutschland kommen.

Vor 1990 hatte die Logik des kalten Krieges, aber auch die Situation im geteilten Deutschland zumindest Richtung Osten

*Niedrige Ausländeranteile weisen im Westen die ländlichen Kreise und durchgängig die Flächenländer in Ostdeutschland auf.*

*Zu Beginn der 90er Jahre war die Begrenzung der Zuwanderung von Aussiedlern, Asylbewerbern und Flüchtlingen Gegenstand heftiger politischer Kontroversen. Seit Einführung restriktiver Zuwanderungsbestimmungen 1992/93 dreht sich die Debatte hauptsächlich um die Verhinderung der illegalen Einwanderung.*

(9) Göddecke-Stellmann, Jürgen: Räumliche Implikationen der Zuwanderung von Aussiedlern und Ausländern. Rückkehr zu alten Mustern oder Zeitenwende? In: Inform. z. Raumentwicklung. (1994) 5/6, S. 373-386

eine Politik der offenen Tür bewirkt. Dies war damals von nicht zu unterschätzender symbolischer Bedeutung. Der Westen wollte Bürger wie Machthaber in den kommunistisch regierten Ländern Europas daran erinnern, daß das Recht zu reisen und dem eigenen Staat gegebenenfalls auch den Rücken zu kehren, ein Bestandteil freiheitlich-demokratischer Ordnungen ist. Davon profitierten DDR-Bürger, Aussiedler, Ostflüchtlinge und zuletzt sogar jüdische Auswanderer aus der ehemaligen Sowjetunion, die in Deutschland als Kontingentflüchtlingen Aufnahme finden (1990–1997: 82 000).

Die Politik der offenen Tür für Ausreisewillige aus der östlichen Hälfte Europas sollte im Zeitalter der Ost-West-Konfrontation vor allem eines demonstrieren: Nur totalitäre Staaten haben es nötig, ihre Grenzen dichtzumachen. Zugleich war diese Haltung des Westens relativ risikolos. Denn Mauer, Stacheldraht, östliche Grenztruppen mit Schießbefehl und administrative Reisebeschränkungen für Bürger kommunistischer Staaten verhinderten bis 1988/89 jede größere Zuwanderungswelle. Erst nach dem Fall des Eisernen Vorhangs und durch die neue Reisefreiheit in Mittel- und Osteuropa mußte der Westen in diesem Punkt Farbe bekennen. Zum Recht auf Auswanderung aus dem eigenen Herkunftsland gibt es in der Mehrzahl der Fälle keinen analogen Rechtsanspruch auf Einwanderung in ein anderes Land. Aus der Freizügigkeit für Bürger der EU-Staaten innerhalb der Europäischen Union, aber auch aus der Aufnahme deutschstämmiger Aussiedler in der Bundesrepublik lassen sich keine analogen Ansprüche für Bürger von Drittstaaten ableiten.

*Die Politik der offenen Tür gegenüber Osteuropa hatte zu Zeiten des kalten Krieges eher symbolischen Charakter, doch nach dem Fall des Eisernen Vorhangs mußte der Westen Farbe bekennen.*

*Nur ein Teil der legal zugewanderten Ausländer bleibt dauerhaft im Land.*

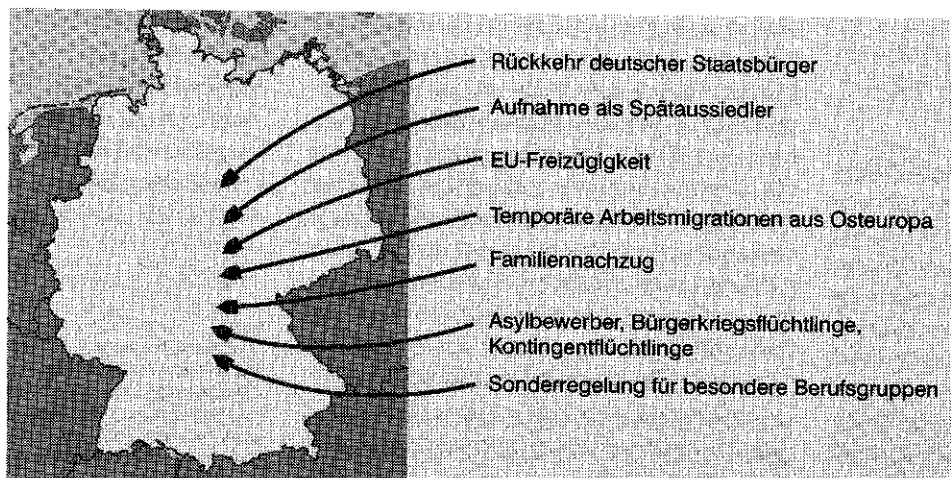
Wichtigste legale Möglichkeiten der temporären oder permanenten Zuwanderung nach Deutschland sind und bleiben in den kommenden Jahren (vgl. Abb. 2):

- das Recht auf Asyl für politisch Verfolgte und ihre unmittelbaren Familienangehörigen sowie bestehende Regelungen der Aufnahme von Kontingentflüchtlingen und der vorübergehenden Duldung von Kriegsopfern und Vertriebenen,
- das Recht auf Familiennachzug für ausländische Ehepartner und minderjährige Kinder (bis 16 Jahre) von in Deutschland lebenden Ausländern,
- die Aufnahme von Spätaussiedlern aus den GUS-Staaten,
- das Recht auf Zuwanderung bzw. jederzeitige Rückkehr für im Ausland lebende deutsche Staatsangehörige,
- die Freizügigkeit für Bürger anderer Mitgliedstaaten der EU und des Europäischen Wirtschaftsraumes (EWR),
- legale Arbeitsmöglichkeiten für Bürger von ostmittel- und osteuropäischen Staaten (Kontraktarbeiter, Saisonarbeiter, „neue Gastarbeiter“, andere Arbeitsmigranten),
- Ausnahmeregelungen für ausländische Studierende sowie für Angehörige diverser Berufsgruppen (ausländische Manager, reproduzierende Künstler, Sportler, Journalisten, Truppen und Militärpersonal verbündeter Staaten, Bedienstete internationaler Organisationen etc.).

Nicht alle genannten Zuzugsmöglichkeiten führen zu permanenter Zuwanderung (vgl. Abb. 3). Ausländische Werkvertragsarbeiter und Saisonbeschäftigte, Studenten, Journalisten und Militärs verlassen das Land in der

Regel relativ rasch. Zugleich zeigen die Erfahrungen der letzten Jahre, daß auch ein Teil der abgelehnten Asylbewerber und der Kriegsvertriebenen früher oder später in ihr Herkunftsland zurückkehrt. Gleiches gilt in größerem Umfang auch für einen Teil der Arbeitsmigranten aus Mittelmeerstaaten, in geringerem Umfang für anerkannte Flüchtlinge. Auf jeden Fall liegt der Netto-Wanderungsgewinn beträchtlich unter der jährlich registrierten Brutto-Zuwanderung.

**Abbildung 2**  
Legale Wege der Zuwanderung nach Deutschland



## 5 Umriss der zukünftigen Bevölkerungsentwicklung Deutschlands

Die Bevölkerung Deutschlands wird in den nächsten Jahrzehnten kaum wachsen, sondern stagnieren oder sogar abnehmen. Zu diesem Ergebnis kommen fast alle aktuellen Bevölkerungsprognosen.<sup>10</sup> Die jährliche Zahl der Geburten in Deutschland ist seit den 70er Jahren kleiner als die Zahl der Sterbefälle. Ohne Zuwanderungen und die höheren Kinderzahlen der Ausländer wäre die Einwohnerzahl der Bundesrepublik bereits seit längerem rückläufig.

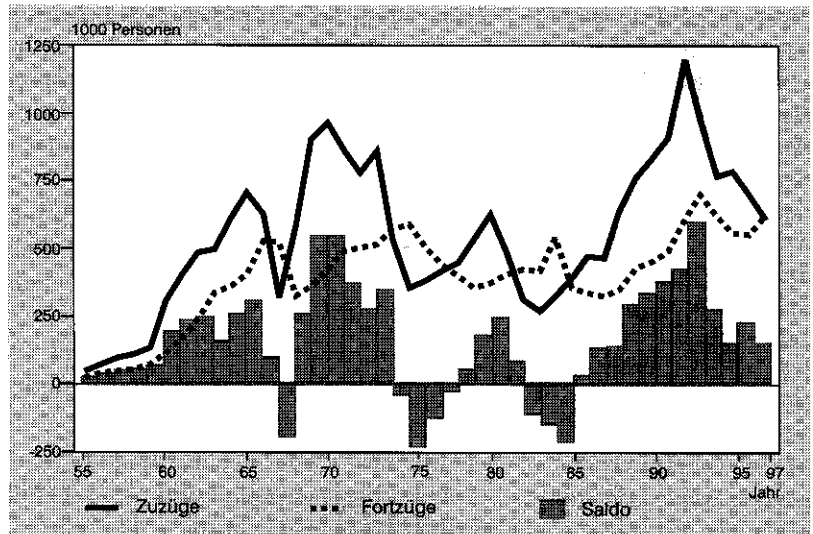
Das zukünftige Wachstum der in- und ausländischen Bevölkerung in Deutschland hängt vor allem von folgenden Faktoren ab:

- vom Umfang der zukünftigen Zu- und Fortzüge von Ausländern und Aussiedlern (Wanderungssaldo),
- von der Zahl der in Deutschland geborenen in- und ausländischen Kinder und der hier versterbenden In- und Ausländer (Geburtensaldo),
- von der Zahl der Einbürgerungen, was zur Zeit fast ebenso schwer abzuschätzen ist wie die künftigen Wanderungen.

Die Untersuchung vergangener Wanderungsbewegungen und der sie bestimmenden rechtlichen Regelungen liefert wichtige Anhaltspunkte für die Abschätzung zukünftiger Wanderungssteigerungen. Dabei ist es sinnvoll, Hauptkomponenten der Zuwanderung nach Typus und Herkunftsregion getrennt zu analysieren:

- Eine erste Gruppe von Herkunftsländern bilden die anderen EU-Mitgliedstaaten. Für deren Bürger bestehen kaum noch rechtliche Beschränkungen der Zuwanderung nach Deutschland.
- Die Türkei und die Nachfolgestaaten Jugoslawiens (zweite und dritte Gruppe) verfügen als Herkunftsländer angeworbener Arbeitskräfte seit den späten 60er Jahren über eine Tradition der Zuwanderung nach Deutschland. Die große Zahl der in Deutschland lebenden Bürger dieser Staaten begründet eine Vielzahl verwandtschaftlicher Beziehungen, sozialer und ethnischer Netzwerke zwischen Herkunftsländern und Zielland. Dies erleichtert weitere Zuwanderungen. Gleichzeitig wirken in diesen Ländern politische Krisen, ethnische Repression und kriegs- oder bürgerkriegsähnliche Zustände als nicht-ökonomische Wanderungsursachen. Auf-

**Abbildung 3**  
Zu- und Fortzüge von Ausländern 1955–1997



Quelle: Statistisches Bundesamt

grund ihrer zentralen Bedeutung werden die Nachfolgestaaten Jugoslawiens und die Türkei in der folgenden Analyse separat behandelt.

- Der Zuzug von Asylbewerbern, Flüchtlingen und Kriegsvertriebenen (vierte Gruppe) trug in den Jahren seit 1990 erheblich zum positiven Außenwanderungssaldo Deutschlands bei. Ein Großteil der Asylbewerber kam aus der Türkei und dem ehemaligen Jugoslawien. Mit der Neuregelung des Asylrechts sank zwar die Zahl der Asylbewerber ab Mitte 1993 recht deutlich. Dennoch kommt die überwiegende Mehrzahl der Asylbewerber nach wie vor aus relativ wenigen Krisenregionen. Neben der Türkei und Ex-Jugoslawien sind dies vor allem Länder Westasiens (Afghanistan, Irak, Iran, Sri Lanka) sowie einige Staaten Afrikas. Der Zuzug von Asylsuchenden (ohne jene aus der Türkei und Ex-Jugoslawien) wird daher gesondert analysiert.
- Neben den bisher genannten Herkunftsländern und Wanderungsströmen bleibt schließlich eine Restkategorie (fünfte Gruppe) von Zuwanderung aus den übrigen Teilen der Welt.
- Nicht für die Zahl der Ausländer, aber für den Wanderungssaldo und die Größe der Gesamtbevölkerung wichtig ist schließlich die Zuwanderung deutschstämmiger Aussiedler sowie die Zu- und Abwanderung deutscher Staatsbürger (sechste Gruppe).

Mit Blick auf die Erfahrungen der letzten 40 Jahre und in Abhängigkeit von zukünftigen

*Die zukünftige Entwicklung der in- und ausländischen Bevölkerung in Deutschland wird vom Wanderungssaldo, den Geburtensalden der ansässigen In- und Ausländer und der Zahl der Einbürgerungen bestimmt. Für die Abschätzung zukünftiger Zuwanderungen werden nach Typus und Herkunftsregion sechs Hauptgruppen getrennt analysiert.*

(10)  
Vgl. u. a. Bundesministerium des Inneren (Hrsg.): Modellrechnung zur Bevölkerungsentwicklung der Bundesrepublik Deutschland. – Bonn o. J. (ca. 1996); Münz, Rainer; Ulrich, Ralf: Das zukünftige Wachstum der ausländischen Bevölkerung in Deutschland. Demographische Prognosen bis 2030. Hrsg.: Lehrstuhl Bevölkerungswissenschaft, Humboldt-Universität Berlin. – Berlin 1997. = Demographie aktuell 12; Schulz, Erika: Bevölkerungsentwicklung in Deutschland bis zum Jahr 2010 mit Ausblick auf 2040, a.a.O.

Die Analyse der Wanderungsbewegungen für diese sechs Gruppen führt zu drei Szenarien unterschiedlich hoher Netto-Zuwanderung, die durch ein viertes Szenario „hohe Einbürgerung“ ergänzt werden. Nach dem aus heutiger Sicht wahrscheinlichsten mittleren Wanderungsszenario wird sich bis zum Jahr 2030 die Zahl der in Deutschland lebenden Ausländer nahezu verdoppeln; in einigen Ballungszentren dürfte der Ausländeranteil auf über 40 % steigen.

wanderungspolitischen Entscheidungen lassen sich plausible Annahmen über die Entwicklung der zukünftigen Zuwanderung für diese Gruppen formulieren.<sup>11</sup> Die Analyse der Wanderungsbewegungen für diese sechs Gruppen führt zu folgenden vier Szenarien zukünftiger Zuwanderung nach Deutschland:

- Das mittlere, unserer Meinung nach wahrscheinlichste Szenario nimmt eine jährliche Netto-Zuwanderung von 190 000 Ausländern an.
- Ein niedriges Szenario rechnet mit einem Überschuß von 80 000 zuwandernden Ausländern pro Jahr.
- Ein hohes Szenario geht von einer jährlichen Netto-Zuwanderung von 300 000 Ausländern aus.
- Für die drei Wanderungsszenarien wurde eine jährliche Einbürgerung von 60 000 Ausländern angenommen. Ein viertes Szenario „hohe Einbürgerung“ rechnet mit doppelt so vielen Einbürgerungen (120 000 pro Jahr) wie die anderen Szenarien und geht sonst von den Annahmen des mittleren Szenarios aus. Dieses Szenario versucht, die Konsequenzen einer moderaten Liberalisierung des deutschen Staatsangehörigkeitsrechts bzw. der Einbürgerungspraxis abzuschätzen.

Für die durchschnittliche Kinderzahl und die Lebenserwartung der Ausländer ist von einer Fortschreibung bestehender Trends auszugehen.

Wichtigste Ergebnisse und Schlußfolgerungen unserer Prognose sind (vgl. Tab. 3):

- Deutschland wird im Jahr 2030 zwischen 70 und 81 Mio. Einwohner haben (1997: 82 Mio.). Die Einwohnerzahl wird wesentlich vom Ausmaß der zukünftigen Zuwanderung abhängen.
- Am wahrscheinlichsten ist aus heutiger Sicht mittelfristig eine Netto-Zuwanderung von 190 000 Ausländern sowie (allerdings nur bis 2010) von 100 000 Ausiedlern pro Jahr (mittleres Szenario). Dies liegt nahe am Durchschnitt der letzten 35 Jahre. Die Zahl der in Deutschland lebenden Ausländer würde sich dann bis zum Jahr 2030 auf 12,6 Mio. beinahe verdoppeln. Der Ausländeranteil an der Gesamtbevölkerung würde von gegenwärtig 8,8 auf 16,9 % steigen.
- Würden jährlich doppelt so viele Ausländer eingebürgert wie Mitte der 90er Jahre (also 120 000 statt 60 000 pro Jahr; alle anderen Annahmen wie im mittleren Szenario), so stiege der Ausländeranteil bis 2030 nur auf 14,6 % (absolut: 10,9 Mio. Ausländer; Einbürgerungsszenario).

**Tabelle 3**  
Bevölkerungsdynamik in Deutschland bis 2030

Jahr	Niedriges	Mittleres Wanderungsszenario	Hohes	Einbürgerungs- szenario
Ausländer in Tsd.				
1995	7 118	7 118	7 118	7 118
2015	8 801	10 618	12 496	9 933
2030	8 739	12 649	16 626	10 894
Deutsche in Tsd.				
1995	74 165	74 165	74 165	74 165
2015	68 878	69 747	71 830	70 432
2030	61 216	62 197	64 554	63 952
Insgesamt in Tsd.				
1995	81 283	81 283	81 283	81 283
2015	77 679	80 365	84 326	80 365
2030	69 955	74 846	81 180	74 846
Ausländer in % der Gesamtbevölkerung				
1995	8,8	8,8	8,8	8,8
2015	11,3	13,2	14,8	12,4
2030	12,5	16,9	20,5	14,6

(11) Vgl. Münz, Rainer; Ulrich, Ralf: Das zukünftige Wachstum der ausländischen Bevölkerung in Deutschland, a. a. O.

- Auf jeden Fall wächst die ausländische Bevölkerung auch aufgrund des Geburtenüberschusses der Ausländer. Dieser „Überschuß“ wird trotz weiterhin hoher ausländischer Geburtenzahlen bis 2030 langsam verschwinden. Denn auch die ausländische Bevölkerung altert. Damit steigt die Zahl der Sterbefälle. Altersstruktur und Kinderzahl der Ausländer nähern sich denen der deutschen Bevölkerung an.
- Zuwanderung aus dem Ausland erfolgt vor allem in die größeren Städte. Ein bundesweiter Ausländeranteil von 17 % bedeutet daher: In einer Reihe von Städten dürfte der Ausländeranteil auf über 40 % steigen. Zu erwarten ist dies z. B. für Frankfurt a. M., München, Offenbach und Stuttgart. In Hamburg und Berlin wird dann etwa jeder vierte Einwohner keinen deutschen Paß haben.

Die prognostizierte Entwicklung bedeutet, daß im Jahr 2030 rund ein Sechstel der Wohnbevölkerung Deutschlands – in einigen Städten sogar knapp die Hälfte der Einwohner – von staatsbürgerlichen Rechten und Pflichten ausgeschlossen sein wird. Das gilt für das Wahlrecht bei Bundestags- und Landtagswahlen ebenso wie für Wehrpflicht oder Zivildienst. Diese Prognose macht eines deutlich: Mit Wanderungspolitik allein ist es nicht getan, auch nicht mit bloßer Einbürgerung. Zugleich bedarf es gezielter Maßnahmen zur Integration legaler Zuwanderer, insbesondere derer, die schon länger im Land sind und voraussichtlich auf Dauer hier bleiben werden. Denn die Eingliederung von Migranten geschieht nicht von selbst. Und sie ist auch nicht zum Nulltarif zu haben. Nur bei Aussiedlern ziehen wir aus dieser Einsicht sozialpolitische Konsequenzen.

## 6 Handlungsoptionen für Migrationspolitik

Aus heutiger Sicht ist klar: Die Zuwanderung nach Deutschland wird auf absehbare Zeit das Niveau der späten 80er und frühen 90er Jahre nicht wieder erreichen. Aber trotz restriktiver Bestimmungen und umfassender Kontrollen wird es auch in Zukunft ein gewisses Maß an temporärer und permanenter Zuwanderung nach Deutschland geben. Ausschlaggebend dafür sind mindestens drei Gründe:

- Ein Teil der zukünftigen Migration ist Folge der zunehmenden Internationali-

sierung von Produktion, Distribution und Arbeitsmärkten. Deutsche Firmen und Konzerne können sich von dieser Globalisierung nicht abkoppeln, multinational operierende Konzerne nutzen sie ohnedies systematisch. Eben dies erzwingt eine zunehmende Mobilität mittlerer und höherer Angestellter sowie ihrer Familien. Hinzu kommt die Nachfrage nach speziellen Qualifikationen, über die Inländer nicht verfügen. Durch die Freizügigkeit innerhalb der EU und des EWR besteht für Deutschland überdies kaum eine Möglichkeit, Arbeitsmigration aus anderen westeuropäischen Staaten zu beschränken. Nach einem EU-Beitritt Polens, der Tschechischen Republik und Ungarns wird diese Freizügigkeit – nach einer mehrjährigen Übergangsfrist – auch für Bürger unserer östlichen Nachbarstaaten gelten.

- Für weitere Zuwanderung nach Deutschland wird die Anwesenheit von derzeit 7,4 Mio. Ausländern sorgen. Sie stellen – relativ unabhängig von der Situation auf dem Arbeitsmarkt – ein erhebliches Potential für Familiennachzug dar. Denn etliche legal in Deutschland lebende Ausländer haben noch Ehepartner oder minderjährige Kinder im Ausland. Andere werden ausländische Partner aus der jeweiligen Herkunftsregion heiraten und nach Deutschland holen. Ähnliches gilt für die rund 3,2 Mio. im Land lebenden Aussiedler. Auch sie werden – trotz verschärfter Aufnahme Regelungen für Spätaussiedler – durch Kettenmigration für den weiteren Zuzug von auswanderungswilligen Angehörigen deutscher Minderheiten, insbesondere aus Sibirien, Kasachstan und Kirgisien, sorgen.

- Für ein gewisses Maß an Zuwanderung spricht schließlich die ökonomische und politische Stabilität Deutschlands und seine geopolitische Lage. Ins Gewicht fallen diese Faktoren angesichts absehbarer politischer und wirtschaftlicher Instabilität in jenen Teilen der Welt, die über traditionelle oder erst in jüngerer Zeit entstandene Migrationsbeziehungen zu Deutschland verfügen. Dies gilt insbesondere für den Balkan und die Nachfolgestaaten der Sowjetunion sowie für die Türkei und andere Regionen Westasiens. Falls es in den genannten Regionen zu gewaltsam ausgetragenen Konflikten, politischen und ökonomischen Krisen kommt, dürfte dies in

*Die Prognose macht eines deutlich: Mit Wanderungspolitik allein ist es nicht getan, auch nicht mit bloßer Einbürgerung. Zugleich bedarf es gezielter Maßnahmen zur Integration legaler Zuwanderer, insbesondere derer, die schon länger im Land sind und voraussichtlich auf Dauer hier bleiben werden.*

*Trotz restriktiver Bestimmungen und verschärfter Kontrollen wird es auch in Zukunft ein gewisses Maß an – legalen wie illegalen – Zuwanderungen nach Deutschland geben, die sich durch politische Maßnahmen nicht vollständig steuern lassen.*

*Gefragt ist eine vorausschauende Migrationspolitik, die weder bloß defensiv reagiert noch sich einem wirklichkeitsfremden Altruismus hingibt, sondern sich an pragmatischen Kriterien der Durchsetzbarkeit sowie der nationalen und europäischen Interessen orientiert. Eine solche Migrationspolitik muß Zuwanderungen aus dem Ausland nach qualitativen, quantitativen und administrativ faßbaren und transparenten Kriterien rechtsstaatlich regeln, potentiellen Zuwanderern eine klare Perspektive bieten und sich um Akzeptanz in der Bevölkerung bemühen. Dazu sind ein migrationspolitischer Rahmen und Abstimmungsmechanismen sowohl im föderalen System der Bundesrepublik selbst als auch innerhalb der EU zu schaffen.*

Deutschland mit hoher Wahrscheinlichkeit zu mehr Asylanträgen, verstärktem Nachzug von Familienangehörigen, zusätzlichen Anträgen auf Anerkennung als Spätaussiedler, aber auch zu illegaler Einreise führen.

Sowohl die genannten Migrationsursachen als auch die bestehenden legalen Zuwanderungsmöglichkeiten legen folgenden Schluß nahe: Zukünftige Zu- und Abwanderungen werden sich durch politische Maßnahmen nicht vollständig steuern lassen. Dennoch besteht in Deutschland und in seinen westeuropäischen Nachbarländern Spielraum für eine vorausschauende Migrationspolitik, die nicht bloß defensiv reagiert, sondern sich sowohl am pragmatischen Kriterium der Durchsetzbarkeit wie auch an nationalen und europäischen Interessen orientiert. Eine solche Migrationspolitik sollte versuchen, anhand nachvollziehbarer Kriterien und innerhalb eines akkordierten quantitativen Rahmens zu definieren, wer bzw. wie viele Personen in Zukunft zuwandern sollen.

Wanderungspolitik ist nicht altruistisch. Sie hat mit Kirchenasyl und humanitärer Hilfe wenig zu tun. Denn eine pragmatische Wanderungspolitik in Deutschland und Westeuropa löst weder die Probleme von Armut und Überbevölkerung in weiten Teilen der „Dritten Welt“, noch korrigiert sie die Folgen ethnischer Säuberungen im ehemaligen Jugoslawien, das Unrecht politischer Unterdrückung von Kurden und Aleviten in der Türkei oder den Schock nach Einführung der Marktwirtschaft in ehemals sozialistischen Ländern. Wanderungspolitik dient in erster Linie den Interessen des Aufnahmelandes.

- Zentrales Ziel jeder zukünftigen Wanderungspolitik muß es sein, Zuwanderung aus dem Ausland nach qualitativen, quantitativen und administrativ faßbaren und transparenten Kriterien rechtsstaatlich zu regeln. Deutsche Migrationspolitik sollte mit Regelungen auf europäischer Ebene vereinbar sein. Und sie muß grundlegende Rechte von Zuwanderern, Asylbewerbern und deren Familienangehörigen respektieren.
- Wanderungspolitik sollte potentiellen Zuwanderern eine klare Perspektive bieten. Dazu gehört auch Klarheit darüber, wer in Deutschland bleiben darf und wer nur für eine begrenzte Zeit ins Land gelassen wird. Wesentlich sind zugleich

konkrete Integrationsmaßnahmen, damit Migranten nicht an den Rand der Gesellschaft gedrängt werden, bloße Manövriermasse auf dem Arbeitsmarkt bleiben und die neuen Unterschichten oder Problemgruppen von morgen bilden.

- Schließlich muß sich Wanderungspolitik um Akzeptanz innerhalb der einheimischen Bevölkerung bemühen. Denn auch die praktikabelste Wanderungspolitik läßt sich auf Dauer nicht gegen eine Mehrheit der Wahlberechtigten durchsetzen.
- Ergänzend dazu brauchen wir eine Außen- und Entwicklungspolitik, die Flucht- und Wanderungsursachen in den Herkunftsländern potentieller Migranten energischer als bisher bekämpft. Denn zur Aufnahme von Kriegsvertriebenen gibt es eine klare, politisch und humanitär vertretbare Alternative: Wir können uns bemühen, Konflikte erst gar nicht bis zu jenem Punkt eskalieren zu lassen, wo Gewalt angewandt wird und Menschen zum Verlassen ihres Landes gezwungen sind.
- Aus der Binnenperspektive des Ziellandes Deutschland ist zweierlei entscheidend: die Regelung des Zuzugs und die Integration jener Migranten, die voraussichtlich für längere Zeit im Land bleiben.

Geregelt sind Zuzug und Zuwanderung nach Deutschland in einer Reihe von Gesetzen und Verfahren. Was fehlt, ist ein migrationspolitischer Rahmen. Und es fehlen geeignete Mechanismen der Abstimmung. Die Aufnahme von Spätaussiedlern, die Genehmigung von Familiennachzug für Angehörige von Arbeitsmigranten und anerkannten Flüchtlingen, die Erteilung von Ausnahmeregelungen für dringend benötigtes Fachpersonal sowie von Arbeitserlaubnissen für Saisonarbeitskräfte, aber auch alle Entscheidungen über die Duldung von Kriegsvertriebenen erfolgen jeweils unabhängig voneinander. Und sie erfolgen im föderalen System der Bundesrepublik Deutschland zum Großteil dezentral, bzw. sie müssen dezentral umgesetzt oder durchgesetzt werden. Nur für die Aufnahme von Aussiedlern und die Anerkennung politischer Flüchtlinge sind Bundesbehörden zuständig. Zahllose andere Entscheidungen – einschließlich jener über den Familiennachzug, die Einbürgerung von Ausländern und die Abschiebung abge-

lehnter Asylbewerber – werden von Landesbehörden getroffen.

Für die entscheidenden Behörden ist vielfach nicht klar, in welchem Ausmaß sie selbst zu den aktuellen Migrationsverhältnissen beitragen. Eine Alternative dazu wäre die Festlegung von Quoten für einzelne Kategorien von Migranten und einer jährlichen Obergrenze der Netto-Zuwanderung. Dann müßten sich Bund, Länder und Kommunen sowie Vertreter von Arbeitgebern und Arbeitnehmern in regelmäßigen Abständen auf solche Quoten, eine Obergrenze und transparente Verfahren der Auswahl oder Ablehnung verständigen. In der Summe muß dies keineswegs mehr Zuwanderung als heute bedeuten. Es wäre allerdings denkbar, daß eine solcherart abgestimmte Migrationspolitik eine andere Zusammensetzung der zu- und abwandernden Bevölkerung bewirkt.

Wanderungspolitik muß also den Versuch unternehmen, zukünftige Migrationsprozesse quantitativ und qualitativ zu steuern. Deutschland kann dabei nicht völlig autonom handeln, zumal die Handlungsoptionen durch Globalisierung eingeengt wurden. Deshalb muß sich Deutschland mit seinen europäischen Partnern abstimmen. Bisher geschah das nur „negativ“, also bei dem Versuch der Abwehr unerwünschter Wanderungsströme. In diesem Bereich kooperieren Europas Innen- und Justizminister. Kaum Kooperation gibt es hingegen bei der Aufnahme und Verteilung größerer Flüchtlingsströme. Hier fehlt es an gesamteuropäischen Mechanismen der Lastenverteilung. Aber auch bei der energischen Bekämpfung von Flucht- und Migrationsursachen mangelt es Deutschland und seinen EU-Partnern in der Regel am politischen Willen oder an der Fähigkeit zu koordiniertem Vorgehen.

Eines machen diese Schwierigkeiten zusätzlich klar: Wanderungspolitik kann Flüchtlingspolitik nicht ersetzen. Denn es wird auch in Zukunft Verfolgte geben, die in Deutschland und anderswo Schutz suchen müssen. Sie können und dürfen nicht mit dem Hinweis auf das bereits „volle Boot“ abgewiesen werden. Problematisch ist dabei die Vorstellung, in unserer Nachbarschaft gäbe es ohnehin keine Verfolgung, und Flüchtlinge aus Drittstaaten sollten daher gleich dort bleiben, statt nach Deutschland zu kommen. Die Logik dieser Argumentation wälzt jedoch die Lasten von

Flucht und irregulärer Migration auf die meist armen Nachbarländer der jeweiligen Konfliktgebiete ab. Zugleich gibt es allerdings keinen vernünftigen Grund, warum Deutschland fast ein Drittel aller Asylbewerber Europas aufnehmen soll, wie dies derzeit der Fall ist. Hier bedarf es gesamteuropäischer Solidarität. Und es bedarf eines anderen Blickwinkels. Denn generell muß Wanderungspolitik keineswegs altruistisch sein, unsere Haltung gegenüber den Opfern ethnischer Säuberungen und politischer Gewalt hingegen schon.

Zweifellos gibt es auf nationalstaatlicher Ebene bislang ungenutzte Spielräume für Migrationspolitik. Deutschland hat durchaus einen gewissen Einfluß darauf, wer zukünftig ins Land kommen darf. Doch auch wenn die bestehenden Regelungen restriktiv ausgelegt werden, muß ein Land wie Deutschland in den nächsten Jahrzehnten mit weiterer Zuwanderung rechnen.

---

## 7 Integration

---

Die Mehrzahl der vor der deutschen Vereinigung 1990 ins Land gekommenen Ausländer und Aussiedler hat sich zumindest ökonomisch integriert. Von jenen, die die deutsche Sprache gut beherrschten und als Aussiedler Anspruch auf die bundesdeutsche Staatsbürgerschaft hatten, machten viele Karriere. Aber auch von den – meist ausländischen – Immigranten, die keine Karriere machten, profitierte das Land. Sie übernahmen Jobs, die kein Deutscher mehr ausüben wollte. Sie ermöglichten ein höheres Wirtschaftswachstum. Und sie zahlten in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts beträchtlich mehr an Steuern und Sozialabgaben, als sie an Leistungen der öffentlichen Hand in Anspruch nahmen.

Für die Zeit seit 1990 fällt die Bilanz insgesamt nicht mehr so positiv aus. Sowohl Ausländer aus Südeuropa, dem Balkan und der Türkei als auch Aussiedler aus den Nachfolgestaaten der Sowjetunion sind überproportional von Arbeitslosigkeit betroffen. Wichtige Beschäftigungsbereiche, in denen Ausländer und Aussiedler in Deutschland bis in die 80er Jahre Arbeit fanden – vor allem manuelle Tätigkeiten in der industriellen Massenfertigung und in der Schwerindustrie –, sind besonders stark vom Strukturwandel betroffen. Solche Arbeitsplätze werden wegrationalisiert oder ins Ausland verlagert.

*Wanderungspolitik kann aber Flüchtlingspolitik nicht ersetzen, denn auch in Zukunft werden Verfolgte in Deutschland Schutz suchen.*

*Obwohl sich ein großer Teil der vor der deutschen Vereinigung ins Land gekommenen Ausländer und Aussiedler zumindest ökonomisch integriert hat, sind die typischerweise von diesen Gruppen besetzten minderqualifizierten Arbeitsplätze besonders stark vom Strukturwandel betroffen.*

Bei Verlust des Arbeitsplatzes ist es gerade für ausländische Arbeitsmigranten der ersten Generation besonders schwierig, rasch eine neue Beschäftigung zu finden, da sie in der Regel nur über geringe Qualifikationen verfügen. Aber auch die in den letzten Jahren ins Land gekommenen Aussiedler kämpfen trotz formal besserer Qualifikation mit ähnlichen Problemen. Ihre Ausbildung und die vor der Zuwanderung erworbenen Fähigkeiten entsprechen vielfach nicht den Erfordernissen des deutschen Arbeitsmarktes. Ein beträchtlicher Teil der Aussiedler kämpft auch mit Sprachproblemen. Erschwerend kommt hinzu, daß viele ehemalige Gastarbeiter und ein Teil der Aussiedler ein Alter erreicht haben, in dem die Chancen auf dem deutschen Arbeitsmarkt generell sinken.

Ein Folgeproblem liegt auf der Hand. Ausländer mit niedrigem Erwerbseinkommen, langer Arbeitslosigkeit oder einem höheren Zuwanderungsalter erwerben in Deutschland lediglich Rentenansprüche, die kaum über dem Sozialhilfesatz liegen. Ein ähnliches Problem haben ausländische Selbständige, die in ökonomischen Nischen aktiv sind und keine Rücklagen für das Alter bilden können. Hinzu kommen ältere Spätaussiedler, denen seit Mitte 1996 nur noch eine Mindestrente zuerkannt wird, wenn sie in Deutschland keinen Rentenanspruch erwerben konnten.

Für etliche junge Ausländer und Spätaussiedler ist vor allem der Übergang von der Schule in den Beruf mit Problemen verbunden. In dieser Phase macht sich die Konkurrenz gleichaltriger Einheimischer besonders bemerkbar. Bei Angehörigen der zweiten Generation, die den Zugang zum Arbeitsmarkt schaffen, zeigen sich hingegen durchaus positive Karriereverläufe. Trotzdem ist unübersehbar, daß ein nennenswerter Teil der jüngeren Ausländer, aber auch etliche Aussiedler in zunehmender Distanz zur deutschen Mehrheitsgesellschaft leben.<sup>12</sup> Die Intensität der sozialen Kontakte zwischen Deutschen und Ausländern nimmt nicht zu. Zeitschriften und TV-Programme aus den Herkunftsländern gewinnen an Verbreitung. Zugleich wächst der Einfluß politischer und religiöser Bewegungen, die auf Abgrenzung gegenüber den einheimischen Deutschen setzen. Manche junge Ausländer werden in Deutschland zu bewußten Moslems, Kurden, türkischen oder albanischen Nationalisten. Eine bei-

nahe unausweichliche Folge dieser Entwicklung ist, daß die zentralen ethnischen und politischen Konflikte der jeweiligen Herkunftsländer auch auf deutschem Boden ausgetragen werden.

Zum Teil hat diese Entwicklung mit der Suche der zweiten Generation nach Identität und Anerkennung zu tun. Im Herkunftsland der Eltern sind sie in der Regel selbst Fremde, auch wenn sie sich mit ihm identifizieren. Zugleich wird die Identifikation mit Deutschland nicht immer leicht gemacht. Denn auch die Mehrheitsgesellschaft in Deutschland behandelt junge Ausländer keineswegs als Gleichberechtigte. Die Alltagserfahrungen der in Deutschland geborenen Ausländer läßt viele sogar vermuten, eher geduldet als erwünscht zu sein. Jene Verhältnisse, in denen ausländische Zuwanderer und ihre Kinder über viele Jahre in der Ungewißheit leben, ob sie denn bleiben werden oder wieder heimkehren sollen bzw. müssen, sind für die Betroffenen selbst, aber auch für Deutschland kontraproduktiv.

Deutschland braucht keine rasch wachsende Gruppe von Einwohnern „zweiter Klasse“. Für Zuwanderer, die auf Dauer in Deutschland bleiben werden, und für hier geborene ausländische Kinder sollte die Einbürgerung erleichtert werden. In der Praxis sollte dies erheblich mehr Einbürgerungen bedeuten. Dazu ist die eine oder andere weitere Erleichterung bei Beantragung und Verleihung der Staatsbürgerschaft denkbar, wie dies im Reformvorhaben der rot-grünen Bundesregierung vorgesehen ist. Dabei geht es vor allem um eine Verkürzung der Fristen. Noch wichtiger ist es jedoch, diejenigen anzusprechen, die schon längst einen Rechtsanspruch auf Einbürgerung haben oder durch Ermessen der Behörden auch schon nach bislang geltendem Recht eingebürgert werden könnten. Dies betrifft derzeit mindestens 50 %, maximal 60 % aller Ausländer in Deutschland. Nur wenige von ihnen haben bisher einen Antrag auf Einbürgerung gestellt. Aber Deutschland könnte jenen Ausländern, die auf Dauer im Land leben, stärker signalisieren, daß sie deutsche Staatsbürger werden sollten. Dazu wäre eine Kampagne von Bund und Ländern denkbar, die für den Erwerb der deutschen Staatsbürgerschaft wirbt.

Gerade die für Deutschlands größere Städte prognostizierten Ausländeranteile unter-

*Das Bewußtsein, Einwohner „zweiter Klasse“ zu sein, verstärkt besonders bei jungen Ausländern Tendenzen der politischen und religiösen Abgrenzung gegenüber den einheimischen Deutschen. Gerade ihnen sollte die Perspektive einer erleichterten Einbürgerung – nötigenfalls auch unter Tolerierung der doppelten Staatsbürgerschaft – eröffnet werden.*

(12)

Heitmeyer, Wilhelm (Hrsg.): Was hält eine multi-ethnische Gesellschaft zusammen? – Frankfurt a. M. 1996

streichen die Notwendigkeit, im Prozeß der Integration jene Zuwanderer einzubürgern, die dies wünschen. Kinder von Zuwanderern, die in Deutschland zur Welt kommen und hier aufwachsen, sollten bevorzugt die deutsche Staatsbürgerschaft angeboten bekommen, auf Zeit Doppelstaatsbürger sein oder zumindest einen unbedingten Anspruch auf Einbürgerung erwerben. Dabei geht es nicht darum, irgend jemandem die deutsche Staatsbürgerschaft aufzudrängen. Eine Wahlmöglichkeit soll bleiben. Aber es geht um Fairneß und Rechtssicherheit für die hier geborenen und aufgewachsenen Kinder von Ausländern. Und es geht um ihre Anerkennung als gleichberechtigte Mitbürger.

Das Ziel sollte klar sein: Offene und demokratische Gesellschaften können kein Interesse an einer wachsenden Zahl innerlich ambivalenter oder nicht integrierter Mitbürger haben, die auf Dauer weder staatsbürgerliche Rechte noch Pflichten besitzen. Die Verfolgung dieses Zieles erfordert in bestimmten Fällen auch die Tolerierung von doppelter Staatsbürgerschaft, auch wenn dies derzeit keine sonderlich populäre Forderung sein dürfte. Es ist jedoch nicht einzusehen, warum die Nachfahren von Einwanderern auf ihr Erbe in einem der Nachfolgestaaten Jugoslawiens oder anderswo verzichten müssen, mit hohen Geldforderungen ihrer ehemaligen Heimatländer konfrontiert werden oder anderen Schikanen ausgesetzt sind, sobald sie, um Deutsche zu werden, die Entlassung aus ihrer bisherigen Staatsbürgerschaft beantragen. Mehrstaatigkeit ist allerdings nicht die einzige Lösung. Deutschland sollte den politischen Dialog mit jenen Ländern suchen, die ihre im Ausland lebenden Bürger nur ungerne oder gar nicht aus der „ererbten“ Staatsangehörigkeit entlassen. Bei Zuwanderern aus anderen EU-Staaten – in Deutschland sind dies immerhin 25 % aller Ausländer, vor allem Italiener, Griechen, Spanier und Österreicher – gibt es zur Einbürgerung eine weitere Alternative: Ausreichend wäre eine weitgehende Gleichstellung im Rahmen einer gemeinsamen EU-Bürgerschaft. Der Globalisierungsprozeß wird dazu beitragen, daß Staatsbürgerschaft zukünftig neu bewertet wird, wobei Aufenthaltsort und -dauer ein stärkeres Gewicht gegenüber der Abstammung erhalten könnten.

## 8 Fazit

Wenn sie gelingen, sind geregelte Immigration, Verleihung der Staatsbürgerschaft und wirksame Integration wichtige gesellschaftliche Steuerungsinstrumente zur Bewältigung der Herausforderungen, die sich aus der inneren demographischen Entwicklung und der Globalisierung ergeben. Deshalb lohnt es sich, über eine umfassende Regelung zukünftiger Einwanderung nachzudenken – trotz einer Grundstimmung im Land, die für Null-Zuwanderung plädiert und am liebsten auch einen Teil der hier lebenden Ausländer vom Arbeitsmarkt fernhalten würde. Und es lohnt sich, die derzeitige Einbürgerungspraxis zu reformieren. Die wirtschaftliche und soziale Integration der ausländischen Zuwanderer und der Spätaussiedler ist mit der Einbürgerung jedoch nicht vollzogen. Sie stellt eine der wichtigsten Herausforderungen dar, denen Deutschland in den nächsten Jahren gegenübersteht.<sup>13</sup> Daher brauchen wir ein klares Signal, daß sich die Politik in Deutschland dem Phänomen der Zuwanderung und den mit ihr verbundenen Konsequenzen stellt, statt bloßes Krisenmanagement zu betreiben, zu beschwichtigen oder das Problem zu verdrängen. Nur dann kann eine Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger dieses Landes Zuwanderung und die dadurch wachsende Vielfalt nicht vorrangig als Bedrohung empfinden, sondern auch als Konsequenz einer offenen Gesellschaft und als mögliche Bereicherung.

Gesetzesänderungen allein werden nicht ausreichen. Notwendig ist auch eine etwas andere Einstellung zu Nation und Staatsbürgerschaft. Denn bis heute dominiert die Vorstellung, Deutscher oder Deutsche könne man eigentlich nur als Kind deutscher Eltern sein. Zentrales Kriterium wäre demnach die gemeinsame Abstammung. Diese Vorstellung erschwert die Integration der in Deutschland lebenden Fremden, blockiert die Reform des Staatsbürgerschaftsrechts und steht in spannungsreichem Kontrast zur größer gewordenen ethnischen und religiösen Vielfalt in Deutschland. Was dieses Land daher braucht, ist ein realistisches Selbstbild als De-facto-Einwanderungsland, ein gelassenerer Umgang mit der in den letzten Jahrzehnten gewachsenen Vielfalt, aber auch eine offensive Diskussion darüber, welchen gemeinsamen Grundwerten Einheimische, Eingebürgerte und hier lebende Fremde verpflichtet sein sollten.

*Gesetzesänderungen allein werden nicht ausreichen. Notwendig ist auch eine etwas andere Einstellung zu Nation und Staatsbürgerschaft.*

(13) Mehrländer, Ursula; Schulze, Günther: Einwanderungskonzept für die Bundesrepublik Deutschland. In: Von der Ausländer- zur Einwanderungspolitik. Hrsg.: Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung. – Bonn 1994. = Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 32, S. 25–40; Winkler, Beate: Einwanderung: Kernfrage unserer Gesellschaft und Herausforderung an die Politik. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament (1994) 48, S. 3–9