

Wolfsburg

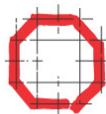
Internet-Script

Zuwanderung gestalten

Dokumentation eines Fachgesprächs

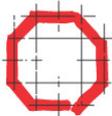
Herausgegeben von Paul Klemmer, Andreas Lienkamp
und Michael Schlagheck

Veranstaltet vom Rheinisch-Westfälischen Institut für
Wirtschaftsforschung e.V., Essen, und der Katholischen
Akademie des Bistums Essen „Die Wolfsburg“,
Mülheim/Ruhr



Die Wolfsburg
Katholische Akademie

Haus für Erwachsenenbildung
und Soziale Bildung des Bistums Essen



Die Wolfsburg

Katholische Akademie

Haus für Erwachsenenbildung
und Soziale Bildung des Bistums Essen

Falkenweg 6
D-45478 Mülheim/Ruhr
Telefon 0208 / 9 99 19 - 0
Telefax 0208 / 9 99 19 - 110
Email wolfsburg@bistum-essen.de
Internet <http://www.die-wolfsburg.de>

Inhalt

Vorwort	5
---------------	---

Weihbischof Franz Grave

Einführung	7
------------------	---

Teil 1: Zuwanderung und Ruhrgebiet

Prof. Dr. Paul Klemmer

Zuwanderung gestalten – Einwanderungspolitik und Ruhrgebiet	11
---	----

Teil 2: Zuwanderung und Gesellschaft

<i>Staatssekretär Dr. Josef Fischer</i>	27
---	----

... aus landespolitischer Perspektive	27
---	----

<i>Prof. Dr. Carl Friedrich Graumann</i>	29
--	----

... aus sozialpsychologischer Perspektive	29
---	----

<i>Weihbischof Dr. Josef Voß</i>	33
--	----

... aus kirchlicher Perspektive	33
---------------------------------------	----

Teil 3: Zuwanderung, Arbeitsmarkt und Soziale Sicherungssysteme

<i>Dr. Hansjörg Döpp</i>	37
--------------------------------	----

... aus unternehmerischer Perspektive	37
---	----

<i>Ulrich Frese</i>	43
---------------------------	----

... aus gewerkschaftlicher Perspektive	43
--	----

<i>Prof. Dr. Joachim Wiemeyer</i>	49
---	----

... aus wirtschafts- und sozialetischer Perspektive	49
---	----

Dr. Michael Schlagheck

Ausblick: Zuwanderung und Identität – Katholische Akademie im Gespräch über die wichtigen Fragen	51
---	----

Autoren und Herausgeber	55
-------------------------------	----

Vorwort

War noch bis Ende der 1990er Jahre die These, dass Deutschland ein Einwanderungsland sei, in der politischen Minderheit, so gilt es mittlerweile aus demographischen, sozialstaatlichen und arbeitsmarktpolitischen Gründen als nahezu unumstritten, dass Zuwanderung nach Deutschland erwünscht und nötig, zumindest aber unvermeidbar ist. Von den im Bundestag vertretenen Fraktionen forderte bis vor wenigen Monaten einzig die CSU ein „Zuwanderungsbegrenzungsgesetz“.

Andererseits beantwortet der weitgehende parteiübergreifende Konsens hinsichtlich der Notwendigkeit noch nicht die nicht weniger brisante Frage nach der Gestaltung zukünftiger Zuwanderung. Wer soll, wer darf einreisen? Wie viel Menschen sollen, dürfen kommen? Sollen Visa und Arbeitserlaubnis nur mit zeitlicher Befristung erteilt werden? Welche Ausbildungen oder Berufserfahrungen werden zur Bedingung gemacht? Wie steht es um den Familiennachzug? Sind alle Nationalitäten und Kulturen gleichermaßen erwünscht?

Nach Deutschland kommen gegenwärtig Asylbewerber, Spätaussiedler, Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlinge und nicht zuletzt EU-Bürger, die von ihrem Recht auf Freizügigkeit Gebrauch machen. Schon dieser Zuzug erfordert erhebliche Integrationsanstrengungen. Welche Maßnahmen sind – angesichts weiterer Zuwanderung und vor allem angesichts verminderter rechter Gewalt – notwendig, um die Menschen zu schützen und den sozialen Frieden sicherzustellen?

Gerade Nordrhein-Westfalen und insbesondere das Ruhrgebiet haben – trotz aller Probleme – in der Vergangenheit gezeigt, dass Zuwanderung auch größerer Gruppen „erfolgreich“ gestaltet werden kann. Vielleicht ließe sich aus diesen Erfahrungen lernen.

Im folgenden werden die Beiträge des Fachgesprächs „Zuwanderung gestalten“ dokumentiert, das das Rheinisch-Westfälische Institut für Wirtschaftsforschung e.V. und die Katholische Akademie des Bistums Essen „Die Wolfsburg“ am 25. Januar 2001 in Mülheim an der Ruhr veranstaltet haben.

Wir danken den Referenten der Tagung, die ihre Statements für diese Publikation noch einmal durchgesehen und zur Verfügung gestellt haben sowie den Teilnehmerinnen und Teilnehmern des Fachgesprächs für die anregende Diskussion.

Essen, Mülheim/Ruhr im Mai 2001

Prof. Dr. Paul Klemmer

Präsident des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung e.V.

Dr. Andreas Lienkamp

Dozent der Katholischen Akademie „Die Wolfsburg“

Dr. Michael Schlagheck

Direktor der Katholischen Akademie „Die Wolfsburg“

Weihbischof Franz Grave

Einführung

Sehr geehrte Damen und Herren!

Ich begrüße Sie herzlich im Namen der Veranstalter, des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung und der Katholischen Akademie „Die Wolfsburg“, aber auch namens des Bistums Essen und danke Ihnen sehr, dass Sie unserer Einladung gefolgt sind. In unserem Bistum gibt es seit einem Jahr einen Arbeitskreis Integration, der sich insbesondere darum bemüht, das Zusammenleben von Türken und Deutschen, von Muslimen und Christen positiv zu gestalten. Dieser Kreis, der von meinem Mitbruder Franz Vorrath geleitet wird, nimmt ebenfalls an unserem Studiengespräch teil. Wir wollen heute ein Thema behandeln, das recht kompliziert und komplex, das wirtschaftlich, sozial und politisch relevant ist, das Zuwanderer und Einheimische erheblich berührt und das deshalb strittig und auch politisch umstritten ist und nicht zuletzt Emotionen weckt und Ängste schürt. Es ist ein Thema, das die Menschen bewegt, das aber – ob wir wollen oder nicht – auf der Agenda steht und entschieden werden muss. Wir wollen dazu einen Beitrag erarbeiten, auch zu unserer eigenen Positionsfindung und -bestimmung.

Wir haben zu einem Studiengespräch eingeladen, das heißt zu einem offenen, sachorientierten, argumentativen Gespräch. Uns kommt es darauf an, freimütige, fundierte und gegebenenfalls auch gegensätzliche Äußerungen zu hören. Wir behandeln dieses politisch sensible Thema am Anfang eines neuen Jahres, eines neuen Jahrhunderts und gar Jahrtausends, zu einem Zeitpunkt, der von tiefgreifenden technischen, wirtschaftlichen, politischen und sozialen Veränderungen geprägt ist, die sich in immer kürzeren Zeitfolgen vollziehen. Und die politische und soziale Gestaltung der Einwanderung in Deutschland wird ihrerseits ein Element sein, das folgenschwere Veränderungen bewirkt. „Deutschland ist kein Einwanderungsland“ – diese politische These war noch bis in die jüngere Zeit zu hören. Hinter dieser politischen Aussage verbarg und vollzog sich eine Realität, die anders scheint als die von der These beschriebene. Immerhin leben bereits heute in Deutschland bei insgesamt 82,1 Millionen Einwohnern 7,3 Millionen nicht-deutsche, zugewanderte Ausländer.

Sie sind zu uns gekommen als Asylbewerber, als von uns gesuchte, gewollte Arbeitskräfte und auch als hier bereits geborene Kinder von hier lebenden Ausländern, als nachgezogene Familienangehörige und als Kriegsflüchtlinge. Sie sind teilweise ohne dauerhafte Aufenthaltserlaubnis. Die hier lebenden Ausländer stammen zu einem geringen Teil aus West- sowie aus Osteuropa, vom Balkan, vor allem aus der Türkei (allein 2 Millionen), aber auch aus Afrika, Asien, Süd- und Mittelamerika. Sie gehören unterschiedlichen Religionen an. Es sind Christen, Muslime, die wegen des hohen Anteils von Türken und Balkanesen recht zahlreich

sind, Buddhisten, Hindus usw. Es sind nicht nur alle Hautfarben vertreten, sondern auch unterschiedliche Kulturkreise und kulturelle und ethnische Traditionen. Nicht wenige der ausländischen Mitbürger leben unter schwierigen sozialen Bedingungen, sind ohne Arbeit und ohne Arbeitserlaubnis, sind von wichtigen Formen der Teilhabe am gesellschaftlichen Leben ausgeschlossen und somit ohne wirkliche Perspektive und Entwicklungsmöglichkeit. Ihre Wohnsituation ist teilweise unzureichend. Ein nicht geringer Anteil hat keine ausreichenden Deutschkenntnisse.

Wir müssen konstatieren, dass viele ausländische Mitbürger, auch wenn sie schon lange hier leben, nicht oder nicht ausreichend integriert sind. Dies alles führt nicht nur bei den hier lebenden Ausländern und vor allem bei den Kindern und Jugendlichen ausländischer Herkunft zu schwierigen Problemen. Mindestens da, wo der Ausländeranteil überdurchschnittlich hoch ist, treten auch Schwierigkeiten, Probleme im Zusammenleben mit den deutschen Mitbürgern, ja sogar hinsichtlich der Lebensqualität und Entwicklungspotentiale von Stadtteilen auf. Hier haben sich Parallelgesellschaften, entwickelt, für die die regionale, zahlenmäßige Ballung von ausländischen Mitbürgern sowie grundlegende traditionelle, kulturelle und religiöse Verschiedenheiten und mangelnde Integration der Nährboden sind. Wer hier nähere Informationen wünscht, kann sie in den großen Städten des Ruhrgebietes wie Duisburg, Essen, Gelsenkirchen oder Dortmund, aber auch in Köln, Berlin, Frankfurt, Stuttgart oder München in Form von sehr praktischem Anschauungsunterricht erhalten. Dieses ist keine gute Entwicklung. Sie nutzt niemandem und schadet nahezu allen. Die These, Deutschland sei kein Einwanderungsland, war nur insoweit realistisch, als sich die Zuwanderung ungeregelt und weitgehend unter Missachtung der Erfordernisse der Integration vollzogen hat.

Und nun hören wir von vielen Seiten, von der Wirtschaft, aber auch von der Wissenschaft, von der Politik – und zwar sowohl der Regierungskoalition als auch der Opposition – von den Gewerkschaften, Deutschland benötige eine Zuwanderung von Gewicht. Die Regierung hat unter dem Vorsitz von Frau Professor Dr. Rita Süßmuth eine Kommission eingesetzt, die die Konditionen suchen und eine Konzeption entwerfen soll, und die Unionsparteien handeln ähnlich. Die Frage, *ob* wir eine solche Zuwanderung benötigen, wird zunehmend weniger gestellt. Sie scheint, mindestens tendenziell, im Sinne von Zustimmung beantwortet zu werden. Maßgeblich dafür ist vor allem die folgenreiche demographische Entwicklung. Der kontinuierliche Rückgang der Geburtenrate bewirkt nicht nur schwindende Bevölkerungszahlen, sondern in Verbindung mit dem Anwachsen der durchschnittlichen Lebenserwartung eine dramatische Abnahme des Anteils der arbeitsfähigen Bevölkerung. Als Folge davon ergibt sich, dass der Bedarf an qualifizierten Fachleuten auf allen Ebenen nicht hinreichend gedeckt werden kann. Dies betrifft nicht nur nicht nur die IT-Spezialisten, für die die Greencard-Regelung geschaffen wurde. Auch die wachsende Last der Sozialleistungen, und zwar nicht nur der altersbedingten, kann nicht mehr geschultert werden.

Wir scheinen also an einem Wendepunkt angekommen zu sein, wo es im *Gesamtinteresse* unerlässlich ist, Zuwanderung von Gewicht zu organisieren und Kriterien für die Einwanderung zu entwickeln. Diese Kriterien – so ist oft zu hören – müssten sich in erster Linie aus dem Bedarf des Gemeinwesens und weniger aus den Einzelinteressen der Zuwanderungswilligen ergeben. Es müssten Kriterien sein, die bedarfsorientiert seien und auf das Alter, die fachliche Qualifikation sowie die Leistungsfähigkeit und -willigkeit abstellten. Die Kriterien für die Einwanderung dürften sich darin aber nicht erschöpfen. Ich habe oben auf die Probleme verwiesen, die sich aus der unzureichenden Integration, auch als Folge unserer bisherigen Praxis, ergeben haben.

Wir werden – davon bin ich überzeugt – eine weitere Zuwanderung von Gewicht nur verkraften, wenn sie Akzeptanz bei den Bürgern findet. Das erfordert zweierlei: Einmal die offene Information und Diskussion in der Gesellschaft und zum anderen reale Aussichten für eine wirkliche Integration. Dieses letzte halte ich für entscheidend, und deswegen müssen wir auch Kriterien entwickeln, die ganz klar auf das Erfordernis der Integration abstellen. Wir müssen daher wirksame organisatorische Vorkehrungen, zum Beispiel für den Erwerb ausreichender deutscher Sprachkenntnisse, treffen. Wir müssen aber auch ganz klare Anforderungen an die Integrationswürdigkeit und Integrationsfähigkeit des Einzelnen stellen. Dabei ist eines unzweifelhaft: Je größer die traditionelle, kulturelle und auch religiöse Verschiedenheit ist, desto schwieriger ist die notwendige Integration zu erreichen.

Meine Damen und Herren, nur wer dieses ausspricht, postuliert und zu einem wesentlichen Element seiner fachlichen und politischen Konzeption macht, wird die Akzeptanz der Bürger erreichen. Es geht um ein großes, wichtiges und schwieriges Vorhaben. Es verträgt keine Schnellschüsse, es verträgt aber auch nicht, auf die lange Bank geschoben zu werden. Die Menschen in Deutschland, die Deutschen wie die ausländischen Mitbürger, haben ein Anrecht darauf zu wissen, wie sich Zuwanderung in Deutschland zukünftig abspielen wird, und sie wollen dieses auch wissen.

Teil 1:

Zuwanderung und Ruhrgebiet

Prof. Dr. Paul Klemmer

Zuwanderung gestalten – Einwanderungspolitik und Ruhrgebiet

Ausgangsthesen

Das Thema Zuwanderung bzw. Einwanderungspolitik entwickelt sich in Deutschland zunehmend zu einem Megathema. Zwar ist Deutschland seit den frühen sechziger Jahren Einwanderungsland und ist der Anteil der Ausländer an der Wohnbevölkerung von 1960 bis 1999 von damals 1,2 vH bis 1999 auf über 9 vH¹ gestiegen, aber erst heute wird deutlich, dass unser Land ohne erhöhte Zuwanderungen möglicherweise in eine nichtnachhaltige Entwicklung hineinsteuert. Das wäre eine Entwicklung, die künftigen Generationen eine Krise (etwa bei der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme, der Entwicklung der Steuereinnahmen oder der Ausstattung der Wirtschaft mit Arbeitskräften) bescheren würde, die unsere Nachkommen eindeutig benachteiligen könnte, die sich aber durch rechtzeitiges Gegensteuern – etwa durch eine Einwanderungspolitik – möglicherweise verhindern oder mildern ließe.

Die Frage, wie schnell eine Bevölkerung im Zeitablauf maximal schrumpfen kann, ohne dass es zu grundlegenden gesellschaftlichen oder gesamtwirtschaftlichen Störungen kommt, lässt sich bislang noch nicht eindeutig beantworten. Dies hängt u.a. vom Erwerbspersonenanteil an der Wohnbevölkerung, dem Pro-Kopf-Konsumniveau, der Kapitalintensität der Produktion oder der Entwicklung der Arbeitsproduktivität ab². Es besteht aber weitgehend Einigkeit darüber, dass die Entwicklungsrisiken des sich anbahnenden Prozesses eines deutlichen Bevölkerungsrückgangs steigen werden, und zwar vor allem in regionaler Hinsicht. Um solche künftigen Probleme zu vermeiden, wird darum eine Einwanderungspolitik gefordert.

Folgt man der Argumentation der Experten, braucht Deutschland vor allem Einwanderer,

- um einen abrupten Einbruch der Sozialproduktentwicklung zu verhindern,
- um der sinkenden Erwerbspersonenentwicklung entgegenzuwirken,
- um einen spezifischen Mangel an qualifizierten Arbeitskräften zu überwinden und
- um die Finanzierungsprobleme unserer sozialen Sicherungssystem zu mildern.

¹ Wert für 1999 für das vereinte Deutschland.

² Vgl. etwa *Stiller, S.*: Konsumeffekte demographischer Veränderungen. Eine Simulationsanalyse für die Bundesrepublik Deutschland, HWWA-Diskussionspapiere, Nr. 69, Hamburg 1998, oder *Börsch-Supan, A.-H.*: The

Insofern erscheint weniger die Frage, ob wir eine Zuwanderung benötigen, sondern primär nur noch die Frage nach Art und Umfang der Zuwanderung relevant. Eine Familien- und Einwohnerpolitik, die auf eine Steigerung der Geburtenrate deutscher Frauen hinzuwirken versucht, kommt auf alle Fälle zu spät und würde sich, falls sie überhaupt greift, erst stark zeitverzögert bemerkbar machen. Quantitative und qualitative Engpässe beim Arbeitskräfteangebot verlangen, so die gegenwärtig dominierende Auffassung, bereits heute eine erhöhte Zuwanderung.

Gibt es Grenzen einer Zuwanderung? Die Beantwortung dieser Frage fällt ebenfalls schwer. Bisherige Untersuchungen über die wirtschaftlichen Implikationen einer Zuwanderung, die sich in Deutschland bis jetzt aus primär weniger Qualifizierten zusammensetzte, kommen selbst bei solchen Qualifikationskategorien zu einer insgesamt eher positiven Einschätzung der ökonomischen Folgen einer Immigration³. So lässt sich zeigen, dass die Zuwanderer bis jetzt einen signifikanten Beitrag zur Finanzierung der „Kosten“ des Staates geleistet haben und aufgrund der Tatsache, dass sie die Leistungen der öffentlichen Hand unterproportional in Anspruch nahmen, die Deutschen um etwa 400 DM pro Einwohner und Jahr entlasteten. Die Ausländer partizipierten auch bis jetzt nur in Höhe von etwa zwei bis drei Prozent an den Rentenausgaben, waren aber an der Mittelaufbringung in Höhe von 8 vH beteiligt. Auch bei der Gesetzlichen Krankenversicherung war bei den Ausländern bislang altersstrukturell bedingt nur die Hälfte an Ausgaben für Leistungen und Krankheitsaufwendungen erforderlich gegenüber einer Situation, in der die Ausländer die gleiche Altersstruktur gehabt hätten wie die Deutschen. Einzig bei der Arbeitslosenversicherung „kosten“ die Ausländer mehr als die Deutschen, was aber darauf zurückzuführen ist, dass ihre Betroffenheit durch Arbeitslosigkeit etwa doppelt so hoch ist wie jene der Deutschen und ihr Erwerbsspersonenanteil überdurchschnittlich hoch ausfällt. Von einer gravierenden Konkurrenzsituation der deutschen und ausländischen Erwerbssuchenden kann auch nicht die Rede sein, eher besteht aufgrund der Qualifikationsunterschiede eine Komplementaritätsbeziehung zum Vorteil der Deutschen. Trotzdem kann es Zuwanderungsgrenzen geben und darf darum auch die Frage, welche Zuwanderungen unter Nachhaltigkeitsaspekten verkräftet werden können, nicht ausgeblendet werden. Solche Grenzen machen sich vor allem auf der regionalen bzw. lokalen Ebene bemerkbar und resultieren primär aus den Integrationsproblemen auf der Stadtteilsebene. Klare Grenzziehungen sind aber auch hier nicht möglich. Man muss nämlich differenzieren. So sind die Angehörigen aus den Ländern der Europäischen Union – wie aus Italien, Grie-

Consequences of Population Aging for Growth and Savings, Beiträge zur angewandten Wirtschaftsforschung, Discussion Paper, 514-95, Institut für Volkswirtschaftslehre u. Statistik der Univ. Mannheim, Mannheim 1995.

³ Vgl. z.B. Heilemann, U./von Loeffelholz, H.D.: Ökonomische und fiskalische Implikationen der Zuwanderung nach Deutschland, RWI-Papiere, Nr. 52, Essen 1998.

chenland, Spanien, Portugal – in der deutschen Bevölkerung eher akzeptiert als Zuwanderer aus anderen Herkunftsländern. Eine besondere Problemgruppe stellen dabei die über zwei Millionen türkischen Staatsangehörigen dar. Sie stammen aus einem anderen Kulturkreis, unterliegen spezifischen Isolationstendenzen und präsentieren sich aus der Sicht der Deutschen vielfach als äußerlich auffällige Minderheit, was Gefühle der Ablehnung auslösen kann. Insofern sind es vor allem Integrationsprobleme, die die Frage nach den Grenzen einer Zuwanderung bzw. ihrer Gestaltung aufwerfen.

Nachfolgend soll versucht werden, nach einer kurzen Behandlung der gesamtdeutschen Perspektiven mit Blick auf das Ruhrgebiet die regionalen Aspekte darzulegen. Gerade das Ruhrgebiet verfügt nämlich über beachtliche Immigrations- und Emigrationserfahrungen. Es entstand aus einer gewaltigen Zuwanderungsbewegung, die vor allem im Zeitraum von 1850 bis zum Ersten Weltkrieg zu einem großen Zustrom von Menschen in diesen Raum führte. Im Gefolge der Bergbau- und Stahlkrise der siebziger und frühen achtziger Jahre des vergangenen Jahrhunderts verließen wiederum über ein halbe Millionen Deutsche das Revier; dies erfolgte vielfach im Austauschprozess mit Ausländern und führte in vielen Stadtbezirken zu einer ethnischen Umschichtung der Wohnbevölkerung. Dann kam – bedingt durch die deutsche Wiedervereinigung bzw. die Zuwanderung sog. Deutschstämmiger – im Zeitraum von 1989 bis 1993 eine erneute Zuwanderungswelle, die jedoch schnell abebbte und wieder auf ein Niveau zurückfiel, das den schon früher begonnenen Prozess eines kontinuierlich größer werdenden Einwohnerschwundes nicht mehr zu stoppen vermag. Dies führte darum auch im Ruhrgebiet zu einer Zuwanderungsdiskussion bzw. zur Forderung nach stärkerer Gestaltung dieser Zuwanderung.

Gesamtdeutsche Entwicklungsperspektiven

Im Vordergrund der gesamtdeutschen Diskussion stehen zur Zeit, wie bereits betont wurde, die möglichen Auswirkungen eines Bevölkerungsrückgangs auf das Arbeitskräfteangebot. Letzteres wird vor allem von zwei Faktoren bestimmt, und zwar dem alters-, geschlechts- und nationalitätenspezifischen Erwerbsverhalten auf der einen und der Alters- und Geschlechtsstruktur einer Gesellschaft auf der anderen Seite. Die Altersstruktur wird von den Zuwanderern mitdeterminiert, da das Durchschnittsalter der Zuwanderer in der Regel deutlich unter dem Niveau der Deutschen liegt. Die Erwerbsbeteiligung der Zuwanderer war lange Zeit deutlich höher als jene der Deutschen. Da die Erwerbsfähigen der Jahre 2000 bis 2015 bereits geboren sind, sind Erwerbspersonenprognosen insgesamt recht zuverlässig. Einzig der künftige Außenwanderungssaldo, der im Zeitraum von 1992 und 1997 zwischen 782.000 und 94.000 Personen schwankte und durch politische Restriktionen mitgeprägt wird,

muss bei Prognosen zumeist in Form von Annahmen gesetzt werden. Nachfolgend sollen einige wichtige Ergebnisse solcher Prognosen für Deutschland vorgestellt werden⁴.

Vorausgesetzt, dass sich beim Erwerbsverhalten keine gravierenden Änderungen einstellen werden und die Lebensarbeitszeit nicht verlängert wird, muss sich das deutsche Erwerbspersonenpotential bei einem Null-Zuwanderungssaldo bis zum Jahr 2010 jährlich um etwa 150.000 bis 200.000 Erwerbspersonen vermindern, danach wird es einen größeren Einbruch geben, bei dem bis zum Jahr 2040 sogar jährliche Abnahmeraten von bis zu 600.000 Erwerbspersonen nicht mehr ausgeschlossen werden können⁵. Auf alle Fälle wird sich die Relation der jüngeren zu den älteren Erwerbspersonen gravierend verringern. Ohne Zuwanderung und ohne Änderung des generativen Verhaltens wird es im Jahr 2050 in Deutschland nur noch etwa 52 Millionen Menschen geben, das Alter eines „Durchschnittsdeutschen“, das Mitte der neunziger Jahre bei etwa bei 39 Jahren lag, wird bis dahin auf über 48 Jahre ansteigen und die Zahl der Erwerbsfähigen wird um etwa 45 Prozent unter dem heutigen Niveau liegen⁶.

Bei einem jährlichen Wanderungssaldo von rd. 100.000 bzw. 200.000 Menschen könnte das deutsche Arbeitskräfteangebot in den nächsten Jahren noch leicht steigen. Wächst – wie vielfach erwartet – die Erwerbsbeteiligung der weiblichen Erwerbsfähigen, fällt dieser Anstieg deutlicher aus. Dies wird aber nicht verhindern, dass es nach 2010/15 doch noch zu einem starken Einbruch beim Arbeitskräfteangebot kommt. Erst bei einer jährlichen Zuwanderung von über 400.000 Menschen erscheint ein Stabilisierung des Erwerbspersonenpotentials in Deutschland möglich. Ein solcher Zuwanderungsüberschuss erscheint vielen aber unter Integrationsüberlegungen als nicht nachhaltig durchhaltbar.

In diesem Zusammenhang muss nochmals daran erinnert werden, dass eine Steigerung der Geburtenrate der Deutschen als Alternative zu einer verstärkten Zuwanderung weitgehend ausfällt. Erstens würde sich dieser Effekt nur sehr zeitverzögert bemerkbar machen. Noch wichtiger ist aber, dass aufgrund des sog. Pillenknicks Ende der sechziger Jahre die Zahl der gebärfähigen Frauen in Deutschland inzwischen so stark zurückgegangen ist, dass selbst eine Steigerung der zusammengefasste Geburtenziffer⁷ um 50 Prozent nicht mehr ausreichen würde, um langfristig eine Reduktion der Erwerbsfähigen zu verhindern. Will man den

⁴ Vgl. neben RWI-Prognosen auch *Kempe, W.*: Rückgang der erwerbsfähigen Bevölkerung in Deutschland bei stagnierender Bevölkerungszahl – eine Bevölkerungsprojektion bis 2010, *Wirtschaft im Wandel*, 5/1999, hrsg. v. IWH, 3 ff.

⁵ Vgl. *Schulz, E.*: Migration und Arbeitskräfteangebot in Deutschland bis 2050, *DIW-Wochenbericht* 48/00.

⁶ Vgl. auch *Stiller*: 7 (wie Anm. 2).

⁷ Das ist die mit 1000 multiplizierte Zahl der Lebendgeborenen in Relation zur Anzahl der Frauen im fertilen Alter (15 bis 45 Jahre). Sie liegt in Westdeutschland seit etwa 25 Jahren bei ca. 1400, zur einfachen Reproduktion der Bevölkerung wäre eine Ziffer von etwa 2100 notwendig.

Rückgang der Erwerbsfähigen bremsen oder andere Implikationen eines Bevölkerungsrückgangs mildern, ist man somit auf Zuwanderungen angewiesen.

Die eben genannten Zahlen betreffen Gesamtdeutschland, regional bestehen jedoch – was die Entwicklung des Erwerbsfähigen- bzw. Erwerbspersonenpotentials betrifft – wandlungsbedingt große Divergenzen, die in Zukunft noch weiter anwachsen werden, da in einzelnen Teilgebieten demographische Implosionen erwartet werden. Besonders wird dies gegenwärtig für die Entwicklung weiter Teile Ostdeutschlands sowie das Ruhrgebiet prognostiziert. Darum ist es vor allem die Entwicklung auf der regionalen Ebene, die Sorge bereitet. Die Dramatik wächst noch, wenn man die Entwicklung auf die Stadtteilsebene herunterbricht. Dort besteht teilweise bereits soziale Verödungs- bzw. Erosionsgefahr. Darum erhebt sich vor allem auf der lokalen Ebene die Forderung nach Aufstockung bzw. Gestaltung der Zuwanderung.

Ruhrgebietsentwicklungsperspektiven

In gewisser Hinsicht ist das Ruhrgebiet, was die demographische Entwicklung Deutschlands angeht, eine Art vorlaufende Region. Dieser Raum weist bereits heute eine Altersstruktur auf, die in Deutschland erst in etwa zehn Jahren oder später zu erwarten ist. Folgt man z.B. neueren Prognosen des Landesamtes für Datenverarbeitung und Statistik, wird das Gebiet des Kommunalverbands Ruhrgebiet (KVR) – trotz eines bundesdeutschen Einwanderungsüberschusses von angenommenen 200.000 Menschen im Jahr – im Zeitraum von 1998 bis 2005 bereits rd. 133.000 Menschen verlieren, während Nordrhein-Westfalen noch einen Zuwachs von 31.000 Einwohnern erwarten kann (vgl. Tabelle 1). Bis 2010 kann die Bevölkerungsabnahme, falls es nicht zu noch größeren Zuwanderungen kommt, bereits über 250.000 Menschen betragen. Das wäre – bezogen auf 1998 – ein Minus von knapp 4,7 vH (NRW: -0,44 vH). Bis 2015 kann schon von einer Schrumpfung um mehr als 374.000 Einwohnern (fast -7 vH; NRW: -1,2 vH) ausgegangen werden.

Region/Stadt/Kreis	1998	2005	2010	2015
Duisburg	529.062	511.300	499.700	489.700
Essen	608.732	573.900	549.200	525.500
Mülheim	175.507	171.300	167.100	162.800
Oberhausen	223.399	216.800	211.200	205.400
Wesel	469.980	479.100	479.300	477.000
Bottrop	121.565	120.700	118.800	116.700
Gelsenkirchen	286.432	274.900	266.200	257.900
Recklinghausen	662.309	655.700	645.900	634.900
Bochum	395.837	381.300	369.600	358.000
Dortmund	594.866	566.900	547.500	529.900
Hagen	209.027	199.700	192.600	186.000
Hamm	181.194	177.000	172.800	168.500
Herne	177.863	170.800	165.200	159.900
Ennepe-Ruhr-Kreis	351.448	346.300	339.600	332.200
Unna	427.067	435.500	436.100	435.400
Ruhrgebiet	5.414.288	5.281.200	5.160.800	5.039.800
NW	17.974.487	18.005.600	17.895.500	17.761.400

Tabelle 1: Einwohnerprognosen für NRW und die KVR-Städte bzw. -kreise
(Quelle: LDS-Daten)

Auf lokaler Ebene kommen starke Entwicklungsunterschiede zwischen den Städten und Kreisen zum Vorschein. Sie werden sichtbar, wenn man auf die Veränderungen bzw. die Veränderungsraten abstellt (vgl. Tabelle 2). Danach wird die Einwohnerzahl Essens bis 2015 um fast 14 vH abnehmen, jene von Hagen und Dortmund jeweils um rd. 11 vH, jene von Herne um ca. 10 vH. Der Unterschied zum Landestrend ist beachtlich und steigt noch, wenn man aus Nordrhein-Westfalen das Ruhrgebiet herausrechnet. Bei einer solchen Betrachtungsweise würde das Land bis 2015 (bezogen auf 1998) noch ein Bevölkerungswachstum von fast 1,3 vH verzeichnen. Wie bei anderen Indikatoren (z.B. Arbeitslosigkeit) ist es somit das Ruhrgebiet, welches Nordrhein-Westfalen im Entwicklungstrend nach unten zieht.

Region/Stadt/Kreis	1998 bis 2005		1998 bis 2010		1998 bis 2015	
	Veränd.	i.vH	Veränd.	i.vH	Veränd.	i.vH.
Duisburg	-17.762	-3,36	-29.362	-5,55	-39.362	-7,44
Essen	-34.832	-5,72	-59.532	-9,78	-83.232	-13,67
Mülheim	-4.207	-2,40	-8.407	-4,79	-12.707	-7,24
Oberhausen	-6.599	-2,95	-12.199	-5,46	-17.999	-8,06
Wesel	9.120	1,94	9.320	1,98	7.020	1,49
Bottrop	-865	-0,71	-2.765	-2,27	-4.865	-4,00
Gelsenkirchen	-11.532	-4,03	-20.232	-7,06	-28.532	-9,96
Recklinghausen	-6.609	-1,00	-16.409	-2,48	-27.409	-4,14

Bochum	-14.537	-3,67	-26.237	-6,63	-37.837	-9,56
Dortmund	-27.966	-4,70	-47.366	-7,96	-64.966	-10,92
Hagen	-9.327	-4,46	-16.427	-7,86	-23.027	-11,02
Hamm	-4.194	-2,31	-8.394	-4,63	-12.694	-7,01
Herne	-7.063	-3,97	-12.663	-7,12	-17.963	-10,10
Ennepe-Ruhr-Kreis	-5.148	-1,46	-11.848	-3,37	-19.248	-5,48
Unna	8.433	1,97	9.033	2,12	8.333	1,95
Ruhrgebiet	-133.088	-2,46	-253.488	-4,68	-374.488	-6,92
NW	31.113	0,17	-78.987	-0,44	-213.087	-1,19

Tabelle 2: Veränderung der Bevölkerung im Zeitraum von 1998 bis 2015
(Quelle: Eigene Berechnungen auf der Basis von LDS-Daten)

Region/Stadt/Kreis	1998 bis 2005		1998 bis 2010		1998 bis 2015	
	Veränd.	i.vH	Veränd.	i.vH	Veränd.	i.vH.
Duisburg	-369	-0,36	-5.769	-5,60	-9.169	-8,90
Essen	-4.636	-4,24	-13.436	-12,29	-20.336	-18,60
Mülheim	-123	-0,40	-2.223	-7,26	-3.923	-12,81
Oberhausen	-1.431	-3,29	-4.431	-10,18	-6.631	-15,23
Wesel	-617	-0,62	-7.717	-7,70	-12.317	-12,29
Bochum	-597	-2,44	-2.297	-9,38	-3.497	-14,28
Gelsenkirchen	-1.482	-2,64	-5.782	-10,31	-8.482	-15,12
Recklinghausen	-3.770	-2,74	-12.870	-9,34	-18.970	-13,77
Bochum	-2.676	-3,89	-7.776	-11,31	-11.776	-17,12
Dortmund	-1.970	-1,77	-8.670	-7,81	-13.370	-12,04
Hagen	-1.046	-2,54	-3.846	-9,32	-5.846	-14,17
Hamm	-1.339	-3,46	-4.139	-10,68	-5.939	-15,33
Herne	-1.209	-3,61	-3.509	-10,47	-5.209	-15,55
Ennepe-Ruhr-Kreis	-1.098	-1,64	-5.898	-8,79	-9.598	-14,30
Unna	-902	-0,99	-4.802	-5,25	-7.102	-7,76
Ruhrgebiet	-23.265	-2,20	-93.165	-8,81	-142.165	-13,45
NW	29.910	0,81	-161.690	-4,38	-309.390	-8,38

Tabelle 3: Veränderung der Bevölkerung unter 19 Jahren von 1998 bis 2015
(Quelle: Eigene Berechnungen auf der Basis von LDS-Daten)

Dieser demographische Prozess wird von altersstrukturellen Verschiebungen begleitet. So sinkt der Anteil der unter 19-Jährigen kontinuierlich, jener der über 60-Jährigen steigt. Wie aus Tabelle 3 zu entnehmen ist, geht in allen hier erfassten Beobachtungseinheiten die Bevölkerung unter 19 Jahren zurück. Den stärksten Rückgang verzeichnet hierbei die Stadt Essen mit -18,6 vH, an der zweiten Stelle folgt die Stadt Bochum mit -17,12 vH. Das ist jeweils mehr als doppelt so hoch wie in Nordrhein-Westfalen inklusive Ruhrgebiet.

Region/Stadt/Kreis	1998 bis 2005		1998 bis 2010		1998 bis 2015	
	Veränd.	i.vH	Veränd.	i.vH	Veränd.	i.vH.
Duisburg	-17.360	-5,86	-15.060	-5,08	-18.160	-6,13
Essen	-32.739	-9,55	-41.239	-12,03	-53.939	-15,73
Mülheim	-7.133	-7,27	-7.633	-7,78	-9.533	-9,71
Oberhausen	-6.828	-5,39	-7.328	-5,78	-10.728	-8,47
Wesel	-3.627	-1,35	2.273	0,85	-327	-0,12
Bottrop	-1.941	-2,82	-1.441	-2,09	-3.041	-4,41
Gelsenkirchen	-7.916	-4,98	-8.016	-5,05	-11.616	-7,31
Recklinghausen	-12.842	-3,44	-10.942	-2,93	-18.342	-4,91
Bochum	-14.226	-6,17	-16.926	-7,34	-23.426	-10,16
Dortmund	-28.586	-8,40	-33.686	-9,89	-42.886	-12,60
Hagen	-9.533	-8,25	-10.333	-8,94	-13.233	-11,45
Hamm	-4.938	-4,83	-5.238	-5,13	-7.738	-7,58
Herne	-5.787	-5,75	-6.687	-6,64	-9.487	-9,42
Ennepe-Ruhr-Kreis	-10.741	-5,39	-10.641	-5,34	-14.341	-7,20
Unna	-194	-0,08	4.806	1,97	3.206	1,32
Ruhrgebiet	-164.391	-5,36	-168.091	-5,48	-233.591	-7,62
NW	-328.931	-3,20	-175.231	-1,71	-205.031	-2,00

Tabelle 4: Veränderung der Bevölkerung der 19- bis unter 60-Jährigen von 1998 bis 2015
(Quelle: Eigene Berechnungen auf der Basis von LDS-Daten)

Besondere Aufmerksamkeit schenkt man, wie bereits erwähnt wurde, in der Regel der sog. Erwerbsfähigenentwicklung, da sie grob die Entwicklung des Arbeitskräftepotentials verdeutlicht. Ein sinkendes Erwerbsfähigenvolumen kann einerseits die Zahl der Arbeitslosen reduzieren, kann aber auch entwicklungslimitierend wirken. Definiert man dieses Erwerbsfähigenvolumen vor allem als die 19- bis unter 60-Jährigen, wird das Revier – wiederum bezogen auf 1998 – bis 2005 rd. 164.000, bis 2010 rd. 168.000 und bis 2015 rd. 234.000 Erwerbsfähige verlieren (vgl. Tabelle 4). Bis 2015 schrumpft das Erwerbsfähigenvolumen des Ruhrgebiets damit um über 7,6 vH, jenes des Landes nur um 2,0 vH. Würde man aus den Landeswerten das Ruhrgebiet herausrechnen, käme man in Nordrhein-Westfalen bis 2015 (bezogen auf 1998) sogar noch zu einem leichten Wachstum des potentiellen Arbeitskräfteangebots um 0,4 vH.

In allen Fällen wird die Entwicklung von einer Altersstrukturverschiebung der Erwerbsfähigen begleitet. Betrug der Anteil der 19- bis unter 40-Jährigen an den Erwerbsfähigen im Ruhrgebiet z.B. 1998 noch 52,5 vH, wird er sich bereits 2005 auf 48,1 vH und bis 2015 auf 46,07 vH verringern. Der Anteil der Älteren am Erwerbsfähigenvolumen steigt somit kontinuierlich. Im Ruhrgebiet geht dieser Prozess der „Überalterung“ jedoch schneller voran als in Nordrhein-Westfalen oder in Deutschland.

Innerhalb des Ruhrgebiets divergieren diese Überalterungseffekte (vgl. Tabelle 4). Das Erwerbsfähigenvolumen Essens wird um fast 16 vH abnehmen, jenes von Dortmund um knapp 13 vH, jenes von Hagen um 11,4 vH und jenes von Bochum um rd. 10 vH. Angesichts dieser Größenordnungen wird selbst eine erhöhte Erwerbsbeteiligung der Erwerbsfähigen nicht mehr ausreichen, um den Prozess eines sinkenden Arbeitskräfteangebots zu stoppen. Damit können sich, falls größere Zuwanderungen unterbleiben, im Ruhrgebiet entwicklungslimitierende Wirkungen bemerkbar machen. Geringere Schrumpfungsraten weisen nur die Kommunen der Ballungsrandzone auf, im Kreis Unna kann abweichend vom Ruhrgebietstrend sogar noch mit einem Wachstum der Erwerbsfähigen von knapp 2 vH gerechnet werden. Das reicht aber nicht aus, um den Trend in den Arbeitsmarktbereichen des Reviers zu stoppen.

Region/Stadt/Kreis	1998 bis 2005		1998 bis 2010		1998 bis 2015	
	Veränd.	i.vH	Veränd.	i.vH	Veränd.	i.vH.
Duisburg	-33	-0,03	-8.533	-6,58	-12.033	-9,28
Essen	2.543	1,62	-4.857	-3,10	-8.957	-5,72
Mülheim	3.049	6,52	1.449	3,10	749	1,60
Oberhausen	1.660	3,12	-440	-0,83	-640	-1,20
Wesel	13.364	13,16	14.764	14,54	19.664	19,37
Bochum	1.673	5,95	973	3,46	1.673	5,95
Gelsenkirchen	-2.134	-2,98	-6.434	-8,99	-8.434	-11,79
Recklinghausen	10.003	6,62	7.403	4,90	9.903	6,55
Dortmund	2.365	2,45	-1.535	-1,59	-2.635	-2,73
Hagen	2.590	1,81	-5.010	-3,50	-8.710	-6,08
Hamm	1.252	2,40	-2.248	-4,30	-3.948	-7,56
Herne	2.083	5,17	983	2,44	983	2,44
Ennepe-Ruhr-Kreis	-67	-0,15	-2.467	-5,65	-3.267	-7,48
Unna	6.691	7,86	4.691	5,51	4.691	5,51
Ruhrgebiet	9.529	10,34	9.029	9,80	12.229	13,27
NW	54.568	4,22	7.768	0,60	1.268	0,10
	330.134	8,23	257.934	6,43	301.334	7,51

Tabelle 5: Veränderung der Bevölkerung der 60-Jährigen und Älteren (Quelle: Eigene Berechnungen auf der Basis von LDS-Daten)

Region/Stadt	1998	2005	2010	2015
Duisburg	24,52	25,37	24,25	24,04
Essen	25,72	27,72	27,62	28,09
Mülheim	26,64	29,07	28,85	29,18
Oberhausen	23,79	25,28	24,95	25,56
Wesel	21,60	23,98	24,26	25,41
Bottrop	23,14	24,69	24,49	25,54
Gelsenkirchen	24,97	25,25	24,46	24,47
Recklinghausen	22,81	24,57	24,54	25,36
Bochum	24,36	25,91	25,68	26,20
Dortmund	24,09	25,74	25,26	25,40
Hagen	25,00	26,79	25,96	25,97
Hamm	22,25	23,95	23,90	24,51
Herne	24,55	25,53	24,94	25,27
Ennepe-Ruhr-Kreis	24,22	26,51	26,44	27,03
Unna	21,58	23,35	23,21	23,98
Ruhrgebiet	23,86	25,49	25,18	25,66
NW	22,32	24,12	23,86	24,29

Tabelle 6: Anteil der 60-Jährigen und Älteren an der Bevölkerung von 1998 bis 2015
(Quelle: Eigene Berechnungen auf der Basis von LDS-Daten)

Auf der Stadtbezirksebene werden die divergierenden Entwicklungsraten der Jugendlichen und Älteren noch höher ausfallen. Das hat gravierende Auswirkungen auf die Auslastung von Kindergärten, Schulen oder Krankenhäusern. Auf ausgewählte Implikationen wird gleich noch näher eingegangen.

Im Gefolge dieser Altersstrukturverschiebungen wird auch der Anteil der 60-Jährigen und Älteren an der Wohnbevölkerung zunehmen. Tabelle 5 zeigt z.B., dass insbesondere in den nächsten 5 Jahren die ältere Wohnbevölkerung anwachsen wird, danach kommt es aber auch bei dieser Alterskategorie zu deutlichen Einbrüchen. Am stärksten fallen sie in Gelsenkirchen, Duisburg und Hagen aus. Deutliche Zuwächse erwarten die Umlandkreise.

Demzufolge müssen sich auch die Anteilswerte der 60-Jährigen und Älteren an der Wohnbevölkerung verschieben (vgl. Tabelle 6). Der höchste Anteilswert wird für Mülheim/Ruhr erwartet, an zweiter Stelle liegt Essen, an dritter der Ennepe-Ruhr-Kreis.

Ausgewählte Implikationen

Diese demographischen Entwicklungstendenzen können verschiedene Auswirkungen haben. So ist nach ersten groben Schätzungen davon auszugehen, dass es bis 2015 aufgrund des zu erwartenden Einwohnerverlustes zu einer Kaufkraftreduktion im Ruhrgebiet in Höhe von etwa 12 Mrd. DM kommen kann. Es besteht somit die Gefahr, dass sich ein sich selbst

verstärkender Prozess des Nachfragerückgangs – etwa im Einzelhandel – aufbaut. Der hierdurch induzierte Prozess kann regional stark streuen und Stadtteile mit Sozialproblemen besonders hart treffen. Dort wird es verstärkt zu Schließungen von Filialen im Bereich des Handels, aber auch bei den Banken und Versicherungen kommen. Dies mindert wiederum die Wohnqualität, lässt im Immobilienbereich Wertverluste entstehen und verstärkt Abwanderungsbewegungen der deutschen Wohnbevölkerung.

Da die Einnahmen der Kommunen ebenfalls stark einwohnerabhängig sind, werden auch die kommunalen Einnahmen zurückgehen. Dies wirkt sich auch im vertikalen und horizontalen Finanzausgleich aus, da dessen Zuweisungen in starkem Maße von gewichteten Einwohnerwerten abhängen. Teilweise wird man versuchen, über steigende Gebühren diesen Prozess erodierender Einnahmen auszugleichen. Dies löst jedoch nicht nur negative Verteilungseffekte aus, sondern mindert auch die Standortqualität.

Die Forderung nach erhöhter Zuwanderung ergibt sich in besonderer Weise aus der These von den entwicklungslimitierenden Wirkungen sich anbahnender quantitativer und qualitativer Engpässe bei den Erwerbspersonen. Vor allem erwartet man, dass das Vordringen der New Economy bzw. der Internetökonomie eine gravierende Änderung im Qualifikationsbedarf hervorrufen wird, die man bildungspolitisch kurzfristig kaum mehr zu befriedigen vermag.

So plausibel diese These ist, die Abschätzung des relevanten Bedarfs – etwa von Regionen wie dem Ruhrgebiet – ist mit großen Problemen verbunden. Es gibt nämlich noch keine klare Vorstellung von dieser benötigten Humankapitalkomponente. Der Bedarf reicht vom klassischen Kerninformatiker mit abgeschlossener Hochschulausbildung bis hin zum Netzwerkassistenten. Gesucht werden zumeist Erwerbspersonen mit technisch-naturwissenschaftlicher Begabung und Grundkenntnissen in ökonomischen Zusammenhängen. Vor allem Marketingkenntnisse sind gefragt. Der Mittelstand braucht zumeist keinen Alleskönner mit Hochschulabschluss, Quereinsteiger ohne akademische Vorkenntnisse reichen vielfach aus. Großunternehmen können ihre Spitzenkräfte aus einem sich herausbildenden globalen Arbeitsmarkt für Top-Kräfte rekrutieren, Klein- und Mittelstandsunternehmen sind hingegen auf eine regionale Rekrutierung angewiesen. Ihre Bedarfe gehen darum eher in Richtung eines IT-Engineers oder IT-Consultants. Deren Ausbildung müsste lokal geprägt sein, Elemente einer dualen Ausbildung aufweisen und auch (regionale) Unternehmer als Dozenten kennen. Gerade mit Blick auf die Wünsche kleiner und mittlerer Unternehmen und die Integrationsprobleme ausländischer Spezialisten mit häufig wenig eindeutig spezifiziertem Profil sollte man versuchen, das bereits vorhandene Erwerbspersonenpotential zu qualifizieren.

Dabei sollte man durchaus auch prüfen, inwieweit ältere Erwerbspersonen bzw. Arbeitslose noch qualifizierungsfähig sind. Deutschland ist im internationalen Vergleich nämlich ein Land

mit extrem ausgeprägter Altersarbeitslosigkeit. Innerhalb Deutschlands gilt dies insbesondere für das Ruhrgebiet. Eine solche Form der Arbeitslosigkeit ist jedoch keine Naturgesetzmäßigkeit, teilweise ist sie vielmehr die Folge einer (teuren) Arbeitsmarktpolitik, die das vorzeitige, aber gesicherte Ausscheiden aus dem Arbeitsleben finanziell unterstützte. Dieser Weg erweist sich als immer weniger finanzierbar. Da langfristig angesichts der Altersstrukturverschiebungen die Weiterbildung, vor allem auch von älteren Arbeitskräften, fast unentbehrlich erscheint, müsste es im Ruhrgebiet doch möglich erscheinen, Pilotvorhaben, die auch Qualifizierungsmaßnahmen älterer Menschen zum Gegenstand haben, zu starten.

Der Alterungsprozess Deutschlands hat auch Auswirkungen auf die soziale Sicherung. Zumeist werden bei der Diskussion der damit verbundenen Implikationen die Finanzierungsprobleme der Alterssicherung genannt. Kurzfristig relevanter, vor allem in regionaler Hinsicht, können jedoch die Auswirkungen auf die Entwicklung der Gesundheitsausgaben bzw. die Auslastung der Infrastruktur im Gesundheitsbereich sein. So nimmt die Zahl der Krankenhaufälle bei den über Sechzigjährigen mit zunehmendem Alter deutlich zu, gleiches gilt für die Verweildauer im Krankenhaus. Schätzungen gehen davon aus, dass der Anteil der 75-Jährigen und Älteren an den Krankenhaufällen, der 1998 in Deutschland rd. 18 Prozent betrug, sich altersstrukturell bedingt bis auf über 41 Prozent erhöhen wird⁸. Da diese Alterskategorie im Schnitt 14 Tage pro Jahr im Krankenhaus verweilte – das ist ein Mehrfaches der Verweildauer der unter 60-Jährigen – wird in den nächsten Jahren auch das Krankenhausbudget gravierend anwachsen; gleichzeitig ändert sich der Bedarf in medizinischer und pflegerischer Hinsicht. Man geht z.B. davon aus, dass 2050 rd. die Hälfte aller Krankenhaustage auf die 75-Jährigen und Älteren entfallen werden⁹. Das wird die finanziellen Sorgen der Krankenkassen des Reviers verschärfen und zu einem regionalen Problem werden. Es ist davon auszugehen, dass es trotz Bevölkerungsrückgangs im Bereich der Gesundheitsinfrastruktur zu Engpässen kommen wird. So werden mit größter Wahrscheinlichkeit die Krankheiten des Kreislaufsystems bzw. des Blutes zunehmen, Behandlungen die mit dem Geburtensystem in einem Zusammenhang stehen, werden abnehmen.

Die gravierendste und in ihrer Bedeutung bislang unterschätzte Implikation wird sicherlich die Änderung der sozialräumlichen Struktur der meisten Großstädte sein. Bereits aufgrund des divergierenden generativen Verhaltens der sozialen Gruppen muss sich z.B. nicht nur die Alters-, sondern auch die Sozialstruktur des Reviers ändern. Die „soziale Lage“, die „ethnische Zugehörigkeit“ und die „Familien- und Altersstruktur“ werden immer mehr zu wichtigen Differenzierungskriterien der innerstädtischen Sozialgliederung. Da z.B. die ausländischen

⁸ Vgl. Schulz, E./König, H.-H./Leid, R.: Auswirkungen der demographischen Alterung auf den Versorgungsbedarf im Krankenhausbereich – Modellrechnungen bis zum Jahre 2050, DIW-Wochenbericht 44/00.

Frauen zumeist eine höhere Geburtenrate als die deutschen aufweisen, wird der Anteil ausländischer Bevölkerungsteile – teilweise noch verstärkt durch Zuwanderungen – an der Wohnbevölkerung einzelner Stadtbezirke zunehmen.

Bereits heute gibt es im Ruhrgebiet Wohnblöcke (etwa in Duisburg-Marxloh), in denen mehr als drei Viertel der Einwohner nicht-deutscher Nationalität sind. Häufig paart sich dies mit einem niedrigen Sozialstatus (unterdurchschnittliches Einkommen oder überdurchschnittliche Abhängigkeit von Sozialhilfeleistungen). Schon kann man im Kernbereich des Reviers – gemessen am Sozialstatus – von einem groben Süd-Nord-Gefälle verbunden mit einem etwas weniger ausgeprägten Rand-Kern-Gefälle sprechen. Auch die Struktur der Haushalte ändert sich zunehmend. Neben die Mehrgenerationen- und Großfamilien ausländischer Bevölkerungsteile treten bei der deutschen Wohnbevölkerung Trends zur Haushaltsverkleinerung. Die Zahl der Ein-Personen-Haushalte oder der Alleinerziehenden mit Kindern wird zunehmen. Dies hat teilweise mit dem Überalterungsprozess (Hinterbliebene), aber auch mit der Auflösung des traditionellen Familienverbands (Scheidung) oder dem Vordringen neuer Lebensstile (temporäre Lebensgemeinschaften, Wohngemeinschaften von Frauen, Wohnen mit Behinderten und Pflegebedürftigen usw.) zu tun. Hieraus entfalten sich, was die Wohnansprüche betrifft, sehr heterogene Wünsche. Sie lassen sich häufig dort befriedigen, wo Leerstände vorherrschen und die Mieten niedrig sind. Dies kann zur räumlichen Konzentration ambivalenter Sozialstrukturen führen. Das Ruhrgebiet ist hierfür besonders prädestiniert.

Diese Trends können Probleme induzieren, da in vielen Stadtbezirken eine soziale „Entmischung“ festzustellen ist, die bei räumlichem Nebeneinander verschiedener Gesellschaftsschichten zur sozialräumlichen Polarisierung führt¹⁰. Mit anderen Worten: Der Trend kann dort von der Parallel-Gesellschaft zur Konflikt-Gesellschaft gehen. Dies ist vor allem dann der Fall, wenn verschiedene ethnische Gruppen nebeneinander leben, die nur schwer miteinander kommunizieren bzw. aus divergierenden Kulturen stammen. Befragungen dokumentieren diese stadtteilsbezogenen Spannungen und lassen erkennen, dass vor allem die Wohnzufriedenheit der Deutschen trotz emotionaler Bindung an ihren Herkunftsort teilweise dramatisch abgenommen hat und die Abwanderungsbereitschaft steigt¹¹. Selektive Abwanderungen können aber den Prozess einer räumlichen Konzentration von „Problemgruppen“ bzw. in Verbindung mit einem Bevölkerungsrückgang den Trend eines Vordringens von Leerständen im Wohnungsbereich bzw. eines Nachlassens der Sanierungsbereitschaft beschleunigen. Bereits heute hört man darum die Befürchtung, dass das Ruhrgebiet nördlich

⁹ Vgl. ebd.

¹⁰ Vgl. etwa Neumann, U. et al.: Sozio-ökonomischer Strukturwandel und Lebensbedingungen in Duisburg-Marxloh, Duisburg 1999, 25.

¹¹ Vgl. ebd., 44ff.

der B 1 in manchen Stadtbezirken sozialstrukturell „umkippen“ und im Süden partiell „vergreisen“ könne.

Dies macht deutlich, dass die Forderung nach Aufstockung der Zuwanderer einerseits plausibel erscheint, andererseits ihre Realisierung zu einer sozial-ethnischen Polarisierung und damit zu einer Potenzierung der Integrationsprobleme führen kann. Diese bekommen eine neue Dimension, wenn es Höherqualifizierte sind, die angeworben werden und mit ihren Familien kommen wollen. Sie stellen zumeist höhere Ansprüche an das Wohnumfeld und werden bei ihrer Standortfindung andere Stadtteile bevorzugen. All dies wird zu einer besonderen Herausforderung für eine Integrationspolitik, die vor allem von den Städten gemeistert werden und bereits beim Kindergarten anfangen muss. Integrationspolitik ist nämlich in besonderer Weise Bildungspolitik.

Wichtige Teilfragen

Wie gezeigt werden konnte, war und ist Deutschland ein Einwanderungsland und wird es bleiben. Insofern muss die Frage aufgeworfen werden, inwieweit man die künftige Zuwanderung gestalten bzw. die bereits vorhandenen Integrationsprobleme lösen kann. Diese Frage ist Gegenstand der gemeinsamen Veranstaltung der Katholischen Akademie „Die Wolfsburg“ und des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung (RWI). Die Beantwortung der Frage verlangt die Aufarbeitung der Erfahrungen vor Ort. Hier sind die Ruhrgebietsstädte gefordert, aber auch die Kirchen können wichtige Hinweise geben. Dies gilt auch für Gewerkschaften und Arbeitgeber.

Diagnostisch sollte man sich rechtzeitig um die lokale Identifikation potentieller Krisenherde bemühen. Dies verlangt eine sozio-ökonomische Gliederung des Stadtgebiets nach einheitlichen Kriterien. Welchen Kriterien muss man dabei besondere Aufmerksamkeit zuwenden? Können die Ruhrgebietsstädte hierzu erste Antworten geben? Sollte man solchen Problemen im Rahmen des Finanzausgleichs besser Rechnung tragen?

Die Struktur der Zuwanderer hat sich geändert und wird sich noch weiter ändern. Mit den Einwanderungswellen der sechziger und siebziger Jahre kamen vor allem ungelernte Arbeitnehmer ins Land. Immer stärker folgten dann später auch deren Familienangehörige. Die Integration am Arbeitsplatz klappte zumeist, jene am Wohnort bereitet jedoch zunehmend Schwierigkeiten. Dies gilt vor allem für Einwanderer aus anderen Kulturkreisen als den Ländern des christlichen Abendlandes – insbesondere für Einwanderer aus der Türkei und ihre Familien. Es entstanden in vielen Stadtteilen Parallel- und Konfliktgesellschaften. Ein Hauptgrund defizitärer Integration ist sicherlich im Sprachproblem zu suchen. Dies erklärt u.a. die geringere Schulbildung vieler Ausländer bis in die zweite oder dritte Generation. Die hierdurch induzierten geringeren Berufsperspektiven sind mitverantwortlich für den Anstieg der Jugendarbeitslosigkeit von Ausländern in einigen Ruhrgebietsstädten sowie die Motivations-

erosion vieler Jugendlicher. Indirekt erklärt dies auch die höhere Kriminalitätsrate vieler Stadtteile. Treten neben dem Sprachproblem noch andere Integrationsbarrieren auf? Kann man sie anhand spezifischer Kriterien erfassen?

Wie lassen sich die wichtigsten Integrationsprobleme vor Ort bewältigen? Welche Rolle kommt der Bildungspolitik bis hinein in den Kindergartenbereich zu? Wie kann man erreichen, dass ausländische Jugendliche recht frühzeitig mit dem praktischen Berufsleben Deutschlands in Berührung kommen? Wie kann man die außerberufliche Begegnung zwischen den verschiedenen ethnischen Gruppen vor Ort fördern? Inwieweit ist eine persönliche Betreuung erforderlich?

Wenn man eine Einwanderungspolitik zulassen möchte, nach welchen Kriterien soll ausgewählt werden – Alter, Qualifikation, Familienstand, deutsche Sprachkenntnisse, Herkunftsland, Vermögensstand usw.? Welche Möglichkeiten räumt man den Städten ein, die Zuwanderungen zu kanalisieren?

Haben hoch qualifizierte Zuwanderer spezifische Bedarfe – etwa an den Wohnungsmarkt oder den Bildungssektor? Gibt es für sie neue Integrationsprobleme? Inwieweit können Unternehmen, in deren Interesse solche Zuwanderer angeworben werden, an einer lokalen Integrationspolitik beteiligt werden?

Teil 2: Zuwanderung und Gesellschaft

Staatssekretär Dr. Josef Fischer

... aus landespolitischer Perspektive

Herr Professor Klemmer hat in seinem Beitrag sehr eindringlich dargelegt, dass in der Bundesrepublik Deutschland und vor allem auch im Ruhrgebiet die einheimische Bevölkerung bis 2050 dramatisch abnehmen wird. Zwar würden die Einwohnerzahl und das Erwerbspersonenpotenzial nicht zuletzt wegen der jährlichen Nettozuwanderungen bis 2010/15 annähernd konstant bleiben, danach aber schnell zurückgehen. Infolgedessen könnten nach 2015 auch krisenhafte Entwicklungen auftreten. Bisher seien Zuwanderer – aus ökonomischer Sicht – auch in Zeiten der Arbeitslosigkeit keine Belastung für unsere Gesellschaft gewesen. Professor Klemmer weist zu Recht darauf hin, dass die Finanzprobleme der öffentlichen Haushalte und der sozialen Sicherungssysteme insgesamt ohne die Zuwanderer größer wären.

Die Zahlen von Professor Klemmer machen zudem deutlich, dass die gegenwärtigen Finanzprobleme der öffentlichen Hand nicht eine Folge der demographischen Entwicklungen sind, sondern in erster Linie auf die Arbeitslosigkeit zurückgehen.

Wenn Professor Klemmer von krisenhaften Entwicklungen nach 2015 z.B. im Ruhrgebiet spricht, so sind diese nicht zwangsläufig vorgegeben. Das Ruhrgebiet ist wie die Bundesrepublik eine offene Region, die von ihrer zentralen Lage in Europa profitiert, in der sich traditionelle Industriezweige mit hohem Tempo modernisieren und neue Branchen entstehen. Nach Auffassung vieler Fachleute hat gerade das Ruhrgebiet eine gute Perspektive. Es muss den Wettbewerb mit anderen Regionen nicht scheuen.

Tatsächlich ist der Ausländeranteil im Ruhrgebiet relativ hoch. Die Probleme der Integration treten in Stadtteilen und Regionen mit besonderem Erneuerungsbedarf konzentriert auf. Die Landesregierung betrachtet es seit Jahren als eine vorrangige Aufgabe, diese Gebiete zu sanieren.

Unsere heutigen Integrationsprobleme sind nicht zuletzt die Folge einer Politik, die jahrzehntelang davon ausgegangen ist, dass die Zugewanderten nur Gäste (Gastarbeiter) seien, von denen die überwiegende Mehrheit in ihr Herkunftsland zurückgehen werde. Entsprechend wurde die Integration vernachlässigt.

Darüber hinaus ist es nicht sachgerecht, soziale Brennpunkte einseitig als Folge der Zuwanderung hinzustellen. Soziale Brennpunkte sind entstanden, weil auch in der deutschen Be-

völkerung in den letzten Jahrzehnten die Zahl derer gewachsen ist, die den Anschluss an die Wohlstandsgesellschaft verloren haben. Dagegen wurde zu wenig getan. In der wirtschaftspolitischen Diskussion der letzten Zeit gab es wichtige Stimmen, die in der sozialen Ungleichheit geradezu den Preis für die internationale Wettbewerbsfähigkeit und für den Fortschritt in der Gesellschaft sahen. Die Forderung nach Einrichtung von Niedriglohnsektoren ist ein Beispiel dafür. Demgegenüber kann aus meiner Sicht die Marktwirtschaft ihre Vorzüge besser entfalten, wenn mehr Chancengleichheit herrscht.

Insgesamt geben die auf uns zukommenden demographischen Entwicklungen der Zuwanderung einen neuen Stellenwert. Dabei kann die ökonomisch geleitete Zuwanderung nicht gegen die Zuwanderung aus humanitären Gründen ausgespielt werden.

Der Bedarf an ausländischen Arbeitskräften dürfte mit der abnehmenden Zahl der einheimischen Erwerbspersonen wachsen. Das erhöht die Anforderungen an die Fähigkeit und die Bereitschaft zur Integration bei den Zuwanderern ebenso wie bei den Deutschen. Hier setzt die Landesregierung NRW mit der Sprachförderung, der Integration durch Qualifizierung und der Beteiligung der Immigranten am gesellschaftlichen und politischen Leben zukunftsweisende Schwerpunkte.

Prof. Dr. Carl Friedrich Graumann

... aus sozialpsychologischer Perspektive

Die nachfolgenden Thesen beschränken sich – in Ergänzung der im übrigen mit Zustimmung aufgenommenen „Eingangsüberlegungen“ von Professor Klemmer – auf sozialpsychologische Aspekte des Zuwanderungsproblems; einmal weil sie neben anderen (z.B. ökonomischen, politischen) Faktoren als wichtig angesehen werden; zum anderen haben uns sozialpsychologische Forschungen davon überzeugt, dass (1) die Frage der Akzeptanz oder Nichtakzeptanz von Zuwanderern in den Köpfen der Menschen entschieden wird, dass (2) die nachhaltige Regelung von Zuwanderung Bewusstseinsveränderungen zur Voraussetzung hat, die wiederum (3) eine genauere Kenntnis der (meist stereotypen) Vorbehalte gegen „Fremde“ verlangt.

These 1: Juristisch mag Deutschland kein „Einwanderungsland“ sein; faktisch ist es – mit 20 Mio. allein seit 1950 – ein Land erheblicher Zuwanderung. Wenn gleichwohl diese Tatsache von Teilen der Bevölkerung und von maßgeblichen Politikern bestritten wird, so legt diese Leugnung nahe, dass hartnäckige Stereotype und Vorurteile am Werk sind. Diese haben die Doppelfunktion, (a) bestimmte Elemente der gesellschaftlichen Wirklichkeit zu leugnen und (b) unerwünschte Veränderungen zu verhindern.

Aus sozialpsychologischer Perspektive ist Zuwanderung zuerst einmal ein *Akzeptanzproblem*. Fremde sind Menschen, die uns als fremd erscheinen und die wir entsprechend kategorisieren, z.B. als „Schwarze“, „Gelbe“, „Türken“, „Juden“. Angehörige oder auch nur mutmaßliche Angehörige solcher Kategorien werden aus einer Reihe von Motiven abgelehnt, die nur z.T. auch als Gründe, d.h. in Begriffen und Argumenten, formulierbar sind.

Diese Motive bzw. Gründe stehen einer Zuwanderung (und ihrer Gestaltung) entgegen, weil sie zwei Tatsachen leugnen bzw. nicht zur Kenntnis nehmen, die – wie Professor Klemmer deutlich macht – an sich hinreichend gut belegt sind. Die erste betrifft Deutschland als ein „Einwanderungsland“, die zweite die Notwendigkeit weiterer Zuwanderung, um Deutschland eine nachhaltige Entwicklung zu sichern.

These 2: Der psychologische Kern der Zuwanderungsleugnung bzw. -ablehnung ist eine Xenophobie, deren bewusste Oberfläche sich als Misstrauen (einzelner Personen und Gruppen) gegenüber „Fremden“, beispielsweise Ausländern, äußert, deren zugrundeliegendes Motiv jedoch in einer allgemeinen „Heterophobie“, also in einer Angst vor offenkundig (d.h. schon in Aussehen und Verhalten) Andersartigen zu sehen ist.

Diejenigen, die die eine wie die andere Tatsache bestreiten bzw. ignorieren, sind in der Regel Bürger (keineswegs nur Deutsche, auf die wir uns hier beschränken), die starke *Vorbe-*

halte gegen Fremde, speziell gegen Ausländer, haben, die in einer Angst vor Fremden (Xenophobie) bzw. vor Andersartigen (Heterophobie) gründen. Diese Angst kann sich auf ein vages Misstrauen gegenüber Andersartigen beschränken; sie kann aber auch in Feindschaft gegenüber Ausländern, in Hass auf Fremde ausarten.

Diese (sozialpsychologisch als Vorurteile und Stereotype charakterisierbaren) Voreingenommenheiten lassen sich nur zum Teil auf Kognitionen und Argumente reduzieren, zum Teil handelt es sich um dumpfe, d.h. nur schwer artikulierbare Emotionen, wie Antipathien und Ressentiments.

These 3: Dieses Misstrauen und die Angst vor Menschen, die als andersartig empfunden werden, nehmen in der Regel zwei Formen an: (a) die Furcht, von Stärkeren überwältigt, z.B. majorisiert, zu werden, (b) die Furcht, von an sich Schwächeren durch List und Betrug übervorteilt zu werden. Je nach sozioökonomischer Lage sehen Heterophobe ihren Besitz, ihren Arbeitsplatz, ihre Sicherheit, ihren Status, ihre Chancen, allgemein: ihre soziokulturelle (ethnische, „rassische“) Identität bedroht.

Als globales, d.h. interkulturell nachweisbares Phänomen lässt sich das Misstrauen gegenüber Angehörigen anderer Gruppen, vor allem gegenüber schon *in Aussehen und Verhalten als andersartig* wahrgenommenen, sozialen Gruppen, auf zwei Grundformen der Heterophobie zurückführen:

- a) auf die Furcht, von Stärkeren, sei es an Kraft oder an Zahl Überlegenen, überwältigt zu werden; in diese Kategorie gehört die auch aktuell wieder geäußerte Sorge, durch Flüchtlinge und „Asylantenströme“ „überflutet“, durch kinderreiche Migranten „überfremdet“ und letztlich überwältigt zu werden;
- b) zum anderen manifestiert sich Heterophobie in der Furcht, durch „List und Tücke“, Tricks und Betrugerei übervorteilt zu werden; etwa durch „Scheinasyllanten“, die sich „auf unsere Kosten“ Vorteile „erschleichen“.

Je nach der sozioökonomischen Situation gelten als durch Fremde bedroht: Arbeitsplätze, berufliche Chancen, die Sicherheit von Leib und Leben, des eigenen wie des der Familie, der gesellschaftliche Status – letztlich alles, was die eigene soziokulturelle *Identität* ausmacht und eigentlich „uns“ von den „anderen“ unterscheiden soll.

Diesen beiden Grundängsten entsprechen die Vorbehalte, auf die man beim Zuwanderungsthema immer wieder stößt:

- „Die“ liegen uns nur auf der Tasche (und belasten dadurch unser System sozialer Sicherung, wie Arbeitslosen-, Kranken- und Rentenversicherung).
- „Die“ nehmen uns Arbeitsplätze weg.

- Durch Zuwanderung von „Fremden“ bzw. „Ausländern“ steigt die Kriminalitätsrate.
- Durch den Kinderreichtum der „Ausländer“ entstehen Schulprobleme wie Überfremdung, Niveausenkung.
- Durch ostentative Andersartigkeit, sei es im Physischen (Hautfarbe, Haartracht, Kleidung), sei es im Kulturellen (Ess- und Trinkgewohnheiten, Religionsausübung) wird die gewohnte Einheitlichkeit der Kultur („Leitkultur“) gestört, wenn nicht unmöglich gemacht.

These 4 (und Folgerung): Die hier nur beispielhaft skizzierten Momente stereotyper Heterophobie sind zwar in der Regel ohne objektive Grundlagen. Gleichwohl stehen sie, als Einwände formuliert, einer Akzeptanz und Integration „Fremder“ entgegen. Deshalb müssen sie, damit Zuwanderung nachhaltig gestaltet werden kann, argumentativ destruiert werden.

Da diese und ähnliche Vorbehalte auch als Argumente gegen eine Zuwanderung vorgebracht werden und der Akzeptanz von „Fremden“ entgegenstehen, müssen sie, will man Zuwanderung nachhaltig ermöglichen, widerlegt bzw. entkräftet werden. Dazu bieten sich angesichts der Unterschiedlichkeit dieser Vorbehalte zwei Modalitäten, je nachdem, ob es sich, wie bei den ersten, um Tatsachenbehauptungen oder, wie beim letzten Einwand, um Werturteile handelt. Behauptungen, wie die über Kosten, Arbeitsplätze, Kriminalitätssteigerung, lassen sich, wie das schon im Eingangsreferat von Paul Klemmer (und der darin zitierten Literatur) geschehen ist, durch die richtigen bzw. durch differenzierende Daten entkräften. Dass es dabei nicht mit dem Vorlegen der richtigen Daten getan ist, sondern der sachlichen und gedulden, möglichst zielgruppenbezogenen Argumentation bedarf, kann hier nur angedeutet zu werden. Immerhin ist aus sozialpsychologischen Untersuchungen bekannt, dass stark Vorurteilsbehaftete nicht nur die Realität ihren Vorurteilen entsprechend wahrnehmen. Sie konstruieren auch, wenn sie mit Fakten konfrontiert werden, die ihren Vorurteilen widersprechen, ohne Mühe neue Argumente, die vorurteilskonform sind.

Deshalb lassen sich auch gut gesicherte, allgemein zutreffende Sachverhalte schlecht als Gegenargumente verwenden (so sagen beispielsweise dem in Nordrhein-Westfalen Beheimateten Daten über Migrationseffekte, Nutzen und Kosten der für dieses Land auch historisch gut belegbaren Wanderungsverläufe mehr als noch so objektive globale Statistiken).

Aufwendiger, schwieriger und weniger Erfolg versprechend ist die Auseinandersetzung mit *Werturteilen*, etwa über die Minderwertigkeit von Andersartigen oder auch nur implizite über die Höherwertigkeit der eigenen Kultur- und Lebensformen. Zwar spielen in dem Diskurs über den Wertunterschied zwischen der eigenen und der fremden Kultur auch Tatsachenbehauptungen immer wieder eine Rolle (etwa über die mangelhafte Sauberkeit, Ehrlichkeit und Verlässlichkeit der „Anderen“, vor allem immer im Vergleich zu „Unsereinem“); doch scheitern, wie die fast einhundertjährige Vorurteilsforschung hinreichend und interkulturell belegt

hat, Tatsachenkorrekturen an der Dominanz der zugrundeliegenden Werturteile, für die unversehens andere Tatsachen „relevant“ werden. Wer sich anheischig macht, um Zuwanderung überhaupt gestalten zu können, zuerst einmal die Akzeptanz der zugewanderten „Fremden“ zu erreichen, muss sozialpsychologische Sachkenntnis mit pädagogischem Geschick, Geduld und Toleranz verbinden.

Weihbischof Dr. Josef Voß

... aus kirchlicher Perspektive

1. Migrationspolitik ist Gesellschaftspolitik im weitesten Sinne. Sie kann nur erfolgreich sein, wenn sie sich auf einen möglichst breiten Grundkonsens stützen kann. Für die Akzeptanz einer Migrationspolitik muss immer neu geworben werden. Das macht eine breite sachliche Information und Auseinandersetzung notwendig. Dazu gehört allerdings auch, dass unbequeme Wahrheiten zur Orientierung der Bevölkerung gesagt werden müssen.

2. Viele Vertriebene und Flüchtlinge waren nach dem Kriege in ihrer neuen Heimat im Westen noch nicht voll integriert, als bereits 1955 der deutsch-italienische Anwerbevertrag geschlossen wurde. Das war der Auftakt zur staatlich organisierten Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte für den Arbeitsmarkt – bis hin zum Anwerbestopp von 1973. Es folgte in wachsenden Zahlen die Zuwanderung von Asylsuchenden, die Aufnahme von Flüchtlingen und Bürgerkriegsflüchtlingen sowie die Rückkehr von Spätaussiedlern. Trotz dieses vielschichtigen Wanderungsprozesses in unserem Land hat es für die Integration der Zuwanderer nie ein Konzept gegeben. Für alle, die dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung standen, waren keine besonderen Integrationsbemühungen vorgesehen. Das hat unter anderem zur Folge, dass viele ausländische Arbeitnehmer der ersten Generation und noch einmal in besonderer Weise die Frauen, sprachlich wenig integriert sind. An dieser Hypothek tragen wir heute noch, vor allem im Hinblick auf jene Gastarbeitergeneration, die aus einem ganz anderen Kulturkreis kommt, z.B. aus der Türkei.

3. Um Zuwanderung zu gestalten, muss die Situation der betroffenen Menschen differenziert wahrgenommen werden:

- Flüchtlinge, deren Freiheit, Leib und Leben bedroht sind und die in unserem Land Asyl suchen, sei es nach Artikel 16 GG, nach der Genfer Flüchtlingskonvention oder nach der europäischen Menschenrechtskonvention;
- Bürgerkriegsflüchtlinge, die für die Zeit der Gefahr in unser Land kommen und nach Beendigung des Krieges in ihre Heimat zurückkehren;
- Spätaussiedler, die vor allem nach dem Kriegsfolgenbereinigungsgesetz von 1993 aus den Staaten der ehemaligen Sowjetunion nach Deutschland heimkehren;
- Arbeitsmigranten, die in unserem Land Arbeit suchen;
- Arbeitskräfte und Fachkräfte, die von der Bundesrepublik angeworben wurden.

4. Die Gestaltung der Zuwanderung muss sich an ethischen Standards messen lassen, die vom Grundgesetz vorgegeben sind:

- Die menschliche Würde ist unantastbar.
- Menschen, die an Freiheit, Leib und Leben existentiell bedroht sind, finden in unserem Land je nach ihrer Situation Schutz.
- Der Schutz von Ehe und Familie gilt grundsätzlich auch für Flüchtlinge und Zuwanderer.
- Die Zahl der Flüchtlinge und Schutzsuchenden ist erfahrungsgemäß schwer vorauszukalkulieren; sie prägt zwar die Zuwanderung mit, darf aber nicht gegen die Zuwanderung von Arbeitskräften aufgerechnet werden.

5. Aus-, Ein-, Weiterwanderung, Vertreibung und Flucht gehören zur Wirklichkeit unserer Gesellschaft in Deutschland und in Europa. Wir sprechen von der Globalisierung der Wirtschaft und der Finanzmärkte, von der Globalisierung des Verkehrs und der Kommunikation; Deutschland ist als Exportland auf offene Grenzen angewiesen. Dann ist es eine Selbsttäuschung zu meinen, die Grenzen könnten für Menschen hermetisch dicht sein. Das gilt um so weniger, als das Armutsgefälle den Wanderungsdruck auf die Wohlstandsinsel Europa in Zukunft noch verstärken wird. Die Gestaltung der Zuwanderung wird immer begrenzt bleiben und darf nicht falsche Hoffnungen wecken.

6. Die Aufgabe, Zuwanderung zu gestalten, muss in zwei Richtungen gehen: Einmal ist die Hypothek abzutragen im Hinblick auf jene Zuwanderer, die zum Teil in der dritten Generation in unserem Land leben, aber noch keineswegs in unserer Gesellschaft integriert sind; zum anderen ist eine Perspektive zu entwickeln im Hinblick auf jene, die zukünftig in unser Land einwandern.

7. Dem komplexen Phänomen der Zuwanderung muss ein differenziertes Bemühungen um Integration entsprechen.

- Es geht um sprachliche Integration, um rechtliche Integration, um soziale Integration und kulturelle Integration.
- Integration ist ein längerfristiger, wechselseitiger Prozess, der Anstrengungen sowohl bei den Zuwanderern als auch bei der aufnehmenden deutschen Gesellschaft erfordert.
- Die bevorstehende Osterweiterung der Europäischen Union erweitert auch den offenen Markt von Arbeitskräften.

8. Die Zuwanderung von Arbeitskräften steht in Spannung zu dem hohen Sockel von Arbeitslosen in unserem Land. Sie ist auch eine provozierende Anfrage an unser Bildungssystem.

Unter den Flüchtlingen und Asylbewerbern, die nicht in Ihre Heimat zurückkehren können und auf Dauer in unserem Land geduldet werden, gibt es ein hohes, nicht genutztes Potenzial an Arbeitskraft, weil für diese Menschen keine Maßnahmen vorgesehen sind, die ihrer Integration nützen könnten.

9. In der Diskussion um die Zuwanderung wird oft die Normalität des friedlichen Miteinanders zwischen deutscher Mehrheit und zugewanderten Minderheiten übersehen. Gute Erfahrungen in der Zusammenarbeit mit ausländischen Arbeitnehmern am Arbeitsplatz, hilfreiche Initiativen und unübersehbar viele organisierte und spontane Hilfen im Alltag, vor allem auch bei der Aufnahme und Betreuung von Flüchtlingen, gehören zur selbstverständlichen Wirklichkeit in vielen Gemeinden unseres Landes. Dass es im Zusammenleben Schwierigkeiten gibt, darf nicht verkannt werden. Dass die Schwierigkeiten genannt werden und in die Diskussion geraten, darf nicht mit Fremdenfeindlichkeit verwechselt werden.

Teil 3:

Zuwanderung, Arbeitsmarkt und Soziale Sicherungssysteme

Dr. Hansjörg Döpp

... aus unternehmerischer Perspektive

Engpassfaktoren und Qualifizierungsbedarfe in NRW und im Ruhrgebiet – Was braucht die Wirtschaft und was kann sie tun?

1. Während einige Sozialwissenschaftler noch über das Ende der Arbeit oder über die Förderung von Bürgerarbeit als Alternative zur Erwerbsarbeit philosophieren, bewegt die Wirtschaft zunehmend die Frage, woher sie die benötigten Arbeitskräfte und Qualifikationen bekommen soll. Allmählich gewinnt dieses Thema auch in amtlichen und halbamtlichen Statistiken an Konturen. Einige wenige Schlaglichter:

- Zwischen 1980 und 1999 hat die Zahl der qualifizierten Beschäftigten in Westdeutschland um 2,55 Millionen zugenommen, jene der Unqualifizierten dagegen um 1,2 Millionen abgenommen.
- Der ifo-Konjunkturtest berichtet von einem sprunghaften Anstieg der gemeldeten Produktionsbehinderungen durch Arbeitskräfteengpässe.
- In der Relation der Arbeitslosen zu den offenen Stellen spiegeln sich die Verschiebungen in den beruflichen Knappheiten wider. Würde man die Betrachtung auf die Entlassungen allein beschränken, hätten wir bereits – aggregiert gesehen – einen ausgeglichenen Arbeitsmarkt – allerdings mit großen Unterschieden zwischen den Berufsgruppen.

2. Für NRW kann der Befund von drohenden oder bereits eingetretenen Arbeitskräfteengpässen – vor allem bei Qualifizierten – auch durch Befragungen gestützt werden. Eine im Herbst letzten Jahres von uns unterstützte Unternehmensbefragung durch das Institut der deutschen Wirtschaft Köln und das Ruhrforschungszentrum Düsseldorf bei 483 Betrieben zeigte folgende Trends:

Der Arbeitsmarkt ist – entgegen vieler Behauptungen – in Bewegung: Neun von zehn Unternehmen (94 Prozent) haben in den letzten drei Jahren Mitarbeiter eingestellt. Drei Viertel der Unternehmen stellten neue Mitarbeiter mit einem Facharbeiter- oder Kaufmannsgehilfenbrief ein. Arbeitnehmer mit Fachschulabschlüssen – also Meister und Techniker – fanden bei jedem zweiten Unternehmen einen neuen Job. Die häufigsten Einstellungen erfolgten für den Unternehmensbereich Produktion/Arbeitsorganisation – etwa drei von vier Betrieben stellten dafür neue Mitarbeiter ein.

Schon 1998 verbuchten 48 Prozent der Betriebe Engpässe bei der Personalbeschaffung. Auch im Umfragejahr 1999 funktionierte die Personalrekrutierung der Unternehmen nicht reibungslos. Gut die Hälfte der Betriebe konnte auf Anhieb keine neuen Mitarbeiter finden. Dies traf insbesondere auf qualifizierte Fachkräfte mit dualem Ausbildungsabschluss sowie für Meister und Techniker zu. Die Suche nach diesen Fachkräften gestaltete sich dabei offenkundig etwas schwieriger als die Suche nach Akademikern: Gut 31 Prozent der Befragten sahen sich 1999 mit Engpässen bei der Rekrutierung von Fachkräften mit dualer Ausbildung konfrontiert, 26 Prozent hatten die Rekrutierungsprobleme bei Arbeitnehmern mit Fachschulabschluss, 20 Prozent beim Anwerben von Fachhochschul-Absolventen und 15 Prozent bei der Einstellung von Uni-Absolventen. Die Suche nach geeigneten Mitarbeitern stellt sich in den einzelnen Branchen unterschiedlich dar. So hatte sich in der Industrie – vor allem in der Metall- und Elektroindustrie, der Pappe-, Papier- und Kunststoffindustrie, der Textilindustrie, dem Verlags- und Druckgewerbe – sowie im Einzelhandel gut ein Drittel der Betriebe vor allem bei der Rekrutierung von dual ausgebildeten Fachkräften, von Meistern und Technikern auf eine längere Suche einzustellen.

Das gewichtigste Rekrutierungshemmnis sind die Qualifikationsdefizite der Stellenbewerber: Vor allem arbeitslose Bewerber verfügen nicht über die erforderliche Qualifikation. Aber auch die Qualifikationsprofile anderer, in der Regel erwerbstätiger Bewerber decken sich nicht immer mit den von den Betrieben gesuchten Merkmalen. Ein weiteres Hemmnis bei der Stellenbesetzung stellt nach Meinung der Betriebe die mangelnde Mobilität der Kandidaten dar. Aber auch die fehlende Attraktivität einer Branche kann sich in Zeiten knapper werdender Arbeitskräfte als Engpassfaktor erweisen.

So viel Prozent der befragten Unternehmen geben für ihre Probleme bei der Stellenbesetzung folgende Gründe an (Mehrfachnennungen):

Arbeitslose Bewerber haben nicht erforderliche Qualifikation	49,9
Bewerber haben falsche Qualifikation	36,9
Zu geringe Mobilität	22,8
Zu geringe Zahl an Absolventen	15,9
Branche ist nicht attraktiv genug	15,7
Löhne und Gehälter sind nicht hoch genug	8,5
Betrieb bildet zu wenig aus	5,0

Tabelle 1: Rekrutierungsprobleme: Gründe für offene Stellen

Große Nachwuchsprobleme sieht vor allem die Metallbranche auf sich zukommen. Diese ist der größte Nachfrager nach Arbeitnehmern mit metallindustrieller Ausbildung. Seit dem Konjunkturtief stockte die Branche die Zahl der neu abgeschlossenen Lehrverträge wieder auf: Im Jahr 1999 wurden allein in den metallindustriellen Berufen mit 44.100 neuen Ausbildungsverträgen 1.500 oder 3,5 Prozent mehr abgeschlossen als im Jahr 1992. Gut ein Viertel der Unternehmen in Nordrhein-Westfalen sieht auch zunehmend Probleme, Arbeitsplätze im Bereich der Informationstechnologien zu besetzen. Gleichzeitig belegen die Meldungen der Betriebe auch, dass der Fachkräftemangel keineswegs nur auf die Computerbranche beschränkt ist und nicht nur hochqualifizierte Kräfte fehlen.

Der Fachpersonalmangel ist inzwischen auch zu dem wichtigsten möglichen Innovationshemmnis geworden und hat das mit den Innovationen verbundene wirtschaftliche Risiko überholt. Daneben erweisen sich auch die Finanzierung sowie arbeitsorganisatorische Probleme als Hemmnisse bei der Realisierung von Innovationsprojekten. Der Anteil der Unternehmen, deren Innovationsprojekte durch Kräftemangel behindert wurden, ist in den Dienstleistungen meist sogar höher als in der Industrie. So sahen 54 Prozent der unternehmensnahen Dienstleister ihre Innovationsvorhaben durch Rekrutierungsprobleme beeinträchtigt oder gar zum Scheitern verurteilt, im Verlags- und Druckgewerbe waren es 48 Prozent der Betriebe, bei den Unternehmen der Metall- und Elektroindustrie traf dies auf 35 Prozent und in der Chemischen Industrie auf 12 Prozent der Betriebe zu.

So viel Prozent der befragten Unternehmen antworteten auf die Frage nach den in den letzten drei Jahren im Betrieb aufgetretenen Innovationshemmnissen mit „trifft eher zu“ bis „trifft voll zu“ (Mehrfachnennungen):

Fachpersonalmangel	35,8
Zu hohes wirtschaftliches Risiko	34,1
Kapitalmangel	27,6
Arbeitsorganisatorische Probleme	27,3
Genehmigungsverfahren	19,6
Gesetzgebung	19,3
Fehlende Marktinformation	16,0
Know-how-Mangel	15,9
Fehlendes Kundeninteresse	12,8

Tabelle 2: Innovationen: Die Hemmnisse

3. Wie sieht die Lage im Ruhrgebiet aus? Mit den vorhandenen Statistiken können wir diese Frage nicht treffsicher beantworten. Die einzige Annäherung ist ein Strukturvergleich zwischen NRW und dem Ruhrgebiet auf der Basis amtlicher Daten aus der Arbeitslosenstatistik. Dabei zeigt sich, dass 1) der Arbeitslosenanteil des Ruhrgebiets über dem Beschäftigungsanteil liegt. 2) Der Langzeitarbeitslosenanteil an den Arbeitslosen ist deutlich höher. 3) Auf eine offene Stelle kommen ein halb mal mehr Arbeitslose als im NRW-Durchschnitt. 4) Der Anteil vermittelter Arbeitsloser an allen Vermittlungen ist kleiner. 5) Der ABM-Einsatz ist deutlich überproportional ausgeprägt. Alles in allem lassen sich diese Indikatoren darin verdichten, dass die Arbeitslosenquote im Ruhrgebiet mit derzeit 12,5 Prozent um volle drei Punkte über dem Landesdurchschnitt liegt und die sechs Arbeitsamtsbezirke mit den höchsten Quoten – mit zum Teil über 14 Prozent – ausnahmslos im Ruhrgebiet liegen. Aus all diesen Strukturindikatoren folgt, dass die Arbeitsmarktsituation im Ruhrgebiet noch deutlich ungünstiger ist als im NRW-Durchschnitt und insofern das Thema „Kräftemangel“ rein rechnerisch noch nicht so ausgeprägt sein dürfte wie vorstehend für den NRW-Durchschnitt geschildert. Allerdings stellen z.B. die höheren Anteile von Langzeitarbeitslosen die Arbeitsmarktpolitik vor andere Probleme als im NRW-Durchschnitt. Teilweise zeigen sich hier noch ähnliche Ausrichtungsprobleme wie in den neuen Ländern.

4. Was haben die Betriebe getan, um diesen drohenden oder bestehenden Engpässen in Teilen Nordrhein-Westfalens entgegenzuwirken? Mit dem ersten Maßnahmenpaket, das die Unternehmen schnüren, nehmen sie sich selbst in die Pflicht: Gezielte Weiterbildung und verstärkte Ausbildung ist für die Mehrheit der Unternehmen das Gebot der Stunde. Damit zielt der Schwerpunkt der Maßnahmen eindeutig auf die Personalarbeit und die Qualifizierung des Humankapitals, eingebunden in die aktive Gestaltung von Arbeits- und Organisationsstrukturen. Gut zwei Fünftel der Unternehmen richten das Augenmerk auch auf die Intensivierung von Forschung und Entwicklung. Ebenso viele sehen zudem eine Chance, ihre Innovationsfähigkeit zu erhöhen, darin, den Wissenstransfer durch die Kooperation mit externen Partnern zu verbessern.

So viel Prozent der befragten Unternehmen halten diese Maßnahmen für geeignet, die Innovationsfähigkeit zu verbessern (Mehrfachnennungen):

Intensivierung betriebliche Weiterbildung	64,6
Mehr Praxisorientierung in der Schule	62,3
Abbau beschäftigungspolitischer Hemmnisse	59,2
Mehr Praxisorientierung in der Hochschule	59,2
Zusammenarbeit von Hochschule und Unternehmen verbessern	53,8

Einführung moderner Organisationsplanung	53,6
Einführung moderner Produktplanung	50,1
Kooperation mit externen Partnern, um Wissenstransfer zu verbessern	47,4
Intensivierung betriebliche Ausbildung	43,1
Mehr Forschung und Entwicklung	42,1
Zusammenarbeit von Schule und Unternehmen verbessern	42,2
Einführung moderner Organisationsentwicklung	41,6
Steuerliche Begünstigung von Forschung und Entwicklung	41,4
Beschleunigung der Genehmigungsverfahren	37,3
Förderung der öffentlichen Infrastruktur	21,1

Tabelle 3: Maßnahmen zur Verbesserung der Innovationsfähigkeit

Adressat der zweiten Lösungsstrategie sind die Bildungseinrichtungen. Durch größere Praxisorientierung in Schulen und Hochschulen sowie durch die engere Zusammenarbeit mit diesen Bildungseinrichtungen versprechen sich die Unternehmen offenkundig eine Verringerung der Übergangsprobleme an der ersten und zweiten Schwelle zum Beschäftigungssystem. Mit dem dritten Maßnahmenkatalog wenden sich die Unternehmen direkt an den Staat und den ordnungspolitischen Rahmen. Der Reformstau blockiert den Aufbau neuer Arbeitsplätze und Innovationspotenziale – der Handlungsbedarf ist offenkundig.

Ulrich Frese

... aus gewerkschaftlicher Perspektive

Deutschland steht im Zentrum von Wanderungsbewegungen

Die Bundesrepublik Deutschland steht in Europa im Zentrum von neuen Wanderungsbewegungen. Sie war und ist für viele Menschen Einwanderungsziel. Migrationsprozesse sind Teil weltweiter Globalisierungsprozesse, häufig verbunden mit der Zunahme der Mobilität der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Sie werden durch Kriege und Bürgerkriege, politische Verfolgung, ökologische Katastrophen und wirtschaftliche Not verstärkt.

Lässt man die Aufnahme von Kriegsvertriebenen und Flüchtlingen nach dem Zweiten Weltkrieg unberücksichtigt, so ist Deutschland spätestens seit Anfang der sechziger Jahre ein Einwanderungsland. Während 1960 noch knapp 700.000 ausländische Staatsangehörige in Deutschland lebten, so stieg die Zahl bis 1999 auf 7,3 Millionen Menschen.

Zunächst fand Einwanderung als Zuzug von „Gastarbeitern“ statt. Nach dem Anwerbestopp von 1973 kamen Menschen überwiegend durch den Familiennachzug, aus humanitären Gründen oder als Flüchtlinge. Hauptherkunftsländer sind die Türkei (2.053.564 Personen) und die Staaten der Europäischen Union (1.858.672 Personen). Diese Zuwanderung hat zur wirtschaftlichen und politischen Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland beigetragen.

Einwanderung ist verbunden auch mit Ängsten und Abwehrreaktionen bei der einheimischen Bevölkerung, gleich welche Nationalitäten sie besitzt. Die Erfahrungen, auch in klassischen Einwanderungsländern, zeigen, dass weder das Wunschbild einer multikulturellen Gesellschaft ohne Konflikte funktioniert, noch Einwanderer ihre Kultur an der Grenze abgeben und sich einer vermeintlich homogenen Gesellschaft anpassen. Daher schadet die Forderung nach Anpassung an die „Deutsche Leitkultur“ mehr als das sie der Integration nützt.

Soziale und gerechte Bedingungen für alle schaffen – Einheimische und Migranten

Angesichts der absehbaren wirtschaftlichen, sozialen und demographischen Entwicklung braucht die Bundesrepublik Deutschland auch in Zukunft Zuwanderung, sowie auch immer mehr Deutsche in anderen Ländern leben und arbeiten werden. Deshalb ist die Gestaltung der Zuwanderung notwendig. Die Interessen der einheimischen (deutschen und ausländischen) Bevölkerung an sozialer Sicherheit müssen dabei ebenso als berechtigte Interessen anerkannt werden wie das Interesse der Zuwandernden an Schutz und Verbesserung ihrer Lebenssituation.

Wir brauchen für Einheimische und Zuwanderer:

- bezahlbare Wohnungen; Wohnungsbau muss dazu dienen, dass Menschen verschiedener Herkunft und Einkommen zusammen leben. Die Bildung von Gettos muss verhindert werden,
- genügend Ausbildungs- und Arbeitsplätze, damit jeder, der lernen und arbeiten will, auch einen Ausbildungs- und Arbeitsplatz finden kann, und
- ein Bildungssystem das allen Kindern und Jugendlichen gleiche Chancen gibt, gemäß ihren Möglichkeiten und Ansprüchen Qualifikationen zu erlangen, um ihre Zukunft zu sichern.

Die Bevölkerungsentwicklung, nach der wir älter und zahlenmäßig weniger werden, führt auf mittlere Sicht dazu, dass die Soziallastquoten für die erwerbstätige Bevölkerung höher werden. Dem Arbeitsmarkt stehen immer weniger aktive Arbeitskräfte zur Verfügung. Mit der rückläufigen Bevölkerungsentwicklung geht der Wirtschaft auch Kaufkraft verloren. Migration wird hier in der Zukunft einen wichtigen und entlastenden Beitrag leisten. Es ist auch vor dem Fehlschluss zu warnen, dass nur bei Arbeitskräftemangel die Möglichkeit der Beschäftigung für Zuwandernde besteht.

Sowohl die Anwerbung in den fünfziger Jahren (bei einer registrierten Arbeitslosigkeit von 1,5 Millionen Arbeitslosen) als auch die Beschäftigungssituation in den achtziger Jahren und die Erfahrungen mit dem unregulierten Zugang von Menschen aus dem Ausland zu Beginn der neunziger Jahre haben gezeigt, dass der Arbeitskräftebedarf nicht allein aus dem Kreis der einheimischen Arbeitslosen oder Arbeitsuchenden befriedigt werden kann.

Migrationspolitik als integraler Bestandteil künftiger Politikgestaltung

Vor diesem Hintergrund ist Migrationspolitik kein konkurrierender Politikbereich neben anderen, sondern muss integraler Bestandteil künftigen gesellschafts- und wirtschaftspolitischen Handelns sein. Migrationspolitik muss ein breit gefächertes Instrumentarium umfassen, das aufeinander abgestimmt dazu beitragen soll, einerseits Ursachen für Wanderungsbewegungen zu beheben und andererseits stattfindende Migration sozialverträglich zu gestalten. Interessengegensätze sind dabei offen zu benennen und zu einem fairen Ausgleich zu führen.

Migrationspolitik in Deutschland muss auch die Voraussetzungen dafür schaffen, dass die einheimische (deutsche und ausländische) Bevölkerung die Zuwanderung als einen selbstverständlichen Bestandteil ihres Lebens begreift. Es muss eine politische Kultur entwickelt werden, in der über Zuwanderung offen diskutiert werden kann, ohne dass sich bereits Zugewanderte bedroht, ausgegrenzt oder unerwünscht fühlen.

Eine integrierte Migrationspolitik muss auf der Grundlage breiter gesellschaftlicher Übereinstimmung formuliert werden. Dazu gehört es, die Voraussetzungen für die Aufnahme von

Migrantinnen und Migranten bei der einheimischen Bevölkerung zu schaffen, die Integration sicherzustellen und durch Fluchtursachenbekämpfung den Wanderungsdruck in den Heimatländern abzubauen.

Es sind Instrumentarien zur sozialverträglichen Steuerung von Wanderungsbewegungen notwendig.

Nicht jeder Zuwanderungswillige kann gehen wohin und wann er will, sondern es müssen jährlich Quoten festgelegt werden. Bei der Feststellung von Quoten und Einwanderungsbestimmungen darf es keine Diskriminierung aufgrund von Herkunft, ethnischer Zugehörigkeit, Geschlecht oder Religion geben.

Auch darf der Schutz vor Verfolgung nicht angetastet werden. Daher darf die Zahl der Zuwanderer nicht in Abhängigkeit zu der Zahl der aufgenommenen Flüchtlinge gebracht werden. Auch die rechtlichen Möglichkeiten zum Familiennachzug dürfen nicht eingeschränkt werden. Die Festlegung der Zuwanderungszahlen muss im Konsens erfolgen.

Zur Ermittlung und zur Steuerung ist die Einrichtung einer auf Dauer angelegten Zuwanderungskommission notwendig, die paritätisch besetzt ist und durch eine wissenschaftliche und politische Einrichtung unterstützt wird.

Die Zuwanderung, gleich ob sie im Interesse der Sicherung des wirtschaftlichen Standorts und der Sozialsysteme erfolgt oder aufgrund von Verfolgung stattfindet, ist untrennbar mit der Notwendigkeit von Integrationsmaßnahmen für alle Zuwanderergruppen verbunden. Daher bedarf es einer integrierten Einwanderungsgesetzgebung, die die Bedingungen für die Zuwanderung und die Integrationsangebote und -maßnahmen für die Zuwanderer festlegt.

Integration von Migrantinnen und Migranten fördern

Die Gewerkschaften bekräftigen die Forderungen zur Integration ausländischer Arbeitnehmer und ihrer Familien in der Bundesrepublik Deutschland. Für eine zukünftige Migrationspolitik ist es erforderlich, Konsequenzen aus der Zuwanderung in Folge der Anwerbevereinbarungen zu ziehen.

Vielfach nicht, zu spät oder in nicht ausreichendem Maße erfolgte Integrationshilfen führen bis heute zu Benachteiligungen von ausländischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern und ihren Familien in der Gesellschaft der Bundesrepublik Deutschland. Integrationsmaßnahmen sind aber für alle Zuwanderungsgruppen (Aussiedler, Flüchtlinge, Familiennachzug ausländischer Arbeitnehmer, EU-Freizügigkeit) gleichermaßen notwendig.

Integration bedeutet dabei für die Gewerkschaften nicht die Aufgabe der ethnischen, kulturellen und religiösen Identität. Zur Integration gehören aber zweifelsohne das Erlernen der

deutschen Sprache sowie die Anerkennung der im Grundgesetz festgelegten Grund- und Menschenrechte für alle Einwohner der Bundesrepublik Deutschland.

- Alle Zuwanderer müssen vom ersten Tag an Anspruch auf Integrationsleistungen haben. Für Zuwandernde, deren Zuzugsberechtigung einer Prüfung unterliegt, müssen Integrationsmaßnahmen spätestens nach sechs Wochen einsetzen.
- Ein Bekenntnis zur Integrationspolitik bedeutet insbesondere, dass zuwandernde Menschen entsprechend den demokratischen und sozialen Standards der europäischen Staaten, die den Menschenrechten verpflichtet sind, behandelt werden.
- Ihre erfolgreiche Integration ist ein wichtiger Beitrag zur Beseitigung von Konflikten zwischen Einheimischen und Zuwanderern und zur Verhinderung von Kriminalität unter den Zuwanderern.
- Bildungssysteme müssen so ausgestattet sein, dass sie ihren Beitrag zur beruflichen und gesellschaftlichen Integration für zuwandernde Menschen unter anderem durch muttersprachlichen Unterricht und Deutschkurse leisten können.
- Die ausländerpolitischen Forderungen wie Aufenthaltsverfestigung mit zunehmender Aufenthaltsdauer bis zur absoluten Aufenthaltssicherheit nach fünf Jahren, kommunales Wahlrecht nach fünfjährigem legalen Aufenthalt, Möglichkeit der Doppelstaatsbürgerschaft, ein Niederlassungsrecht sowie eine Gesetzgebung zum Schutz vor ethnischen Diskriminierungen sind auch für zukünftige Zuwanderungsgruppen wichtige Integrationsvoraussetzungen.

Grundlage für ihre Beschäftigung ist die arbeits- und sozialrechtliche Gleichstellung. Bei den Sozialversicherungssystemen sind im Hinblick auf die Einbeziehung von Familienangehörigen und den Transfer ins Heimatland die bewährten Prinzipien der bilateralen Sozialversicherungsabkommen sowie des EU-Sozialrechts anzuwenden.

Beschäftigung ist eine wichtige Integrationsvoraussetzung. Einwanderer unterliegen der Gefahr, nur dort Beschäftigung zu finden, wo niedrige Löhne, schlechte Arbeitsverhältnisse, schwere und eintönige Arbeitsaufgaben dominieren. Um einer Unterschichtung entgegen zu wirken und Diskriminierung bei Neueinstellung zu vermeiden, müssen alle zuständigen Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen der Arbeitsverwaltung durch gezielte Ausbildungs- und Informationsmaßnahmen, ähnlich der der Berufsberater für ausländische Jugendliche, auf diese Aufgabe vorbereitet werden.

- Die Ausbildungen und Berufserfahrungen der Zuwanderer in ihrem Heimatland müssen berücksichtigt werden.
- Ganzjährige und auf Dauer angelegte Beschäftigung ist auch für ausländische Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen grundsätzliches Ziel.

- Die Zuwanderung in die Bundesrepublik Deutschland muss die Vielfalt der migrationspolitischen Gesichtspunkte berücksichtigen und ist nicht mehr ausschließlich aus arbeitsmarktpolitischer Sicht zu gestalten.

Der Anwerbestopp und seine Ausnahmeregelungen müssen durch Zuwanderungsregelungen abgelöst werden. Die Vorrangregelung nach dem Arbeitsförderungsgesetz wäre dementsprechend überflüssig, weil das Recht in der Bundesrepublik Deutschland zu leben, auch das Recht zu arbeiten beinhalten muss.

Die Gewerkschaften müssen und werden sich auf die neuen Bedingungen der Zuwanderung einstellen und Möglichkeiten der gewerkschaftlichen Integration neuer Arbeitnehmergruppen schaffen. Die Gewerkschaften werden dazu beitragen, den Migrationsprozess über Regelungen und Garantien sozialverträglich zu gestalten.

Insgesamt bedarf die Gestaltung der Einwanderung der Sensibilisierung der Bevölkerung, um vorhandene Ängste vor vermeintlichen Benachteiligungen abzubauen. Dazu sind eine offene Diskussion, wie sie der Bundespräsident einfordert, aber auch möglicherweise Kampagnen der Bundesregierung notwendig.

Prof. Dr. Joachim Wiemeyer

... aus wirtschafts- und sozialetischer Perspektive

1. Aus der Sicht der Entwicklungs- und Transformationsländer ist die Auswanderung ambivalent: Sie kann positive Wirkungen haben, wenn bei einer schnell wachsenden Bevölkerung der Arbeitsmarkt entlastet wird, die Auswanderer an Familienangehörige Devisen überweisen und ein Teil der Zuwanderer mit zusätzlichem Know-how zurückkehrt. Durch Abwanderungsmöglichkeiten gerade qualifizierter Kräfte wird der Druck erhöht, solche politischen und ökonomischen Rahmenbedingungen zu schaffen, die die eigene Leistungselite im Land hält.

Falls die Humankapitalbildung der Auswanderer im Ausreiseland öffentlich finanziert wurde, tritt bei dauerhafter Ausreise ein ökonomischer Verlust auf. Dies gilt ebenso, wenn es durch die hohen Auswanderungsraten qualifizierter Personen zu Humankapitalengpässen in der ökonomischen Entwicklung kommt.

2. Eine politische Gemeinschaft, die einen funktionierenden Rechtsstaat, eine Demokratie und eine leistungsfähige Wirtschaft mit einer ausgebauten Infrastruktur erarbeitet hat, darf fremde Personen, die zu diesen Errungenschaften nicht beigetragen haben, von der Nutzung dieser „öffentlichen Güter“ ausschließen. Daher hat politische Gemeinschaft (ein Staat) das sozialetische Recht festzulegen, ob überhaupt fremde Staatsangehörige auf das eigene Territorium einwandern dürfen, und wenn ja, unter welchen Bedingungen. Anzahl und Zusammensetzung der Einwanderer dürfen eine sozialetisch gerechtfertigte Ordnung nicht gefährden.

3. Das Zusammenleben und die Interaktion in einer Gesellschaft gehen weit über die rechtliche Rahmenordnung hinaus. Westliche Industrieländer, die sich alle prinzipiell zu Demokratie, Marktwirtschaft, Rechts- und Sozialstaatlichkeit bekennen, weisen hinsichtlich ihrer politischen Kultur, ihres Wirtschaftsstils, ihres Sozialkapitals etc. gravierende Unterschiede auf. Die vorherrschenden gesellschaftlichen Wertvorstellungen (etwa das Verhältnis zum Staat) bestimmen maßgeblich das soziale Leben. Deshalb ist es notwendig, dass Zuwanderer auch mit diesen nicht formalen Mechanismen des gesellschaftlichen Zusammenlebens vertraut gemacht werden. Obwohl Italiener die erste Zuwanderungsgruppe nach Deutschland waren (seit 1955) ist ihre Integration (z.B. gemessen an Arbeitslosenraten, höherer Schulbildung der zweiten Generation) nur schlecht gelungen und das trotz kultureller Nähe.

4. Zuwanderern müssen Integrationshilfen (z.B. Sprachkurse und Landeskunde) geboten werden. Zu gewähren ist ein rechtlich sicherer Staus mit der Option auf einen Daueraufenthalt ebenso wie die Integration in die Systeme Sozialer Sicherung. Der Rechtsstatus muss die Option beinhalten, langfristig auch die deutsche Staatsangehörigkeit nach Aufgabe der

alten erwerben zu können (eine doppelte Staatsbürgerschaft widerstreitet dem demokratisch-rechtsstaatlichen Fundamentalprinzip der Gleichheit). Es muss möglich sein, Familienangehörige nachreisen zu lassen. Regelmäßige Zuwanderung in größerem Ausmaß bedeutet auch die Entscheidung für eine Gesellschaft mit größeren Einkommensunterschieden.

5. Die Regelung der Zuwandererquoten darf sich nicht primär an den kurzfristigen Arbeitskräfteinteressen der Wirtschaft orientieren, vielmehr sind die gesamtgesellschaftlichen Konsequenzen der Zuwanderung zu bedenken. Sonst könnten Unternehmen von einer sozial-ethisch gewünschten langfristigen Personalplanung abgehalten werden. Eine solche Personalpolitik müsste ein ausreichendes Ausmaß eigener Ausbildung und regelmäßiger Einstellung, die Fortbildung und Integration deutscher Arbeitsloser, die Gestaltung familienfreundlicher Arbeitsverhältnisse sowie die Beschäftigung älterer Arbeitnehmer und die Verbesserung der Arbeitsbedingungen (z.B. im Niedriglohnsektor durch bessere Bezahlung) beinhalten.

Dr. Michael Schlagheck

Ausblick: Zuwanderung und Identität - Katholische Akademie im Gespräch über die wichtigen Fragen

Die Frage der Zuwanderung ist eine solche wichtige Frage. Dies hat die Diskussion und die Teilnahme so vieler aus den unterschiedlichsten Lebensbereichen gezeigt. Gerade die verschiedenen Perspektiven haben m.E. dazu beigetragen, die Situation differenziert wahrzunehmen, wie es Weihbischof Voß in seinem Beitrag einforderte.

Am Ende des Fachgesprächs steht nicht die klare Position, steht nicht das Modell der Regelung von Zuwanderung. Wohl aber sind in den Statements und Diskussionen wesentliche Elemente und nicht zuletzt ethische Standards benannt worden, die in der weiteren Diskussion hilfreich sein können.

Die von Professor Klemmer aufgezeigte gesamtdeutsche und ruhrgebietsbezogene Entwicklungsperspektive hat gezeigt, dass zur Stabilisierung des Erwerbspersonenpotenzials Zuwanderung erforderlich ist, ja aufgrund anderer Implikationen des Bevölkerungsrückgangs regionale und lokale Ebenen darauf angewiesen sind. Die Schrumpfung der Ruhrgebietsbevölkerung um sieben Prozent bis 2015 und die damit verbundenen altersstrukturellen Verschiebungen haben Auswirkungen auf Kindergärten, Schulen, Krankenhäuser, Auswirkungen auf die Kaufkraft, kommunale Einnahmen und damit auf deren Gestaltungsspielräume. Es ist deutlich geworden: Diese Veränderungen behindern die Entwicklung der Region und betreffen alle hier lebenden Menschen. Die Veränderungen kommen jedoch nicht wie ein „Naturereignis“ über uns. Es gibt Gestaltungsnotwendigkeiten und vor allem auch Gestaltungsmöglichkeiten, von denen Staatssekretär Fischer sprach.

Die Beiträge gehen davon aus, dass Zuwanderung notwendig ist. Für manche in der Bevölkerung ist bereits das eine der „unbequemen Wahrheiten“, von denen Weihbischof Voß sprach.

Zu diesen unbequemen Wahrheiten gehört auch, dass die Gruppe der Zuwandernden differenziert wahrzunehmen ist. So sehr Zuwanderung immer nur in begrenztem Umfang möglich ist – Professor Wiemeyer hat die sozialetische Legitimität der Festlegung von Bedingungen, Anzahl und Zusammensetzung der Einwanderer betont –, so wenig darf die Einreise von Flüchtlingen gegen die Zuwanderung ökonomisch erforderlicher Arbeitskräfte aufgerechnet werden. Hinzu kommt die Gruppe derjenigen, die bereits seit langer Zeit in unserem Land leben und beträchtlich zu unserem Wohlstand beitragen. Hier tragen wir noch an der Hypothek vieler ungelöster Probleme der Integration. Zu den unbequemen Wahrheiten gehört für nicht wenige auch die Aussage, dass die ausländischen Erwerbssuchenden aufgrund der Qualifikationsunterschiede eher einen Vorteil für die Deutschen bieten.

Gerade an diesem Punkt ist an die These von Professor Wiemeyer zu erinnern, nach der die Auswanderung für Entwicklungs- und Transformationsländer zumindest ambivalent ist. Hier können Verlustsituationen entstehen. Zuwanderung darf sich daher nicht nur an deutschen Interessen orientieren, darauf hatte Weihbischof Franz Grave bereits im Zusammenhang mit der Greencard-Diskussion aufmerksam gemacht.

Und Zuwanderung darf sich bei aller wirtschaftlichen Notwendigkeit nicht nur an kurzfristigem Arbeitskräftebedarf orientieren. In allen Beiträgen wurde immer wieder auf die gesamtgesellschaftlichen Rahmenbedingungen und Konsequenzen für die Integration aufmerksam gemacht. Eine Regelung der Zuwanderung darf nicht ohne ein konsequentes Integrationsprogramm erfolgen, das in besonderer Weise Bildungspolitik ist, jedoch auch alle anderen Lebensvollzüge umfasst: Religionsausübung, Vereinsbildung, Konsumgewohnheiten, Medien, Sitten und Bräuche. Ohne ein solches Programm vermehren wir nur noch die „sozialen Bruchlinien“, die ohnehin vorhanden sind. Professor Graumanns Mahnung in der Diskussion, viele sagten zwar Integration, meinten aber Assimilation, ist bei der Erarbeitung von Integrationsprogrammen besonders bedeutsam.

Professor Graumann hat in einer anderen „Wolfsburg“-Tagung darauf hingewiesen, dass unser Umgang mit den Fremden immer von einer zwiespältigen Haltung geprägt ist: zwischen Anziehung und Vermeidung, zwischen einem bereichernden Austausch und der strikten Abgrenzung (vgl. *Schlagheck, Michael* [Hrsg.]: *Theologie und Psychologie im Dialog über Identität und Fremdheit*, Paderborn: Bonifatius 2000). Die Anthropologie meint übrigens belegen zu können, dass dieses Verhalten genetisch geprägt sei, und die Psychoanalyse sieht einen wesentlichen Grund für die Fremdenangst in der Angst vor dem Fremden in uns selbst, womit aber noch nicht die Frage nach unserer moralisch gebundenen Verantwortung beantwortet ist. Allerdings kann uns deutlich werden, dass Fremdenangst zum individuellen und kollektiven Rohmaterial unserer Gesellschaft gehört. Es bedarf stetiger Bemühungen um Kultivierung von Mitmenschlichkeit gegenüber den Fremden. „Idealisierende Fremdenfreundlichkeit läuft Gefahr, die eigene Fremdenangst bei sich selbst zu verleugnen und statt dessen die Fremdenangst ... bei anderen zu attackieren.“ (*Wulf Volker Lindner*)

Diese Zwiespältigkeit erkennen wir auch in der Diskussion der vergangenen Monate. Galt zunächst scheinbar uneingeschränkt für viele der Satz „Deutschland ist kein Einwanderungsland“, heißt es nun über Parteigrenzen hinweg: „Deutschland braucht Einwanderung“. In einer Art Pendelschwung entstand aber gleichzeitig die höchst umstrittene Diskussion um die „Leitkultur“. Die zugrundeliegende Frage nach einer kulturellen Identität von einzelnen sowie von Gesellschaft und Staat ist aber nicht nur berechtigt, sondern ihre Beantwortung ist auch notwendig. Bei aller parteipolitischen Auseinandersetzung scheint sie mir auch letztlich parteiübergreifend akzeptiert zu sein, und so ist zu fragen, worauf das mit der Demokratie

verbundene Ethos gründet, wie sich die menschliche Würde und die Grundwerte von Freiheit, Frieden und Gerechtigkeit begründen lassen.

Wenn wir von kultureller Identität sprechen, meinen wir ein „Einverständnis mit Zugehörigkeiten“, in die wir hineingeboren werden oder die wir wählen (*H. Saner*): Sprache, Religionen, Verfassungen, Gesetze, Familie ... Doch ist die nun so heftig diskutierte Frage nach der kulturellen Identität nicht tatsächlich auch an uns selbst gerichtet und nicht nur an Zuwanderer? Muss man nicht sagen, dass wir mehr als je zuvor auch Fremde in der eigenen Kultur sind, nicht zuletzt weil die prägende und tragende Kraft von Weltanschauungen und Gemeinschaften abnimmt? Kann dies alles nicht bedeuten, dass in pluralen Gesellschaften, kulturelle Identität neben bedeutsamen, gemeinsamen Grundlagen, nur als partielle Identität von Teilgruppen zu verstehen ist?

Bei aller wichtigen Rede über die Identität eines Menschen und auch eines Gemeinwesens gilt zwar die Einsicht, dass der Mensch oder auch ein Staat gefährdet ist, wenn er durch zuviel Differenz seine Identität verliert. Doch es ist keineswegs weniger problematisch, wenn man, nur auf seine Identität bedacht, alle Differenz verliert. Wir werden uns in der notwendigen Diskussion um Zuwanderung und Integration immer wieder daran erinnern, dass es auch die Gefahr einer fixierten Identität gibt.

Zuwanderer aufzunehmen und wenn möglich gut zu integrieren, kann dazu beitragen, wie in einem Spiegelbild eine eigene Identität zu gewinnen. Somit kann auch unter diesem Gesichtspunkt die Diskussion über unseren Umgang mit der Zuwanderung zu einem Gewinn für die Identität unseres Gemeinwesens werden.

Autoren und Herausgeber

*Dr. Hansjörg **Döpp***, Hauptgeschäftsführer der Landesvereinigung der Arbeitgeberverbände Nordrhein-Westfalen e.V., Düsseldorf.

*Ulrich **Frese***, Mitglied des Geschäftsführenden Hauptvorstandes der Industriegewerkschaft Bergbau, Chemie, Energie, Hannover.

*Prof. Dr. Carl Friedrich **Graumann***, ehem. Direktor des Psychologischen Instituts der Universität Heidelberg und Mitherausgeber der „Zeitschrift für Sozialpsychologie“, Lobbach.

*Weihbischof Franz **Grave***, Bischofsvikar für weltkirchliche und gesellschaftliche Aufgaben des Bistums Essen sowie Vorsitzender der Bischöflichen Kommission ADVENIAT.

*Prof. Dr. Paul **Klemmer***, Präsident des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung e.V., Essen.

*Dr. Andreas **Lienkamp***, Dozent der Katholischen Akademie des Bistums Essen „Die Wolfsburg“, Mülheim / Ruhr.

*Dr. Josef **Fischer***, Staatssekretär im Ministerium für Arbeit und Soziales, Qualifikation und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf.

*Dr. Michael **Schlagheck***, Direktor der Katholischen Akademie des Bistums Essen „Die Wolfsburg“, Mülheim / Ruhr.

*Weihbischof Dr. Josef **Voß***, Vorsitzender der Kommission für Migrationsfragen der Deutschen Bischofskonferenz und Mitglied der Zuwanderungskommission des Bundes, Münster.

*Prof. Dr. Joachim **Wiemeyer***, Lehrstuhl für Christliche Gesellschaftslehre an der Katholisch-Theologischen Fakultät der Ruhr-Universität Bochum.