

Den demografischen Wandel durch Migration gestalten: Möglichkeiten, Grenzen, Zukunftsperspektiven

Rainer Ohliger¹

Auf einen Blick

Die Bevölkerung in Deutschland schrumpft langfristig, wird bunter und älter. Dieser demografische Wandel ist eine große Herausforderung für alle gesellschaftlichen Bereiche. Migrationspolitik ist ein Instrument, die Folgen dieser Entwicklung auszugestalten. Die Verringerung der Erwerbsbevölkerung kann durch Zuwanderung zwar nicht aufgehalten, aber zumindest abgedeckt werden. Notwendig ist eine pro-aktive Migrationspolitik. Ziel ist es, Deutschland als Einwanderungsland dauerhaft attraktiv zu machen. Hierbei sollten wirtschaftliche und soziale Aspekte berücksichtigt werden.

Migration, Integration und demografischer Wandel sind große gesellschaftspolitische Themen, die miteinander verwoben sind, bislang allerdings oft separat diskutiert und gestaltet werden. Der bisherige Migrationsdiskurs war überwiegend ein Integrationsdiskurs über die nachholende Integration. Der Schwerpunkt lag dabei auf der oft als Problem skizzierten Frage der Eingliederung von Migrantinnen und Migranten in das soziale, wirtschaftliche, kulturelle und Bildungssystem des Landes. Die gezielte Anwerbung von Migrantinnen und Migranten war hingegen nur ein nachgeordnetes Thema. Systematische Migrationsstrategien für die Zukunft werden erst jüngst, insbesondere mit Blick auf den bestehenden oder den drohenden Fachkräftemangel, diskutiert.²

Der demografische Wandel ist, wenn auch mit Verzögerung, als Thema in der deutschen Gesellschaft angekommen. Die schon laufende Alterung und die prognostizierte Schrumpfung der Bevölkerung, die auf dem Arbeitsmarkt in bestimmten Bereichen und Altersgruppen schon spürbar sind, beschäftigen nicht nur den Demografiepfel der Bundesregierung. Sie betreffen vor allem auch Städte und Gemeinden, die die Daseinsvorsorge darauf ausrichten müssen.

Die Verbindung von pro-aktiver Migrationspolitik und der Gestaltung des demografischen Wandels ist ein Desiderat. Die Frage, ob durch Einwanderung die

Schrumpfung und Alterung der Bevölkerung kompensiert werden kann, liegt auf der Hand. In der öffentlichen Debatte wird sie aber bislang nur einseitig mit Blick auf den Fachkräftemangel und die Fachkräfteanwerbung im Ausland thematisiert. Der demografische Wandel betrifft aber nicht nur den Bereich der Beschäftigung gut und hoch Qualifizierter, sondern ist ein gesamtgesellschaftlicher Prozess. Mindestens drei Messgrößen sind dabei relevant: die Bevölkerungsgröße, die Größe der Erwerbsbevölkerung und das prozentuale Verhältnis von Erwerbsbevölkerung zur Bevölkerung im Ruhestand.

Zuwanderung als Instrument zur Ausgestaltung des demografischen Wandels?

Das Wechselverhältnis von Migration und demografischem Wandel und das Potenzial von Migration, die Alterung und Schrumpfung der Bevölkerung zu beeinflussen, lassen sich anhand folgender Fragen diskutieren.

- (1) Welchen Beitrag kann Zuwanderung zur Ausgestaltung des demografischen Wandels leisten?
- (2) Wie sehen demografierelevante Maßnahmen aus, um Zuwanderung zu ermöglichen?
- (3) Was könnten Strategien, Szenarien und Optionen sein, um erfolgreiche Migration zu ermöglichen?

Die Antworten auf diese Fragen sind entscheidend für die rationale Ausgestaltung einer zielorientierten Migrationspolitik und deren Akzeptanz. Die Daten zur Beantwortung der ersten Frage sprechen eine eindeutige Sprache. Die beiden anderen Fragen sind hingegen normativer Art und bedürfen der öffentlichen Diskussion und politischer Entscheidungen.

Die Bevölkerungsprognosen der Vereinten Nationen zeigten schon Anfang des letzten Jahrzehnts in einer vergleichenden globalen Studie die Zusammenhänge von (Replacement) Migration und demografischem Wandel auf. In verschiedenen Szenarien wurden die Perspektiven für unterschiedliche demografische Entwicklungen bis zum Jahr 2050 skizziert. Für Deutschland wurde ein jährlicher Bedarf an Nettozuwanderung von 344.000 Personen berechnet, um die Größe der Bevölkerung konstant auf dem Niveau des Jahres 2000 zu halten. Um die Anzahl der Erwerbsbevölkerung (15 bis 64 Jahre) gleich zu halten, bedürfte es jährlich netto 487.000 Personen. Und um das Generationenverhältnis

(15-64 zu 65 plus) und damit auch die Altersstruktur zu stabilisieren, wären jährlich 3,6 Millionen Personen im erwerbsfähigen Alter nötig. Zum Vergleich: In den Jahren 2000 bis 2013 kamen im Durchschnitt netto 155.000 Migrantinnen und Migranten ins Land. Nur in zwei Jahren (2012 und 2013) lag die Zahl über 344.000. Die Schlussfolgerungen sind also klar: Allein um die Schrumpfung der Bevölkerung zu vermeiden, braucht es eine vergleichsweise hohe Zuwanderung, die die bisherige Realität übersteigt. Die Verringerung der Erwerbsbevölkerung kann durch Zuwanderung nur noch abgedeckt, aber nicht mehr aufgehalten werden. Und das Verhältnis von Erwerbstätigen zu Nicht-Erwerbstätigen im Ruhestandsalter wird durch Migration nur unwesentlich verändert werden können. Letzteres ist der Tatsache geschuldet, dass die Generation der Babyboomer in den Jahren zwischen 2020 und 2035 in den Ruhestand gehen wird. Das demografierelevante Ziel zukünftiger Migrationspolitik heißt also: relative Verstetigung der Bevölkerungsgröße und des Erwerbspotenzials im Rahmen eines Policy-Mixes. Der Instrumentenkasten dafür ist mit politisch sehr unterschiedlichen Maßnahmen gefüllt: Erhöhung der Erwerbsbeteiligung von Frauen; Qualifizierung niedrig und schlecht Qualifizierter; längere Lebensarbeitszeiten; Umbau der Sozialsysteme; Modernisierung und Produktivitätssteigerung.

Gegenwärtige Maßnahmen für proaktive Zuwanderung nach Deutschland

Im Zeichen des Fachkräftemangels stehen *Fachkräftesicherung* und *Fachkräfteanwerbung* mit sehr unterschiedlichen Schwerpunkten auf der politischen Agenda. Die Fachkräftesicherung, also die Hebung des ungenutzten Potenzials im eigenen Land, genießt auf Bundesebene, z.B. in der Fachkräfte-Offensive, und in den meisten Bundesländern Priorität.³ Sie zielt vorwiegend auf den nationalen Markt, teils auf den EU-Binnenmarkt. Die bislang nachgeordnete Fachkräfteanwerbung zielt auch auf Drittstaatsangehörige von außerhalb der EU. Der Bedarf an Fachkräftesicherung und -anwerbung ist sektoral, regional und generationell allerdings sehr unterschiedlich. Medizinische und Pflegeberufe, technische Bereiche, aber auch der kaufmännische Sektor in kleinen und mittleren Unternehmen weisen offene Stellen aus. Bedarf haben nicht nur die prosperierenden Regionen im Süden. Auf dem Ausbildungsmarkt trifft es als Folge des Geburtenausfalls in den 1990er Jahren auch Ostdeutschland.

Rechtliche und politische Neuerungen in der Migrationspolitik

Die rechtlichen Rahmenbedingungen für eine proaktive Migrationspolitik, insbesondere von gut und hoch Qualifizierten, wurden in den letzten Jahren stark verändert. Außerdem wurden neue rechtliche Rahmenbedingungen geschaffen oder verändert, die die Einwanderung ermöglichen oder vereinfachen (Novellierung der Beschäftigungsverordnung im Jahr 2013, Überführung der EU-Richtlinie für eine Blue Card in nationales Recht im Jahr 2012, Arbeitsmarktzugang für Studierende aus Drittstaaten durch die Regelungen des Zuwanderungsgesetzes aus dem Jahr 2005). Parallel dazu wurden Pilotprojekte initiiert, die auf eine pro-aktive, arbeitsmarktorientierte Migrationspolitik zielen. Dazu zählen Maßnahmen zur Fachkräfteanwerbung innerhalb und außerhalb der EU. Im Zuge der EU-Finanzkrise wurde 2012 das Programm MobiPro-EU für junge EU-Bürgerinnen und EU-Bürger eingerichtet, das aber vorübergehend ausgesetzt ist, da die Mittel für 2014 schon im Frühjahr ausgeschöpft waren. Modellprojekte für Drittstaatsangehörige laufen zudem als Kooperation des Bundeswirtschaftsministeriums, der Bundesagentur für Arbeit und der Gesellschaft für technische Zusammenarbeit, für Pflegekräfte u. a. in Bosnien-Herzegowina und auf breiterer sektoraler Basis u. a. in den Pilotländern Indien, Indonesien und Vietnam. Das zentrale Informationsportal der Bundesregierung im Bereich Fachkräfteanwerbung wurde 2012 mit „Make it in Germany“ gestartet. Gemessen an den Zahlen tatsächlicher Einwanderung sind die Erfolge der Initiativen gering. Es kamen zwischen wenigen Hundert Personen (Triple Win) über knapp 10.000 (MobiProEU) bis hin zu gut 12.000 (Arbeitsvisum der Blue Card).⁴ Der bisherige Beitrag pro-aktiver Migration zum demografischen Wandel ist also noch recht gering.

Handlungsempfehlungen für die zukünftige Anwerbung

Die Zugangstore für neue Migration sind gegenwärtig weiter geöffnet denn je, auch wenn die Zielgruppe auf Fachkräfte begrenzt ist. Die tatsächlichen Zahlen qualifizierter Migrantinnen und Migranten, insbesondere aus Drittstaaten, sind allerdings gering. Es fehlt also noch an pro-aktiven Maßnahmen und der besseren Vermarktung Deutschlands als Einwanderungsland. Dabei stellt sich die Frage, wie viel staatliche Intervention und Ordnungspolitik notwendig sind und wie viel man den

Akteuren auf dem Arbeitsmarkt selbst überlässt. Für global agierende große Unternehmen, die ihr Personal ohnehin weltweit rekrutieren, bedarf es weniger an staatlicher Unterstützung als für kleinere und mittlere Unternehmen bzw. öffentliche Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber. Gleiches gilt für Großstädte oder Verdichtungsräume im Vergleich zu kleineren Städten und Gemeinden: Periphere Räume brauchen mehr Hilfe, um erfolgreich um Migrantinnen und Migranten zu werben. Von dieser Analyse ausgehend seien sechs Überlegungen bzw. Handlungsempfehlungen als Anregung zur Diskussion gestellt.

1. Rekrutierungsländer definieren

Für die Umsetzung pro-aktiver Anwerbestrategien ist es sinnvoll, potenzielle Länder zu definieren, die sich als Rekrutierungsländer eignen, allerdings nicht im Sinne der „Gastarbeiter“-Anwerbung mit staatlich gelenkten Anwerbepflichten, sondern durch Analyse des Migrationspotenzials (u. a. demografische und Arbeitsmarktstruktur), strukturellen und institutionellen Voraussetzungen, bestehenden Verflechtungen und einer detaillierten Kosten-Nutzen-Analyse für das Entsendeland, die potenziellen Migrantinnen und Migranten sowie das Einwanderungsland. Dass Fachkräfteanwerbung zu einem dreifachen Nutzen führe (triple win), ist ein eingängiges Label, sollte im Einzelfall aber empirisch geprüft werden.

2. Deutsche Institutionen im Ausland stärker und vernetzt beteiligen

Eine Vielzahl deutscher Institutionen repräsentiert deutsche Interessen im Ausland. Neben den Botschaften sind vor allem die Goethe-Institute, die Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit (GIZ), die Auslandshandelskammern, der Deutsche Akademische Austauschdienst, die Auslandsbüros des Bundesverbands Mittelständische Wirtschaft, die Auslandsschulen und die Politischen Stiftungen der Parteien zu nennen. Teils sind sie schon mit Fragen von Migration befasst oder in Modellprojekten involviert (z. B. die GIZ). Bislang gibt es aber keinen institutionalisierten Austausch der Akteure, geschweige denn eine kohärente Strategie. Diese Inkohärenz wird noch dadurch verstärkt, dass auf bundespolitischer Ebene gleich mehrere Ministerien für die Themen Migration, Fachkräfteanwerbung und demografischer Wandel zuständig sind. Hier besteht Potenzial für Abstimmung und die Entwicklung einer gemeinsamen Strategie jenseits reiner Modellprojekte.

3. Migration nicht nur rein wirtschaftlich denken – Transaktionskosten berücksichtigen

Migration ist mehr als Migration zwischen Märkten. Sie ist ein komplexer sozialer Prozess, der oft ganze Familiensysteme beteiligt und betrifft. Diese Erkenntnis ist eine zentrale Lernerfahrung aus der „Gastarbeiter“-Ära. Anwerbestrategien sollten die sozialen Systeme und Prozesse berücksichtigen und nutzen. Dazu gehört auch, in Rechnung zu stellen, dass Migration mit Transaktionskosten verbunden ist, die über rein ökonomische Überlegungen hinausgehen. Konkret heißt dies z. B., dass das Interesse und der Nutzen von Ehepartnern oder Familienangehörigen angeworbener Fachkräfte die Kosten-Nutzenkalkulation und die Migrationsentscheidung beeinflussen.⁵

4. Aufgaben des BAMF erweitern – Migration und Integration gemeinsam denken

Mit der Verabschiedung des Zuwanderungsgesetzes 2005 wurde das BAMF als zentrale Behörde eingerichtet, die für Fragen der Migration zuständig ist. De facto hat sich das BAMF in den ersten Jahren seines Bestehens stark um Fragen der (nachholenden) Integration gekümmert, z. B. durch die Durchführung von Sprachkursen von bereits anwesenden Migrantinnen und Migranten. Für eine proaktive Migrations- und Anwerbepolitik sollten die Ressourcen bei der Sprachvermittlung z. B. durch engere Kooperation mit den Goethe-Instituten in Rekrutierungsländern genutzt werden. Das BAMF könnte in Zukunft jener Ort sein, an dem Migration und Integration konzeptionell zusammengedacht werden, sofern das Amt über den Status einer nachgeordneten Behörde hinauswachsen kann.

5. Ethnische Communities involvieren

Eine unschätzbare Ressource für eine pro-aktive Migrationspolitik liegt in der Tatsache, dass die Bundesrepublik bereits stark durch Migration geprägt ist und es Communities gibt, die für zukünftige Einwanderung eine große Rolle spielen können. Dies gilt einerseits für den Bereich der Erstintegration, also das Andocken bei bestehenden (ethnischen) Strukturen und Institutionen. Andererseits sind erfolgreiche Migrantinnen und Migranten die besten Fürsprecher unter potenziellen Neuzuwanderern im Herkunftsland: Ein erfolgreicher indonesischer Ingenieur, der in Darmstadt arbeitet, genießt in Jakarta oder Bandung als Botschafter des Einwanderungslandes Deutschland größere Glaubwürdigkeit als Repräsentant deutscher Institutionen im Ausland.

6. Regionale und kommunale Akteure einbeziehen und stärken

Migration und Integration vollziehen sich immer im lokalen und regionalen Raum. Daher kommt den Kommunen, Städten und Landkreisen eine herausragende Rolle zu. Integrationspolitisch haben sie diese in den letzten zwei Jahrzehnten u. a. durch die Entwicklung und Umsetzung von Integrationskonzepten wahrgenommen. In den kommenden Jahrzehnten sollte an diese Erfolge mit der Entwicklung konzertierter Demografie- und Migrationskonzepte angeknüpft werden, die die Erfahrungen der Integrationsarbeit mit aufnehmen. Soll die in jüngerer Zeit vielfach geforderte Willkommenskultur für Migrantinnen und Migranten etabliert werden, so sind Demografie- und Migrationskonzepte ein mögliches Instrument, um die Willkommensstruktur zu schaffen, die erfolgreiche Willkommenskultur benötigt.

1 Der Autor ist Vorstandsmitglied des Netzwerks Migration in Europa e.V. und Redakteur des Newsletters Migration und Bevölkerung (www.migration-info.de).

2 Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration: Deutschlands Wandel zum modernen Einwanderungsland. Jahrgutachten 2014 mit Integrationsbarometer, Berlin 2014.

3 Vgl. dazu für den Bund: <http://www.fachkraefte-offensive.de>, <http://www.kofa.de> und <http://www.fachkraeftebuero.de>, für die Länder beispielhaft Bayern: <http://www.work-in-bavaria.de>, Hessen: <http://www.work-in-hessen.de> und Mecklenburg-Vorpommern: <https://durchstarten-in-mv.de>.

4 Vgl. zu den einzelnen Daten: Newsletter Migration und Bevölkerung, www.migration-info.de, Mai und September 2014.

5 Siegert, Andreas; Buscher, Herbert; Ohliger, Rainer: Transaktionskosten und Fachkräftewerbung: Ein Erklärungsansatz auf Grundlage der Institutionenökonomik, Diskussionspapier 11, S. 1-28, Institut für Wirtschaftsforschung Halle 2013.