



Arbeitspapier Sicherheitspolitik Nr. 3/2019

Auf die zweite Generation kommt es an Denkanstoß für einen Perspektivwechsel in der deutschen Migrationspolitik

von *Ulrike Scheffer*

Deutschland erhält neue Zuwanderungsregeln. Die Überlegungen beziehen sich vor allem auf den Zuzug von Fachkräften. Die Erfahrungen in Ländern wie Kanada zeigen jedoch, dass auch gut qualifizierte Zuwanderer Jahre brauchen, um Fuß zu fassen. Zu viel sollte man sich vom neuen Fachkräfteeinwanderungsgesetz also nicht versprechen. Zumal die Sprachbarriere in Deutschland deutlich höher ist als in englischsprachigen Staaten. Eine Entlastung des Asylsystems ist von dem Gesetz ebenfalls nicht zu erwarten. Deutschland täte daher gut daran, ein langfristiges Einwanderungskonzept zu entwickeln. Ein möglicher Ansatz wäre, die Zuwanderung von bildungsinteressierten Familien zu begünstigen und sich intensiv um die Integration der mitreisenden Kinder und Jugendlichen zu bemühen. Deutschland hätte dann die Möglichkeit, Fachkräfte nach eigenen Standards auszubilden und neue Bürger selbst zu prägen.

„Kinder statt Inder“ lautete einst eine Wahlkampfparole der CDU in Nordrhein-Westfalen. Die Partei sah sich damals heftiger Kritik ausgesetzt, denn der fremdenfeindlich-rassistische Unterton des Slogans war nicht wegzudiskutieren. Auf gleichem Niveau warb später die AfD für sich, als sie das Bild einer schwangeren Frau mit dem Spruch versah: „Neue Deutsche? Machen wir selber.“ Die demografischen Fakten sehen freilich anders aus. Die Geburtenrate in Deutschland ist in den vergangenen Jahren zwar leicht gestiegen. Allerdings ist schon dies vor allem auf Mütter mit Migrationshintergrund zurückzuführen, die im Durchschnitt mehr Kinder bekommen als Frauen ohne Migrationshintergrund. Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes hatte 2017 fast ein Viertel der Neugeborenen eine Mutter, die selbst nicht in Deutschland zur Welt gekommen ist.

Eine neue Baby-Boomer-Generation wird es nicht geben. Die wäre allerdings nötig, um das demografische Gleichgewicht zu erhalten. Laut Schätzungen der Vereinten Nationen wird Deutschland bis 2060 mehr als 20 Prozent seiner produktiven Bevölkerung verlieren. Der kanadische Migrationsforscher Daniel Hiebert, der seine eigene Regierung in Zuwanderungsfragen berät, prognostiziert der Bundesrepublik daher eine „harte Landung“, sollte nicht gegengesteuert werden. „Dann könnte irgendwann jemand sagen, ‚das war’s Deutschland‘, und das Licht ausmachen.“ Sein Fazit: „Angesichts der dramatischen Alterung der Gesellschaft ist Migration der einzige Weg, mit dem demografischen Wandel umzugehen.“

Das in Deutschland geplante Fachkräfteeinwanderungsgesetz, das sich an der Einwanderungspolitik Kanadas orientiert, ist ein Schritt in die richtige Richtung. Es kann jedoch allenfalls ein Anfang sein, Zuwanderung in kontrollierte Bahnen zu lenken. Dafür braucht es ein Konzept, das auf die besonderen Bedürfnisse Deutschlands zugeschnitten ist. Der im Folgenden beschriebene Ansatz favorisiert die Zuwanderung von Familien unabhängig von der Qualifikation der Eltern. Er setzt vor allem auf die Ausbildung und Integration der zweiten Generation, also der Kinder. Man könnte auch sagen: Neue Deutsche machen wir selbst.

Eine solche Herangehensweise erfordert die Bereitschaft, Zuwanderung neu zu denken. Auch ist manch ein Tabubruch erforderlich, wenn man sich darauf einlässt. Doch der Ansatz könnte eine langfristige Perspektive eröffnen. Die Erfahrung klassischer Einwanderungsländer zeigt ohnehin: Erst die zweite Generation schafft es wirklich, in der neuen Heimat anzukommen und sich zu integrieren. In der Vergangenheit gelang in Deutschland oft nicht einmal das, weil eine offensive Integrationspolitik fehlte. Grundsätzlich gilt aber: Familien werden von der deutschen Bevölkerung eher akzeptiert als Alleinreisende. Sie erhalten auch mehr Unterstützung aus der Gesellschaft.

Warum das Anwerben von Fachkräften unsere Probleme nicht lösen wird

1. Die Hürden für die Einreise nach Deutschland bleiben hoch

Allein die Sprachbarriere wird den Zuzug von Fachkräften erschweren. Der Entwurf des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes nennt als Voraussetzung für die Zuwanderung Sprachkenntnisse, „die der angestrebten Tätigkeit entsprechen“. Es gilt: Je anspruchsvoller der Job, desto besser muss auch das Deutsch sein. Doch die Zahl gut ausgebildeter Fachkräfte, die noch dazu gut Deutsch sprechen, dürfte begrenzt sein. In der Regel werden Zuwanderer, die nach Deutschland kommen, zunächst Sprachkurse besuchen oder zumindest ihr Sprachniveau verbessern müssen, wenn sie eine qualifizierte Tätigkeit ausüben wollen.

In Kanada verhält sich das nicht anders. Das kanadische Statistikamt veröffentlichte Ende Dezember 2018 Daten zur Beschäftigungssituation von Einwanderern. Die hat sich in den vergangenen Jahren zwar verbessert. Dennoch war 2017 die Arbeitslosenquote unter Zuwanderern, die nicht länger als fünf Jahre im Land lebten, noch immer knapp doppelt so hoch wie unter gebürtigen Kanadiern. Einer der wichtigsten Gründe dafür sind mangelnde Sprachkenntnisse. Dabei ist Englisch weltweit die dominierende Fremdsprache. Kanadische Zuwanderer werden also im Durchschnitt ein deutlich höheres Ausgangssprachniveau mitbringen als potenzielle Fachkräfte für Deutschland. Die Zahl der Deutschlerner ging global bis vor wenigen Jahren sogar dramatisch zurück, wie das „Netzwerk Deutsch“ unter Federführung des Auswärtigen Amtes, des Deutschen Akademischen Austauschdienstes und des Goethe-Instituts in regelmäßigen Studien öffentlich machte. Inzwischen scheint der Abwärtstrend immerhin gestoppt (siehe unten).

Für Kanada gilt außerdem: Trotz des ausgeklügelten Einwanderungsverfahrens erkennen viele Arbeitgeber die Bildungs- und Ausbildungsabschlüsse von Zuwanderern schließlich doch nicht an, weil sie bezweifeln, dass die ausgewiesenen Qualifikationen heimischen Standards entsprechen. Diese Probleme dürften in Deutschland ebenfalls auftreten. Der Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration schreibt in seiner Stellungnahme zum Fachkräfteeinwanderungsgesetz, es gebe „in kaum einem Land der Welt ein System, das mit dem der deutschen dualen Ausbildung vergleichbar ist“.

Erst bei Einwanderern, die zehn Jahre und länger im Land leben, so die Erfahrung in Kanada, sinkt die Arbeitslosenquote in etwa auf das Niveau einheimischer Arbeitnehmer – weil sich die Neubürger in der Zwischenzeit sprachlich und fachlich fortgebildet haben, oder aber weil sie die Suche nach einer adäquaten Stelle aufgegeben haben und sich mit einem Job als Taxifahrer oder Erntehelfer zufriedengeben. Bei der zweiten Zuwanderergeneration lassen sich keine Unterschiede zu gebürtigen Kanadiern mehr feststellen.

2. Der Druck auf das deutsche Asylsystem wird mit dem Fachkräftegesetz nicht nachlassen

Anders als Kanada kann Deutschland die Zuwanderung nur bedingt steuern. Das nordamerikanische Land ist für Menschen aus ärmeren Weltregionen praktisch nicht zu erreichen. Dass seit einiger Zeit Flüchtlinge aus den USA in den Norden weiterziehen, hat das Land schon in helle Aufregung versetzt – obwohl die Zahlen mit den Flüchtlingsbewegungen in Europa nicht ansatzweise vergleichbar sind. Für Kanada ist unkontrollierte Zuwanderung weiterhin die Ausnahme. Bei der Aufnahme von Kriegsflüchtlings kooperiert das Land mit dem UN-Flüchtlingshilfswerk, das in Lagern rund um die weltweiten Krisenherde besonders bedürftige Personen identifiziert und diese für eine Umsiedlung vorschlägt.

Die Situation Deutschlands ist eine völlig andere. Europa liegt in unmittelbarer Nachbarschaft zu Armut- und Krisenregionen. Von dort werden sich absehbar weiterhin viele Menschen auf den Weg machen, und darunter auch zahlreiche, die weder unmittelbar vor Krieg oder Verfolgung fliehen noch zu den willkommenen Fachkräften zählen. Und wenn sie es nach Deutschland schaffen, werden sie wie gehabt Asyl beantragen, auch wenn sie aus wirtschaftlichen Gründen gekommen sind. Verhindern lässt sich das nur, indem Europa seine Grenzen abriegelt, was bisher indes nur unzureichend gelingt und auch künftig – wenn überhaupt – nur unter höchstem finanziellen und personellen Aufwand realisiert werden kann. Die Folgen einer Abschottung wären für die Herkunftsländer, in denen Hoffnungs- und Perspektivlosigkeit schon jetzt Spannungen erzeugen, kaum abzusehen.

Wie Deutschland Zuwanderung besser regeln kann

Ein perfektes Zuwanderungskonzept gibt es nicht. Keine Regelung wird alle mit der Migration verbundenen Schwierigkeiten und Interessenkonflikte auflösen. Mit dem Blick auf die zweite Zuwanderergeneration böte sich allerdings die Chance, Fachkräfte im eigenen Land nach deutschen Standards auszubilden und neue Mitbürger selbst zu prägen. Gleichzeitig könnte das zentrale Dilemma der aktuellen Entwicklung entschärft werden: Deutschland wird kaum ausreichend geeignete Fachkräfte im Ausland finden, sieht sich aber gleichzeitig einem hohen Migrationsdruck von unqualifizierten Zuwanderern ausgesetzt.

Voraussetzung für einen solchen Ansatz ist ein Perspektivwechsel in der Zuwanderungspolitik. Qualifikation und Sprachkenntnisse der Eltern wären dann nicht die entscheidenden Zuzugskriterien, sondern vielmehr ihr Interesse an einer guten Ausbildung ihrer Kinder. Der Vorteil: Auch gering qualifizierten Auswanderwilligen aus Europas Nachbarschaft – jene also, die ohnehin weiterhin nach Deutschland drängen werden – würden legale Migrationsmöglichkeiten eröffnet. Die Botschaft an die Bevölkerung der Herkunftsstaaten wäre klar: Statt Geld für junge Männer zusammenzulegen und diese auf die Reise nach Europa zu schicken, lohnt es sich eher, sich als Familie für die legale Einreise nach Deutschland zu bewerben. Ein Familien-Modell könnte also das Asylsystem entlasten und der Wirtschaft gleichzeitig potenziellen Fachkräftenachwuchs sichern.

Die wichtigste Voraussetzung für eine familienorientierte Zuwanderungspolitik liegt auf der Hand: Das deutsche Bildungssystem muss stärker auf die Integration von Zuwanderern ausgerichtet werden. In der Vergangenheit war das nicht der Fall. Entsprechend sind unter den Schulabbrechern besonders viele Jugendliche mit Migrationshintergrund. Volkswirtschaftlich ist das höchst bedenklich, und längst ist dies auch sicherheitspolitisch relevant. Es droht nicht nur das Abdriften in kriminelle Milieus. Die Soziologin Naika Foroutan vom Berliner Institut für empirische Integrations- und Migrationsforschung hat ein „gigantisches Integrationsdefizit“ gerade bei heranwachsenden Muslimen festgestellt. Diese fühlten sich abgelehnt, auch in der Schule, und suchten daher nach einer Identität „jenseits der nationalen Verortung“. Im Klartext: Sie sind anfällig für radikale Ideologien.

Schulen sind die einzigen staatlichen Institutionen, die direkt Einfluss auf die Prägung der Staatsbürger von morgen nehmen. Ihre Bedeutung kann gar nicht hoch genug eingeschätzt werden. Das gilt besonders, wenn es um die Erziehung und Bildung von Kindern aus bildungsfernen und patriarchalisch geprägten Familien geht. Doch Integration wird nicht durch mehr Tablets in Schulen gelingen, sondern durch bessere Förderprogramme und durch Lehrer, die neben der Vermittlung von Fachwissen Staatsbürgerkunde im besten Sinn des Wortes als ihre Aufgabe ansehen. Die Thematisierung demokratischer und westlich-liberaler Werte sowie sozialer Tugenden – die man durchaus auch als christliche Werte bezeichnen kann – muss mehr Raum erhalten. In der kanadischen Provinz British Columbia hat dies neuerdings sogar Vorrang vor der Wissensvermittlung.

Eine erfolgreiche Schullaufbahn, egal mit welchem Abschluss, ist eine entscheidende Voraussetzung für die dauerhafte Integration junger Migranten. Sie gewährleistet nicht nur, dass junge Erwachsene ihre Existenz sichern und Beiträge zum Sozialsystem leisten können; sie kann auch dazu beitragen, dass sich Migranten als vollwertige Bürger fühlen. Anreize könnten diesen Effekt noch verstärken: Wer einen Schulabschluss schafft oder erfolgreich eine Berufsausbildung beendet, sollte unmittelbar den deutschen Pass erhalten. Grundsätzlich gilt: Zuwanderungspolitik und Bildungspolitik müssen zusammen gedacht werden.

Welchen Preis muss die Gesellschaft dafür zahlen?

Bei der Integration der Elterngeneration wird man Kompromisse machen müssen. Das entspricht ohnehin der Realität im Alltag, ob in Deutschland, Frankreich, Schweden oder Kanada. Insbesondere für Zuwanderer mit geringer Qualifikation oder gar ohne formale Ausbildung und Sprachkenntnisse sind Netzwerke besonders wichtig. In der Regel sind das Kontakte zu Landsleuten, die schon länger in Deutschland leben. Kritiker bezeichnen solche Netzwerke als Parallelgesellschaften, weil diese dazu führen, dass die Kultur und Sprache bestimmter Herkunftsregionen ganze Stadtviertel prägen.

Der britisch-kanadische Autor Doug Saunders beschreibt klassische Einwandererviertel in seinem Buch „Arrival City“ (Ankunftsstadt) dagegen als eine Art Durchlauferhitzer. Er führt Beispiele aus 20 Städten weltweit an. Die „Ankunftsstadt“ hilft demnach gerade geringqualifizierten Zuwanderern der ersten Generation, sich im neuen Heimatland zunächst einmal eine Existenz aufzubauen, beispielsweise durch ein eigenes Kleingewerbe oder durch Arbeitsmöglichkeiten bei Gewerbetreibenden unter früher Zugewanderten. Die zweite Generation schafft dann im Idealfall den Absprung aus der Ankunftsstadt und die Integration in der Mehrheitsgesellschaft – vorausgesetzt, sie findet in der Ankunftsstadt gute Schulen vor.

Selbst für Geringqualifizierte bieten sich in Deutschland im Übrigen weit mehr Arbeitsmöglichkeiten als gemeinhin angenommen. Der Forschungsbereich beim Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration verweist in einer im Dezember 2018 veröffentlichten Studie zu möglichen legalen Migrationswegen für gering- und mittelqualifizierte Zuwanderer auf Engpässe bei Saisonarbeitskräften in der Gastronomie, in der Baubranche und der Landwirtschaft. Die Verfasser der Studie berufen sich dabei auf Verbände wie den Deutschen Hotel- und Gaststättenverband (Dehoga). Ein Einwanderungsmodell, das den Zuzug von Familien begünstigt, ohne besondere berufliche Qualifikationen der Eltern zur Bedingung zu machen, wird also nicht automatisch einen massenhaften Andrang auf das deutsche Sozialsystem zur Folge haben.

Wie ließe sich die Zuwanderung von bildungsinteressierten Familien praktisch organisieren?

Das geplante Fachkräfteeinwanderungsgesetz dürfte insbesondere die deutschen Auslandsvertretungen vor große Herausforderungen stellen. Sie sollen vor Ort unter anderem prüfen, ob ein Antragsteller über eine ausreichend anerkannte Qualifikation verfügt, um am deutschen Arbeitsmarkt bestehen zu können. Keine einfache Aufgabe. Arbeitsminister Hubertus Heil (SPD) spricht von einer „vermuteten beruflichen Qualifikation“, die es zu prüfen gelte. Das ist vage und wird den Beamten vor Ort wenig helfen.

Ein Zuwanderungsmodell, das auf Familien abzielt, wäre deutlich unkomplizierter. Denkbar wären regionale Kontingente in Verbindung mit einem Punktesystem, das Schulleistungen der Kinder oder bereits vorhandene Sprachkenntnisse berücksichtigt. Wichtig wäre, dass Eltern glaubhaft machen können, an einer guten Ausbildung für ihre Kinder interessiert zu sein. Dies könnte in persönlichen Interviews erfragt werden. Doch solche Abfragen sind durchschaubar und entsprechend leicht manipulierbar. Interesse an Deutschland allgemein und an Bildungschancen im Besonderen lassen sich am besten belegen, wenn Eltern ihre Kinder schon im Herkunftsland Deutsch lernen lassen oder sie auf eine deutsche Schule schicken. Dies könnte ein wichtiges Kriterium für die Einreiseerlaubnis sein. Allerdings müsste das Angebot an Kursen und Schulen in potenziellen Herkunftsstaaten deutlich ausgeweitet werden.

Derzeit können die deutschen Goethe-Institute die Nachfrage nach Deutschkursen an vielen Standorten kaum erfüllen, wie Generalsekretär Johannes Ebert im vergangenen Dezember bei der Jahrespressekonferenz des Instituts erklärte. Es fehle an geeigneten Lehrerinnen und Lehrern. Eine Ausbildungs- und Rekrutierungsinitiative soll das ändern. Mehr Geld steht dafür bereit. Auch Neugründungen deutscher Auslandsschulen – verbunden mit Stipendien und Internatsplätzen für einkommensschwache Familien – wären wünschenswert. Aktuell gibt es nur 140 dieser besonderen Bildungseinrichtungen, deren Absolventen nicht nur sehr gut Deutsch können, sondern auch mit der deutschen Kultur und Lebensart vertraut sind. Diese Schulen sind eine gute Werbung für Deutschland. Dass China einheimischen Kindern den Besuch verbietet, spricht für sich. Die Auslandsschulen sind indes keine öffentlichen deutschen Schulen, sondern Privatschulen, die von Deutschland gefördert werden. Ein systematisches Entwicklungskonzept gibt es daher nicht.

Um dem bereits erwähnten weltweiten Bedeutungsverlust der deutschen Sprache entgegenzuwirken, hat das Auswärtige Amt indes schon 2008 die Initiative „Schulen: Partner der Zukunft“ (Pasch) ins Leben gerufen. Sie unterstützt und vernetzt weltweit Schulen, in denen Deutsch unterrichtet wird. Das Ziel: Schüler sollen für Deutsch und Deutschland begeistert werden. Die Zahl der geförderten Schulen hat sich innerhalb von zehn Jahren beinahe verdoppelt, wie aus den Daten des Bundesverwaltungsamtes zum Deutschen Auslandsschulwesen hervorgeht. Parallel hat das „Netzwerk Deutsch“ einen leichten Anstieg bei der Zahl der Deutschlerner im Ausland festgestellt. In ihrem im Oktober 2018 vorgelegten Eckpunktepapier zur Fachkräfteeinwanderung aus Drittstaaten hat sich die Bundesregierung ausdrücklich dazu bekannt, die Sprachförderung im Ausland weiter auszubauen. Das ist ein gutes Signal.

Weniger zukunftsweisend ist indes die Tatsache, dass nur 127 der mehr als 1.900 weltweit geförderten Schulen in Afrika liegen. Europas Nachbarkontinent hat eine besonders junge und mobile Bevölkerung. Es wäre sinnvoll, auch hier das zweifellos vorhandene Interesse an Deutschland frühzeitig zu kanalisieren. Wer Migranten aus Afrika allein als Bedrohung ansieht, kennt die Situation vor Ort nicht. Überall auf dem Kontinent entstehen Start-up-Zentren, in denen junge Talente mit wenig Geld innovative Projekte realisieren. In Kenia etwa rüstet ein Jungunternehmer kleine Überlandbusse, sogenannte Matatas, mit WLAN aus. Die Technik ist einfach und funktioniert zuverlässig. In Zügen der Deutschen Bahn sieht das bekanntlich anders aus. Auch mobile Bezahlsysteme gab es in Afrika bereits, als in Industrieländern darüber noch kaum gesprochen wurde.

Warum Zuwanderung von Familien langfristig sogar Entwicklungshilfe sein kann

Wenn Industrieländer fertig ausgebildete Fachkräfte aus Drittstaaten anwerben, wird oft übersehen, welche negative Folgen dies für die Herkunftsstaaten haben kann. Gerade Entwicklungsländer leiden unter dem sogenannten Braindrain, der Abwanderung gut ausgebildeter Arbeitskräfte. Ärzte, Ingenieure oder Handwerker werden schließlich auch dort dringend gebraucht. Gehen sie weg, behindert das die Entwicklung eines Landes, was langfristig weitere Wanderungsbewegungen zur Folge haben kann. Ein Teufelskreis.

Ein Zuwanderungsmodell, das auf Familien abzielt, würde den Herkunftsstaaten deutlich weniger Nachteile bringen. Die Ausbildung der Fachkräfte würde dann im Zuwanderungsland, also in Deutschland, erfolgen und auch von diesem bezahlt. Möglicherweise werden sich junge Zuwanderer später sogar entscheiden, zeitweise oder ganz in das Heimatland der Eltern zurückzugehen – wo sie als Fachkräfte vermutlich hoch willkommen wären. Deutschland würde dann zwar Fachkräfte verlieren, hätte durch die Ausbildung aber sinnvolle Entwicklungszusammenarbeit geleistet.

Ulrike Scheffer ist Redakteurin des Berliner Tagesspiegel. 2018 hat sie sich eine Auszeit vom Tagesgeschäft genommen, um zum Thema Migration zu forschen. Dazu verbrachte sie unter anderem zwei Monate in Kanada. Sie twittert unter @UlrikeScheffer